



HAL
open science

La politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux : la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des provinces du KwaZulu- Natal et du Limpopo

Paulina Berumen Colin

► To cite this version:

Paulina Berumen Colin. La politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux : la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des provinces du KwaZulu- Natal et du Limpopo. Science politique. Institut d'études politiques de Bordeaux; Université Montesquieu - Bordeaux IV, 2010. Français. NNT: . tel-00527912

HAL Id: tel-00527912

<https://theses.hal.science/tel-00527912>

Submitted on 20 Oct 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE BORDEAUX
UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV / SCIENCES PO BORDEAUX
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX - E.D. 208

CEAN - Centre d'Etude d'Afrique Noire (UMR 5115 du CNRS)

La politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud face aux enjeux sectoriels et territoriaux : la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé illustré par le cas des provinces du KwaZulu-Natal et du Limpopo

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Dominique DARBON

présentée et soutenue publiquement par

Noemi Paulina BERUMEN COLIN

8 Octobre 2010

Membres du jury :

M. François BART, Professeur, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3 ; rapporteur

M. Dominique DARBON, Professeur, CEAN, Sciences Po Bordeaux

Mme Eve FOUILLEUX, Chargée de recherche au CNRS-CEPEL, Université de Montpellier I

M. Raphaël PORTEILLA, Maître des conférences, CREDESPO, Université de Bourgogne

M. Dominique ROLLIN, Directeur de recherche CEMAGREF, UMR G-EAU, Montpellier ; rapporteur

M. Andy SMITH, Directeur de recherche FNSP-SPIRIT, Sciences Po Bordeaux

Pour mon père

et Nydia

Remerciements

À mon directeur de thèse M. Dominique Darbon, pour m'avoir fait l'honneur d'accepter d'être mon guide dans ce parcours, pour sa disponibilité, ses conseils éclairés, ses encouragements et son inépuisable patience envers moi.

À Mme E. Fouilleux, M. F. Bart, M. R. Porteilla, M. D. Rollin et M. A. Smith, pour m'avoir fait l'honneur d'accepter d'être membres du jury de la soutenance de ma thèse.

Au *French Institute of South Africa* et à la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, pour leur soutien financier à mes séjours de recherche en Afrique du Sud.

À M. Dominique Rollin et à l'*International Water Management Institute* pour leurs conseils, leurs encouragements et leur invitation à participer à leur projet de recherche à Sekororo.

À Mme Maria Kgabo pour son accueil chaleureux et sa générosité pendant mes recherches à Sekororo.

À Mme S. Hendriks et à la *School of Agricultural Sciences and Agribusiness-Food Security Programme, University of KwaZulu-Natal-Pietermaritzburg*, pour leur aimable accueil et leurs orientations pour mener mes recherches au KwaZulu-Natal.

À M. Simon Bekker et à l'*University of Stellenbosch*, pour leur accueil chaleureux et leurs conseils qui ont contribué à guider mes recherches et mes réflexions.

À M. Jeremy Grest et au *Department of Political Studies, University of KwaZulu-Natal-Durban*, pour leur accueil et leurs orientations pour mener mes recherches dans cette province.

À chacun de mes interviewés, notamment M. J.M. Arnoult et M. S. Drimie, et tout spécialement aux familles de Sekororo et aux *commercial farmers*, pour tout ce qu'ils m'ont appris et apporté à mes réflexions sur l'Afrique du Sud rurale.

À Silas L.K. pour son accompagnement amical qui m'a tant appris sur l'Afrique du Sud de tous les jours.

À mes correcteurs Etienne et François pour leur contribution à la correction de la langue française.

À tous ceux qui m'ont accompagnée tout au long de cette importante expérience personnelle et intellectuelle et qui ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à conduire cette thèse à bon port :

Alma, Jimena, Rodrigo et Pedro, ma famille du cœur ;
Nayelli, Erica et Daniel, mes sœurs et mon frère du cœur ;
Xochitl Arias et Etienne Hubert, mes amis des grandes batailles ;
Carmen Alcocer et Jean-Pierre Chardonnet, mes amis et hôtes.

Résumé – mots clés

Résumé :

Cette étude est consacrée à la dynamique des relations intergouvernementales en Afrique du Sud et aux interactions des acteurs participant de manière directe ou indirecte à la définition et à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire.

Par l'analyse de l'approche de politiques publiques, nous exemplifions ces dynamiques sur la base d'une étude comparative des politiques de sécurité alimentaire entre les provinces du Limpopo et du KwaZulu-Natal, en Afrique du Sud. Nous rendons compte des allers-retours qui se produisent entre les différents niveaux du gouvernement sud-africain mais aussi entre les divers acteurs et les instances internationales et nationales en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques.

À l'aide de la métaphore de l'« *effet prismatique* », notre analyse identifie les divergences qui se dégagent de ces allers-retours entre acteurs et souligne que leurs perceptions de l'enjeu alimentaire sont influencées et façonnées par un ensemble de circonstances sociales, économiques et politiques qui vont « envoyer » une ou plusieurs interprétations de ce problème. Ceci conduit à un effet de dispersion de l'idée de départ de « sécurité alimentaire » par rapport aux représentations et aux référentiels que chaque acteur se fait à ce sujet, complexifiant ainsi la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette étude, loin de formuler des conclusions catégoriques, soulève des questionnements nouveaux. Elle révèle notamment trois difficultés que l'approche des politiques publiques et la dynamique *multi-level governance* posent aussi bien au niveau théorique qu'au niveau de la *praxis* : (1) l'opposition des propositions empiriques ; (2) l'opposition entre les instances du gouvernement local et celles du gouvernement national dans l'identification de problèmes publiques ; et (3) le questionnement sur le rôle de l'approche *multi-level governance* dans la définition et la mise en œuvre de politiques publiques. Ceci nous invite à explorer de nouveaux chemins pour aborder les faits sociaux et tracer les contours d'un ordre social et politique encore incertain.

The object of this study is the dynamics of intergovernmental relations in South Africa and interactions between players taking part directly or indirectly in the definition and organization of the food security policy.

Through the analysis of public policies approach, we exemplify these dynamics on the basis of a comparative study of food security policies in Limpopo and KwaZulu-Natal provinces in South Africa. We give an account of the comings and goings between different levels of the South African government, as well as those between the different players and international or national authorities, in the conception and organization of the policies.

Thanks to the “*prismatic effect*” metaphor, our analysis identifies the divergences arising from these comings and goings between the players, and highlights that their perceptions of the alimentary stakes are influenced and shaped by a series of social, economical and political circumstances which will “send” one or several interpretations of the problem. This leads to a dispersion effect of the original idea of “food security”, according to each player’s representations and references concerning the subject, thus complexifying the definition and the organization of public policies.

This study, far from setting out categorical conclusions, brings out new questions. It reveals in particular three difficulties that the public policy approach and the *multi-level governance* pose on a theoretical level and on the *praxis* level: (1) the opposition of empirical propositions; (2) the opposition between local government authorities and national government authorities in identifying public problems; and (3) the questions about the role of the *multi-level governance* approach in defining and organizing public policies. This invites us to explore new ways of approaching social facts and drawing the outlines of a social and political order which is yet uncertain.

Mots clés :

Politiques publiques, *multi-level governance*, effet prismatique, sécurité alimentaire, réforme foncière, agriculture, gouvernement sud-africain ; Limpopo, KwaZulu-Natal.

Sommaire

TABLE DES ABREVIATIONS	13
TABLE DES FIGURES	16
INTRODUCTION	20
1. LA QUESTION ALIMENTAIRE EN AFRIQUE DU SUD : UN TERRAIN FAVORABLE POUR UNE ETUDE NATIONALE-REGIONALISEE	24
1.1. <i>L'enjeu alimentaire en Afrique du Sud : des dimensions régionalisées différentes</i>	27
2. L'INSECURITE ALIMENTAIRE : REALITE COMPLEXE NECESSITANT UNE BOITE A OUTILS D'ANALYSE DIVERSIFIEE	31
2.1. <i>Temporalité sud-africaine, 1994-2008 : une période déterminante</i>	31
2.2. <i>L'approche par les politiques publiques</i>	33
2.3. <i>L'approche multi-level governance</i>	37
2.4. <i>La métaphore du prisme comme base d'une approche comparative</i>	40
2.5. <i>Des sources multiples</i>	41
2.6. <i>Codes et usages</i>	48
2.7. <i>Un plan en trois parties</i>	49
1^{ERE} PARTIE : LA NOTION DE SECURITE ALIMENTAIRE : DECLINAISONS DES ENJEUX COGNITIFS ET NORMATIFS	52
1. LA CONSTRUCTION INTERNATIONALE : DES ENJEUX ET DES CADRES DE L'ACTION	53
1.1. <i>La définition et l'évolution de la notion de sécurité alimentaire</i>	53
1.1.1. La question de la sécurité alimentaire internationale : la réorientation de la production vers la distribution et la demande	59
1.1.1.1. La fondation de la FAO à la fin de la deuxième guerre mondiale : vers une régulation de la production des aliments	59
1.1.1.2. Les contrastes de l'après guerre : l'importance de la distribution	60
1.1.2. La conceptualisation de la « sécurité alimentaire » dans les années 1970 : l'autosuffisance alimentaire	61

1.1.2.1.	La Conférence mondiale de l'alimentation : l'accès à la sécurité alimentaire articulant la production d'aliments et la stabilisation des prix	62
1.1.2.2.	Le Conseil mondial de l'alimentation : la sécurité alimentaire entendue dans les termes de la sécurité alimentaire	63
1.1.2.3.	La « Révolution verte » : la polémique sur la technique mise au service de la production agricole des États	65
1.1.3.	La notion de « sécurité alimentaire » dans les années 1980 : de l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire	71
1.1.3.1.	De l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire : l'accès conçu comme « liberté d'acquisition »	72
1.1.3.2.	La Banque mondiale et la définition de l'« insécurité alimentaire » : la pauvreté prise en compte, des types d'insécurité identifiés	73
1.1.3.3.	Les programmes d'ajustement structurel : une proposition globale pour la sécurité alimentaire mise à l'épreuve des cas nationaux	75
1.1.3.4.	Le Plan de Lagos : une tentative de réponse aux PAS fondée sur un renforcement de l'agriculture	80
1.1.4.	La conceptualisation de la « sécurité alimentaire » dans les années 1990 : du Sommet mondial de l'alimentation aux Objectifs du Millénaire pour le développement	82
1.1.4.1.	Le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) 1996 : accueillir la complexité, concentrer les efforts dans une approche locale	84
1.1.4.2.	Les Objectifs du Millénaire pour le développement (MDGs) 2000 : un nouvel horizon de travail sur la pauvreté et la faim	87
1.1.4.3.	Des forums internationaux à l'évidence sur l'état de la sécurité alimentaire dans le Monde	88
1.1.5.	Le droit à l'alimentation : un outil négligé par les gouvernements nationaux dans la construction de politiques de sécurité alimentaire ?	90
1.1.5.1.	Quand l'État constitue un obstacle pour le traitement du problème: le cas des « famines provoquées-famines niées »	92
1.1.5.2.	La faim comme un moyen d'exercice du pouvoir : les famines « créées » ou « utilitaires »	93
1.1.5.3.	L'État et le droit à l'alimentation : les négociations entre différents niveaux de gouvernance	94

2.	LA RECONSTRUCTION CONTEXTUELLE DES ENJEUX	100
2.1.	<i>Les déclinaisons de la « sécurité alimentaire » : une question de développement ?</i>	100
2.1.1.	L'observation de la notion d « insécurité alimentaire » et ses multiples facettes	101
2.1.1.1.	L'insécurité alimentaire chronique : durable, répandue, rurale et domestique	101
2.1.1.2.	L'insécurité cyclique : une époque et un milieu	102
2.1.1.3.	L'insécurité alimentaire « transitoire » : la raison commerciale.....	102
2.1.1.4.	La malnutrition : la face cachée de l'insécurité alimentaire	103
2.1.1.5.	La famine : le côté visible de l'insécurité alimentaire	104
2.1.1.6.	La vulnérabilité : à qui le risque ?.....	106
2.1.2.	La sécurité alimentaire : sécurité sanitaire. Le cas de L'Union européenne et la PAC	108
2.1.3.	La sécurité alimentaire : production et accès. Le cas du SADC-FARN	109
2.2.	<i>La déclinaison territoriale des enjeux</i>	112
2.2.1.	La situation alimentaire dans le monde	112
2.2.2.	La situation de sécurité alimentaire en Afrique.....	124
2.2.2.1.	Le continent africain : concentration de facteurs de risque	124
2.2.2.2.	Le niveau sous-régional : l'Afrique australe.....	132
	<i>Conclusion</i>	143

2^{EME} PARTIE : LA SECURITE ALIMENTAIRE : UNE POLITIQUE PUBLIQUE SUD-AFRICAINE146

1.	CONFRONTER LA BOITE A OUTILS DES POLITIQUES PUBLIQUES AU CAS SUD- AFRICAIN	147
1.1.	<i>L'analyse de politiques publiques comme boîte à outils</i>	147
1.2.	<i>L'étude de la (in)sécurité alimentaire : l'approche économique vs l'approche institutionnelle</i>	151
1.3.	<i>Qu'est-ce qu'une analyse de politiques publiques ?</i>	155
1.3.1.	Une politique publique pour la sécurité alimentaire (PPSA) : une construction théorique	166
1.3.2.	La définition de la PPSA en Afrique du Sud.....	172
1.3.2.1.	Le flux d'information	172

1.3.2.2.	La définition et la mise en agenda du problème de la sécurité alimentaire.....	179
1.3.3.	Les politiques sectorielles : la représentation des secteurs dans la définition de la politique de sécurité alimentaire.....	195
1.3.3.1.	La réforme foncière sud-africaine : la politique qui modèle le <i>secteur agricole</i> ?	199
1.3.3.2.	Le VIH/SIDA et la sécurité alimentaire	202
1.3.3.3.	Les « pauvres » : le handicap de la sécurité alimentaire	206
	<i>Conclusion</i>	208
2.	L'APPROCHE « MULTI-LEVEL GOVERNANCE » ET LA CONSTRUCTION MULTISECTORIELLE	210
2.1.	<i>La relation entre les instances centrales, provinciales et locales en Afrique du Sud</i>	210
2.1.1.	La relation intergouvernementale : rétrospective historique.....	215
2.2.	<i>La sphère du gouvernement provincial</i>	216
2.2.1.	La négociation de la régionalisation (1992-1993) : un nouveau schéma de développement provincial	218
2.2.2.	Les relations intergouvernementales dans la période post-Apartheid	221
2.3.	<i>La répartition des compétences</i>	223
2.3.1.	La sphère du gouvernement central	223
2.3.2.	Les provinces et l'inter-gouvernementalité.....	224
2.3.3.	La sphère du gouvernement local (municipal)	228
2.3.4.	Les autorités traditionnelles	237
	<i>Conclusion</i>	239
3.	LA DIMENSION DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET INTERSECTORIELLES : L'EXEMPLE DE LA POLITIQUE FONCIERE EN AFRIQUE DU SUD :241	
3.1.	<i>Les politiques foncières en Afrique du Sud de l'Apartheid au gouvernement de Thabo Mbeki</i>	243
3.1.1.	La complexité du débat autour de la question de la propriété de la terre » : un sujet d'actualité ? Pour qui ?.....	244
3.1.2.	La politique foncière : une rétrospective des lois foncières de la période de la colonisation à l'Apartheid	250
3.1.3.	La période de la négociation de la réforme foncière entre l'ANC et le gouvernement de Frederik De Klerk, 1990-1993	256

3.1.4.	Le foncier pendant le gouvernement de Nelson R. Mandela : la complexité d'une politique autour des divers acteurs/secteurs	260
3.1.4.1.	Le gouvernement national et la politique foncière : attributions et rôles	264
3.1.4.2.	Les gouvernements provinciaux et la politique foncière : attributions et rôles	277
3.1.5.	La politique foncière du gouvernement du président Thabo Mbeki : pour une approche « productive »	284
3.1.6.	Les acteurs internationaux dans la modélisation de politiques foncières	293
3.1.6.1.	La Banque mondiale	294
3.1.6.2.	Le <i>New Partnership for Africa's Development</i> (NEPAD) : une figure de soutien complémentaire et pratique	298
3.2.	<i>Entre le foncier et l'agriculture, quelle place pour la sécurité alimentaire ?</i> <i>Définition et construction d'une politique</i>	301
3.2.1.	Le Reconstruction and Development Programme	303
3.2.2.	Le <i>Special Programme for Food Security</i> (FAO-South African Government) (SPFS)	305
3.2.3.	L'Integrated Sustainable Rural Development Programme (ISRDP), 1999	308
3.2.4.	L'Integrated Food Security Strategy (IFSS)	310
3.2.5.	L'Integrated Food Security and Nutrition Programme (IFSNP)	313
3.2.6.	L'Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team (IFSNTT)	322
	<i>Conclusion</i>	327

3^{EME} PARTIE : LA CONSTRUCTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SECURITE ALIMENTAIRE : DECLINAISONS PROVINCIALES329

1.	LE PASSAGE DE LA POLITIQUE « UMBRELLA » DES INSTANCES CENTRALES AUX INSTANCES PROVINCIALES : LE CAS DU LIMPOPO.....	330
1.1.	<i>Les caractéristiques socio-démographiques</i>	331
1.2.	<i>Les caractéristiques socio-économiques</i>	333
1.3.	<i>La définition de la politique de sécurité alimentaire</i>	338
1.3.1.	Les programmes de sécurité alimentaire.....	344

1.3.1.1.	Production de volaille et d'œufs	345
1.3.1.2.	Aquaculture.....	346
1.3.1.3.	Parcelles horticoles.....	346
1.3.1.4.	Production laitière	347
1.4.	<i>Sekororo : agriculture vs sécurité alimentaire</i>	351
1.4.1.	La sécurité alimentaire à Sekororo : les cas des villages d'Enable, Turkey 1 et 2, Worceiter, Sofaya et Metz.....	356
1.4.2.	La dynamique socio-économique des villages analysés à Sekororo....	358
1.5.	<i>Les projets de sécurité alimentaire à Sekororo : le mythe du désir de l'accès à la terre vs la bataille pour l'accès à l'eau</i>	364
1.5.1.	L'accès à la terre.....	364
1.5.2.	L'accès à l'eau.....	368
1.5.3.	L'accès aux semences et aux engrais.....	370
1.5.4.	L'accès au savoir faire pour le développement de l'agriculture	372
1.6.	<i>IWMI et WV : partenariat ou concurrence du gouvernement municipal ?</i> ..	373
2.	LE PASSAGE DE LA POLITIQUE « UMBRELLA » DES INSTANCES CENTRALES AUX INSTANCES PROVINCIALES : LE CAS DU KWAZULU-NATAL	384
2.1.	<i>Les caractéristiques socio-démographiques</i>	384
2.2.	<i>Les caractéristiques socio-économiques</i>	385
2.3.	<i>La définition de la politique de sécurité alimentaire</i>	387
2.3.1.	Les causes qui favorisent la situation d'insécurité alimentaire	391
2.3.1.1.	Le chômage	391
2.3.1.2.	Le VIH/SIDA	392
2.3.1.1.	Le manque d'intérêt pour cultiver.....	393
2.3.1.2.	Les difficultés des institutions pour optimiser l'agriculture.....	395
2.4.	<i>La politique de sécurité alimentaire</i>	398
2.4.1.	Siyavuna : “we are harvesting”	403
2.4.2.	<i>Farming System Research/South Region</i> : une politique alimentaire pour le KZN ?	406
2.5.	<i>La dynamique des relations binationales dans la mise en œuvre des stratégies alimentaires</i>	411
2.5.1.	Les relations « inter-provinciales internationales » : le cas du gouvernement.....	412
2.5.2.	Les relations « inter-provinciales » : le cas du gouvernement de Fujian.. ..	413

3.	LE MULTI-LEVEL GOVERNMENT EN AFRIQUE DU SUD : LA DYNAMIQUE INTERSECTORIELLE ET LE JEU D'ACTEURS AUTOUR DE LA PPSA AU KWAZULU-NATAL ET AU LIMPOPO.....	414
3.1.	<i>La métaphore du prisme : une réflexion fondée sur les acteurs</i>	415
3.1.1.	Le gouvernement national : l'effet prismatique de la politique de sécurité alimentaire	417
3.1.2.	L'effet prismatique dans la définition de la politique alimentaire : une province, une interprétation différente	421
3.2.	<i>Les gouvernements provinciaux : politiques alimentaires construites avec et sans politique umbrella. Face à des politiques vraiment différentes ?</i>	424
3.2.1.	Le cas de la province du Limpopo.....	425
3.2.2.	Le cas de la province de KwaZulu-Natal	426
3.3.	<i>Les acteurs et les secteurs : le jeu de perceptions. Un acteur, une perception différente ?</i>	427
3.3.1.	Le cas de la province de KwaZulu-Natal	427
3.3.1.1.	La controverse DAEA/DOH-KZN : les enjeux de la coordination intersectorielle.....	429
3.3.1.2.	L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme du VIH/SIDA. Interprétations et perceptions : DOH-KZN vs DAEA	433
3.4.	<i>Les options pour un traitement inter-institutionnel de l'Afrique du Sud</i>	438
3.4.1.	L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme de la pauvreté : perceptions et interprétations des collectifs scientifiques et des ONG	444
3.4.2.	Le cas de la province de Limpopo	446
3.4.2.1.	L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme d'accès aux ressources : la perception et l'interprétation de la FAO	447
3.4.3.	L'insécurité alimentaire : la perception et l'interprétation du DoA Limpopo	449
3.5.	<i>L'action et l'interaction d'acteurs : l'effet noyau-dispersion</i>	452
3.6.	<i>Le multi-level governance : acteurs, secteurs et institutions en interaction</i>	454
	CONCLUSION GENERALE	459
1.1.	<i>« Thémata » : l'opposition des propositions empiriques</i>	460
1.2.	<i>Le pilotage de l'action publique</i>	464
1.3.	<i>La multi-level gouvernance : variable d'action publique ou référence d'intégration conceptuelle</i>	467

BIBLIOGRAPHIE	472
ANNEXES	500
1.1. <i>Entretiens : fermiers d'autosuffisance.....</i>	501
1.2. <i>Entretiens : commercial farmers</i>	526
1.2.1. Commercial farmers: land redistribution and food security issues	528
1.2.2. Entretiens : Theo de Jager, commercial farmer and member of National Executive of Agri South Africa.....	543
1.3. <i>Traditional authorities and local authorities: Enable, Sekororo (Limpopo), South Africa</i>	577
1.4. <i>Communal gardens</i>	581
1.5. <i>Cattle farmers.....</i>	583
1.6. <i>Recherche documentaire et entretiens réalisés du 21 avril au 21 septembre 2005 dans le cadre du premier séjour d'études en Afrique du Sud</i>	585
1.7. <i>Recherche documentaire et entretiens réalisés du 20 avril au 13 octobre 2006 dans le cadre du second séjour d'études en Afrique du Sud.....</i>	595
1.8. <i>Photographies</i>	598
1.8.1. Production agricole d'autosuffisance.....	598
1.8.2. Communal garden.....	600
1.8.3. Exploitation agricole : commercial farmers	601
1.8.4. Accès à l'eau	602

Table des abréviations

3Ms	<i>Money, Manpower and Market</i>
ACLA	<i>Advisory Commission on Land Allocation</i>
AFRA	<i>Association for Rural Advancement</i>
AgriBEE	<i>Agricultural Black Economic Empowerment</i>
AMPRIP	<i>Agricultural Marketing Promotion and Regional Integration Project</i>
ANC	<i>African National Congress</i>
ASPs	<i>Agricultural Starter Packs</i>
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque mondiale
CAADP	<i>Comprehensive Africa Agriculture Development Programme</i>
CASP	<i>Comprehensive Agricultural Support Programme</i>
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCPR	Pacte international relatif aux droits civils politiques
CESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
CGIAR	<i>Consultative Group on International Agricultural Research</i>
CIMMYT	<i>Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo</i>
CMB	<i>Consulting Business Movement</i>
COMESA	Marché commun pour l’Afrique de l’Est et Australe
CONAL	<i>Comision Nacional de Alimentos</i>
DAEA	<i>Department of Agriculture and Environmental Affairs</i>
DBSA	Development bank of Southern Africa
DFSC	<i>District Food Security Committees</i>
DFSC	Comité de sécurité alimentaire du district
DLA	<i>Department of Land Affairs</i>
DoA national	<i>Department of Agriculture national (South Africa)</i>
DoFS	<i>Directorate of Food Security</i>
DOH-KZN	Department of Health KwaZulu-Natal
DPLG	<i>Department of Provincial and Local Government</i>
ELDIS	Electronic Digital Systems
FANR	<i>Food, Agriculture and Natural Resources</i>
FAO	<i>Food and Agricultural Organisation</i> Organisation des nations unies pour l’alimentation et l’agriculture
FIVIMS-ZA	<i>Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems South Africa</i>
FMI	<i>Fonds monétaire international</i>
FSO	<i>Food Security Officers</i>
FSR	<i>Farming System Research</i>
GEAR	<i>Growth, Employment and Redistribution Programme</i>
GGP	<i>Gross geographic product</i>
GL	Gouvernement local
GN	Gouvernement national
GP	Gouvernement provincial
IDH	Indicateur du développement humain
IDP	<i>Integrated Development Plan</i>

IFP	<i>Inkhata Freedom Party</i>
IFPRI	<i>International Food Policy Research Institute</i>
IFSNP	<i>Integrated Food Security and Nutrition Programme</i>
IFSNTT	<i>Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team</i>
IFSS	<i>Integrated Food Security Strategy</i>
IPH	Indicateur de pauvreté humaine
ISRD	<i>Integrated Sustainable Rural Development Strategy</i>
ISRDP	<i>Integrated Sustainable Rural Development Programme</i>
ISRDS	<i>Integrated Sustainable Rural Development Strategy</i>
IWC	<i>Irrigation and Water Control</i>
IWMI	<i>International Water Management Institute</i>
KZN	<i>KwaZulu-Natal</i>
LDA	<i>Limpopo Department of Agriculture</i>
LFSAG	<i>Local Food Security Actions Groups</i>
LFSAG	Groupe d'action locale de sécurité alimentaire
LGDS	<i>Limpopo Growth and Development Strategy</i>
LGNF	<i>Local Government Negotiation Forum</i>
LRAD	<i>Land Redistribution for Agricultural Development</i>
LRPP	<i>Land Reform Pilot Programme</i>
MALA	<i>Ministry of Agriculture and Land Affairs</i>
MCWH	<i>Maternal, Child and Women's Health</i>
MDGs	<i>Millenium Development Goals</i> Objectifs du Millénaire pour le développement
MEC	<i>Member of executive council</i>
MLAR	<i>Market-led agrarian reform</i>
NAFU	<i>National African Farmers' Union</i>
NCOP	<i>National Council of Provinces</i>
NCU	<i>National Coordinating Unit</i>
NDA	<i>National Department of Agriculture</i>
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development/Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique</i>
NFCS	<i>National Food Consumption Survery</i>
NFSF	<i>National Food Security Forum</i>
NP	<i>National Party</i>
NPM	<i>National Programme Managers</i>
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONGs	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unis
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Programme d'ajustement structurel
PC	<i>Provincial Coordinators</i>
PCC	<i>Presidential Co-ordinating Council</i>
PCM	<i>Protein caloric malnutrition</i>
PFSF	<i>Provincial Food Security Forums</i>

PGDP	<i>Provincial Growth and Development Strategy/Programme</i>
PIB	Produit intérieur brut
PLAAS	<i>Programme for Land and Agrarian Studies</i>
PNUD	Programme des nations unies pour le développement
PPSA	Politique publique de sécurité alimentaire
PSC	Comité directeur provincial
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
RDC	République Démocratique du Congo
RDP	<i>Reconstruction and Development Programme</i>
RESIS	<i>Revitalization of Smallholder Irrigation Schemes</i>
RGS	Rapport global-sectoriel
RPFS	<i>Regional Programme for Food Security</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
SADCC	<i>Southern African Development Community Conference</i> Conférence pour la Coordination du Développement en Afrique Australe
SALGA	<i>South African Local Government Association</i>
SARPN	<i>Southern African Regional Poverty Network</i>
SELA	Système Économique de l'Amérique Latine
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
SLAG	<i>Settlement/Land Acquisition Grant</i>
SMA	Sommet mondial de l'alimentation
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide
SPFS	<i>Special Programme for Food Security</i>
SPRs	Commission de démarcation /délimitation d'États, provinces et régions
Stats SA STATSA	<i>Statistics of South Africa</i>
TBVC	Transkei, Bophuthatswana, Venda, Ciskei
TCCI	<i>Technical Committe on Constitutional Issues</i>
TST	<i>Technical support team</i> Équipe technique d'appui
UA	Union Africaine
UDF	<i>United Democratic Front</i>
UE	Union Européenne
VHR	Variétés améliorées à haut rendement
WV	<i>World Vision</i>

Table des figures

1 : État de l'alimentation en 1996.....	88
2 : Nombre des personnes sous-alimentées dans le monde en développement	114
3 : Sous-alimentation par région	114
4 : L'insécurité alimentaire dans le monde, 1999-2001	115
5 : L'insécurité alimentaire dans le monde, 1995-1997	116
6 : Progrès et reculs de la réduction de la faim de 1990-92 à 2001-03	117
7 : Personnes sous-alimentées 2001-03	120
8 : Personnes sous-alimentées, 1999-2001	120
9 : Personnes sous-alimentées vs Objectif du SMA.....	123
10 : Pays africains nécessitant une aide alimentaire extérieure d'urgence.....	126
11 : Progression de l'état d'insécurité alimentaire 1990-92/2001-03	127
12 : Personnes sous-alimentées : progrès et reculs des pays d'Afrique sub-saharienne ..	128
13 : L'état d'insécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne par sous-région.....	130
14 : Production céréalière : première prévision pour 2006	131
15 : Situation des importations céréalières des pays à faible revenu et déficit	136
16 : Besoins estimés d'importations céréalières alimentaires 2004-05.....	137
17 : Besoins estimés d'importations céréalières alimentaires	138
18 : Secteurs producteurs des denrées	168
19 : IFSNP : programmes, départements et secteurs.....	187
20 : Structure de l'IFSNP	188
21 : Insécurité alimentaire et réforme foncière en Afrique du Sud.....	202
22 : Insécurité alimentaire, malnutrition, sous-nutrition et VIH/SIDA en Afrique du Sud	203
23 : Structure du "Department of Health" au niveau national.....	205
24 : Insécurité alimentaire et pauvreté en Afrique du Sud	207
25 : Dynamique gouvernementale sud-africaine.....	212
26 : Types de multi-level governance	214
27 : Population des bantoustans 1970-1980	217
28 : Territoires de concentration raciale et des homelands	254
29 : La structure et l'organisation du Land Reform Pilot Programme	261
30: Participation des trois sphères de gouvernement dans la définition du problème foncier.....	266

31 : Les rôles et les tâches concurrentiels : DLA national et DLA (et similaires) provinciaux	269
32 : Les acteurs impliqués dans la définition et la formulation de la politique foncière	293
33 : Nombre et proportion, par province, de personnes développant l’agriculture comme moyen d’accès à l’alimentation (crise alimentaire 1992).....	313
34. Structure du Department of Agriculture, Afrique du Sud.....	314
35 : Organigramme du Directorate of Food Security	317
36 : Direction de la sécurité alimentaire du Department of Agriculture, au niveau du gouvernement national.....	319
37 : Caractéristiques socio-démographiques au Limpopo	331
38 : Division géographique de la province du Limpopo par Districts.	332
39 : Contribution par secteur au PIB de la province	333
40 : Projection d’emploi dans le secteur d’agriculture commerciale dans la province de Limpopo.....	337
41 : Contribution agricole pendant l’année 2000 par District -Gross Geographic Product (GGP)– dans la province de Limpopo	337
42 : Priorités du LDA : Sécurité alimentaire, sixième place	339
43 : Structure administrative du Department of Agriculture de Limpopo.....	340
44 : Estimation de la population par âge et par genre	358
45 : % de personnes entre 15-45 ans atteintes par le VIH (par province en Afrique du Sud)	360
46 : % de prévalence, par districts, des personnes atteintes par le VIH en étape prénatale, 2006	361
47 : Olifants River. Catchement B72A.....	376
48 : Accès à l’eau (considérations par distance foyer-robinet public).....	383
49 : Caractéristiques socio-démographiques au KwaZulu-Natal	384
50 : Division géographique et administrative au KZN.....	385
51 : Pourcentage de la population en situation de chômage : 2001-2007	385
52 : Raisons principales pour développer l’agriculture à petite échelle au KZN	387
53 : Réponses des experts.....	390
54 : Structure /organisation du DAEEA-KwaZulu-Natal	400
55 : South Region-KwaZulu-Natal.....	401

56 : Métaphore du prisme : fait social-circonstances-interprétation.....	416
57 : Insécurité alimentaire : perception du DoA national.....	418
58 : Insécurité alimentaire : perception du DoA (gouvernement N. Mandela).....	419
59 : Malnutrition : facteur ajouté à la perception de l'insécurité alimentaire	420
60 : Signification de la sécurité alimentaire : acteurs et référentiels	423
61 : Politiques de sécurité alimentaire provinciales face à l'IFSNP	425
62 : Perception sur l'idée de sécurité alimentaire du DAEA et de <i>South Region</i>	427
63 : Environnement (circonstances) influençant la politique alimentaire de KZN.....	429
64 : VIH/SIDA : cause et conséquence de l'insécurité alimentaire	430
65 : Malnutrition : insécurité alimentaire	436
66 : L'univers du VIH/SIDA : déterminants, impacts et réponses.....	439
67 : Relation intrinsèque entre (in)sécurité alimentaire et HIV/AIDS.....	445
68 : Insécurité alimentaire : perception de la FAO	448
69 : Insécurité alimentaire : perception du DoA Limpopo	450
70 : L'effet noyau-dispersion de la politique alimentaire	453
71 : Effet pyramidal : construction de la politique alimentaire	455

Photographies

Photo 1 : Famille Monyela. House garden.	598
Photo 2 : Mme Majepe Mosana (à droite). Production d'autosuffisance.	598
Photo 3 : Ms Dorah Ratheko. House garden : production agricole limitée.....	599
Photo 4 : House garden. Production agricole limitée.....	599
Photo 5 : Communal garden. Enable / Irrigation goutte à goutte.	600
Photo 6 : Exploitation agricole de papayes.	601
Photo 7 : Container public d'eau. Distribution communale.	602
Photo 8 : Borehole. Agriculture d'autosuffisance.....	602
Photo 9 : Irrigation : système goutte à goutte/ communal garden à WV, Enable	603
Photo 10 : Workshop à Metz. <i>Game play</i> : gestion de l'eau	603

"Debo enseñarme a mí mismo a desconfiar de ese peligroso sentimiento o convencimiento intuitivo de que yo soy quien tiene razón. Debo desconfiar de ese sentimiento por poderoso que pueda ser. De hecho, cuanto más poderoso sea, más debo recelar de él, porque cuanto más poderoso sea, mayor será el peligro de que pueda engañarme a mí mismo; y, con ello, el peligro de que pueda convertirme en un fanático intolerante".

Karl Popper.

Introduction

Dans la ligne du temps de l'histoire, l'année 1994 demeure un moment fort de la vie politique de « la nouvelle Afrique du Sud »¹. Cette date a particulièrement marqué le *continuum* historique de ce pays à tel point qu'on en entend souvent parler en termes de temporalité comme l'« avant Mandela » et « l'après-Mandela »². L'« avant Mandela » évoque surtout la période de l'Apartheid institué en 1949 avec la prise du pouvoir par le *National Party* qui y demeurera jusqu'en 1991, année où l'Apartheid fut officiellement aboli. L'« après-Mandela » fait référence, dans le *continuum* historique, à « la naissance de la nouvelle Afrique du Sud [qui] passe par une déconstruction législative, territoriale, mais également symbolique des fondements de l'Apartheid, et par l'adoption de nouveaux symboles, destinés à offrir de l'Afrique du Sud, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières, l'image d'une nation multiethnique, pluriculturelle et pluri-identitaire, en pleine acceptation, exhibition et célébration de ses différences »³.

Après 1994, la « *rainbown nation* »⁴ (la « nation arc-en-ciel »⁵) s'engage à remodeler le visage du pays pour passer d'une Afrique du Sud « compartimentée »

¹ La caractéristique « nouvelle » attribuée à l'Afrique du Sud est fondée sur le nouveau rapport de forces politiques et raciales qui a commencé à voir le jour en 1990 et qui a été mis à l'épreuve en avril 1994 avec le déroulement des premières élections démocratiques dans ce pays. Dominique Darbon explique ainsi : « le 2 février 1990, le président sud-africain Frederik W. De Klerk annonçait à des députés médusés la législation des mouvements et partis interdits, la libération des prisonniers politiques, y compris Nelson Mandela, et l'engagement du gouvernement à organiser le plus rapidement possible un processus de négociation avec les mouvements représentatifs de l'opposition. Depuis lors, et en un peu plus de deux ans, la physionomie politique du pays a profondément changé. Non seulement les textes de base de l'ensemble législatif extrêmement complexe de l'Apartheid ont été retirés les uns après les autres mais, pour la première fois, le pouvoir blanc a reconnu qu'il devait associer à la construction d'une nouvelle Afrique du Sud l'opposition non blanche désormais légalisée ». Voir, Dominique Darbon, « La « fin du commencement » », in : *Sortir de l'Apartheid*, Martin, Denis-Constant, Editions Complexe, 1992, p. 31.

² Titre faisant d'ailleurs l'objet d'un ouvrage dirigé par Dominique Darbon, qui rend compte des enjeux et des défis sociopolitiques et territoriaux auxquels l'Afrique du Sud a été confrontée durant la période du gouvernement de N. Mandela, de même que des défis que la présence de l'Afrique du Sud démocratique supposait poser au continent africain et aux organisations régionales d'Afrique Australe, notamment la *Southern African Development Community*. Voir Dominique Darbon, *L'après Mandela : enjeux sud-africains et régionaux*, Karthala, Paris, 1999.

³ Dominique Lanni, *Afrique du Sud : Naissance d'une nation plurielle*, Éditions de l'aube, Saint-Etienne (France), 1997, pp. 58-59.

⁴ Desmond Tutu a employé ce terme pour parler symboliquement de la diversité raciale, linguistique, et culturelle qui caractérise et donne sa spécificité à l'Afrique du Sud. Voir John Allen, *Desmond Tutu : Rabble-Rouser for Peace. The Authorized Biography*, Lawrence Hill Books, USA, 2006.

⁵ Dominique Lanni perçoit et décrit l'arc-en-ciel comme le symbole qui « renvoie à la méditation, au passage d'un monde à un autre, d'un temps à un autre. Mais l'arc en ciel préfigure également le langage, l'échange, la relation entre les hommes, la matérialisation de l'union et de l'alliance. (...) En Afrique du Sud, politiques et médias l'ont investi d'une fonction particulière, celle de représenter la réconciliation entre les différents groupes ethniques, culturels, identitaires, entre les différents gens de couleurs qui peuplent désormais son sol, quand bien même, paradoxalement, les couleurs d

à une Afrique du Sud réunifié et réconciliée. Pour le nouveau gouvernement, celui de l'ANC, cela signifiait notamment la déconstruction des lois d'Apartheid et la mise en œuvre de procédures de reconstruction et de développement pour mieux définir les traits de la « nation arc-en-ciel ». C'est ainsi que le gouvernement de N. Mandela a mis en place des lois et des programmes (le *Reconstruction and Development Programme* –RDP-⁶ et le *Land Redistribution Programme*⁷ parmi d'autres) afin de construire une politique de redistribution soutenue et réduire les inégalités héritées de l'Apartheid.

Parmi ces inégalités, le problème d'accès à la nourriture, soit par le manque de moyens financiers, soit par le manque de ressources matérielles et naturelles, est rapidement devenu un sujet d'intérêt au sein du gouvernement national, des gouvernements provinciaux et locaux. La construction de la politique alimentaire a connu deux phases de développement. La première, durant le mandat de N. Mandela, correspond à l'élaboration de la notion de sécurité alimentaire dans le contexte sud-africain et à l'élaboration de la représentation que les acteurs se font de la réalité alimentaire du pays. Lors de la deuxième phase, qui se déroule pendant le mandat de Thabo Mbeki, l'institutionnalisation et la mise en œuvre de la politique alimentaire prennent une forme plus concrète.

Pendant le mandat de N. Mandela, l'enjeu alimentaire s'est inscrit dans les objectifs des programmes des instances gouvernementales, des acteurs internationaux (FAO) et nationaux (les communautés épistémiques et les ONG), lesquels se sont fait une représentation du problème qui différait peu de celle des acteurs participant à la construction de la politique alimentaire sud-africaine. À l'origine, cette représentation fut construite sur la base du principe *cause-effet* qui accordait une place importante au problème de la pauvreté et à la réforme de redistribution foncière. En ce qui concerne le gouvernement national sud-africain et ses gouvernements provinciaux, les départements d'agriculture en particulier, qui ont pour attribution de développer les politiques de sécurité alimentaire, signalaient la relation incontournable entre le problème d'insécurité alimentaire

l'arc-en-ciel soient ordonnées et hiérarchisées et que de leur mélange resplendisse le blanc immaculé ». Voir, D. Lanni, 1997, *op cit.*, pp. 63-64.

⁶ Voir 2 : 2 ; point 3.2.1

⁷ On approfondit ce sujet dans la section 2 : 3 ; 3.1.

(touchant 35% de la population sud-africaine) et les problèmes d'accès à la terre et la perte des droits de propriété foncière (soit pour le logement, soit pour le développement d'activités agricoles⁸).

Cependant, si les instances du gouvernement ont accordé une place au problème alimentaire, c'est principalement du fait de la politisation de la réforme foncière qui a pris une ampleur majeure dans les objectifs de ces deux gouvernements. De fait, la politique foncière qui opposait (et qui oppose toujours) les *commercial farmers* aux Sud-africains noirs des zones rurales (non exclusivement mais majoritairement) fut pour le gouvernement un *catalyseur* aussi bien pour les problèmes relatifs à l'accès à la terre que pour d'autres problèmes sociaux tout aussi sensibles comme la pauvreté, le chômage et l'accès à l'eau.

Notons que si l'enjeu foncier a contribué à mettre en évidence le problème alimentaire, la présence et l'intervention des institutions internationales a garanti une régularité du problème dans l'agenda politique du gouvernement national et plus encore dans celui des gouvernements des provinces. Ce qui veut dire que pendant le gouvernement de N. Mandela, l'insécurité alimentaire est restée présente d'une part grâce à une volonté politique intergouvernementale, intra-sectorielle et interinstitutionnelle qui suggérait l'intégration des actions au service de la sécurité alimentaire aux programmes gouvernementaux ; d'autre part, en raison des contraintes liées à l'adoption, de la Déclaration de Rome (1996). Malgré tout, le sujet est resté un peu un retrait compte tenu de l'ampleur de l'enjeu foncier, particulièrement au niveau du gouvernement national.

Ce ne sera que pendant le mandat de T. Mbeki que la question de l'insécurité alimentaire entrera dans une période de révision au sein du *Department of Agriculture* aboutissant à la construction d'une stratégie de référence (*Integrated Food Security Strategy (IFSS), 2002*) qui s'ajoutait à la mobilisation des acteurs et des secteurs participant et agissant sur ce problème (conférences, ateliers, recherches et publications, programmes locaux).

⁸ Dans la section 2 : 3, on approfondit la représentation *cause-effet* selon laquelle la « sécurité alimentaire » deviendra une réalité pour les Sud-africains noirs à condition que la politique de « redistribution foncière » ait lieu en Afrique du Sud. Cette idée s'est imposée durant le gouvernement de N. Mandela (voir 2 : 3 ; 3.1.4) et s'est accentuée durant le mandat de T. Mbeki (voir 2 : 3 ; 3.1.5).

Pourtant, les problèmes de coordination et d'harmonisation des objectifs entre les trois niveaux du gouvernement et surtout entre les départements de chaque niveau du gouvernement ont rapidement constitué un handicap pour agir de façon concrète sur le problème alimentaire. C'est pourquoi le gouvernement national a fait évoluer sa politique. On est passé de l'IFSS à un programme plus intégré et global dans ses objectifs, mais aussi plus précis dans sa structure institutionnelle : l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* (IFSNP). Bien que ce document n'ait pas changé l'approche *cause-effet* dans le traitement du problème alimentaire, il a ouvert plusieurs axes pour aborder la question. Les causes du problème alimentaire ne résidaient plus simplement dans le foncier, lequel n'était donc plus le seul moyen de le résoudre.

1. La question alimentaire en Afrique du Sud : un terrain favorable pour une étude nationale-régionalisée

C'est dans le contexte des démarches du gouvernement national pour construire une politique *umbrella* et sous l'égide de ces questionnements que nous nous sommes rendue en Afrique du Sud pour la première fois pendant l'hiver 2005, où nous avons été accueillie par le *French Institute of South Africa* à Johannesburg.

Cette première exploration du terrain s'inscrit dans la continuité de l'intérêt que nous portons à la question alimentaire depuis des travaux de recherche réalisés au cours d'une licence et un master en Relations Internationales. Cela étant dit, le cadrage disciplinaire avait alors conduit notre analyse à privilégier l'approche de la coopération et l'intégration régionales⁹. En nous concentrant sur la politique alimentaire élaborée par la SADC, nous avons tenté de saisir et caractériser les avantages possibles que ce modèle « coopératif » et « intergouvernemental » pouvait apporter en termes de compréhension et de gestion du problème alimentaire. Quelques-unes des premières conclusions issues du passage en revue de la documentation sur le sujet ont mis en évidence des problèmes de coordination entre les instances de cette organisation régionale africaine ; de surcroît, des difficultés inhérentes à la construction des canaux nécessaires se sont manifestées, ce qui empêchait une diffusion adéquate des objectifs régionaux en matière de sécurité alimentaire vers chacun des États membres de la SADC.

Dans le mémoire de master spécifiquement, nous nous sommes intéressée au cas particulier du Zimbabwe en tant que pays coordinateur des secteurs agricole et alimentaire de la SADC. Le cœur thématique de cette recherche reposait sur l'analyse des mécanismes dont la SADC en général et le Zimbabwe en particulier se servaient pour promouvoir et soutenir des programmes de sécurité alimentaire pour les pays membres de l'organisation. Or, si nous avons abordé certains

⁹ Berumen Colin, Noemi Paulina, *Comunidad de Desarrollo para Africa Austral (SADC): límites y alcances de una organización regional intergubernamental*, Mémoire de licence, FCPyS-UNAM. México, D.F., 2001. Voir aussi : *La Comunidad de Desarrollo para Africa Austral (SADC) frente al problema de la inseguridad alimentaria: el caso de Zimbabwe*, Mémoire de Master, Centro de Estudios de Asia y Africa, El Colegio de México; México D.F., 2003.

éléments qui définissaient le Zimbabwe en matière d'(in)sécurité alimentaire, nous n'avons pas pour autant pu appréhender la dynamique de la politique alimentaire du pays. Autrement dit, cette analyse-là ne nous permettait pas de mettre en évidence les référents dont le Zimbabwe se servait pour rendre compte de la complexité des réalités des quatorze pays membres de la SADC, chacune d'entre elles étant, en outre, très « compartimentée ». Une analyse de ces spécificités, estimions-nous, devait permettre d'élaborer une notion de sécurité alimentaire susceptible d'être répandue et appropriée par les gouvernements des différents pays envisageant à terme un projet de politique alimentaire homologuée, harmonisée et coordonnée.

Plus largement, si la construction et la mise en œuvre de la politique alimentaire illustrée par le cas sous-régional africain dévoilait quelques contradictions et difficultés de communication interétatique, le cadrage de la coopération internationale ne permettait pas de distinguer la dimension et le rôle que chacun des pays membres accordait à la sécurité alimentaire et, par voie de conséquence, la manière dont leurs perceptions, leurs actions et même leurs *omissions* contribuaient au processus et au développement de la politique alimentaire régionale. Finalement, cette approche internationaliste ne permettait pas non plus d'identifier les référentiels utilisés par chacun des pays, encore moins ceux utilisées par les acteurs/secteurs au sein de chacun des espaces nationaux et locaux. C'est pourquoi notre attention s'est déplacée d'une étude sous-régionale continentale africaine vers une étude nationale-régionalisée.

Par ailleurs, s'il fallait choisir un pays membre de la SADC pour être au centre de la nouvelle étude, tout portait naturellement à choisir le Zimbabwe pour les raisons avancées plus haut. Cependant, en 2005 et alors que nous étions en Afrique du Sud, la politique de redistribution foncière de ce pays est entrée dans une phase plus radicale : la décision unilatérale du gouvernement de Robert Mugabe d'entreprendre l'expropriation des terres agricoles, en les retirant des mains des *commercial farmers* (des Blancs zimbabwéens), a créé dans ce pays une tension entre le gouvernement et les *commercial farmers* qui s'est étendue dans tous les domaines : une tension sociale liée d'une part à l'opposition historique et économique entre ces derniers et les « zimbabwéens sans terre » et d'autre part à la

migration des populations vers les pays voisins, notamment l’Afrique du Sud ; une tension politique reposant d’un côté sur la confrontation entre les partis ZANU-PF et le *Mouvement for Democratic Change* et de l’autre, sur la condamnation de la communauté internationale et la suspension indéfinie du *Commonwealth* ; enfin, une tension économique importante liée à la hausse des prix des denrées, la montée en flèche du chômage et l’hyper inflation.

Tous ces éléments auraient pu, bien sûr, être très riches pour notre analyse. Malheureusement, nous rendre dans ce pays était impossible compte tenu de la tension qui y régnait. Nous sommes donc restés à Johannesburg avec l’idée de poursuivre notre étude de la redistribution foncière en nous « rabattant » sur l’Afrique du Sud.

Dans ce pays, en effet, ce processus était l’objet de discussions aussi vives et acharnées qu’au Zimbabwe mais avec la nuance essentielle qu’en Afrique du Sud, ce processus s’est développé dans le cadre d’un accord entre les acteurs afin de fonder la politique publique foncière sur une négociation. À partir de ce moment, nous avons donc réorienté notre étude en gardant le cap d’analyse des politiques publiques mais en choisissant l’Afrique du Sud pour mener l’étude nationale-régionalisée.

Il convient ici de signaler que, bien que nous ayons concentré nos recherches documentaires préalables sur le cas zimbabwéen, nous avons toujours été invitée à faire la comparaison avec le cas sud-africain et sa politique de redistribution foncière, de sorte que le changement de pays n’a pas énormément affecté le déroulement de l’étude à ce stade. Cela étant dit, nos informations sur une « politique alimentaire sud-africaine » ne nous permettaient guère d’établir autre chose que l’autosuffisance de ce pays en matière alimentaire et l’importance que le gouvernement accordait au rôle des *commercial farmers* dans leur rôle de producteurs de denrées pour le pays et pour la vente dans les pays voisins de la SADC. En somme, on s’interrogeait sur tout, ou presque, ce qui constitue une politique alimentaire.

Une des premières questions qui émergeait était : Existe-t-il une politique alimentaire en Afrique du Sud ? Mis à part les instances gouvernementales, nous voulions également savoir qui étaient les acteurs participant à l’élaboration de la

notion de sécurité alimentaire dont le pays se sert pour construire sa politique. Quels étaient les référentiels à partir desquels le gouvernement national, les gouvernements provinciaux et locaux abordaient le problème alimentaire ? Et une fois ce cadre nominal posé, il s'avérait nécessaire de comprendre, d'après le gouvernement et les acteurs concernés par une telle politique, qui était considéré en situation d'insécurité alimentaire en Afrique du Sud. Quelles étaient les actions que le gouvernement avait conduites jusqu'ici pour répondre à ce problème ? Et enfin, bien sûr, y avait-il une influence de la politique de redistribution foncière sur la construction de la politique alimentaire sud-africaine ?

1.1. L'enjeu alimentaire en Afrique du Sud : des dimensions régionalisées différentes

Notre premier séjour de recherches en Afrique du Sud nous a montré ce pays comme un terrain propice pour étudier la dynamique gouvernementale face à des enjeux alimentaires. Toutefois, notre très récente décision de nous concentrer sur ce pays présentait un fort désavantage compte tenu du fait que nos recherches documentaires préalables sur le sujet étaient parties sur la voie de la redistribution foncière. En réalité, ce raccourci presque accidentel de notre part a fait qu'une bonne partie de ce séjour s'est trouvée orientée presque uniquement vers une seule piste : le binôme redistribution foncière (transfert des terres des *commercial farmers* vers les Sud-africains noirs « historiquement désavantagés ») - sécurité alimentaire. Néanmoins, cette piste a vite montré que l'insécurité alimentaire n'était pas un enjeu qui s'imposait partout dans le pays et qu'il y avait des espaces territoriaux déjà ciblés par le gouvernement à l'aide de la FAO : c'était le cas des provinces de l'Eastern Cape, du KwaZulu-Natal et du Limpopo.

Ces provinces sont des territoires historiquement constitués par des *homeland* dont les populations sont définies par les gouvernements post-apartheid comme les « Sud-africains historiquement désavantagés » qui ressentent encore les effets des lois d'Apartheid : la dépossession de leurs terres, la pauvreté et la malnutrition. C'est ainsi que nous nous sommes intéressée aux populations rurales, notamment parce que nous présupposons qu'elles restaient attachées à la terre soit pour des raisons de logement soit pour des raisons de production agricole, mais

aussi parce qu'il apparaissait nécessaire de savoir jusqu'à quel point elles tenaient compte de la redistribution foncière comme moyen d'améliorer leurs conditions d'insécurité alimentaire.

Au cours de notre recherche par le biais d'entretiens menés avec des institutions du gouvernement national et des chercheurs sur place appartenant à des communautés épistémiques de nature différente, il nous est apparu que la question foncière n'était qu'un des facteurs parmi d'autres auxquels l'enjeu alimentaire était lié. D'autres enjeux sociaux comme le chômage, le faible revenu, les maladies chroniques (concrètement le VIH/SIDA), les problèmes d'accès aux ressources (terre, eau, engrais) se sont fait jour. De toute évidence, il convenait d'élargir notre gamme d'acteurs, de secteurs et de facteurs qui pouvaient aider à analyser l'enjeu que représentait l'insécurité alimentaire pour l'Afrique du Sud rurale. Cette gamme de références s'est peu à peu dessinée grâce à nos séjours de recherche documentaire et à la réalisation d'entretiens dans les provinces du Limpopo et du Western Cape (premier séjour) ainsi que dans celles du KwaZulu-Natal et de l'Eastern Cape (deuxième séjour au cours de l'hiver 2006).

En effet, notre recherche dans ces provinces nous a donné la possibilité de comprendre que la *sécurité alimentaire* en Afrique du Sud est une « priorité » pour les gouvernements national et provincial dans le discours et dans l'élaboration des programmes à mettre en œuvre. Cependant, les gouvernements locaux n'accordent pas la même importance à cette politique, du moins pas autant qu'à celle qui se dégage des cadres national et provincial, ou encore des cadres d'engagement international (Conférence de Rome –1996- et Objectifs du millénaire pour le développement –OMD-).

La façon de percevoir et de traiter l'enjeu alimentaire met donc en lumière les conflits de relations entre les gouvernements national, provincial et local dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, particulièrement celle de la sécurité alimentaire dans laquelle le gouvernement provincial joue un rôle très important. Pourtant, le gouvernement provincial n'est qu'une des pièces de l'ensemble d'acteurs de la politique alimentaire qui œuvrent dans les provinces sud-africaines. D'autres acteurs tels que des organisations internationales onusiennes, des organisations régionales continentales, des organisations non

gouvernementales, la société civile et les communautés épistémiques se révèlent être des pièces importantes du puzzle de l'enjeu alimentaire car ils participent aussi à la construction de la politique de sécurité alimentaire avec leurs propres représentations, interprétations et référentiels. Certes, il peut y avoir coïncidence d'éléments entre les acteurs mais cela n'est pas nécessairement partagé ni associé à un même projet qui envisage la sécurité alimentaire de manière homologuée et coordonnée dans chacune des provinces.

C'est pour cette raison qu'une étude comparative entre deux provinces sud-africaines s'imposait à nos yeux sur la base de quelques éléments semblables : des provinces où les populations rurales sont identifiées comme étant en situation d'insécurité alimentaire, où l'agriculture d'autosuffisance est une des activités principales des personnes considérées en situation de pauvreté et où la politique de redistribution foncière se trouve au cœur du débat de la sécurité alimentaire.

Le Limpopo et le KwaZulu-Natal sont deux provinces qui réunissent ses caractéristiques. Il est tout aussi important de noter que si elles coïncident dans ces circonstances, des différences significatives apparaissent dans le processus de construction et de mise en œuvre de leur politique alimentaire, notamment dans la manière dont elles perçoivent l'enjeu alimentaire, la façon dont elles l'interprètent, les référentiels qu'elles empruntent, s'approprient et/ou créent, la dispositions des moyens pour mettre en œuvre leurs politiques, la différence d'acteurs et de secteurs participant à la politique provinciale.

Cette étude comparative montre donc sa pertinence dans le fait qu'elle nous aide à identifier et à mettre en évidence les nuances qui font de l'Afrique du Sud, au dire du propre gouvernement et de la FAO, un pays autosuffisant au niveau national mais avec des problèmes alimentaires localisés (régionalisés). D'autre part, elle contribue à décrypter les relations intergouvernementales entre les trois niveaux du gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, à comprendre le rôle que chacun d'entre eux joue dans ce processus ainsi que les contradictions et les conflits auxquels ils sont confrontés. En un mot, cette étude interprovinciale prétend dévoiler la dynamique des acteurs et leurs interactions autour du problème alimentaire.

On attendra en outre qu'elle nous conduise vers des éléments explicatifs des circonstances et des enjeux qui font de l'insécurité alimentaire un problème qui *semble ne pas pouvoir se résoudre*, ceci d'autant moins qu'il est aggravé par d'autres enjeux sociaux tels que la pauvreté, le chômage, le VIH/SIDA, le faible accès aux revenus et aux ressources productives et naturelles telles que la terre et l'eau.

À titre d'hypothèse, ces visions partagées et territorialisées nous amènent à croire que la politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud est souvent mise à l'épreuve de l'enchevêtrement des enjeux sectoriels et territoriaux qui révèlent la complexité de l'action publique dans un environnement régionalisé, comme cela peut être le cas des provinces sud-africaines du Limpopo et du KwaZulu Natal.

2. L'insécurité alimentaire : réalité complexe nécessitant une boîte à outils d'analyse diversifiée

L'enjeu alimentaire est avant tout un problème qui présente plusieurs facettes d'analyse compte tenu de l'emboîtement d'acteurs de nature différente qui se situent à des échelles de gouvernement diverses. Dans le même sens, notons aussi sa particularité qui consiste à être relié à d'autres politiques qui comprennent elles-mêmes des acteurs à différents niveaux du gouvernement, autant au niveau national qu'international. De fait, les politiques alimentaires ne suivent pas une séquence coordonnée dans le temps. Elles cohabitent avec d'autres politiques, avec des circonstances sociales, politiques et économiques très variables, d'où la nécessité de bien situer dans le temps notre recherche.

2.1. Temporalité sud-africaine, 1994-2008 : une période déterminante

Notre recherche s'insère dans plusieurs périodes historiques qui suivent une dimension internationale et une dimension nationale sud-africaine.

La première période évoque la dimension internationale à la fin de la Seconde Guerre mondiale, moment à partir duquel le processus d'élaboration de la notion de sécurité alimentaire et la création de ses référentiels au niveau international, notamment au sein de l'Organisation des Nations unies, se mettent en place et deviennent un sujet universel. Bien que ce processus continue à évoluer, deux événements peuvent toutefois clôturer cette première période de référence, à savoir l'engagement des gouvernements à éradiquer la faim et la malnutrition dans le monde (Déclaration de Rome, 1996) et le Sommet du Millénaire qui engageait les gouvernements à éliminer l'extrême pauvreté d'ici à 2015 (Objectifs du Millénaire pour le développement, 2000).

La deuxième période, de dimension nationale, s'inscrit dans le contexte de l'Afrique du Sud. Elle correspond dans un premier temps à la trajectoire de mise en place de lois territoriales pendant la période d'Apartheid ; dans un deuxième

temps, nous retraçons le processus de négociation pour la mise en place du gouvernement démocratique (1994) en soulignant la négociation de la régionalisation qui a donné lieu à la mise en place de la provincialisation sud-africaine (1992-1993). Ces nouveaux espaces territoriaux, administratifs, sociaux, politiques et économiques hétérogènes présentent en effet un intérêt particulier dans le développement de notre recherche.

Enfin, notre dernière période d'analyse sur laquelle nous nous concentrerons plus concrètement correspond au début du mandat de Nelson Mandela (1994) et s'arrête avec la démission de Thabo Mbeki avant la fin de son deuxième mandat (2008). Dans le contexte de la nouvelle Afrique du Sud, entre 1994 et 2008, l'enjeu alimentaire a peu à peu trouvé une place dans les projets de développement national. Parfois très dépendante de la politique foncière, la politique de sécurité alimentaire défend néanmoins sa singularité et revendique l'importance d'autres enjeux sociaux auxquels elle est liée, à savoir la pauvreté et le VIH/SIDA. Cette période est déterminante dans notre analyse car elle montre non seulement le processus de construction de cette politique en soi, mais elle révèle aussi un ensemble de représentations diverses sur le problème alimentaire ; des secteurs très différents se trouvent réunis, ce qui a parfois mis en cause l'efficacité des démarches gouvernementales.

C'est pendant le deuxième mandat de T. Mbeki que nous nous sommes rendue en Afrique du Sud où nous avons été témoin de la manière dont une partie de la politique alimentaire sud-africaine se construisait. Nous y avons vu de près les contradictions et les conflits institutionnels, nous y avons rencontré des acteurs (locaux, nationaux et internationaux) vivement impliqués soit dans la construction cognitive de la politique, soit dans sa définition institutionnelle et dans sa mise en œuvre. Enfin, nous avons également été témoin des difficultés des familles à nourrir convenablement leurs enfants, leurs « anciens » et leurs malades chroniques (VIH/SIDA). D'où l'intérêt d'analyser cette période qui nous semble particulièrement révélatrice des difficultés auxquelles toute politique peut être confrontée.

En ce qui concerne l'analyse de notre politique d'étude, nous nous appuyerons sur trois approches : l'analyse des politiques publiques, l'analyse de la gouvernance multi-niveaux et la métaphore du prisme.

2.2. L'approche par les politiques publiques

Sous la formule générale d'analyse de politiques publiques¹⁰ qui se distingue par la « mobilisation des paradigmes », un ensemble de concepts et de méthodes d'analyse est mis à disposition pour participer « à la compréhension des changements de toutes les sociétés contemporaines et de leur régulation »¹¹. Comme le soulignent P. Lascoumes et P. Le Galès, « les concepts et méthodes d'analyse de l'action publique ne relèvent pas d'une épistémologie particulière, ils reprennent les grands paradigmes des sciences sociales. La sociologie, la sociologie politique, l'économie, l'histoire, le droit contribuent à l'analyse des politiques publiques »¹².

L'évolution du cognitif de l'approche par les politiques publiques allant de la définition de H. Laswell, lequel centre son analyse sur le principe *Who gets what, when and how* ?¹³, jusqu'à celle de P. Muller, pour qui les politiques publiques sont une forme d'institutionnalisation de la division du travail gouvernemental, en passant par la définition de J. C. Thoenig¹⁴, qui met en avant les interventions d'une autorité investie de la puissance publique et de la légitimité

¹⁰ Pour quelques auteurs il est difficile de situer historiquement le point de départ des politiques publiques (Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2007, p. 7) ; d'autres auteurs n'hésitent pas à le situer au cours des années 1930, (aux États-Unis dans le contexte du *New Deal*). Ainsi, Daniel Kübler et Jacques de Maillard soulignent qu'à cette époque les travaux d'intervention publique du gouvernement fédéral américain avaient pour objectif de « comprendre pour agir » afin « d'aider les décideurs à faire les bons choix politiques ». Ce processus plutôt pragmatique a conduit à « institutionnaliser les *policy sciences* », approche notamment développée par Harold Laswell. D. Kübler et J. De Maillard expliquent que cette approche a suscité de l'intérêt au cours des années 1960 dans les universités américaines qui ont consacré leurs études à l'« action gouvernementale ». L'étude de politiques publiques a eu lieu en France au milieu des années 1970 et le milieu des années 1980 et s'est caractérisée par une approche qui dépasse l'analyse par « l'action gouvernementale » en privilégiant plutôt « une perspective de sociologie de l'État » afin de montrer une vision plus réaliste de l'action de l'État, c'est-à-dire « comment ce dernier est travaillé par des tensions contradictoires ». Voir D. Kübler et J. de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2009, pp. 9-10.

¹¹ *Ibid.*, 2009, p. 8.

¹² P. Lascoumes et P. Le Galès, 2009, *op cit.*, p. 8.

¹³ D'après P. Lascoumes et P. Le Galès, H. Laswell conçoit « les politiques publiques comme des choix des clientèles, et par contre-coup de victimes. [H. Laswell] a abordé ce type d'analyse comme une science de l'action qu'il intitule *Policy Science*. Il s'agissait de comprendre par des approches multidisciplinaires, quels sont les problèmes publics qui doivent être traités par l'autorité politique et comment. Cette *Policy Science* se devait d'être normative, c'est-à-dire dégager de bons modèles de régulation ». Voir P. Lascoumes et P. Le Galès, 2009, *op cit.*, p.10.

¹⁴ On développe plus largement l'approche de cet auteur dans la deuxième partie de notre travail. Cf. *infra* 2 : 1 ; 1.3.

gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire, met à disposition une « boîte à outils » dont nous pouvons tirer plusieurs éléments pour analyser la politique alimentaire sud-africaine à laquelle nous nous intéressons sur deux processus principalement : l'élaboration de la notion (sur l'objet alimentaire) et la mise en œuvre (action publique).

En ce qui concerne l'« élaboration de la notion » et afin de définir et de caractériser le problème de l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud, notre étude se servira d'un des outils de l'approche de politiques publiques : le « référentiel », principalement développé par Pierre Muller et Bruno Jobert¹⁵. Nous insisterons en outre sur le rapport établi entre le « référentiel » et les politiques sectorielles auxquelles on s'intéresse compte tenu du nombre de secteurs qui se révèlent et se mobilisent en faveur de la politique alimentaire sud-africaine¹⁶. Ces deux approches sont assemblées dans ce que ces auteurs appellent le *Rapport global-sectoriel* (RGS)¹⁷. Cet élément s'inscrit dans l'approche des politiques sectorielles, laquelle distingue trois éléments clefs pour appréhender l'intervention de l'État¹⁸ : (1) la tentative de gestion d'un rapport entre le secteur concerné et la société globale (RGS) ; (2) le « référentiel », soit l'image que se font les acteurs concernés de telle ou telle politique sectorielle ; et (3) l'opération de construction du référentiel¹⁹.

Ainsi, le « référentiel », conçu comme la représentation globale des croyances partagées²⁰ et composé des modèles de référence et des codes, permet de saisir l'une des étapes de l'analyse des politiques publiques : l'élaboration de la notion du problème sur lequel les acteurs, à titre individuel ou sectoriel, veulent intervenir.

L'élaboration de cette notion fait apparaître un montage d'acteurs qui *grosso modo* appartient à des communautés parfois très spécifiques et parfois plutôt

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ La représentation des secteurs dans la définition de la politique de sécurité alimentaire est révisée dans la section 2 : 1 ; 1.3.3.

¹⁷ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987, p. 52.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Ces éléments sont plus amplement développés dans la section 2 : 1 ; 1.3.

²⁰ P. Lascoumes et P. Le Galés, 2009, *op cit.*, p. 53.

diffuses²¹. La représentation sociale que ces acteurs vont se faire du problème alimentaire peut partir de deux types de référentiels.

Le premier correspond à une situation dans laquelle une politique (alimentaire) est déjà en place. Tout ce qu'elle représente dans un environnement donné compte tenu des circonstances historiques et des enjeux politiques, économiques et sociaux, déterminent sa signification symbolique et sociale, ses valeurs et sa pertinence (raison d'être). C'est ce contenu, ou une partie de celui-ci, qui est retenu par les acteurs et qui guide leurs représentations de l'enjeu alimentaire. Cette représentation est donc fondée sur l'action mise en place.

Le second correspond à la dimension cognitive du référentiel qui s'élabore autour du problème perçu. La notion de « sécurité alimentaire » est enrobée dans des cadres de référence souvent construits par les *communautés épistémiques* présentes à différentes échelles du gouvernement.

Au niveau international, les experts onusiens, notamment ceux de l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Banque mondiale (BM), élaborent leur interprétation par rapport à un ensemble de représentations qui révèlent les problèmes d'« alimentation » fondés sur le processus (depuis la Seconde Guerre mondiale)²² des débats et des forums interétatiques, sous-régionaux et nationaux, construisant ainsi des référentiels généraux qui peuvent être appropriés et modifiés par les gouvernements nationaux ou locaux.

Au niveau national, les communautés épistémiques créent leurs référentiels pointant sur tel(s) ou tel(s) élément(s) du problème alimentaire en fonction d'une gamme de circonstances : leur discipline de formation, la communauté scientifique d'appartenance (privée ou publique), les facteurs et les acteurs qui se révèlent d'actualité selon le moment historique, politique, économique et social, soit au niveau international soit aux niveaux sous-régional, national ou local, dans lesquels le pays s'inscrit. En Afrique du Sud, un exemple concret d'une des communautés épistémiques régionale-continentale est le *Southern African*

²¹ Voir dans l'ensemble de la première partie de notre recherche une discussion plus approfondie sur ce processus.

²² Les étapes les plus marquantes, au niveau international, sont développées dans la première partie de notre recherche : 1 : 1 ; 1.1, 1.1.1-1.1.5.

Regional Poverty Network (SARPN)²³, un organisme régional indépendant de la région australe du continent africain qui privilégie le problème de la pauvreté comme axe de recherche. C'est autour de cet enjeu social, politique et économique qu'un ensemble d'enjeux sont abordés, y compris l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud. Ainsi, le problème de l'insécurité alimentaire est perçu au sein du SARPN comme un problème étroitement lié à la pauvreté.

Au niveau des provinces et des municipalités, les référentiels des deux niveaux précédents sont parfois appropriés et modifiés en fonction des spécificités localisées des dysfonctionnements (administratifs, structurels, économiques, commerciaux et d'accès aux ressources) qui conduisent un ou plusieurs secteurs de la société à des difficultés en matière d'accès à la nourriture et d'alimentation convenable. Au niveau local, l'appropriation et/ou la construction des référentiels de la sécurité alimentaire peut aussi être influencée par les acteurs agissant sur place. Pour donner un exemple, dans quelques villages de Sekororo, dans la province du Limpopo, l'un des référentiels forts de la sécurité alimentaire est l'agriculture d'autosuffisance. Ce référentiel, plutôt qu'une construction cognitive, se formule à partir de l'action de l'ONG World Vision par le moyen des programmes d'agriculture.

La deuxième étape de la politique alimentaire sud-africaine à laquelle nous nous intéressons est la mise en œuvre (action publique).

L'approche de Pierre Muller et Bruno Jobert en termes de « référents de l'action publique » est ici particulièrement pertinente. Elle permet d'appréhender l'action publique par l'étude de la perception et de l'interprétation des acteurs, soit à titre individuel soit à titre collectif (secteurs), et de mettre en perspective aussi bien les points de convergence (« noyau cible » ou objectif) que de divergence qui peuvent les réunir et donc les inciter à participer à une politique x et à en proposer différentes. On s'inscrit ainsi nécessairement dans une démarche associant une logique de conflits d'acteurs à une négociation constante :

- La figure du conflit induit *grosso modo* des actions multiples et des alliances fluctuantes sur la base d'une tendance inclusive globale grâce à la

²³ Les axes de recherche sur lesquels de nombreux articles d'analyse sont développés ainsi que les articles peuvent être consultés sur le site du *Southern African Regional Poverty Network* : <<http://www.sarpn.org.za/>>.

participation multiple d'acteurs pouvant contribuer à un effet de dispersion de l'objectif principal. Dans le même temps, le conflit agrège tous les acteurs autour d'un agenda et d'enjeux devenus communs.

- La figure de la négociation permanente conduit à faire d'un enjeu particulier un thème commun qui s'impose à tous et unifie l'agenda d'une part et les obligations d'action d'autre part.

En ce sens, comme le montrent nos recherches documentaires et études de terrain, la politique de sécurité alimentaire réunit un ensemble d'éléments cognitifs et pragmatiques qui témoignent du phénomène d'emboîtement des acteurs et des secteurs, apparemment concentrés et alliés temporairement, sur cet objectif commun.

On peut alors se demander si cette agrégation d'intérêts associant les acteurs participant à la politique alimentaire est la conséquence d'une analyse mûrement réfléchie qui en distingue bien les enjeux et les contraintes et leur permettent de mieux définir les programmes publics ; ou, si cet « assemblage » répond plutôt à une demande formelle de la part du gouvernement et des Organisations internationales pour organiser des dynamiques multisectorielles, multi-acteurs et multi-niveaux pour traiter la sécurité alimentaire au risque de donner naissance à une nébuleuse organisationnelle et cognitive dans laquelle les acteurs ne partagent pas les mêmes référentiels et ne sont que partiellement engagés.

2.3. L'approche multi-level governance

L'analyse de la politique alimentaire guidée par l'approche du « référentiel » et de la « mise en œuvre » ainsi que notre expérience sur le terrain nous ont montré que la gamme d'acteurs et de secteurs représentés dans la politique alimentaire sud-africaine se répartissent sur plusieurs niveaux de gouvernement.

L'enjeu alimentaire reçoit une attention spéciale des acteurs internationaux (Nations unies, FAO, BM), des organisations continentales (Union africaine, NEPAD) et continentales sous-régionales (SADC, COMESA) ainsi que des États et des gouvernements locaux.

Mais les figures gouvernementales nationales et internationales ne sont pas les seules à opérer à plusieurs niveaux du gouvernement. Il est aussi important de souligner l'intérêt accordé à l'analyse du problème alimentaire par la communauté scientifique (universités, instituts, associations de recherche, chercheurs indépendants) et le rôle qu'elle joue dans la construction et sa mise en œuvre de politiques publiques. En réalité, ces communautés scientifiques, éventuellement associées en « *communautés épistémiques* », développent aussi une dynamique de travail multi-niveaux. Certaines d'entre elles ont, par exemple, une présence exclusivement au niveau national, même si elles sont plutôt un référentiel international tel que l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI), et/ou local comme l'*Association for Rural Advancement* (AFRA). D'autres ont une présence élargie, allant du niveau national jusqu'au niveau continental ou continental sous-régional, comme le *Southern African Regional Poverty Network*. D'autres encore ont une présence transcontinentale, c'est le cas de l'*International Water Management Institute* (IWMI).

Nous pouvons de même citer des organisations non gouvernementales telles que *World Vision South Africa* qui est une organisation chrétienne de caractère international mais implantée dans plusieurs communautés locales rurales²⁴ en Afrique du Sud et également présente dans de nombreux pays d'Afrique et autour du monde. Son implantation locale l'oblige à développer des relations avec des acteurs situés à plusieurs niveaux territoriaux et gouvernementaux ainsi qu'avec les autorités gouvernementales, traditionnelles et d'autres organisations non gouvernementales.

Comme nous venons de l'exposer plus haut, l'analyse de l'action publique semble être une approche particulièrement pertinente pour étudier les dynamiques multisectorielles et multi-acteurs. Dans cet ordre d'idées, en ce qui concerne la dynamique de l'action publique à plusieurs niveaux avec la participation d'acteurs de nature différente –dynamique à laquelle la politique de sécurité alimentaire sud-africaine est souvent confrontée- il nous semble particulièrement intéressant d'utiliser l'approche *multi-level governance* proposée par Gary Marks²⁵ pour

²⁴ On parlera plus en détail de cette ONG dans la troisième partie de notre travail. Cf. *infra* 3:1;1.5 et 1.6.

²⁵ "Multi-level referred to the increased interdependence of government operating at different territorial levels, while 'governance' signalled the growing interdependence between governments and non governmental actors", Ian Bache et

essayer de comprendre comment l'État sud-africain opère sur plusieurs niveaux territoriaux combinés²⁶. Ces territoires combinés dans le cas sud-africain supposent, d'une part, la dynamique intergouvernementale des trois sphères du gouvernement (nationale, provinciale et municipale –locale-) fondée sur le principe constitutionnel « *co-operatif government* » ; d'autre part, les interactions que ces sphères peuvent développer avec d'autres entités gouvernementales, par exemple les institutions et les gouvernements des organisations régionales de la SADC dans l'entreprise des politiques agricoles et alimentaire communes.

Mais nous n'en sommes encore ici qu'à une démarche gouvernementale opérationnelle. Or il faudrait aussi explorer la manière selon laquelle les différentes sphères du gouvernement négocient et créent des mécanismes de communication, de négociation et de coordination avec les différentes représentations sociales individuelles et sectorielles (les communautés épistémiques, la société civile, les ONG) afin de faciliter l'action publique²⁷ sur le problème alimentaire.

L'approche *multi-level governance* est ainsi un outil cognitif pertinent par ses propres caractéristiques d'analyse, mais aussi parce qu'elle peut agir comme un agent cognitif révélateur des dysfonctionnements du système opérationnel du gouvernement, à savoir le manque de stratégies de coordination pour établir des ponts de communication *ad hoc* avec chaque acteur participant à la politique alimentaire. Elle peut aussi être un agent révélateur de l'incompréhension et de la méconnaissance des rôles et des attributions que chaque sphère du gouvernement doit accomplir, avec les conséquences que cela entraîne sur la mise en place des mécanismes de négociation entre les différents niveaux territoriaux et avec les acteurs non gouvernementaux.

Matthew Flinders, « *Themes and Issues in Multi-level Governance* », in: *Multi-level Governance*, I. Bache and M. Flinders, 2004, *op cit.*, p. 3

²⁶ Une attention plus particulière est accordée à la dynamique opérationnelle intergouvernementale sud-africaine et à son interdépendance avec des acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique alimentaire dans la deuxième partie de notre étude. Cf. 2 : 2 et 2 : 3

²⁷ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 1, n° 1, 1995, p.59.

2.4. La métaphore du prisme comme base d'une approche comparative

La *métaphore du prisme* est le dernier outil d'analyse sur lequel nous nous appuyons pour essayer de cerner les représentations et les interprétations que les acteurs et les secteurs se font de l'enjeu alimentaire dans des espaces territoriaux spécifiques (les provinces de KwaZulu-Natal et du Limpopo le cas échéant) et dans des circonstances politiques, économiques, sociales et même environnementales différentes.

L'idée de nous servir de cet objet provient, tout d'abord, d'une inquiétude personnelle quant à trouver un moyen « graphique » pour illustrer les perceptions et les interprétations des acteurs et des secteurs participant à la politique alimentaire au niveau national et particulièrement à celle de nos deux provinces d'étude ; et pour souligner les variations des perceptions et des interprétations des acteurs sur un même espace territorial et administratif (une province).

La deuxième raison qui nous a poussée à utiliser la métaphore du prisme fut l'image qui nous est restée de l'usage que W. Fred Riggs en a fait pour étudier et expliquer les sociétés que l'on peut appeler « en transition » à travers la perspective de l'administration publique²⁸. Évidemment, notre étude est diamétralement différente de la théorie développée par F. Riggs qui est clairement une référence classique des études comparatives dans la discipline de l'administration publique.

C'est pourquoi nous précisons que l'usage que nous donnerons à l'image du prisme²⁹ n'est qu'une tentative visant à illustrer la « fabrique » de la perception sociale et politique des faits et leur reconstruction en « sécurité alimentaire ». Elle aidera à montrer comment les perceptions des acteurs sur le problème (lumière) de l'insécurité alimentaire sont influencées et façonnées par un ensemble de circonstances sociales, économiques et politiques (milieu donné –intérieur du prisme) qui vont « renvoyer » une ou plusieurs interprétations de ce problème (diffraction –lumière sortante).

²⁸ W. Fred Riggs, *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1964.

²⁹ Le fonctionnement de cet objet est précisé dans la section 3 :3 ; 3.1.

Cet exercice *prismatique* est appliqué aux principaux acteurs identifiés lors de notre recherche, lesquels se sont constitués en référent, au Limpopo ou au KwaZulu-Natal, dans l'élaboration de la notion de sécurité alimentaire, de la politique alimentaire et sa mise en œuvre.

En exposant les perceptions et les interprétations des acteurs des deux provinces, on espère ainsi trouver quelques éléments de réponse relativement aux questionnements suivants : quels sont les facteurs et les circonstances qui permettent de façonner l'interprétation de l'insécurité alimentaire ? Quelles représentations s'imposent comme éléments explicatifs de l'enjeu alimentaire ? Qui impose ces représentations ? Quelles sont les référentiels qui s'imposent comme modèles à suivre dans la définition de la politique alimentaire ? Est-ce que la pluralité d'acteurs, voire l'emboîtement d'acteurs (gouvernementaux, non gouvernementaux, organisations internationales et régionales, communautés scientifiques techniques et de recherche internationales et locales), participe à un effet de distorsion et à la dénaturation de ce que signifie la « sécurité alimentaire ? Est-ce que le référentiel de la « sécurité alimentaire » dont on se sert aujourd'hui, particulièrement celui produit au sein des Nations unies, est dépassé par la manière dont les sociétés entendent le développement (humain et économique) ainsi que la façon de se nourrir ? Enfin, est-ce que les données de cette expérience révèlent des éléments qui contribuent à renforcer l'analyse des politiques publiques, particulièrement les politiques alimentaires du Limpopo et du KwaZulu-Natal ainsi que celle de l'Afrique du Sud ?

2.5. Des sources multiples

Si l'analyse de la politique alimentaire s'est révélé un processus au sein duquel une forte diversité d'acteurs est impliquée, c'est aussi parce que le problème de l'insécurité ne se manifeste pas de la même manière dans la population sud-africaine. Dans ce sens, tout travail de recherche relatif à la politique de sécurité alimentaire nationale, provinciale et locale sur des populations en situation d'insécurité alimentaire implique nécessairement un travail d'identification des

spécificités et des nuances afin de rendre compte de manière objective des réalités complexes.

Notre étude se caractérise donc par l'utilisation d'une large gamme de sources et par un fort investissement en matière de recherche documentaire. Concernant les entretiens semi-dirigés que nous avons menés, composés de questions ouvertes, ils sont pour nous des sources qualitatives car nous n'avons pas pour objectif de quantifier les réponses mais de rendre compte des expressions socio-économiques. Quant à nos ressources quantitatives, elles ont été empruntées aux organismes des Nations unies, principalement à la FAO. Notons enfin qu'entre notre dernier séjour de recherche et la finalisation de cette thèse, un peu plus de quatre ans ont passé, aussi avons-nous eu recours à des documents en ligne pour actualiser l'information.

Dans la première partie de notre travail consacrée à « la notion de sécurité alimentaire : déclinaisons des enjeux cognitifs et normatifs », on a pris appui non seulement sur des ouvrages théoriques pour comprendre les événements, acteurs et institutions qui sont intervenus dans ce processus cognitif et normatif, mais nous avons aussi largement pris en compte les données quantitatives des Nations Unies en matière de sécurité alimentaire, principalement celles de la FAO, qui exposent annuellement l'évolution des pays, régions et continents en matière de sécurité alimentaire.

La deuxième partie de notre étude, intitulée « la sécurité alimentaire : une politique publique sud-africaine », se base sur des ouvrages théoriques qui définissent l'approche des politiques publiques et ses outils d'analyse comme le « référentiel », le « référentiel sectoriel » et la « mise en œuvre » des politiques. Ces sources théoriques sont le fondement de notre analyse pour aborder l'action publique à travers la politique de sécurité alimentaire dans le contexte spécifique de l'Afrique du Sud. Pour aborder le cas concret de cette politique sud-africaine, nous avons priorisé trois sources.

Compte tenu de l'importance que les deux premiers gouvernements démocratiques sud-africains (le mandat de N. Mandela et de T. Mbeki) ont accordé à la redistribution foncière comme condition *sine qua non* de la sécurité alimentaire, particulièrement dans les zones rurales, les ouvrages historiques

dévoilant le passé récent, notamment l'ère de l'Apartheid, les lois de régionalisation et les déplacements forcés, ont constitué une référence incontournable pour comprendre la dimension qui portait « l'accès à la terre » sur le devant de la scène.

Par ailleurs, dans le contexte de notre premier séjour en Afrique du Sud en 2005, onze ans donc après l'arrivée du premier gouvernement démocratique sud-africain³⁰, nous nous sommes attachée à approfondir notre compréhension à la fois des difficultés institutionnelles et économiques que posait la mise en œuvre de la politique foncière et du conflit entre les *commercial farmers* et le gouvernement national, et plus particulièrement les gouvernements provinciaux. Pour ce faire, nous avons d'une part effectué des recherches documentaires (à l'université de Johannesburg, de Witwatersrand, de Pretoria, de Stellenbosch et de Western ; au centre de documentation de la FAO et à celui du *Department of Agriculture* (à Pretoria et au Limpopo), à l'*Institut for Poverty, Land and Agrarian Studies* (PLAAS) et auprès du *Southern African Regional Poverty Network* (SARPN)). D'autre part, nous nous sommes rendue dans la Province du Limpopo avec l'objectif de réaliser des entretiens avec les autorités provinciales, particulièrement avec le *Department of Agriculture and Land Affairs* qui s'est montré disponible et ouvert quant à nos questionnements. Nos entretiens semi-dirigés ont ainsi permis d'enrichir nos informations au sujet du foncier et de la sécurité alimentaire.

Limpopo : l'accès aux régions rurales

Les entretiens menés au niveau du gouvernement national, provincial et local ont été d'une grande aide pour la compréhension de la gestion gouvernementale et de la dimension que chaque sphère du gouvernement octroie à la politique de sécurité alimentaire et à celle du foncier.

Parallèlement, après quelques entretiens avec les chercheurs Dominique Rollin et Barbara van Koppen de l'*International Water Management Institute*, un séjour dans une communauté rurale est devenu envisageable. Notons que ces chercheurs ont, par ailleurs, contribué à nous orienter vers une nouvelle analyse pointant deux axes principalement : l'approche de la pauvreté pour expliquer

l'insécurité alimentaire et les difficultés d'accès à l'eau comme facteur limitant l'accès à la production agricole, donc à la nourriture.

Ainsi, c'est dans le cadre du projet "*The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*" que nous nous sommes rendue à Sekororo, au Limpopo, dans le nord du pays. Notre séjour d'une durée de près d'un mois nous a donné le temps d'assister à des négociations sur le processus de réforme foncière, les programmes de sécurité alimentaire mis en place par le gouvernement et les ONG locales. De plus, nous avons pu constater *de visu* les limites pour avoir accès à l'eau et, de manière générale, les conditions de pauvreté dans lesquelles les anciens homelands se trouvent, rendant difficile l'accès à la nourriture. D'un autre côté, nous avons été également témoins de la dynamique économique que les familles développent sur plusieurs activités.

Notre intérêt lors ce séjour était donc de réaliser des entretiens avec des familles de la région, l'objectif étant de réunir les éléments précisant leur quotidien relativement à la satisfaction des besoins en nourriture, à savoir les moyens matériels et financiers dont elles disposaient, les projets et les initiatives alimentaires dans lesquelles elles étaient impliquées ainsi que leur perception des sujets qui pouvaient les toucher de près : sécurité alimentaire, réforme foncière et pauvreté. En effet, peu d'éléments précis existaient alors sur le sujet, à l'exception des études réalisés à l'IWMI notamment par Barbara van Koppen, qui sont principalement consacrées à la pauvreté et à la question du genre.

Nos entretiens furent guidés par un questionnaire court qu'on a appliqué à vingt foyers et dont les réponses furent retranscrites sous la forme de « récits biographiques » afin de donner une cohérence aux réponses obtenues. Ces entretiens étaient guidés par une série de questions concrètes, simples à poser par le traducteur aux interviewés, permettant d'obtenir des réponses courtes et de modifier le moins possible le sens au moment de la traduction (faite par Mr. Samuel) et de faciliter la prise de notes (de notre part). La limite de leur potentiel d'information tiens sans doute au fait que ces entretiens ont subi non seulement

³⁰ Notre premier séjour en Afrique du Sud s'est déroulé du 21 avril au 21 septembre 2005.

une traduction mais aussi une interprétation de ce que l'interviewé « voulait dire » dans sa réponse.

Notons que notre intérêt soutenu quant à la relation entre la politique de sécurité alimentaire et la réforme foncière nous a, en outre, poussée à interviewer cinq familles de *commercial farmers*. Nous les avons rencontrées dans leurs exploitations agricoles situées à Trichardstal³¹, au Limpopo, lesquelles sont au cœur de la production alimentaire à grande échelle pour la distribution en Afrique du Sud et pour l'exportation dans la région d'Afrique Australe, particulièrement dans la région de *la Southern African Development Community*. Pour mener nos entretiens, nous avons pris appui sur un guide de dix questions dont nous avons retranscrit les réponses quasiment en intégralité d'après nos notes.

Précisons que l'ensemble des entretiens réalisés par nos soins au Limpopo ont été utilisés pour deux projets de recherche : notre thèse sur la politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud et l'étude "*Land Reform Policies influencing Food Security in Limpopo Province : an analytical study in Sekoror area*", à laquelle on participé avec l'IWMI dans le cadre du projet régional intitulé : "*The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*".

Kwa Zulu Natal : un terrain difficile

Lors de notre deuxième séjour de recherche en Afrique du Sud, du 20 avril au 13 octobre 2006, notre objectif était notamment de réaliser une étude comparative des politiques publiques alimentaires entre deux provinces, ce qui nous a conduite au Kwa-Zulu-Natal. En effet, cette province affiche des caractéristiques économiques et agricoles semblables à celles du Limpopo, à savoir des populations rurales (sur des territoires ex-homelands) qui développent l'agriculture d'autosuffisance ou à petite échelle. La politique de la réforme foncière occupe aussi une place importante dans l'agenda politique provincial. De plus, comme nos recherches préalables nous l'avaient montré, le KwaZulu-Natal fait face à des situations telles que la pauvreté, le chômage tandis qu'un pourcentage important de la population

est porteur du VIH/SIDA. Ces problèmes, également présents au Limpopo, sont considérés comme des facteurs accentuant les problèmes d'insécurité alimentaire chez les familles des milieux ruraux au KwaZulu-Natal.

Notre démarche de recherche était fondée sur trois axes : recherche documentaire sur la politique alimentaire et foncière, réalisation d'entretiens avec les autorités provinciales en charge de ces politiques et observation en zone rurale afin d'élaborer un cadre de référence sur l'enjeu alimentaire de la province.

En ce qui concerne la recherche documentaire et les échanges avec les chercheurs, nous avons effectué deux séjours dans les deux principales universités de la province. Ces séjours ont constitué pour nous notre premier rapprochement avec cette province. Notre séjour d'une semaine au *Department of Political Science* de l'université de KwaZulu-Natal-Durban, guidé par le Dr Jeremy Grest, nous a permis de rencontrer des chercheurs qui nous ont apporté des éléments théoriques précieux sur la dynamique du gouvernement national et provincial, notamment du KwaZulu Natal.

Notre stage à la *School of Agricultural Sciences and Agribusiness-Food Security Programme*, à l'université de KwaZulu-Natal-Pietermaritzburg, a quant à lui duré deux mois et demi (mi-juin, fin septembre 2006). Reçue et guidée par le Dr Sheryl Hendricks, directrice de cette école, nous nous sommes alors concentrée sur nos recherches documentaires. Il faut noter que les recherches développées dans cette école ne portent pas sur l'analyse politique ni sur les politiques publiques, elles concernent en effet l'amélioration de la production agricole dans les milieux ruraux (soit sur des aspects plutôt *techniques* de l'agriculture).

C'est dans cette période que nous avons prévu d'aller dans une zone rurale de la province. Nous avons demandé à la *School of Agricultural Sciences and Agribusiness-Food Security Programme* de nous soutenir dans cette démarche mais, pour des raisons administratives, nous n'avons pu achever cet objectif. Nous avons également rencontré (dans le cadre d'un entretien) un membre de l'*Association for Rural Advancement* (AFRA), organisation non gouvernementale de référence dans le domaine du conflit foncier dans la province. À cette occasion, une menue opportunité de séjour en milieu rural s'était dessinée mais n'a pas pu

³¹ Voir les entretiens auprès des fermiers d'autosubsistance et des *commercial farmers* dans la section *Annexes*.

aboutir, la personne étant finalement partie au Mozambique. De notre côté, notre séjour touchait à sa fin.

Aussi, pour essayer de compenser ce manque de référence en milieu rural (fermiers d'autosuffisance et *commercial farmers*) pour construire notre étude comparative, nous avons accordé beaucoup d'attention aux *workshops* organisés par la *School of Agricultural Sciences and Agribusiness-Food Security Programme*, qui rassemblaient des représentants des communautés rurales et des ONG locales. De ces conférences, nous avons pu sélectionner des informations utiles pour notre étude.

Nous avons également tiré parti des nombreuses conversations avec S. Hendriks qui, à la différence d'autres chercheurs de cette université, a une démarche plus proche des politiques publiques au sujet de la sécurité alimentaire. Son avis sur la dynamique des acteurs participant à la mise en œuvre des programmes alimentaires au KwaZulu-Natal, en Afrique du Sud et dans le continent a ainsi contribué à enrichir notre étude.

Par ailleurs, nous prévoyions d'interviewer des fonctionnaires du gouvernement provincial participant à la définition et à la mise en œuvre des programmes pour assurer l'alimentation dans la province, ce qui s'avérait d'autant plus pertinent compte tenu de notre manque d'expérience dans la zone rurale que nous aurions souhaité étudier. Toutefois, les entretiens avec les fonctionnaires du *Department of Agriculture and Environmental Affairs* ont été difficiles à mettre en place. Par exemple, certains fonctionnaires chargés des programmes de sécurité alimentaire et d'autres programmes liés à celui-ci considéraient qu'ils n'étaient pas suffisamment documentés, donc qu'ils n'étaient pas en mesure de donner des informations précises. Nous n'avons donc eu accès qu'à des informations très générales. Cependant, nous n'avons pas pour autant abandonné notre démarche comparative car toutes ces expériences au KwaZulu-Natal nous ont apporté des indices précieux sur une autre façon de saisir l'action publique.

Signalons en outre une rencontre importante avec le Dr Hannes de Villiers, manager du *Farming System Research/South* (2006-2007) dans la province. Grâce aux documents qu'il nous a fournis, nous avons pu constituer une *photographie* du milieu rural de la province et mieux saisir la dynamique administrative et de mise

en œuvre de la « politique » alimentaire, ce qui a considérablement enrichi notre démarche comparative.

Enfin, nous tenons à souligner que si les ouvrages scientifiques et théoriques, les documents officiels du gouvernement national, des provinces et des gouvernements locaux constituent un pilier fort de notre étude, il en est de même de l'expérience du quotidien, soit dans les villes soit dans les espaces ruraux où nous nous sommes rendue. Le fait d'être immergée dans cet environnement culturel, social et politique nous a en effet beaucoup servi pour mieux appréhender les dynamiques à l'œuvre et étayer nos propos.

2.6. Codes et usages

Lorsque nous faisons référence ou renvoyons à des éléments se trouvant dans notre document, le code est le suivant : le premier numéro fait référence à la partie (1 :), le deuxième au chapitre de la partie en question (1 ;), le troisième au sous-chapitre (1.1,) le quatrième au titre (1.1.1) et le cinquième au sous-titre (1.1.1.1).

→ Par exemple : (voir 3 : 1 ; 1.3, 1.3.1, 1.3.1.4)

D'autre part, nous utilisons de façon récurrente des termes en langue anglaise compte tenu principalement de deux situations auxquelles nous avons été confrontée lors de notre recherche documentaire et notre étude de terrain en Afrique du Sud :

- La première est que la langue française n'est pas notre langue maternelle. En effet, à la difficulté de trouver les termes qui correspondaient parfaitement aux sentiments et aux réflexions que nous voulions exprimer, s'est ajoutée celle de traduire des termes de l'anglais au français en gardant et respectant le sens original du terme dans le contexte sud-africain (*commercial farmers, Land Reform*). Nous avons donc préféré garder certains termes en anglais pour ne pas dénaturer le sens des auteurs auxquels nous avons fait référence tout au long de notre travail. Ce même critère est appliqué aux documents en anglais consultés.

- La deuxième situation correspond au fait que nous avons réalisé notre étude de terrain en Afrique du Sud entièrement en anglais. Cela nous a amenée à conduire et à présenter (dans ce travail) nos entretiens auprès des autorités du gouvernement, des chercheurs, des *commercial farmers*, des ONG et d'autres acteurs sur le terrain en anglais. Dans le même sens, nous avons construit les « récits de vie », sur la base des entretiens réalisés par l'intermédiaire d'un traducteur (sotho-anglais), également en anglais.

2.7. Un plan en trois parties

Le premier défi auquel se heurtent les institutions publiques pour tenter de gérer la question alimentaire est celui de la conceptualisation d'une approche d'ensemble. La notion de « sécurité alimentaire » développée dans le discours des institutions internationales tente précisément de construire une perspective transversale pour traiter le sujet. C'est pourquoi **la première partie** de cette étude sur la sécurité alimentaire en Afrique du Sud passera en revue l'histoire et les enjeux internationaux et régionaux de cette notion.

Le premier chapitre retrace l'histoire et l'évolution de l'élaboration de la notion de « sécurité alimentaire » dans le contexte international, depuis les années 1970, notamment à travers sa construction au sein des conférences internationales. Le parcours nous mènera ensuite à la confrontation de la sécurité alimentaire avec les procédures d'ajustement structurel des années 1980, pour arriver dans les années 1990 au constat que des efforts supplémentaires étaient nécessaires en matière d'engagement et de volonté politique pour travailler de manière efficace sur le thème de la sécurité alimentaire. Le sommet mondial pour l'alimentation, les Objectifs du Millénaire pour le développement et les thèmes du droit à l'alimentation ainsi que la famine sont discutés à la lumière de cette constatation.

Le deuxième chapitre porte sur la construction de la sécurité alimentaire à l'échelle régionale. En effet, les interprétations qui sont données de la sécurité alimentaire présentent des différences profondes et substantielles associées à la manière dont l'idée même du développement est perçue. C'est ce que montre une comparaison réalisée au début du chapitre entre la Politique agricole commune

européenne (PAC) et la *Southern African Development Community-Food, Agriculture and Natural Resources* (SADC-FARN). La perspective régionale permet aussi de distinguer différentes expressions et degrés d'insécurité alimentaire, comme l'insécurité chronique, cyclique, temporaire ; la malnutrition, la famine et la vulnérabilité. Ce faisant, cette étape de construction de la notion de sécurité alimentaire nous rapprochera de la région qui nous intéresse plus spécifiquement pour qu'on retrouve sur le continent africain tous les exemples de ces catégories d'insécurité alimentaire. Cela étant dit, la situation du continent est moins homogène que les idées reçues pourraient le laisser croire. C'est ce que confirme une première approche de la situation de la région australe de l'Afrique qui est présentée pour finir ce deuxième chapitre.

Une fois le cadre notionnel posé dans la première partie, **la deuxième partie** de notre recherche sera consacrée à l'analyse de la politique de sécurité alimentaire de l'Afrique du Sud sur la base de l'étude comparative de son implantation dans deux régions significatives de ce pays. Pour ce faire, dans un premier temps, nous discuterons de l'appareillage d'analyse des politiques publiques, d'abord par la discussion de différentes approches possibles puis en y confrontant le cas de la politique publique pour la sécurité alimentaire (PPSA) de l'Afrique du Sud à partir de ses définitions et contexte général, circonscrits à travers les différentes politiques sectorielles concernées.

Le deuxième temps de cette étude de cas est dédié à l'exploration des relations entre les différentes instances du gouvernement en tant qu'illustration de la difficulté d'articulation entre elles du fait de la concurrence, évidente et problématique, au niveau régional, entre divisions sectorielles et niveaux de gouvernement.

Finalement, dans un troisième moment, nous aborderons le cas de la politique foncière en Afrique du Sud, un thème pouvant a priori être considéré comme étant en marge de la discussion, mais qui trouve ici toute sa place car il illustre de manière exemplaire le défi que pose, pour une problématique nécessairement transversale comme celle de la sécurité alimentaire, la concurrence entre politiques multisectorielles impliquant de multiples niveaux de gouvernement. Cette deuxième partie propose ainsi de lire le problème de la

sécurité alimentaire en termes d'harmonisation et de mise en œuvre au niveau local entre politiques multisectorielles.

La troisième partie de cette recherche sera consacrée à l'analyse spécifique de la construction et de la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire dans deux provinces de l'Afrique du Sud, le Limpopo et le KwaZulu-Natal.

Ces deux régions, que tout oppose, constituent une sorte de matérialisation des forces et des défis qui hantent le développement de l'Afrique du Sud en général et des politiques de sécurité alimentaire en particulier. C'est la raison pour laquelle ces deux provinces ont été choisies comme cas d'étude pour notre analyse.

Dans cette troisième partie, chacune des provinces sera présentée dans son cadre sociodémographique et socioéconomique, avec en outre des informations recueillies lors de deux études de terrain qui se sont déroulées en Afrique du Sud, au Limpopo et au KwaZulu-Natal.

Ajoutons que certaines problématiques contextuelles seront étudiées pour caractériser le cadre multisectoriel dans lequel s'insère la PPSA : l'agriculture et la propriété foncière pour le Limpopo, la santé et le VIH/SIDA pour le KwaZulu-Natal.

Une fois la comparaison entre provinces dument dressée, le dernier chapitre de notre recherche explorera la métaphore du prisme pour compléter l'analyse comparative de la PPSA de l'Afrique du Sud telle qu'elle a été construite et mise en œuvre dans ces deux provinces emblématiques du pays. Le recours à cette métaphore se fonde sur l'étude des « diffractions » (ou des effets prismatiques) qui se produisent dans l'application des politiques publiques à travers son parcours diversifiant des différents niveaux et secteurs du gouvernement. Ainsi, après la présentation de l'outil et sa mise à l'épreuve dans le cas des politiques provinciales, nous nous interrogerons sur une caractérisation des acteurs directs et indirects de ces politiques, de façon que des pistes d'exploration puissent être envisagées pour prendre en compte l'interaction entre secteurs et niveaux de gouvernement dans la mise en œuvre d'une PPSA mieux articulée, plus harmonieuse et plus efficace.

***1^{ère} Partie : La notion de sécurité
alimentaire : déclinaisons des enjeux
cognitifs et normatifs***

1. La construction internationale : des enjeux et des cadres de l'action

1.1. La définition et l'évolution de la notion de sécurité alimentaire

Aborder le sujet de la sécurité alimentaire pourrait sembler banal pour certains particulièrement dans un contexte où l'humanité s'est dotée des outils pour faire de la production alimentaire une activité commerciale spéculative. La science et la technologie sont au service de la production alimentaire, comme le démontrent la Révolution Verte, la révolution génétique et l'émergence des organismes génétiquement modifiés (OGM). La libéralisation commerciale, quant à elle, devrait permettre une plus large distribution des denrées ainsi que l'établissement de prix plus abordables. Aujourd'hui, 64 ans après la naissance de l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)³², on se réfère à l'alimentation humaine en termes d'*insécurité* et non plus de *sécurité alimentaire*, ce qui aurait dû être le résultat de l'application du principe de surveillance pour un monde « libéré de la faim », principe dont la FAO se veut promotrice.

Au début du XXI^e siècle (2000 à 2002), les rapports de la FAO démontrent en effet que 854 millions de personnes dans le monde vivent dans une situation de sous-alimentation. Les pays les plus touchés sont toujours les pays dits « en voie de développement » (815 millions de personnes), suivis des pays dits « en transition » (28 millions), les pays industrialisés étant le moins affectés (9 millions)³³. De surcroît, depuis 2008 ces chiffres se sont aggravés, ceci étant dû principalement à deux événements économiques qui se sont succédé : la FAO signale « le ralentissement de l'activité économique à l'échelle mondiale, survenant après la crise alimentaire en 2006 - 2008 (...) »³⁴. Puis, « à la fin de 2008, au moment où les prix internationaux des produits alimentaires et des

³² La FAO a été officiellement créée le 16 octobre 1945. FAO est un acronyme en anglais signifiant *Food and Agriculture Organisation*. Désormais, on utilisera cet acronyme car cette organisation est connue internationalement sous cette dénomination. La FAO a été officiellement créée le 16 octobre 1945.

³³ FAO-Committee on World Food Security, *Assessment of the World Food Security Situation*, Thirty-first Session. Rome, 23-26 May 2005, FAO en ligne: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4968e/j4968e00.htm>>

carburants ont continué de chuter, on pouvait espérer que les pays en développement échapperaient à la crise et à la récession qui avait débuté dans les pays développés »³⁵. Cependant, « c'est au début de l'année que cette crise alimentaire a été ressentie le plus fortement »³⁶. Finalement, « cet espoir s'est révélé illusoire et les grandes organisations internationales n'ont pas tardé à réviser très fortement à la baisse leur estimation de croissance économique pour 2009-10 pour toutes les régions du monde, y compris les pays en développement »³⁷. En tout état de cause, ces deux phénomènes économiques ont entraîné un bilan mondial d'un milliard de personnes souffrant d'insécurité alimentaire en 2009³⁸.

Depuis les années 1970, il existe sur la scène internationale de nombreuses initiatives qui poussent les gouvernements nationaux à s'engager dans une démarche organisant une plus large surveillance de la production alimentaire, de sa distribution et de son accès aux populations³⁹. Plus récemment, l'initiative des Objectifs du Millénaire pour le développement (MDGs)⁴⁰ a été conçue et adoptée par les gouvernements nationaux comme un cadre global de référence qui se veut porter engagement et volonté politique clairs de la part de ces gouvernements. L'adoption des MDGs révèle que, tout compte fait, à l'heure actuelle les organismes internationaux, les organismes non gouvernementaux (ONG) et les gouvernements nationaux perçoivent que les politiques et programmes contre l'éradication de l'insécurité alimentaire ne répondent pas suffisamment aux objectifs évoqués dès 1970 dans les conférences internationales. C'est ainsi que, au début du XXIe siècle, de nouveaux engagements internationaux, notamment les MDGs, sont censés promouvoir des politiques et des actions au niveau national, comme on le verra par la suite⁴¹.

³⁴ FAO, « La faim face à la crise », *Perspectives Économiques et Sociales* (Synthèses 6), Septembre 2009, en ligne sur <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak541f/ak541f00.pdf>>

³⁵ FAO, « L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009 », *FAO en ligne*, disponible sur <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/fr/?no_cache=1>

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

³⁹ Conférence mondiale de l'alimentation, 1974 ; la Révolution verte (années 1970), ou encore le Sommet mondiale de l'alimentation, 1996.

⁴⁰ Le sigle en langue française de cette initiative est OMD, mais la plupart de temps on se réfère à eux comme MDGs qui est l'acronyme anglais de *Millenium Development Goals*. Désormais, on utilisera ce dernier pour nous référer aux Objectifs du Millénaire.

⁴¹ Les *Millenium Development Goals* (ONU) sont décrits sur <<http://www.un.org/millenniumgoals/>> ; le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (FAO) <<http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/>>, ou le Programme alimentaire mondial (PAM) <<http://one.wfp.org/french/>>.

En somme, bien que l'alimentation intéresse chaque personne aussi bien dans le milieu familial, communautaire, national et mondial par son statut de ressource vitale, l'histoire de l'humanité montre que dans ce domaine l'être humain reste encore très vulnérable. Se nourrir est une condition fondamentale pour la vie, non seulement pour rester vivant, mais aussi pour développer une existence physiquement saine et mentalement créative qui puisse offrir à chaque être humain une vie active dans l'environnement socio-économique dans lequel il se développe.

Le besoin de s'alimenter constitue un des sujets les plus discutés, mais pas forcément le mieux géré, aussi bien dans la sphère nationale que dans la sphère internationale. Au niveau des gouvernements nationaux, on trouve toujours un ministère chargé des secteurs producteurs de biens alimentaires, de l'agriculture, de l'élevage et des ressources maritimes. C'est le cas de la France, par exemple, qui regroupe ces domaines dans son Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, la pêche et les affaires rurales. En dehors de l'Europe, on peut mentionner également le cas de l'Afrique du Sud et son Ministère de l'agriculture et des affaires foncières⁴², le cas du Zimbabwe et le Ministère de l'agriculture et du développement rural et, enfin, le cas du Mexique et de son Ministère de l'agriculture, de l'élevage, du développement rural, de la pêche et de l'alimentation. Ces aspects sont donc au cœur de la responsabilité et de l'activité ordinaire des gouvernements, quels qu'ils soient.

En ce qui concerne le panorama international, la question de la sécurité alimentaire est prise en charge par l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, la FAO⁴³; cet organisme spécialisé de l'Organisation des Nations unies (ONU) dispose depuis 1945 de la compétence pour « aider à construire un monde libéré de la faim »⁴⁴. Cependant, d'autres

⁴² Depuis le 6 Juin 2009, suite à l'arrivée de Jacob Zuma comme Président de la République Sud-africaine (avril 2009) certains ministères du gouvernement national (*Government Departments*) ont souffert des modifications, d'autres sont nées et d'autres ont disparu. En ce qui concerne le *Department of Agriculture*, il fut supprimé et accommodé dans une nouvelle instance qui regroupe trois activités économiques, à savoir, le *Department of Agriculture, Forestry and Fisheries*. Quant au *Department of Land Affairs*, celui-ci est devenu le *Department of Rural Development and Land Reform* (*President's Minute*. South Africa, July 2009. Disponible sur le portail officiel du gouvernement sud-africain en ligne < <http://www.info.gov.za/aboutgovt/contacts/minute.pdf> >)

⁴³ Mahamadou, Maïga, *Pour la survie de l'ONU : alimentation et agriculture face à la mondialisation : lettre ouverte à ses utilisateurs*, L'Harmattan, Paris, 2003.

⁴⁴ Site de la FAO en ligne, consulté le 6 juin 2010 < http://www.fao.org/index_fr.htm >

organisations ont également pris en charge cette question, soit en partenariat avec la FAO soit de façon plus ou moins indépendante.

Le Programme alimentaire mondial (PAM) est un organisme des Nations Unies qui travaille étroitement avec la FAO au développement de projets de secours d'urgence alimentaire dans près de 80 pays⁴⁵. La distribution de vivres et la logistique nécessaire pour faire parvenir l'aide alimentaire aux populations qui en ont besoin (des victimes de catastrophes naturelles, des groupes de personnes déplacées –réfugiés–, des familles en situation de pauvreté extrême) sont quelques unes des actions développées par le PAM⁴⁶. D'autres organismes des Nations Unies traitent aussi de la question de l'alimentation de manière plus ou moins directe. C'est le cas du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), engagé principalement dans la lutte contre la pauvreté⁴⁷, ou l'organisation mondiale de la santé (OMS⁴⁸), impliquée dans la thématique de l'alimentation par le biais de la question nutritionnelle.

Par ailleurs, des réseaux d'information et de surveillance ont aussi une participation dans la question alimentaire, ce pourquoi il faut les prendre en compte. Ceci est le cas du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA⁴⁹), le Centre mondial de l'information agricole et le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR⁵⁰), le Réseau du Système des Nations unies sur le développement rural et la sécurité

⁴⁵ Un aperçu plus large sur le PAM est disponible sur son site Internet <<http://one.wfp.org/french/?NodeID=2>>.

⁴⁶ Le PAM publie un Rapport annuel de ses actions et de la situation alimentaire mondiale qui peuvent être consultés sur son site internet. Voici la référence du *Rapport annuel 2009* en ligne : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp204650.pdf>

⁴⁷ Une lecture plus large sur la création et principes de cet organisme international peut être consultée dans : PNUD. *Portrait du Programme des Nations Unies pour le développement : 1950-1985*. PNUD. New York, 1985. De même, une lecture plus précise entre le PNUD et l'Afrique est possible dans : PNUD, *L'Afrique et les Objectifs du Millénaire pour le développement*, Economica, Paris, 2005. Les rapports annuels du développement sont consultables en ligne par pays sur le site du PNUD (<<http://www.undp.org/>>)

⁴⁸ Bertrand Deveaud et Bertrand Lemmenicier, *L'OMS : bateau ivre de la santé publique : les dérives et les échecs de l'agence des Nations unies*, L'Harmattan, Paris, 1997.

⁴⁹ Le site internet de la FAO regroupe tous les programmes liés à la sécurité alimentaire dans la rubrique « programmes clés sélectionnés (voir <<http://www.wfp.org/>>). Par ailleurs, le PSSA peut être consulté sur son propre site : <http://www.fao.org/spfs/index_fr.asp>.

⁵⁰ Celui-ci appartient aux « Programmes clés sélectionnés » de la FAO (voir <<http://www.fao.org/giews/>>).

alimentaire⁵¹, le Fonds spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire⁵² ou encore le Centre mondial d'information agricole⁵³, pour ne citer que les plus importants.

En dehors de l'ONU, une multitude d'organisations interviennent dans ce domaine. En effet, le problème de l'alimentation rallie aussi de nombreuses ONG tels que *World Vision International* (WVI⁵⁴) ou le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD⁵⁵), mais aussi diverses organismes liés étroitement à la question du développement rural, par exemple *AME Foundation*⁵⁶ ou encore le *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*⁵⁷.

Enfin, on peut aussi mentionner les universités et autres centres/instituts développant des recherches spécialisées dans la problématique alimentaire et ses thématiques connexes, comme la pauvreté, le SIDA et la nutrition. Parmi ceux-ci on trouve l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI⁵⁸) aux États-Unis ; le *Southern African Regional Poverty Network* (SARPN⁵⁹) en Afrique du Sud ; l'*Electronic Digital Systems* (ELDIS⁶⁰), branche de l'*Institute of Development Studies*⁶¹, Sussex en Grande Bretagne ; le *Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo*⁶² (CIMMYT) au Mexique ; l'*International Water Management Institute*⁶³ (IWMI), basé au Sri Lanka mais aussi présent en Afrique du Sud, Zimbabwe, Mozambique ; et, plus globalement, le *Consultative Group on International Agricultural Research*⁶⁴ (CGIAR) à travers le monde.

Ce cadre institutionnel nous permet de constater que la question de l'alimentation est un sujet central auquel se consacrent de nombreux organismes internationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi qu'une gamme élargie de groupes et instituts de recherche. Le paradoxe est que le problème de

⁵¹ Ce programme fait partie du regroupement des programmes dits « Partenaires internationaux » (voir <<http://www.rdfs.net/index.htm>>).

⁵² Ce programme fait partie d'actions de la FAO nommées « Initiatives spéciales en cours » (voir <http://www.fao.org/tc/Tca/food_fr.asp>).

⁵³ Consultable en ligne sur le site : <http://www.fao.org/waicent/index_fr.asp>

⁵⁴ World Vision, "Visioning framework and guide", *World Vision International*, 2002 consultable en ligne sur <<http://www.wvi.org/wvi/home.htm>>

⁵⁵ Voir <<http://www.ccfid.asso.fr/>>

⁵⁶ Voir <<http://www.amefound.org/>>

⁵⁷ Voir <<http://www.rimisp.org/>>

⁵⁸ Voir <<http://www.ifpri.org/>>

⁵⁹ Voir <<http://www.sarpn.org.za/>>

⁶⁰ Voir <<http://www.eldis.org/>>

⁶¹ <<http://www.ids.ac.uk/ids/aboutids/index.html>>

⁶² <<http://www.cimmyt.cgiar.org/spanish/fp/index.htm>>

⁶³ <<http://www.iwmi.cgiar.org/>>

⁶⁴ <<http://www.cgiar.org/>>

l'insécurité alimentaire demeure toujours l'un des problèmes le plus fréquents dans les pays dits « du Sud ». En effet, on est devant des organismes dotés de moyens intellectuels, humains et économiques qui ont développé des systèmes d'alerte et d'intervention rapide face à des catastrophes naturelles. Les organisations non gouvernementales sont, quant à elles, répandues et portent des projets très spécifiques *vis-à-vis* de l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Les organismes internationaux, continentaux et sous-régionaux contribuent souvent à la mise en œuvre des politiques alimentaires ainsi qu'au renforcement de celles qui sont déjà en place. Il semble donc y avoir une vaste communauté, au moins au niveau international, qui envoie des signes vers les gouvernements nationaux pour que des initiatives adaptées aux circonstances, besoins et ressources de chacun d'entre eux soient entreprises et mises en œuvre. Comment cette vaste communauté internationale s'est-elle construite autour du problème de l'insécurité alimentaire ? Quels ont été les moments et quelles ont été les circonstances qui ont contribué à faire de l'insécurité alimentaire un problème dit international, puis un problème faisant l'objet de l'intervention et les actions des États ? Quels sont les secteurs et les acteurs qui s'imposent comme des *références* du *savoir* et du *savoir faire* par rapport au problème et aux enjeux que pose l'insécurité alimentaire ? Enfin, les gouvernements nationaux se servent-ils de ces références ? Si oui, comment le font-ils et quelles sont leurs motivations ? Si non, pourquoi ne le font-ils pas ? Voici quelques unes des questions qui se dressent suite au constat de l'étendue du domaine de la sécurité alimentaire et que l'on essaiera d'explorer dans cette première partie de notre recherche.

1.1.1. La question de la sécurité alimentaire internationale : la réorientation de la production vers la distribution et la demande

L'importance et l'actualité de la thématique de la sécurité alimentaire ne seraient pas compréhensibles sans une connaissance préalable de l'évolution des approches et des variables dont on se sert pour l'étudier. On développera donc quelques-uns des faits qui ont, sur la scène internationale, marqué la construction du sens dans la notion de *sécurité alimentaire*.

1.1.1.1. La fondation de la FAO à la fin de la deuxième guerre mondiale : vers une régulation de la production des aliments

Il faut tout d'abord remonter à la fondation de la *Food and Agriculture Organisation* (FAO) pour mieux comprendre la genèse de cette notion telle qu'on l'entend actuellement. Trois réunions internationales ont en effet précédé la fondation de la FAO. La première a eu lieu du 18 Mai au 3 Juin 1943, en Virginie (États-Unis) où des représentants de 44 gouvernements se sont réunis pour créer un organisme permanent ayant en charge les domaines de l'agriculture et l'alimentation⁶⁵.

La deuxième étape de cette fondation a eu lieu à Washington, où a été créée la Commission intérimaire de l'alimentation et l'agriculture, dont l'objectif était essentiellement « d'élaborer une Constitution et de la transmettre aux 45 pays éligibles afin qu'ils adhèrent à l'organisation permanente »⁶⁶. Les pays participants cherchaient surtout à analyser la disponibilité des denrées alimentaires dans le monde suite aux expériences de la Première et Seconde Guerre qui ont bouleversé le domaine de l'agriculture et l'alimentation. Cependant, les travaux de la prétendue organisation ont été interrompus à la suite des événements de la Seconde Guerre mondiale.

Ainsi, ce ne sera qu'en 1945, à l'initiative du président Roosevelt, que le débat autour de l'agriculture sera relancé⁶⁷. La troisième et dernière étape a donc eu lieu du 16 octobre au 1er Novembre de cette année-là au Québec, avec la tenue de la première

⁶⁵ FAO, *Guide des archives des organisations internationales*, en ligne :

<http://www.unesco.org/archives/sio/Eng/presentation_print.php?idOrg=1011>, consulté le 2 décembre 2009.

⁶⁶ *Idem*.

session de la Conférence de la FAO : « La Constitution [...] a été signée par 34 nations et par conséquent mise en vigueur le 16 Octobre 1945 »⁶⁸. La FAO devient ainsi l'organisme de référence des Nations Unies pour les principes régulateurs de production agricole et de distribution alimentaire mondiale.

1.1.1.2. Les contrastes de l'après guerre : l'importance de la distribution

L'après-guerre a été marquée par la surproduction alimentaire des pays comme les États-Unis et ceux qui constituaient la Communauté européenne, tandis que l'Extrême Orient vivait une situation de famine. Ce paradoxe montrait que les pays étaient vulnérables face à des famines alors même que la production alimentaire était suffisante, soulignant le fait que la *distribution* alimentaire demeurait un facteur central dans la construction de la signification de la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire ne pouvait donc être assurée sur la seule base du « facteur *offre* ». Le « facteur *demande* » a ainsi été inscrit au centre du débat sur la question alimentaire.

Cela étant dit, la demande était faible à cause des faibles disponibilités économiques et financières dans les pays du Sud, mais aussi en raison de la fermeture des marchés internationaux. Après la Seconde Guerre mondiale et dans un environnement marqué par un « Nouvel ordre mondial » bipolaire, la gestion de l'alimentation mondiale était alors confrontée à un double blocage : saturation de l'offre d'une part et instabilité de la demande d'autre part.

C'est en raison de ceci que l'ONU, en 1954, demanda aux pays industrialisés de réduire leurs excédents alimentaires par le biais de donations aux pays moins industrialisés. Il s'agissait de faire circuler (agir donc sur le « facteur *distribution* ») des produits alimentaires dont les pays avaient besoin pour améliorer leur accès à l'alimentation. Le blocage de l'approvisionnement alimentaire a finalement débouché sur l'institutionnalisation des *dons* instrumentalisés *via* le Programme alimentaire mondial (PMA), qui a été créé en 1963 comme une agence des Nations unies pour lutter contre la faim dans le monde.

⁶⁷ Jacques Choncol, « Un débat de premier plan », *Défis du Sud.*, n° 48, édition spéciale (*In)sécurité ou souveraineté alimentaire*), octobre 2001, pp. 5-6.

⁶⁸ FAO, *Guide des archives des organisations internationales*, *op cit.* La FAO a établi son siège à Washington DC, États-Unis jusqu'à 1951. Depuis cette année, le siège de la FAO est à Rome, Italie.

En somme, dans la post-guerre et jusqu'aux années 1960, le sujet de la sécurité alimentaire avait été piégé dans le cadre international par le facteur « offre » d'une part, et d'autre part par une circulation restreinte des denrées qui était liée en grande partie, à l'opposition économique-idéologique de la Guerre froide. D'où le fait que le rôle de la FAO s'est dessiné en principe comme celui d'un acteur médiateur du déblocage des marchés plutôt que comme un acteur de la prévention et la stabilisation des pays confrontés à des difficultés alimentaires et de famine.

1.1.2. La conceptualisation de la « sécurité alimentaire » dans les années 1970 : l'autosuffisance alimentaire

Comme conséquence des constats de l'après guerre, pendant les années 1970 les tentatives de la FAO pour fonder un cadre de référence pour la sécurité alimentaire mondiale ont tourné autour de l'idée de la Banque mondiale selon laquelle « la sécurité alimentaire réside dans l'accès de tous les individus à tous les moments à suffisamment de nourriture pour mener une vie saine et active »⁶⁹. La mise en œuvre de la technologie au service de la production alimentaire (appelée aussi « Révolution verte ») n'avait pas suffisamment réussi à créer des modèles de longue durée pour assurer l'alimentation mondiale. Ainsi, de la fin de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au début des années 1970, l'ONU et la FAO focalisent leur action sur la mobilisation commerciale des céréales.

Au départ, cette démarche a eu un effet positif en assurant la *disponibilité* puis la *distribution* alimentaire. Cependant, la distribution en soi ne bouclait pas le cercle vertueux de la sécurité alimentaire car elle ne représentait qu'une phase de la sécurité alimentaire : il fallait encore assurer l'*accès*. C'est ainsi que l'analyse de la question alimentaire en soi a commencé à faire l'objet d'attention de la part de la communauté internationale au cours des années 1970. À partir de ce moment, les approches, les variables et les concepts relatifs à cette thématique ont surgi en essayant, d'une part, de traiter la crise alimentaire de certains pays et, d'autre part, d'élaborer le discours de l'autosuffisance alimentaire comme base de la promotion de la sécurité alimentaire.

⁶⁹ «La pauvreté et la faim, la sécurité alimentaire dans le pays en développement, problèmes et options », Washington, 1986, Rapport de la Banque mondiale cité par François Pigué, « Le concept de la sécurité alimentaire », in : *La sécurité alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses*, Nicole Stäuble Tercier et Beat Sottas (éds.), Karthala, Paris, 2000, p. 42

1.1.2.1. La Conférence mondiale de l'alimentation : l'accès à la sécurité alimentaire articulant la production d'aliments et la stabilisation des prix

Dans le contexte de la Guerre froide et d'une crise alimentaire mondiale où l'offre et l'approvisionnement alimentaire des populations étaient devenus des enjeux majeurs, la décision de convoquer une conférence mondiale répondait surtout à l'urgence de faciliter l'accès à l'alimentation, ainsi que nous l'avons souligné. On assiste à une phase dans laquelle l'étude et la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire doivent passer par la variable de la disponibilité des denrées. Il s'agissait par ailleurs de stabiliser les prix, tant au niveau national qu'international. Avec ces priorités, « un processus de négociation internationale a été lancé, débouchant sur la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. De nouveaux arrangements institutionnels ont été mis en place : la constitution d'un réseau d'information, l'identification de ressources pour promouvoir la sécurité alimentaire, l'engagement de la création de forums de discussion sur le thème des politiques alimentaires »⁷⁰.

L'importance accordée à l'alimentation au sein de cette Conférence mondiale s'articulait sur deux aspects. Le premier était institué en termes de *droit* : « chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable de ne pas souffrir de la faim ou de la malnutrition, [ce droit] leur permettant ainsi de développer leurs capacités physiques et mentales »⁷¹. Le deuxième aspect était relatif au *devoir*, en affirmant que pour réaliser ce droit les gouvernements nationaux devaient « faire croître la *production* et promouvoir sa *distribution* de manière plus équitable et efficace parmi les pays »⁷².

La première notion de « sécurité alimentaire » relève de cette première Conférence mondiale de l'alimentation, en 1974. Ayant comme antécédent immédiat la crise alimentaire dans la région du Sahel⁷³, l'idée de sécurité alimentaire s'est alors développée dans un premier temps autour de trois thèmes : « produire plus », « distribuer mieux pour une disponibilité plus équitable des aliments » et arriver ainsi à un état d' « autosuffisance alimentaire ». Autrement dit, le sujet a été traité dans une

⁷⁰ FAO, *Trade and Reforms and Food Security: Conceptualizing The Linkages*, FAO, Rome, 2003.

⁷¹ FAO, *Report of the World Food Conference*, FAO, Rome 5-16 November 1974.

⁷² *Idem*.

⁷³ L'histoire des sécheresses au Sahel pendant le XXe siècle a commencé entre 1910 et 1914, puis s'est présentée vers 1930, puis de 1940 à 1944, de 1968 à 1973 (c'est à cette période qu'on fait ici référence) et de 1980 à 1984. Les années 1968-73 sont connues sous l'appellation « grande sécheresse » lorsque celle-ci a accablé 16 pays : les îles du Cap Vert, le Sénégal, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Burkina-Faso, le Tchad, le Niger, le Bénin, le Nigeria, la République Centrafricaine, la Libye, le Soudan, la Somalie, Djibouti et l'Éthiopie ; c'est à dire, au-delà de la zone du Sahel même.

logique de *déficit de production et d'offre locale*. Comme le montre Jean-Paul Minvielle très concrètement, à cette époque le concept d'autosuffisance alimentaire « correspondait à une 'lecture' politico-économique de l'organisation du monde, caractérisée par les concepts parallèles de développement autocentré et d'indépendance alimentaire »⁷⁴.

L'acception de la *sécurité alimentaire* soulignait alors l'importance de la disponibilité « *at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices* »⁷⁵. L'insistance sur la « disponibilité structurelle » des denrées et la nécessité de favoriser une « consommation suffisante » montraient la vulnérabilité de l'alimentation mondiale. Cette situation était aggravée fondamentalement par le déficit dans la production et par la crise du prix du pétrole qui fragilisait l'accès aux denrées. C'est pour cette raison que la Conférence centra son attention sur l'accroissement de la production de denrées alimentaires et la stabilisation des prix.

1.1.2.2. Le Conseil mondial de l'alimentation : la sécurité alimentaire entendue dans les termes de la sécurité alimentaire

Une deuxième rencontre internationale consacrée à la question de la production et l'approvisionnement alimentaire, le Conseil mondial de l'alimentation, s'est tenue à Ottawa en 1979. Elle recommanda aux États du globe d'améliorer leur situation nationale alimentaire et de définir des objectifs et des stratégies à cet égard.

La notion de « sécurité » forgée dans ce contexte est fondée sur une vision bipolaire du monde. On peut ainsi déduire qu'« être sûr » pendant la Guerre froide allait au-delà de la protection militaire et territoriale. « Etre sûr » signifiait aussi être autosuffisant au niveau de la production alimentaire. Les pays voulaient s'assurer une situation alimentaire d'autosuffisance pour ne pas être à la merci d'une domination capitaliste ou socialiste.

Après la Seconde guerre mondiale, les pays d'Europe occidentale comme les pays en développement se sont rendus compte que la capacité de produire leurs propres

⁷⁴ Jean-Paul Minvielle, « Sécurité alimentaire et sécurité humaine : Convergence et complémentarité des approches », in : N. Stäubli Tercier et B. Sottas, 2000, *op cit.*, p.50

⁷⁵ FAO, *Report of the World Food Conference*, 1974, *op cit.*

denrées de base leur assurait un état de relative indépendance face aux blocs capitaliste ou socialiste, et notamment les États-Unis ou l'Union Soviétique.

Le cas des pays de la Communauté européenne est révélateur : « la Politique agricole commune⁷⁶ repose sur une constatation pragmatique : l'Europe de l'Ouest a, depuis le partage de Yalta, peu de terres agricoles pour beaucoup d'habitants, et donc un déficit des échanges agroalimentaires énorme [...]. L'objectif principal de la Politique agricole commune a été d'accroître le potentiel de production agricole pour assurer la sécurité alimentaire de l'Europe »⁷⁷. La France n'a pas réagi différemment. Dès le début de la décennie 1960, le gouvernement a encouragé les lois d'orientation agricole : « les agriculteurs y sont encouragés à accroître leur productivité par la modernisation rapide d'une partie des exploitations et à renoncer à l'indexation des prix agricoles sur l'inflation ; en échange de cela, le gouvernement finance une « politique de structures » qui a pour but d'encourager les investissements dans les exploitations viables mais insuffisamment compétitives, et d'inciter financièrement les agriculteurs âgés à prendre leur retraite et à laisser leur terres à ceux qui en ont besoin »⁷⁸.

Le développement d'une stratégie internationale pour la sécurité alimentaire répondait donc en partie aux défis politico-économiques de la Guerre froide. Chaque nation était potentiellement une cible, visée par une ingérence territoriale et/ou des agressions extérieures, ce qui rendait nécessaire de protéger les intérêts nationaux, y compris ceux liés à l'alimentation. Être « sûr » en matière alimentaire assurait aux pays, surtout à ceux qui n'appartenait pas à un des deux groupes (pays dits « non alignés »), de ne pas devoir compromettre leur position politique et économique et, par conséquent, leur indépendance. Cette conception peut être illustrée avec le cas de l'Afrique, tel que le décrit B. Founou-Tchuigoua : « La décennie 1970 a été celle de la prise de conscience [...] de la nécessité d'assurer leur sécurité alimentaire face, d'une part, au risque de l'utilisation de l'arme alimentaire par les pays à gros excédents et, d'autre part, au risque des chutes brutales des productions, consécutives à un cycle de sécheresse par exemple »⁷⁹.

⁷⁶ La Politique agricole commune fut instituée par le traité de Rome en 1957. À ce moment, seuls six pays faisaient partie de cette Politique : l'Allemagne, l'Italie, la France, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg.

⁷⁷ Lucien Bourgeois, *Politiques agricoles*, Dominos –Flammarion, France, 1993, p. 25

⁷⁸ *Ibid*, 1993, p. 29.

⁷⁹ Bernard Founou-Tchuigoua, « Crise de l'idéologie collective de l'autosuffisance alimentaire », in : *L'Agriculture africaine en crise dans ses rapports avec l'Etat, l'industrialisation et la paysannerie*, Hamid Ait Amara et Bernard Founou-Tchuigoua, (dirs.), L'Harmattan, Paris, 1989, p. 311.

À cet égard, Blanca Suárez et Fernando Pérez-Gil soulignent qu'à partir de 1972 le marché mondial alimentaire expérimenta une transformation importante due au fait que l'Union Soviétique s'était lancée dans une stratégie de sécurité nationale qui comptait garantir son approvisionnement alimentaire grâce à des achats massifs de céréales. La même stratégie a été suivie par les États-Unis qui assuraient leur approvisionnement alimentaire en achetant des quantités importantes de blé. C'est à partir de cette époque que les pays industrialisés ont lié la politique d'autosuffisance alimentaire à celle de la sécurité nationale⁸⁰.

1.1.2.3. La « Révolution verte » : la polémique sur la technique mise au service de la production agricole des États

Parallèlement aux événements internationaux décrits ci-dessus (la Conférence mondiale de l'alimentation et le Conseil mondial de l'alimentation), la Révolution verte s'est mise en place⁸¹. Celle-ci cherchait à faire face à la famine et à l'insécurité alimentaire en mobilisant l'innovation technologique dans le domaine de la production alimentaire⁸², raison pour laquelle elle constitue une voie distincte dans le développement de la notion de sécurité alimentaire associée à l'autosuffisance alimentaire.

En 1970 on a assisté à l'utilisation intensive des instruments technologiques, sur des terres naturellement productives, parmi lesquels se trouve l'utilisation de variétés de semences améliorées, l'emploi d'engrais et, éventuellement, de produits phytosanitaires. Plus concrètement, la révolution verte était considérée comme « une enveloppe technologique contenant des éléments importants : variétés améliorées à haut rendement

⁸⁰ Blanca Suárez & Fernando Pérez-Gil, «La modernización del campo y la alimentación: un recuento de los últimos años, 1982-1993» in: *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*, Luz María Espinosa Cortés (éd), Plaza y Valdés-Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, México, 1999. pp. 61-103

⁸¹ La Révolution verte a démarré en Inde en 1966. À la demande de la Fondation Rockefeller, des chercheurs nord-américains avaient préalablement essayé d'acclimater des blés d'Amérique du Nord aux climats tropicaux. La création de ces blés dits « à haut rendement » a valu le Prix Nobel à l'un de ces chercheurs, Norman Borlaug. Presque simultanément, en Inde, le généticien M.S. Swaminathan mettait au point des riz améliorés. Blé et riz à haut rendement ont été rapidement cultivés en Inde. (Voir Michel Griffon, « Révolution verte, Révolution doublement verte. Quelles technologies, quelles institutions et quelle recherche pour les agricultures de l'avenir ? », *Mondes en Développement : (La question alimentaire et agricole au début du 21^{ème} siècle)*, no° 117, 2002 (1), pp.39-44

⁸² La Révolution verte repose sur la capacité scientifique-technique à modifier l'environnement de façon à créer des conditions plus propices à la culture et à l'élevage (c'est-à-dire, irrigation en cas de sécheresse; engrais si le sol est peu fertile; pulvérisations en cas d'infestation des cultures par des ravageurs et des mauvaises herbes ; vaccinations et médicaments si le bétail est menacé par la maladie ; ou encore mécanisation et utilisation de combustibles fossiles si la préparation du sol nécessite un apport d'énergie supplémentaire). FAO, « Les leçons de la révolution verte : vers une nouvelle révolution verte », *Document d'information technique* Rome, FAO 1996. Ce document fait partie de l'ensemble des documents du Sommet mondial de l'alimentation. Ils peuvent être consultés sur le site de la FAO en ligne, dans la

(VHR) de deux céréales de base (riz et blé), irrigation ou maîtrise de l'approvisionnement en eau et meilleure utilisation de l'humidité, engrais et pesticides, et techniques agronomiques associées »⁸³. On comprend alors que la Révolution verte ait été inscrite dans la politique de développement *autocentré* menée par les États au cours de ces années-là.

Un exemple du lien de ce type de développement avec l'autosuffisance alimentaire sous le modèle de la Révolution verte, est celui qui a été expérimenté à Java⁸⁴. La période 1950-1965 a en effet fortement marqué la société javanaise. « La situation alimentaire s'aggrave donc fortement et l'Indonésie a le triste privilège de devenir le plus gros importateur mondial de riz pendant toute la première moitié des années [19]60 »⁸⁵. C'est à partir de cette situation que la modernisation du secteur agricole indonésien est devenue, sous le mandat de Suharto⁸⁶, une priorité.

Cette politique de modernisation agricole s'est matérialisée par la mise en œuvre du programme *Bimas*, appliqué aux meilleures zones rizicoles de Java, en utilisant de nouvelles variétés de riz à haut rendement ainsi que des quantités massives de pesticides et d'engrais chimiques indispensables pour la productivité de ces nouvelles semences. J.-L. Maurer explique que la réussite de ces actions techniques a été supportée par un système de stockage qui a eu pour but la stabilisation du prix du riz et d'autres produits alimentaires de base comme le maïs. Ainsi, comme résultat de l'ensemble de ces mesures, la production javanaise de riz décortiqué a doublé entre 1969 et 1984 « passant

rubrique *Documents d'information technique* : <<http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>> Consulté le 2 Décembre 2009

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Jean-Luc Maurer, explique : « Largement organisée autour et en fonction de la méticuleuse mise en valeur de la rizière irriguée, la paysannerie javanaise a développé au fil des siècles un savoir-faire agricole unique ». Cependant, cette tradition de la culture rizicole sera bouleversée de façon importante dans le XXe siècle. D'une part, Java a fait face à un nombre de faits qui ont altéré le secteur agricole : (1) un accroissement de sa population (41 millions en 1930, presque 50 millions en 1940, et de 63 millions en 1963) ; (2) la crise économique de 1930 ; (3) l'occupation japonaise, en 1942, sur l'île ; et (4) le mouvement indépendantiste. D'une autre part, la phase de confrontation socio-politique et d'instabilité territoriale post-indépendance (à partir de 1945) a retardé la réorganisation du foncier et d'une relance de la production agricole, de la culture rizicole principalement. Voir Jean-Luc Maurer « *La déesse du riz et la « révolution verte » à Java : modernisation et développement d'une grande tradition paysanne* », in : *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine* Claude Auroi et Jean-Luc Maurer (dir.), Paris, PUF-IUED-Institut Universitaire de Hautes études internationales, 1998, p. 123.

⁸⁵ Jean-Luc Maurer explique que, retombée en 1950 à son niveau de 1930 et ne se voyant pas attribuer une priorité clairement exprimée au niveau des investissements, la production rizicole reprend trop lentement par rapport à la croissance démographique et reste inférieure à 9 millions de tonnes de paddy en 1960, un peu moins qu'en 1940. Ensuite elle va montrer une timide reprise, mais restera malgré tout bloquée sur la barre des 10 millions de tonnes jusqu'en 1965. Cette année-là, baptisée de manière prémonitoire comme devant être celle « de tous les dangers » par Sukarno [président de l'Indonésie], la production du riz va tomber à 94kg par tête, son niveau le plus bas dans l'histoire moderne indonésienne, près de 40% de moins qu'en 1880 quand elle avait atteint in niveau record de 148kg. Voir, *Ibid.*, 1998, pp. 130-131.

de 12,2 à 25,8 millions de tonnes, assez pour garantir une disponibilité annuelle de 140 kg par personne, correspondant à la définition de l'autosuffisance [alimentaire] tant recherchée »⁸⁷.

L'exemple de l'Indonésie adoptant la politique de la Révolution verte, montre les gains réalisés en matière de productivité agricole par l'utilisation de mesures technologiques. Par ailleurs, ce cas montre aussi que l'autosuffisance alimentaire peut être obtenue par l'adoption de politiques spécifiques par l'État, faisant converger dans le secteur agricole et alimentaire, la production alimentaire, l'autosuffisance alimentaire, l'amélioration des conditions nutritionnelles et le profit économique. Au niveau des actions spécifiques mises en place, les politiques agricoles de la Révolution verte se focalisaient sur la subvention des semences, des engrais et, parfois, des produits phytosanitaires⁸⁸.

Parallèlement, les prix agricoles étaient garantis et stables, l'achat de récoltes était assuré par l'État et les agriculteurs avaient accès à des crédits privilégiés pour l'achat des semences et fournitures ; autrement dit : « l'État finançait la vulgarisation agricole »⁸⁹.

Alors que l'Inde a constitué le premier terrain de pratique pour la Révolution verte, ce modèle commença à se diffuser en Asie et même en Amérique Latine, avec son application adaptée à la culture du maïs⁹⁰. Presque en même temps, en Afrique, cet usage s'installait au Zimbabwe⁹¹, où les producteurs utilisaient les maïs hybrides pour leurs champs: « *a milestone was achieved in 1960 when government [of Zimbabwe] researchers released SR52, which was the world first single hybrid for commercial*

⁸⁶ Après avoir « négocié » avec le président Sukarno un transfert du pouvoir, Suharto deviendra en 1966, président d'Indonésie.

⁸⁷ J-Luc Maurer, 1998, *op cit.*, p. 137.

⁸⁸ Un produit phytosanitaire est un produit antiparasitaire utilisé dans les cultures. Dans un contexte plus récent et dans un sens plus large, la Politique Agricole Commune (PAC mentionne que les mesures phytosanitaires ou vétérinaires « comprennent, en règle générale, l'ensemble des dispositions visant à limiter ou prévenir la contamination de la chaîne de production par des agents chimiques ou biologiques présent un danger pour la santé végétale, animale ou humaine depuis le champ ou l'élevage jusqu'au niveau de transformation approprié au risque sanitaire » (« Les mesures vétérinaires et phytosanitaires », in : *Les dossiers de la PAC*, Dossier No 8 / Juillet 2002. En ligne : <www.agriculture.gouv.fr/spip/mediatheque.librairie.periodiques.dossiersdelapac.francais_a626.html>.

⁸⁹ M. Griffon, 2002, *op cit.*

⁹⁰ Pour des cas spécifiques en Asie, Afrique et Amérique Latine, on peut consulter l'ouvrage de Claude Auroi et Jean-Luc Maurer, 1998, *op cit.*

⁹¹ L'activité de semences améliorés (ou hybrides) a un long parcours au Zimbabwe. Ici, le développement de ces semences hybrides a commencé en 1904 à travers le *Department of Agriculture at the Harare Research Experiment Station* ; plus tard, en 1932, le programme « *maize hybrid-breeding* » a été lancé ; puis, en 1945, des nouvelles combinaisons ont été développées et distribuées parmi les *commercial farmers*. Ces expériences ont mené à Zimbabwe à devenir, en 1949, le second pays –après les États-Unis qui développe des hybrides et les distribue au niveau local. Voir

cultivation. Although SR52 was initially intended for areas in Zimbabwe with higher and more reliable rainfall and better soil, it was widely adapted to various conditions throughout Eastern and Southern Africa, particularly in the Natal region in South Africa. The success of SR52 in international markets made Zimbabwe one of the leaders of maize seed production in Africa. Following the release of SR52, government researchers turned their attention to crossing local inbred seeds with inbred seeds from South Africa, Mexico and Colombia, which led to the development of double cross hybrids SR13 in 1964 and SR14 in 1966»⁹².

La Révolution verte s'inscrivait clairement dans une vision liant la sécurité alimentaire à l'offre pour répondre au déficit alimentaire. Son apport est double : D'abord, elle a permis de mettre en évidence que la science et la technologie pouvaient répondre directement à la satisfaction des besoins de l'être humain tels que l'alimentation, en termes de production alimentaire. Ensuite, elle a aussi révélé que l'utilisation de semences hybrides ainsi que l'utilisation systématique d'une gamme d'instruments technologiques pouvaient, à moyen et long terme, produire des effets contraires à la production effective et pouvait, dans certains cas, abîmer les terres, les rendre vulnérables, voire improductives. On pourrait même dire que la Révolution verte a été victime de son propre modèle car l'utilisation intensive d'engrais, de pesticides et de produits chimiques nécessaires pour des rendements élevés a détérioré la fertilité naturelle du sol. On a, par exemple, le cas de la culture de maïs dans le Sud du Zimbabwe, où : *“Smallholder maize yields began to rise in the early 1980s with the increased use of hybrid seed and inorganic fertilizers. However, this momentum fell in the late 1980s because of declining soil fertility caused by inadequate nutrient replenishment and poor crop management, including monocropping without rotations, and poor mixing of crops in intercropping systems. Smallholder farmers failed to adopt complementary crop management technologies to improve land preparation, planting time and method, soil and water conservation, and weed and pest control”*⁹³.

Cet exemple illustre bien une situation dans laquelle, faute d'un ensemble de mesures techniques, la production et la rentabilité agricoles n'ont pas toujours réussi.

Jane Alumira et Joseph Rusike, « The Green Revolution in Zimbabwe », *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*. Vol. 2, n° 1, 2005, pp. 50-66.

⁹² J. Alumira and J. Rusike, 2005, *op cit*.

⁹³ *Idem*.

Inversement, l'utilisation des semences hybrides par les *commercial farmers* a eu de meilleurs résultats grâce à la maîtrise de la technique et du management sur l'ensemble du modèle de culture.

L'application de la Révolution verte rappelle ainsi que la science, la technique et la technologie doivent être étroitement liées à des stratégies de management et de contrôle (suivi des étapes) de leur propre usage. De plus, dans la dynamique du modèle de la Révolution verte, la formation technique des paysans est essentielle pour assurer des résultats positifs de longue durée. Si un ensemble de mesures en ce sens n'est pas pris, on ira forcément à une situation d'échec agricole et alimentaire.

En somme, la Révolution verte n'a pas réussi à faire face au déficit alimentaire des pays à long terme. Elle a certes contribué à réduire l'insécurité alimentaire des années 1970, plus particulièrement en Asie pendant la décennie 1970-80⁹⁴. La FAO précise que dans les pays en développement, pendant la révolution verte (1963-1983), « la production totale de riz, de blé, et de maïs [...] a progressé respectivement de 3,1, 5,1 et 3,8% par an⁹⁵. Ceci a eu trois bénéfices principaux pour les pays en développement, le premier étant d'éviter l'importation des denrées alimentaires et ainsi faire des économies (deuxième bénéfice) et, enfin, faciliter des investissements dans l'agriculture nationale de manière à promouvoir l'autosuffisance alimentaire. Plus tard, au cours de la décennie 1983-1993, la production de ces cultures (riz, blé et maïs) a diminué à 1,8, 2,5 et 3,4% respectivement⁹⁶.

L'organisme international souligne que la baisse de production agricole après 1983 peut être expliquée par l'abandon de la politique de la Révolution verte. Cependant, dans notre analyse, ces chiffres confirment plutôt la dynamique peu durable de la Révolution verte à long terme. N. Stäuble et B. Sottas soulignent à ce propos : « La « Révolution verte » a certes largement contribué à ce succès [le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation a régressé de 950 à 800 entre 1970 et 1995] : entre la période 1969/71 et 1980, le taux de personnes sous-alimentées est passé de 36% à 26%. Mais d'une part, on connaît les effets négatifs des méthodes de production intensive (appauvrissement et pollution des sols, réduction de la biodiversité, abandon des cultures vivrières au profit des cultures d'exportation, endettement des paysans, etc.)

⁹⁴ FAO, « Les leçons de la révolution verte : vers une nouvelle révolution verte », *op cit.*

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

et, d'autre part, la FAO indique elle-même que le nombre absolu de personnes sous-alimentées a augmenté durant les années [19]80 et [19]90, donc pendant la période des ajustements structurels »⁹⁷.

À ce stade, il est important de rappeler que les développements évoqués dans cette incise (la Conférence mondiale de l'alimentation, le Conseil mondial de l'alimentation et la Révolution verte) ont eu lieu autour des années 1970, lorsque la question de la sécurité alimentaire était interprétée en termes de « production autocentrée ». Autrement dit, l'État était confronté à sa capacité de produire pour répondre aux besoins alimentaires, ainsi que le signale J.P. Minvielle : « ... [À] cette époque la question alimentaire était essentiellement abordée en termes de productions nationales globales (problème d'offre) et non en termes de capacité des consommateurs à se nourrir (problème de demande) »⁹⁸. Les événements ont permis peu à peu de modifier l'approche de la sécurité alimentaire tant au niveau international que national. Certes, pendant la période des années 1970, l'engagement au niveau des actions reste encore très lent mais les premières « graines » pour des politiques nationales nouvelles en faveur de la sécurité alimentaire ont été semées.

La politique d'autosuffisance alimentaire restait limitée tandis que la distinction entre « *produire suffisamment* » et « *accès alimentaire* » n'était pas suffisamment comprise et ce, même si la Conférence de 1974 avait proposé une nouvelle définition de la sécurité alimentaire soulignant le droit qu'a toute personne à se nourrir et la responsabilité de la communauté internationale pour assurer l'accès à l'alimentation. L'aspect de l'« accès » à l'alimentation restera ainsi l'une des faiblesses de cette phase d'analyse et d'action dans la sécurité alimentaire.

Par ailleurs, on remarquera que les deux premiers stades de développement du concept et de l'analyse de la question alimentaire ont été organisés à travers des appels internationaux. Ces appels ont cherché à influencer prioritairement la stratégie de la production alimentaire nationale (d'offre) pour assurer ainsi la disponibilité alimentaire. Cette vision très générale de la façon d'assurer l'alimentation a aussi limité le développement de nouvelles politiques capables de dépasser le stade de l'offre et de s'orienter plutôt vers la demande. La longue suprématie de l'offre a favorisé

⁹⁷ N. Stäubli Tercier et B. Sottas, « Dilemmes alimentaires : constats et controverses », 2000, *op cit.*, p.7

⁹⁸ Jean-Paul Minvielle, 2000, *op cit.*, p. 50

l'intensification de l'insécurité alimentaire en termes de nutrition alors que la demande n'était pas vraiment au centre du débat et des politiques agricoles et alimentaires. Le facteur « demande » trouvera sa place dans un nouveau contexte international économique et politique, celui de l'ajustement structurel.

1.1.3. La notion de « sécurité alimentaire » dans les années 1980 : de l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire

Dans les années 1980, le thème de la sécurité alimentaire est fortement marqué par la surproduction, celle-ci résultant de la politique d'autosuffisance alimentaire nationale menée dans la décennie précédente. Les organismes internationaux mettent pour leur part l'accent sur le fait qu'il fallait assurer l'accès des plus pauvres aux ressources économiques pour qu'ils puissent ainsi avoir la capacité de se procurer les produits alimentaires. Pendant cette décennie, les aspects qui sont au cœur du sujet de la sécurité alimentaire sont la demande, la surproduction, l'accès des personnes aux ressources économiques et la mise en scène du facteur pauvreté comme un élément influençant le manque d'accès à l'alimentation ainsi que la malnutrition.

Dans cette décennie une nouvelle approche de la sécurité alimentaire au niveau national se dessine également : désormais, un pays peut assurer son alimentation non seulement par le biais de la production nationale mais aussi par le biais des importations. Avec la montée en puissance de la *demande*, l'analyse de la question alimentaire est en effet refondée. Le concept de sécurité alimentaire « procède du constat que, de toute évidence, les situations de crise alimentaire ne résultent pas systématiquement, et encore moins exclusivement, des carences de la production locale. C'est, tout simplement, la reconnaissance du fait que le bilan alimentaire est conditionné par l'adéquation entre deux termes : l'offre et la demande »⁹⁹.

Dans ce sens, les gouvernements nationaux et les organismes internationaux chargés de l'alimentation ont identifié de nouvelles variables à prendre en compte. Tout d'abord, il fallait associer *la disponibilité* des produits alimentaires en termes quantitatifs et qualitatifs ; mais au-delà, il était nécessaire de *faire un bilan des moyens financiers* nationaux et éventuellement d'assigner des revenus pour acquérir les bien

⁹⁹ J-P Minvielle, 2000, *op cit.*, p.52

nécessaires afin de palier le déficit alimentaire du pays. Il fallait aussi reconsidérer les modalités de l'aide alimentaire internationale. Autrement dit, la demande n'est plus nécessairement satisfaite par l'offre issue d'une production locale, mais elle peut être aussi supportée par les importations et, dans la plupart des cas des pays en situation de famine, par l'aide alimentaire internationale.

1.1.3.1. De l'autosuffisance à la souveraineté alimentaire : l'accès conçu comme « liberté d'acquisition »

Dans le cadre de cette redéfinition, la FAO insistera sur l'importance de travailler autour de « *l'accès à la nourriture pour tous* ». En 1983, une notion plus large de sécurité alimentaire fut alors forgée : « *ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need* »¹⁰⁰.

Deux principes fondamentaux se dégagent de cette nouvelle définition. D'une part, se confirme une option fondée sur un marché plus ouvert dans la circulation des denrées alimentaires et dans laquelle la production nationale n'est plus la panacée de la sécurité alimentaire. D'autre part, il devient évident que l'État ne doit plus jouer le rôle principal dans le contrôle des prix des denrées. Il est du ressort des individus d'effectuer leurs dépenses alimentaires grâce à un revenu. Cette manière de concevoir l'*autosuffisance alimentaire* conduira à repenser la sécurité alimentaire sur l'approche nouvelle de la souveraineté.

Le contexte de blocs antagonistes issus de la Guerre froide joue aussi pour que la sécurité alimentaire passe également de la notion d'autosuffisance alimentaire à celle de *souveraineté alimentaire*¹⁰¹ au niveau national. Cette notion veut dire que tout pays est libre de se procurer les denrées dont il a besoin sans regarder l'origine ou la provenance. Pour certains pays, cette souveraineté alimentaire signifiait changer le modèle de production nationale (autosuffisance) pour celui des importations (souveraineté), entraînant des conséquences d'ordre divers. On peut par exemple citer le cas du Mexique qui est passé du modèle de substitution aux importations à celui d'ouverture commerciale et à la privatisation de certaines entreprises publiques, ce qui a eu pour

¹⁰⁰ FAO, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the linkages*, Rome, 2003

¹⁰¹ B. Suárez y F. Pérez-Gil, 1999, *op cit.*, p. 62

effet de diminuer la production agricole et le développement rural¹⁰². Cette situation s'est accentuée surtout parce que le gouvernement arrêta le financement du monde rural et du développement de l'agriculture pour favoriser l'importation des engrais, principalement.

B. Suarez et F. Pérez-Gil signalent que pendant la période 1982-1990, l'ensemble des importations mexicaines a augmenté de façon significative (14.4% de moyenne annuelle), tandis que les exportations ont tout juste augmenté de 6% dans la même période. Parmi les importations agricoles les plus favorisées on trouvait le sorgho, le soja, les haricots et le maïs¹⁰³.

En ce qui concerne la nutrition, la population mexicaine a connu une augmentation du nombre de personnes ayant une qualité alimentaire médiocre pendant les années 1980, c'est-à-dire, pendant la période des politiques d'ajustement structurel. Alors que dans la décennie précédente les conditions d'accès alimentaire agricole et animal tendaient à s'améliorer, « en 1984, la *Comision Nacional de Alimentos* (CONAL) a estimé que 40% de la population [près de 33 millions de personnes] ne satisfaisait pas ses besoins nutritionnels »¹⁰⁴.

De toute évidence, la plupart des personnes touchées par cette situation de malnutrition avaient des revenus faibles, que ce soit en ville ou à la campagne.

1.1.3.2. La Banque mondiale et la définition de l'« insécurité alimentaire » : la pauvreté prise en compte, des types d'insécurité identifiés

La Banque mondiale (BM) a aussi participé à l'analyse et à la conceptualisation de la sécurité alimentaire, comme le montre le rapport de 1986 intitulé « *Poverty and Hunger : Issues and Options for Food Security in Developing Countries* »¹⁰⁵. En partant du constat que la pauvreté était à l'origine de l'incapacité des gens à assurer leur alimentation, la BM a divisée la question de l'insécurité alimentaire dans le monde en deux catégories, particulièrement dans les pays en développement. La première catégorie se réfère à l'*insécurité alimentaire chronique*, associée à une situation de pauvreté permanente et due aussi à des revenus bas. La deuxième catégorie, dite

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ B. Suárez y F. Pérez-Gil, 1999, *op cit.*, p. 81

¹⁰⁴ *Ibid*, 1999, *op cit.*, p. 85

d'*insécurité alimentaire transitoire*, évoque la difficulté des gens pour accéder à l'alimentation due aux conditions imprévues pendant une période déterminée, comme celle de désastres naturels, de crise économique ou encore des conflits armés.

Ces deux catégories vont être clairement reflétées dans le concept de sécurité alimentaire qui définit le mandat actuel de la FAO, en ce qui concerne « l'accès de toute personne à une alimentation suffisante à tout moment pour mener une vie active et saine¹⁰⁶ ».

L'irruption de la BM dans la discussion sur la sécurité alimentaire a contribué à la construction de l'analyse de cette problématique ainsi qu'à son articulation à la variable *pauvreté*. En effet, les conditions de pauvreté vécues dans les pays sous-développés sont devenues, grâce à la BM, un argument pour expliquer le manque de croissance économique, ce manque de croissance étant un handicap pour l'accès au revenu, puis une barrière pour l'accès à l'alimentation. À partir de ce moment, l'analyse de la *sécurité alimentaire* a été modifiée pour rallier désormais le registre de l'*insécurité alimentaire*.

La pauvreté à laquelle la BM faisait référence dans son analyse de 1986 était liée à l'« augmentation formidable des charges de l'État (par rapport aux recettes) et [à] un endettement rapide favorisé par des offres faciles d'emprunt pendant les années [19]70. La dette à long terme des pays africains a été multipliée par 19 de 1970 à 1988 »¹⁰⁷.

Jean Senahoun explique que ces pays sont arrivés à cette situation après avoir suivi un modèle fondé sur trois éléments fondamentalement : (1) le développement de l'État à partir d'un système de taxes sur les importations et les exportations hérité de l'époque coloniale ; (2) la création de grandes entreprises publiques et la nationalisation des filières d'exportation mais aussi de filières vivrières et (3) un dispositif de stabilisation des prix en plus de la nationalisation des banques¹⁰⁸.

¹⁰⁵ World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington D. C., 1986.

¹⁰⁶ Le mandat de la FAO est d'« atteindre la sécurité alimentaire pour tous [...] veiller à ce que les êtres humains aient un accès régulier à une nourriture de bonne qualité que leur permette de mener une vie saine et active ». Le mandat, la mission ainsi que l'acte constitutive de la FAO est disponible sur <<http://www.fao.org/about/mission-gov/fr/>> Consulté le 3 décembre 2009

¹⁰⁷ Jean Senahoun, *Programme d'ajustement structurel, sécurité alimentaire et durabilité agricole. Une approche d'analyse intégrée appliquée au Bénin*, Éd. Peter Lang, Collection Development Economic and Policy, Frankfurt, 2001, p.7.

¹⁰⁸ *Idem*.

La question urgente à ce moment-là était alors de faire sortir les pays, tant industrialisés qu'en développement de ce blocage économique. La réponse résidait dans la nouvelle alliance entre le FMI et la BM, qui ont lancé l'initiative de l'Ajustement structurel.

Ce modèle cherchait à établir « un changement de fond dans le fonctionnement de l'économie, une réorganisation à long terme de ses structures de base. Il comprend des réformes du régime commercial et des échanges ainsi que des réformes institutionnelles et sectorielles. Les instruments utilisés sont : la libéralisation des marchés et des prix, la privatisation des entreprises publiques, les mesures spéciales de politiques agricoles »¹⁰⁹.

1.1.3.3. Les programmes d'ajustement structurel : une proposition globale pour la sécurité alimentaire mise à l'épreuve des cas nationaux

Nous avons vu que le premier des effets constatés pour la redéfinition de la sécurité alimentaire en termes d'une diversification des sources des denrées en fonction du revenu n'a pas donné précisément les effets escomptés. La question à se poser dans ce contexte sera alors de savoir si l'Ajustement structurel a influencé l'analyse de la sécurité alimentaire et sa signification dans les pays suivant cette politique économique.

Il faut signaler l'existence d'une controverse dès le départ de cette question à propos de laquelle des nuances doivent être dressées. On ne retiendra ici que celles qui ont contribué à l'analyse et à la construction du nouveau concept de sécurité alimentaire.

L'Ajustement structurel a pu se développer grâce au contexte économique du début des années 1970 qui débouche sur la crise de la dette des pays en développement (notamment les pays africains) ainsi que sur le ralentissement de l'économie mondiale au début de la décennie 1980¹¹⁰. Dans le cas de l'Afrique, il faut rappeler que pendant

¹⁰⁹ J. Senahoun, 2001, *op cit.*, p. 10

¹¹⁰ En Afrique Subsaharienne, la mise en œuvre de l'Ajustement est arrivée à la fin des années 1970. Tandis que la plupart des pays du continent l'ont appliqué autour de 1980, le Burkina Faso et le Zimbabwe se sont insérés plus tard – début des années 1990 pour ce dernier. Par ailleurs, des pays comme le Botswana, la Namibie et l'Afrique du Sud ne se sont pas engagés formellement dans cette politique ; par contre, leurs politiques économiques et sociales ont été influencées par ce modèle. Il faut également signaler que, pendant la décennie 1980, la Namibie était sous l'occupation Sud-africaine alors même qu'en 1979 l'abolition du régime d'Apartheid avait été proclamée. La Namibie ne gagnera son indépendance qu'en 1990. L'Afrique du Sud suivant sa politique ouverte d'Apartheid, elle reste donc en dehors des initiatives internationales. Enfin, le Botswana reste encore proche du gouvernement sud-africain en raison de leurs liens économiques.

les années 1970, la vision des institutions économiques internationales était centrée sur la formation de l'État-nation (en rapport aux pays qui venaient d'accéder à leur indépendance) et sa « modernisation ».

Ainsi, les deux institutions financières internationales, la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) — les « institutions *Bretton Woods* » — vont s'engager « dans le processus de modernisation des économies africaines et appuyer les différents États du continent. Ainsi, le contexte international issu des accords de Bretton Woods a pu jouer tout au long des années 1970 un rôle non négligeable dans le développement économique et social des pays africains »¹¹¹. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international vont par la suite « prendre en charge la mise en place et la supervision des programmes d'ajustement structurel qui avaient pour objectif la réduction des déficits internes et externes des économies africaines »¹¹², jouant ainsi un rôle actif dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique économique dans ces pays.

Les mesures issues de l'intervention du BM et du FMI ont donc tracé un nouveau chemin dans les priorités du développement en Afrique. Pendant les décennies 1960 et 1970 les gouvernements africains régulaient la production et les prix des produits alimentaires agricoles. À partir des années 1980 cette capacité disparaît, l'État perdant son statut d'acteur principal dans les affaires économiques et, par conséquent, sur le marché alimentaire, laissant cette tâche d'organisation aux marchés. A ce propos, le professeur Caspar Schweigman souligne : « [...] les marchés sont libéralisés, les offices nationaux de commercialisation démantelés et les prix ne sont plus fixés par les gouvernements dont le rôle était limité à la création de conditions optimales (infrastructures, règles et règlementations transparentes etc.) au profit du marché privé, à la gestion de stocks de sécurité alimentaire et à l'organisation de l'aide alimentaire. Selon la pensée néolibérale, un marché alimentaire libre réduirait les coûts de commercialisation, diminuerait les prix à la consommation, accroîtrait les prix au producteur et permettrait ainsi aux paysans d'investir dans l'agriculture et d'améliorer la productivité »¹¹³.

¹¹¹ Hakim Ben Hammouda et Moustapha Kassé, *Repenser Bretton Woods : Réponses africaines*, CODESRIA-Karthala, Paris, 2002, p. 8

¹¹² *Idem.*

¹¹³ Caspar Schweigman, « La sécurité alimentaire : opportunité et responsabilité ou l'illusion de l'acteur exclusif ». (Article présenté à l'occasion de la cérémonie organisé par l'Université de Groningen), *CDS Research Report*, 19/a, novembre 2003.

Même si la consigne des institutions économiques internationales se limitait à « rétablir les grands équilibres » (réduire le déficit du budget, de la balance de paiements et l'inflation), cette mise en œuvre de l'Ajustement structurel est allée au-delà en ce qui concerne l'Afrique. Il s'agissait d'« ajuster les politiques économiques des pays africains sur le modèle libéral des pays occidentaux ; autrement dit, de promouvoir une convergence mondiale libérale, en amenant les pays d'Afrique à se départir de leurs politiques économiques interventionnistes de la période de fragmentation des années[19] 60 et [19]70 »¹¹⁴.

Dans « *Structural adjustment : Source of structural adversity. Socio-economic stress, health and child nutritional status un Zimbabwe* »¹¹⁵, Leon Bijlmakers rappelle que plusieurs études ont démontré que l'Ajustement structurel a eu un impact négatif sur la santé des femmes (notamment les femmes enceintes) et des enfants¹¹⁶. La cause principale de cette situation fut que les gouvernements ont réduit le budget consacré au secteur de la santé. L'auteur démontre par exemple que, au Zimbabwe, les dépenses du gouvernement dans le secteur santé se sont réduites au moment même où s'accélérait la propagation du VIH/SIDA et plusieurs cycles de sécheresse se succédaient (1982-84, 1992, 1995). Ces tendances se sont affirmées pendant la mise en œuvre des programmes d'ajustement au Zimbabwe, à savoir l'*Economic Structural Adjustment Programme* (ESAP, 1991-95 et le *Zimbabwe Programme for Economic and Social Transformation* (ZIMPREST, 1996-2000).

Ces politiques ont encouragé la libéralisation du marché du maïs. Elles ont promu l'arrêt des subventions à la farine de maïs et au pain, l'indice des prix au consommateur augmentant dramatiquement (avec une inflation annuelle moyenne de 28% dès 1990)¹¹⁷. L'analyse de cet auteur considère qu'au Zimbabwe la libéralisation économique a été menée à bien tandis que la dimension sociale était mise de côté, même

¹¹⁴ Makhtar, Diouf, *L'Afrique dans la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 169

¹¹⁵ Leon Bijlmakers, *Structural adjustment : Source of structural adversity. Socio-economic stress, health and child nutritional status in Zimbabwe*, Research Report of the African Studies Centre, 69, Leiden, 2003.

¹¹⁶ Leon Bijlmakers a développé deux études sur ce même sujet qui sont le prélude du premier déjà évoqué. Ici, il s'intéresse aussi à étudier les effets du PAS sur le secteur santé ainsi que son impact sur le revenu des ménages. En général, le PAS dès son point de vue, a contribué à la dégradation des conditions sociales au niveau rural et urbain. Pour plus de détails, les ouvrages suivantes peuvent être consultées : (1) Leon A. Bijlmakers, *et al.*, *Health and Structural Adjustment in Rural and Urban Zimbabwe*, Nordiska Afrikainstitutet/The Scandinavian Institute of African Studies. Research Report n° 101; Motala, 1996. (2) Leon Bijlmakers, *et al.*, *Socioeconomic Strees, Health and Child Nutritional Status in Zimbabwe at the time of Economic Structural Adjustment. A three longitudinal study*. Nordiska Afrikainstitutet, The Scandinavian Institute of African Studies. Research Report n° 101, Motala, Swede, 1998.

¹¹⁷ L. Bijlmakers, 2003, *op cit.*, p. 35

si certains sous-programmes ont, dans le cadre du PAS (Programme d'Ajustement structurel), été mis en œuvre pour atténuer certains problèmes de pauvreté et de malnutrition. Cependant, ces programmes n'ont pas été répandus dans toutes les provinces.

L'étude faite par Jean Senahoun au Bénin montre, pour sa part, que les réformes d'ajustement au Bénin ont aidé à ne pas dégrader davantage les mauvaises conditions du pays avant l'adoption du PAS en 1989¹¹⁸. Cet auteur montre que le Bénin a souffert du fait de la transformation de la production agricole-alimentaire ainsi que de l'augmentation des prix des produits entraînés par le PAS. Il reconnaît néanmoins que l'ajustement a aidé à ne pas dégrader encore plus la situation économique et alimentaire de ce pays. Il explique que « le prix du maïs a atteint dans le scénario PAS le niveau record de 122 FCFA par kilogramme en 1995. Les producteurs ont massivement réagi à ce signal, ce qui a entraîné en 1996 une forte augmentation de l'offre du maïs conduisant cette année au prix exceptionnellement bas de 65 FCFA »¹¹⁹. Ceci démontre que les réformes de l'ajustement ont affecté négativement le niveau des revenus, la capacité d'accès alimentaire et la nutrition ensemble.

Cependant, il démontre également que le PAS ne réagit pas et n'a pas le même impact économique dans tous les secteurs. En effet, Senahoun souligne dans son étude sur le Bénin que les réformes sous PAS ont « entraîné les premières années une dégradation plus importante de la sécurité alimentaire urbaine que s'il n'y avait pas eu PAS »¹²⁰. Inversement, les producteurs agricoles ruraux ont pu développer leur activité de façon plus rentable. Cela étant dit, il faut signaler aussi que les petits producteurs (dans la région Sud du Bénin) n'en ont pas bénéficié de la même manière que le reste.

Enfin, on peut noter également que sous le PAS le coton fut la culture pour laquelle il y a eu le plus d'investissements et pour laquelle le prix a été fixé, tandis que sur les cultures vivrières les effets négatifs ont dominé : « les petites exploitations [...] connaissent une baisse des revenus de plus de 60% entre 1993 et 1998. [...] En raison de leurs ressources limitées (surtout la terre pour ces exploitations), elles connaissent un système de culture peu diversifié, presque réduites au maïs et au niébé. Les grandes fluctuations des prix observées dans ce scénario ont rapidement mis en danger la

¹¹⁸ J. Senahoun, 2001, *op cit.*, p. 110.

¹¹⁹ *Ibid*, 2001, p. 110.

¹²⁰ *Ibid*, 2001, p.111

trésorerie des petites exploitations, réduisant fortement les possibilités de production par manque d'argent »¹²¹. L'un des constats dans l'étude de J. Sehahoun concernant le Bénin repose sur le fait que les producteurs de coton ont amélioré leurs conditions de bien-être y compris celles de sécurité alimentaire, alors que les conditions des producteurs vivriers se sont dégradées. L'auteur attribue cet écart des bénéfiques entre ces deux groupes du secteur agricole à deux variables : la dévaluation du franc CFA (janvier 1994) et l'augmentation inégale des prix entre les produits de culture de rente (coton) et ceux des produits vivriers.

Et J. Senahoun de conclure qu'à, court et moyen terme, le PAS a négativement affecté le bien-être des consommateurs urbains, tandis qu'à long terme, il pourrait se produire « une amélioration continue des revenus [qui] améliorerait à long terme la sécurité alimentaire »¹²² de ces populations.

Les exemples des PAS mis en place au Bénin et au Zimbabwe laissent voir la complexité du problème, ce qui nous amène à faire un bilan plus ou moins définitif sur l'efficacité des PAS dans les pays africains.

Dire que les PAS ont permis à certains pays d'aller vers un développement économique fondé sur des modèles agricoles de monoculture et des exportations commerciales n'est qu'un des côtés du décor. De l'autre côté, c'est le bénéfice social issu de ces programmes à long terme pour les communautés qui provoque la controverse.

Si la Banque mondiale a intégré la variable *pauvreté* dans le discours international et la construction du concept de *sécurité alimentaire*, les PAS qui sont de son ressort ont cependant montré des contradictions dans la poursuite de l'objectif d'inverser les tendances de ralentissement économique en Afrique.

À cet égard, H. Ben Hammouda et M. Kassé concèdent un bilan peu positif des PAS dans le domaine du développement social. Ils soulignent, premièrement, l'absence d'une construction de dynamiques de croissance forte dans la région. Ensuite, les auteurs font ressortir le déchaînement, durant la période des PAS, d'une crise sociale affectant 200 millions de pauvres¹²³. Ils soulignent le rôle et la dynamique joués par l'État *vis-à-vis* des PAS : « le désengagement de l'État dans les secteurs économiques et

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

¹²³ H. Ben Hammouda et M. Kassé, 2002, *op cit.*, p.9

sociaux s'est traduit par une forte crise sociale et la détérioration du développement humain durable (...) »¹²⁴. La crise sociale, expliquent H. Ben Hammouda et M. Kassé, est étroitement liée à la progression de la pauvreté¹²⁵.

Ainsi, la BM a mis l'accent sur la pauvreté des pays dits « en développement » et l'a aussi insérée dans le débat sur l'insécurité alimentaire, mais sa contribution réelle qualitative dans le domaine du développement social y compris la sécurité alimentaire demeure peu claire.

1.1.3.4. Le Plan de Lagos : une tentative de réponse aux PAS fondée sur un renforcement de l'agriculture

La mise en œuvre de l'Ajustement structurel en Afrique a aussi permis que d'autres stratégies soient envisagées au sein de l'Organisation de l'Unité Africaine, comme le Plan de Lagos de 1980. Ces stratégies étaient basées sur « la nécessité d'offrir au producteur des mesures l'incitant à multiplier sa production. Il importait alors peu que ces mesures se fassent au détriment des consommateurs finaux qui apparaissaient ainsi, paradoxalement, comme les grands absents de la problématique »¹²⁶. Le Plan de Lagos s'inscrit toujours dans le cadre du développement autocentré et est marqué par la croyance selon laquelle l'insécurité alimentaire pose uniquement une question de déficit de la production.

Le document final (Chapitre I) rappelle que le manque de production alimentaire était dû à la place secondaire que les gouvernements africains ont attribuée à l'agriculture, soit au niveau des politiques, soit au niveau de la promotion de la productivité et du développement dans le secteur rural. L'objectif immédiat, entre 1980 et 1985, consistait alors à exiger la mise en œuvre d'une politique forte, capable de bien maîtriser et d'augmenter le volume des ressources agricoles.

En ce qui concerne le sous-chapitre de la sécurité alimentaire, la stratégie adoptée fut celle de la constitution de réserves nationales représentant 10% de la production alimentaire nationale. Dans le sous chapitre consacré à la production alimentaire, le document souligne d'autre part que la politique doit être basée sur

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ *Idem.*

une réforme agraire véritable et adéquate ayant comme finalité de mieux organiser la production agricole en vue de son augmentation.

Bien que les pays africains aient adopté le Plan de Lagos comme une réponse aux réformes du PAS, les objectifs fixés dans ce cadre concernant l'agriculture et la sécurité alimentaire n'ont pas permis de mener à l'équilibre les mesures de l'ajustement structurel.

Il est aussi important de souligner que la construction de la notion de sécurité alimentaire se développa de manière parallèle à la mise en œuvre des actions et politiques de la communauté internationale, des décisions des organisations internationales et, surtout, des gouvernements nationaux. Si les PAS ont aidé à la libéralisation commerciale et étaient supposés favoriser un accès plus large aux denrées, ils n'avaient pas pour objectif d'intégrer les problématiques macroéconomiques à celles des besoins alimentaires.

Ainsi, même si la variable « pauvreté » a été associée aux causes de l'insécurité alimentaire, les PAS n'ont pas été un modèle intégral de longue durée en vue d'améliorer l'insécurité alimentaire des pays en développement. Dès lors, si l'on revient sur le concept de sécurité alimentaire développé dans cette période (*« ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need »*), on peut dire qu'il existe un écart, voire un vide, entre ce qui s'est construit dans l'imaginaire et ce qui a été mis en pratique réellement.

D'une part, l'Ajustement structurel n'a pas permis que l'« accès aux ressources économiques » soit une réalité pour les personnes dans le milieu urbain et les petits producteurs, comme le montre J. Senahoun pour le cas du Bénin. D'autre part, l'impact des PAS sur les conditions sociales et sanitaires, comme le mentionne L. Bijlmakers, n'a pas permis une amélioration de la sécurité alimentaire.

Force est de reconnaître également que le niveau de discussion sur la problématique de la sécurité alimentaire au niveau international a très peu évolué pendant la décennie 1980. Une des raisons les plus probables pour cette situation

¹²⁶ J.-P. Minvielle, 2000, *op cit.*, p. 50

est liée au fait que les institutions de *Bretton Woods* ont occupé le terrain, surtout en ce qui concerne la production agricole.

Si on peut émettre une première conclusion sur ce point, il est clair que les politiques issues soit des organisations internationales soit du niveau national ne sont pas toujours adaptées à la réalité des besoins alimentaires des populations et qu'elles n'ont pas une approche intégrale des réalités et conditions données dans le contexte de pays touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition.

On peut ainsi voir que dans les décennies 1970-1980, l'alimentation occupe une place importante dans la consolidation d'une politique de développement autocentré. En effet, ce fut l'occasion de constater que tout ce qui était en rapport avec la terre, la production et sa distribution, avait été négligé. Pendant cette période, la FAO et la Banque mondiale ont apporté des éléments nouveaux à l'analyse de la situation d'insécurité alimentaire vécue tant au niveau international que national. Ces nouveaux éléments ont joué un rôle important dans la définition des politiques alimentaires. Celle-ci se faisait de manière verticale : les organismes internationaux, comme la FAO et la BM, par exemple, montraient aux gouvernements nationaux les axes principaux à suivre pour définir leurs politiques alimentaires. Cette verticalité des politiques alimentaires s'est manifestée clairement dans les cas qu'on a évoqués et n'ont pas permis de répondre de manière intégrée aux questions qu'elles avaient soulevées.

1.1.4. La conceptualisation de la « sécurité alimentaire » dans les années 1990 : du Sommet mondial de l'alimentation aux Objectifs du Millénaire pour le développement

Les défaillances observées pendant la période précédente, plus le développement du concept de sécurité alimentaire ont été discutés dans un nouveau forum de discussion international qui a cherché à engager des actions contre la faim au niveau national au cours de la décennie 1990. Cette décennie marquera nécessairement une nouvelle étape dans l'ambiance politique internationale. En effet, l'effondrement du système bipolaire n'a pas seulement réajusté les frontières et les relations entre les nations, mais il a aussi redéfini le rôle des institutions internationales produisant une nouvelle approche des problématiques mondiales.

De nouvelles variables ainsi que de nouvelles méthodes pour essayer de les traiter vont de ce fait même émerger.

Dans ce nouveau contexte international, on doit souligner une vision économique marquée par l'importance accrue de la globalisation du marché, où la question de l'insécurité alimentaire se pose en termes d'*avantages comparatifs*. C'est-à-dire que l'*offre* et la *demande* sur le marché alimentaire global mettent à l'épreuve la capacité productive agricole des pays en développement, mais aussi leur capacité à résister à la circulation massive des denrées alimentaires issues des exportations agricoles des grands producteurs, comme les États-Unis, le Brésil, l'Inde et l'Union européenne. A cet égard, J.-P. Minvielle signale qu'on est face à un contexte dans lequel « moins que celle de l'offre, la question essentielle est devenue celle de la demande, de la capacité des populations à se porter acquéreur des biens alimentaires que l'organisation économique mondiale est susceptible de leur fournir »¹²⁷.

La considération la plus remarquable apparue dans la décennie 1990 fut peut être l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire et la reconnaissance plus ouverte de l'existence de famines comme résultat de catastrophes naturelles, mais aussi de « catastrophes politiques et sociales ». Ainsi que le souligne cet auteur, « la question alimentaire est désormais traitée comme un fait social total débordant largement les seuls aspects de la nutrition ou des productions agricoles vivrières »¹²⁸. Ce qui veut dire que la sécurité alimentaire commence à prendre une approche *multisectorielle* et *multi-sociale*.

Il n'est plus seulement question de l'agriculture mais aussi de la santé, l'environnement, l'érosion, la désertification, l'accès à l'eau, la marginalisation rurale, l'expansion urbaine, le contrôle des prix, l'accès au marché du travail et la capacité des ménages à avoir accès aux revenus. Il s'agit désormais de créer des politiques multisectorielles, bien que cette approche ne soit toujours pas adoptée dans toute sa dimension dans de nombreux pays en développement.

Pendant la période allant de la décennie 1970 jusqu'à 1996, le thème de la sécurité alimentaire a évolué en intégrant des variables différentes (les aléas du

¹²⁷ *Ibid*, 2000, p. 56

¹²⁸ *Ibid*, 2000, p. 59

climat, l'offre, la demande, la malnutrition, la sous-nutrition, la pauvreté), en articulant le contexte international avec le cadre national, au fur et à mesure que les institutions internationales avançaient elles aussi dans leur propre approche et leurs programmes *ad hoc*¹²⁹.

L'alimentation est donc passée peu à peu au centre du débat, comme le confirment les conférences internationales, les initiatives de la PAC, la Révolution verte, le Programme d'Ajustement structurel, le Plan de Lagos, la SADCC, le Système Économique de l'Amérique Latine¹³⁰ (SELA) ainsi que la *Comunidad Andina*¹³¹ en Amérique Latine.

1.1.4.1. Le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) 1996 : accueillir la complexité, concentrer les efforts dans une approche locale

Toutes les initiatives internationales et régionales mentionnées ont ouvert une fenêtre sur ce qui deviendra le compromis majeur des États pour combattre la faim au Sommet Mondial de l'Alimentation ayant eu lieu à Rome en 1996.

Deux points importants ressortent de ce sommet. Premièrement, une version finale de ce que la communauté internationale et les gouvernements nationaux doivent entendre par « sécurité alimentaire ». Le sommet fournit en effet un cadre conceptuel de référence renouvelé pour que tout le monde ait le même langage et puisse ainsi combattre la faim par des politiques convergentes. Ainsi ce cadre établit que « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active »¹³².

¹²⁹ Les considérations suivantes méritent d'être mentionnées pendant cette évolution. La première réfère la fin de la Seconde guerre mondiale, qui a favorisé la création d'un Nouvel ordre international, y compris celle des institutions comme la FAO, chargée d'évaluer la situation mondiale de l'alimentation après le grand conflit. La deuxième évoque l'idéologie bipolaire qui a contribué à réduire la sécurité alimentaire en termes d'une production alimentaire croissante endogène fondée sur le principe de l'offre, même si ce fait affaiblissait les considérations de la demande.

¹³⁰ Organisme créé en 1975 par la Convention Constitutive de Panama. Il est intégré par 27 pays de l'Amérique Latine et les Caraïbes dont le Mexique, Cuba, la Colombie, le Chili, le Venezuela, le Brésil et l'Argentine, parmi d'autres.

¹³¹ Il est intégré par la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. Il a été institué en 1983. Son objectif est de protéger les pays membres contre le manque de denrées, de faire face aux besoins alimentaires et de nutrition à travers une meilleure production, productivité, technologie, mise en œuvre de réserves et de faire de la commercialisation.

¹³² FAO, *Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 1996.

Le deuxième point saillant du Sommet concerne l'engagement des gouvernements pour réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim, afin de passer de 800 millions à 400 millions d'ici 2015. Cet objectif serait renforcé plus tard, en 2000, avec l'adoption des Objectifs du Millénaire. Ce propos a été adopté par 185 gouvernements, parmi lesquels celui de l'Afrique du Sud.

Par ailleurs, dans ce Sommet le rôle des différents acteurs pour l'éradication de la faim, de la malnutrition et la promotion d'une sécurité alimentaire durable a été souligné. Il ne s'agit plus de considérer la FAO ou le PAM comme les seuls habilités à travailler contre la faim. Le Sommet cherche à sensibiliser et à engager le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les organisations continentales et régionales, les médias et, surtout, les gouvernements nationaux.

La dimension prise par le Sommet de Rome (1996) répondait à une cascade d'événements et de conditions réunis depuis la chute du mur de Berlin : les négociations du secteur agricole à l'Organisation mondiale du commerce (OMC); l'expansion des entreprises transnationales dans les pays en développement, la fragilisation productive des petits paysans et la dégradation de l'environnement (érosion, sécheresse, inondations...) au détriment de la production agricole¹³³.

Le modèle de globalisation économique développé dans la décennie 1990 a dévoilé, pour beaucoup des pays, l'écart existant entre les riches et les pauvres, ces derniers étant les victimes principales de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire. Le nombre de plus en plus grand des acteurs concernés, mais aussi leur capacité accrue à pointer les facteurs qui génèrent l'insécurité alimentaire ont permis de révéler l'ampleur de la question.

La pauvreté a été reconnue sans doute comme le facteur principal de l'insécurité alimentaire. La lutte contre la faim devient ainsi synonyme de lutte contre la pauvreté, puisque combattre la pauvreté c'est combattre la faim. C'est à travers cette approche que la FAO, le PNUD, la BM et les gouvernements nationaux ont saisi la problématique alimentaire depuis le Sommet de Rome.

Plus globalement, ce Sommet a montré que la sécurité alimentaire était un sujet plus complexe que le simple fait de produire plus de nourriture : il s'agissait

¹³³ FAO, « Une déclaration du forum des ONG », *Sommet mondial de l'alimentation, (Adressée au Sommet mondial de l'alimentation)* », Rome, 1996.

en effet de redéfinir les modes de production, de repenser le développement rural, de redéfinir l'accès aux marchés, ainsi que de repenser au préalable les politiques économiques et sociales au niveau national.

Il en découle que la sécurité alimentaire est un sujet qui doit se travailler à des niveaux très concrets : le national, le sectoriel, les ménages. La réflexion sur ces politiques passe aussi par une meilleure compréhension de la problématique de la situation alimentaire et des conditions et capacités de chaque sphère permettant de combattre la faim et la malnutrition. Les organismes internationaux soulignent qu'encourager une situation de sécurité alimentaire mondiale ne peut commencer que par le niveau national. Avec l'adoption du Plan d'action du Sommet de 1996, les gouvernements ont accepté la responsabilité de créer et de mettre en œuvre des politiques adéquates pour cela.

Cet engagement des pays pris à Rome en 1996 a été réaffirmé cinq ans après lors du Sommet mondial de l'alimentation de 2001. La FAO, dans un exercice de suivi du Sommet de Rome, se présentant encore alors comme le forum *ad hoc* pour discuter des sujets autour de la sécurité alimentaire.

De ce deuxième Sommet deux points sont particulièrement importants: (1) les recommandations faites aux gouvernements nationaux au niveau de la création de politiques visant la sécurité alimentaire ; (2) la participation aux tables rondes d'autres acteurs que les ONG, les chefs d'État ou représentants des gouvernements, les organisations régionales et organismes internationaux.

En ce qui concerne le premier point, un appel a été lancé aux gouvernements nationaux pour créer ou redessiner la politique de sécurité alimentaire insistant sur deux considérations principales en vue de la renforcer : le droit à l'alimentation et l'augmentation du budget pour l'agriculture et le développement rural¹³⁴. Quant au deuxième point, ces « autres acteurs » participant aux forums du Sommet concernaient principalement les forums de la jeunesse (qui ont aussi participé en 1996), des groupes indigènes, des femmes et des groupes de paysans. Ces éléments ont forcément amené à redimensionner la complexité de la sécurité alimentaire ; une complexité traduite dans une diversité d'acteurs, de

¹³⁴ FAO, *Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, Rome, 2001

secteurs, d'organisations et de sphères du gouvernement impliqués désormais dans l'analyse du problème.

Les recommandations de la FAO faites aux gouvernements ont démontré que le débat devenait plus ouvert (même si ceci ne signifie pas qu'il est plus engageant et effectif), et qu'il permettait la collaboration des sphères internationale et nationale. Plus exactement, la sphère internationale a passé le relais au national. Par ailleurs, la reconnaissance des paysans et des femmes rurales comme partenaires mettait en évidence l'importance que les gouvernements devaient accorder au secteur rural. Celui-ci va désormais jouer un rôle important dans le discours au niveau national, ce que l'on verra plus clairement lorsqu'on développera le cas de l'Afrique du Sud.

1.1.4.2. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (MDGs) 2000 : un nouvel horizon de travail sur la pauvreté et la faim

Entre le Sommet de 1996 et celui de 2001, un autre événement international majeur a eu lieu : les Objectifs du millénaire pour le développement (MDGs), 2000. Ayant comme motivation la naissance d'un nouveau Millénaire, l'Assemblée des Nations unies a présenté, devant les Chefs d'État et de gouvernement, la « Déclaration du Millénaire »¹³⁵. Ce document identifie sept objectifs qu'il faudrait atteindre en 2015 à l'échelle de l'humanité, à savoir:

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim
2. Assurer l'éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans
5. Améliorer la santé maternelle
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ;
7. Assurer un environnement durable¹³⁶.

¹³⁵ ONU, « Déclaration du Millénaire », Résolution adoptée par l'Assemblée générale.

¹³⁶ Pour une révision plus large des Objectifs du millénaire, le lecteur peut consulter les ouvrages suivants : PNUD, *L'Afrique et les Objectifs du Millénaire*, Paris Economica, 2005 ; Fantu Cheru et Colin Bradford (eds.) *The Millennium Development Goals : raising the resources to tackle de world poverty*, Helsinki-London, Zed Books, 2005.

Le premier objectif est, sans doute, la colonne vertébrale pour réaliser les six derniers ; éradiquer la pauvreté et la faim signifie être en possibilité de donner une qualité de vie digne à chaque être humain dans les domaines identifiés par les six autres objectifs.

1.1.4.3. Des forums internationaux à l'évidence sur l'état de la sécurité alimentaire dans le Monde

Tandis que le discours, l'analyse et la notion de sécurité alimentaire ont régulièrement évolué à travers les décennies, les actions menées sur le terrain ont connu des évolutions plus limitées. En tout état de cause, depuis la décennie 1970, la proportion de sous-alimentation dans le monde ne s'est pas améliorée radicalement en Afrique Sub-saharienne, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

1 : État de l'alimentation en 1996

Région	Pourcentage de sous-alimentation			
	1969-1971	1979-81	1990-92	1996-1998
Afrique Subsaharienne	34	37	35	34
Proche Orient et Afrique Du Nord	25	9	8	10
Est et Sud-Est de l'Asie	43	29	17	13
Sud de l'Asie	38	38	26	23
Amérique Latine et les Caraïbes	19	13	13	11
Toutes les régions sous-développées	37	29	20	18

Source : SOFI, 2004¹³⁷

Plus particulièrement, en Afrique Subsaharienne, le pourcentage des personnes sous-alimentées est resté globalement stable à 33-35%. Le nombre total des personnes en situation de sous-alimentation a augmenté aussi comme valeur absolue dans la région, en passant de 88 millions en 1970 à 200 millions, dans la

période 1999-2001¹³⁸. Plus largement, dans la période 1990-92 « le nombre des personnes souffrant de la faim dans les pays en développement n'a reculé que de trois millions »¹³⁹.

En Afrique, la proportion de sous-alimentation est surtout présente chez les enfants. Dans les trois dernières décennies elle a augmenté, passant de 27% en 1970 à 33% au début de l'année 2000¹⁴⁰. L'état actuel de la situation alimentaire dans le monde sera traitée plus en détail dans la partie consacrée à « la situation alimentaire dans le monde » (voir section 1 : 2 ; 2.2.1) ; cependant, un premier coup d'œil à ces chiffres nous permet de percevoir la contradiction qui a commencé à se produire, depuis les années 1960, entre les débats sur la scène internationale sur l'insécurité alimentaire et les politiques/programmes annoncés et mis en œuvre par des organismes internationaux /des gouvernements nationaux pour tenter de supprimer l'insécurité alimentaire et assurer l'alimentation.

En regardant une telle situation, on se demande quelle peut bien être la pièce qui manque dans ce casse-tête et quelles solutions les organismes internationaux et les gouvernements nationaux peuvent trouver pour rapprocher le débat des actions et réduire le nombre de personnes en état d'insécurité alimentaire. Ces mêmes questions ont peut être poussé les membres des Nations unies à lancer un schéma global de réponse : *“Nine years ago [2000], world leaders set far-sighted goals to free a major portion of humanity from the shackles of extreme poverty, hunger, illiteracy and disease. They established targets for achieving gender equality and the empowerment of women, environmental sustainability and a global partnership for development. In short, they adopted a blueprint for a better world – and pledged to spare no effort in fulfilling that vision”*¹⁴¹.

Les MDGs ont été proposés comme une boîte à outils pour guider un ensemble de politiques économiques et sociales des gouvernements nationaux. On pourra regarder

¹³⁷ Source citée dans « Assessment of the World Food Security Situation », FAO-Committee on World Food Security. Thirty-first Session. Rome, 23-26 May 2005 en ligne <<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4968e/j4968e00.htm>>

¹³⁸ Mark W. Rosegrant, Sarah A. Cline, *et al*, “Looking Ahead. Long Term Prospects for Africa’s Agricultural Development and Food Security”, 2020 *Discussion Paper International Food Policy Research Institute*, n° 41, August 2005.

¹³⁹ FAO, *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006, Rome 2006

¹⁴⁰ FAO-Committee on World Food Security, « Assessment of the World Food Security Situation », Thirty-first Session. Rome, 23-26 May 2005, *op cit*.

¹⁴¹ ONU, *Millennium Development Goals Report 2009*. En ligne :

<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf>. Consulté le 3 Décembre 2009.

à la fin de notre recherche jusqu'où cette boîte à outils, qui n'a que la *volonté politique* des gouvernements nationaux comme *partenaire*, a servi à mieux définir les politiques alimentaires pour répondre aux besoins des populations, concrètement celles d'Afrique du Sud.

1.1.5. Le droit à l'alimentation : un outil négligé par les gouvernements nationaux dans la construction de politiques de sécurité alimentaire ?

L'année 1996 a été un moment crucial pour le thème de l'alimentation au niveau international, car c'est à ce moment là que les organismes internationaux se sont adressés aux gouvernements nationaux pour leur signifier leur statut de référent, décideur et créateur des politiques et actions nécessaires en matière d'alimentation. Dans cette reconnaissance, un facteur a été récemment discuté, celui du *droit à l'alimentation*.

Certains pays ont inclus dans leurs actes constitutionnels ce droit particulier; parmi eux se trouve l'Afrique du Sud, on reviendra sur ce fait plus tard. Cette démarche oblige *a priori* ces pays à créer des politiques et des stratégies *ad hoc* pour répondre aux besoins alimentaires de l'ensemble de sa population, et à éradiquer l'insécurité alimentaire. D'autres pays comme le Mexique ou l'Afrique du Sud ne prévoient pas dans leur acte constitutionnel¹⁴² le *droit à l'alimentation*, mais ils ont signé la déclaration de la Commission des droits de l'homme en 2004¹⁴³, où ils s'engagent (comme 50 autres pays) à renforcer les mesures prises pour mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire durables.

Le contraste entre ces cas conduit à s'interroger sur le rôle et la place du *droit à l'alimentation* dans la problématique de la sécurité alimentaire, ainsi que sur l'impact réel de ces « directives volontaires »¹⁴⁴ au sein des gouvernements nationaux dans la définition et mise en œuvre de leurs politiques alimentaires.

¹⁴² Voir le premier chapitre de la constitution mexicaine, appelé "De las garantías individuales". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en ligne sur le site du Sénat du Mexique. <http://www.senado.gob.mx/marco_juridico.php?ver=constitucion&lk=t1_cap1.html>

¹⁴³ Commission des droits de l'Homme, *Rapport de la trentième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale : Rome, 20-23 novembre 2004* en ligne <<http://www.aidh.org/alimentation/images/Directives.pdf>>. Consulté le 22 janvier 2010.

¹⁴⁴ Le droit à l'alimentation est issu d'un nombre de directives volontaires développées « à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Ces « directives volontaires » ont été négociées et élaborées par le Groupe de travail intergouvernemental qui a été formé par le comité de

Pour explorer ces questions, il est pertinent de se référer au processus d'adoption par les États des Objectifs du Millénaire (MDGs). En effet, cette initiative de l'ONU a permis d'observer la sécurité alimentaire sous deux perspectives distinctes. Premièrement, si aujourd'hui on parle de *sécurité alimentaire* c'est comme un *objectif* (voire un défi) ; c'est-à-dire, comme la référence de ce qui *devrait être* ou de ce qui *est souhaitable* par rapport à la situation d'insécurité alimentaire d'un milliard de personnes¹⁴⁵. Cet objectif est beaucoup plus contraignant si on le saisit en termes de droit, et notamment de droit à l'alimentation. Deuxièmement, si on parle d'*insécurité alimentaire*, c'est pour renvoyer à une *politique* censée être élaborée pour inverser cette situation. Ces deux approches mettent en évidence la responsabilité des gouvernements dans l'élaboration et la conduite de politiques et programmes *ad hoc* pour assurer l'alimentation.

Pour autant, si le droit à l'alimentation a été abordé précédemment, lors de l'analyse du concept de la sécurité alimentaire, l'axe du « droit » proprement dit n'a pas été pris dans sa juste dimension pour l'élaboration des politiques alimentaires des gouvernements nationaux.

la sécurité alimentaire au sein de la FAO a cet effet. Ces directives se trouvent spécifiées dans le document intitulé « Rapport de la trentième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale », *op. cit.*

¹⁴⁵ Le chiffre de 854 millions de personnes en état d'insécurité alimentaire correspond aux estimations de la FAO pour la période 2003-2005 (voir section 1 : 2 ;2.2.1). Le chiffre de près d'un milliard de personnes est estimé après la période 2007-2008 de crise alimentaire mondiale. Par rapport à la période 2003-2005, la FAO rendait compte de 75 millions de personnes sous-alimentées dans le monde (Voir FAO-Comité de la sécurité alimentaire mondiale . *Évaluation de la situation mondiale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition*, août 2008 en ligne : < <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175f.pdf>>). En 2009, le rapport annuel de la FAO avertissait que le nombre de personnes souffrant de la faim est plus élevé que jamais en s'élevant à 1,02 milliards de personnes (*L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009 : Crises économiques, répercussions et enseignements* » en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/012/i0876f/i0876f00.htm>> ; consulté le 2 Novembre 2009) .

1.1.5.1. Quand l'État constitue un obstacle pour le traitement du problème: le cas des «famines provoquées-famines niées»

La Commission des droits de l'homme a souligné la pertinence et l'importance que l'alimentation et la sécurité alimentaire représentent pour chacun des êtres humains. Elle montre que, pendant le XXe siècle, l'humanité a fait face à plusieurs famines produites pour l'essentiel par l'incompétence des gouvernements et, parfois même, par leur propre action.

En ce sens, Sylvie Brunel souligne, par exemple, le profit économique que certains gouvernements tirent de la famine. Elle explique ainsi que « la faim de certaines catégories de populations est devenue, en effet, pour un certain nombre de régimes ou de mouvements politiques marginalisés, le moyen le plus abouti de garantir leur survie et leur pérennité, à partir du moment où la rente géopolitique de l'aide publique au développement s'est effondré au tournant des années 1990, avec la fin de l'affrontement Est-Ouest »¹⁴⁶. Dans ce contexte, la situation du « Biafra » est caractérisée par l'auteur comme un cas de ce qu'elle appelle les « famines provoquées-famines niées »¹⁴⁷. C'est-à-dire, des crises de famine qui « consistent à supprimer les disponibilités alimentaires existantes ou à en priver l'accès (tactiques du siège ou de la *terre brûlée* par exemple) ». L'auteur reconnaît bien que « ces famines ont toujours existé dans l'histoire ; elles n'ont pas disparu à la fin du XXe siècle, comme le montrent la famine du Biafra de 1967-1970 [...] » et, cependant, un trait particulier les distingue en leur donnant un caractère particulier dans le contexte de la lutte internationale contre la faim. En effet, elles « sont devenues désormais, pour pouvoir persister en dépit des moyens d'information, de sanction et d'assistance internationales, des 'famines niées' »¹⁴⁸. En guise d'exemple, l'auteur mentionne, entre autres, le cas de l'Éthiopie (1984), lorsque le Colonel Mengistu « [...] refuse d'admettre la réalité de la famine qui touche les provinces du Nord de l'Éthiopie pour pouvoir poursuivre son effort de guerre contre les populations rebelles du Tigré et de l'Érythrée. En octobre de la

¹⁴⁶ Sylvie Brunel, *Famines et politiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, p. 35

¹⁴⁷ *Ibid*, 2002, p. 37

¹⁴⁸ *Idem*.

même année, la *BBC* peut enfin diffuser un reportage sur la famine éthiopienne qui donne le signal d'une immense mobilisation planétaire en faveur des affamés »¹⁴⁹.

1.1.5.2. La faim comme un moyen d'exercice du pouvoir : les famines « créées » ou « utilitaires »

Un autre exemple de famine est celui qu'elle appelle les « famines créées ou utilitaires », lesquelles se font au détriment des propres populations ou de celles proches de mouvements politiques, contrairement à ce qui a été le cas en Éthiopie. Ce genre de famine cherche à « organiser une prédation méthodique dans un but précis : d'abord soumettre les populations civiles et prélever leurs ressources pour les distribuer aux combattants afin de les récompenser de leur allégeance, mais aussi attirer l'aide, négocier une légitimité politique, redistribuer l'occupation des territoires. Ce sont des famines qui jouent d'abord sur l'accessibilité à la nourriture car, le plus souvent, les disponibilités n'ont pas disparu »¹⁵⁰. Les exemples que l'auteur cite dans son ouvrage sont les mouvements rebelles sierra-léonais, somaliens et soudanais¹⁵¹.

Ces derniers cas, toujours d'actualité en termes de problèmes de famine, dont l'origine a été les conflits internes et aussi les irrégularités climatiques¹⁵², soulèvent de nouveau et d'un point de vue très spécifique les questions posées plus haut sur l'impact réel des initiatives internationales supposées être plus contraignantes pour les États. Les *famines provoquées-famines niées* et les *famines créées ou utilitaires* exposées par S. Brunel obligent en effet à remettre en question les promesses et les engagements issus des sommets internationaux dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et contre la pauvreté dont on a parlé précédemment. Il est donc pertinent d'analyser à présent si l'interprétation que la Commission des droits de l'homme fait du problème de l'insécurité alimentaire peut mieux inciter les États à tenir leurs engagements.

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ S. Brunel, 2002, *op cit.*, p. 40

¹⁵¹ *Ibid*, 2002, p. 41

¹⁵² Voir les quatorze derniers rapports FAO-GIEWS qui comprennent les années 2007-2009. Ils sont disponibles en ligne sur le site du Système mondial d'information et alerte rapide (SMIAR) (Rubrique « Perspectives de récoltes et situation alimentaire », <<http://www.fao.org/giews/french/cpfs/index.htm#2009>>).

1.1.5.3. L'État et le droit à l'alimentation : les négociations entre différents niveaux de gouvernance

Le droit à l'alimentation a trouvé ses origines en grande partie dans les expériences passées. En effet, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 a reconnu ce droit. Pourtant, le droit à l'alimentation dans le cadre de cette Déclaration n'implique pas en soi une obligation d'adoption par les gouvernements nationaux dans leurs politiques alimentaires. Bien que « les droits de l'homme » soient indiscutables et irréfutables, ceux-ci sont toujours vus comme insaisissables dans l'ordre des obligations des États. Pour cette raison, il a été nécessaire d'adopter au sein des Nations Unies deux instruments obligatoires en 1966¹⁵³ :

1. Le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (CESCR)¹⁵⁴. Celui-ci déclare que :

- ❖ « Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets¹⁵⁵ :
- ❖ Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;
- ❖ Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires »¹⁵⁶.

¹⁵³ Cristhophe Golay et Sally-Anne Way, *Le droit à l'alimentation : Géopolitique de la faim*, Action contre la faim, PUF-Action contre la faim, Paris, 2004. p. 229

¹⁵⁴ Ce Pacte est encadré par le Haut Commissariat aux droits de l'homme qui a été adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur le 3 janvier 1976.

¹⁵⁵ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Troisième partie, Article 11.

¹⁵⁶ Cet article repose sur l'observation générale selon laquelle les États partis « reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisant,

Le CESCR¹⁵⁷ ne fait pas mention particulière du droit à la nutrition, mais ce propos est « convenu », en quelque sorte, dans l'article 12 (2), qui montre les mesures que les États prendront pour assurer « la diminution de la mortalité et de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant »¹⁵⁸.

2. Le Pacte International relatif aux droits civils politiques¹⁵⁹ (CCPR)¹⁶⁰.

Ce Pacte ne fait aucune mention particulière d'engagement des États parties au droit à l'alimentation. Cependant, il encourage ceux-ci à faire respecter les droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, les libertés civiles et politiques, ainsi qu'à travailler pour éviter la crainte et la misère dans leurs territoires. Dans le cadre de ces deux instruments, le droit à l'alimentation est reconnu par les États mais, une fois de plus, le contenu de ce droit n'a pas été bien défini en termes d'obligations corrélatives des États.

En somme, le droit à l'alimentation n'arrive toujours pas à acquérir un caractère obligatoire pour son application au niveau national. Aucun gouvernement ne sera puni par la Cour Internationale de Justice pour avoir une population affamée ou sous-alimentée ou pour ne pas respecter ses engagements internationaux en la matière. Le droit à l'alimentation reste de ce fait, comme d'ailleurs tous les droits inclus dans la Déclaration des droits de l'homme et comme toutes les recommandations internationales, à la merci de la bonne volonté politique des États.

Cette faiblesse sera alors traitée dans le cadre du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (créé en 1985), qui proposera en 1999 une définition plus élaborée du droit à l'alimentation. Dans ses premières versions, cette définition avait deux axes: la disponibilité de l'alimentation et l'accès à celle-ci. Plus tard, en 2001, la Commission des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont reconnu que la nourriture liquide comme la nourriture solide font partie du droit à l'alimentation. Ainsi « toute

ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Le droit à un logement suffisant* (art. 11, par. 1 du Pacte : 13/12/91 CESCR Observation générale 4.

¹⁵⁷ 146 pays font partie de ce Pacte, notamment, l'Afrique du Sud (1994), la France (1980) et le Mexique (1981).

¹⁵⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Troisième partie, Article 12.

¹⁵⁹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1996. Entré en vigueur le 23 mars 1976.

¹⁶⁰ Un ensemble de 149 pays font partie du CCPR dont l'Afrique du Sud (1998), la France (1980) et le Mexique (1981).

définition du droit à l'alimentation comprend l'accès à l'eau potable et à l'eau pour l'irrigation »¹⁶¹.

Dans la mesure où les différents acteurs et institutions se sont réunis pour fortifier ce droit, une troisième composante a rejoint les deux précédentes : « les obligations des États corrélatives au droit à l'alimentation, c'est-à-dire leur responsabilité »¹⁶². La 56^e session de la dite Commission a adopté cette résolution 2000/10 (17 avril 2000).

Cette résolution a permis de nommer un rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation « afin de répondre pleinement à la nécessité d'une approche intégrée et coordonnée de la promotion et de la protection du droit à l'alimentation »¹⁶³. Comme résultat de ce travail, le droit à l'alimentation a été conçu comme « le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique, individuelle, libre d'angoisse, satisfaisante et digne »¹⁶⁴.

Cette définition, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, n'a pas été faite de manière isolée, puisqu'elle a été nourrie par celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui déclare : « il existe pour l'État trois obligations distinctes : celle de respecter le droit à l'alimentation, celle de le protéger et celle de lui donner effet. Ces trois obligations juridiques sont également décrites dans l'Observation générale. L'obligation de respecter le droit à l'alimentation est en fait une *obligation négative*, puisqu'il s'agit pour l'État de s'abstenir d'exercer son pouvoir quand celui-ci aurait pour effet de compromettre un accès à l'alimentation déjà acquis. L'obligation de protéger le droit à l'alimentation exige de l'État qu'il s'emploie activement à réglementer l'activité des entités non étatiques, y compris des entreprises ou des personnes privées, qui risquent de porter atteinte au droit à l'alimentation des tiers. L'obligation de donner effet à ce droit est une *obligation positive*, car elle prescrit aux autorités de s'efforcer d'identifier les groupes

¹⁶¹ C. Golay et S. Way, 2004, *op cit.*, p. 231

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Jean Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, s/l, Mille et une Nuit, s/a, p.51

¹⁶⁴ *Ibid*, s/a, p. 65

vulnérables et d'appliquer des politiques propres à améliorer l'accès de ces groupes à une alimentation adéquate et leur capacité d'assurer leur subsistance. En dernier ressort il peut être nécessaire aussi d'apporter une aide directe aux personnes incapables d'avoir accès à une alimentation adéquate pour des raisons indépendantes de leur volonté »¹⁶⁵.

On remarque que le droit à l'alimentation a été promu à un moment où, pour beaucoup d'États, la question de la sécurité alimentaire était devenue un enjeu d'ordre social, économique et politique en raison des conférences et déclarations internationales signées par les gouvernements.

La mise en évidence du sujet de l'alimentation doit beaucoup à la variable pauvreté, placée au cœur de la problématique comme un obstacle à l'accès à la nourriture et une cause de l'insécurité alimentaire. La pauvreté, plus que l'insécurité alimentaire, devient un paramètre de développement qui suscite réactions et actions des États, surtout parmi ceux qui sont considéré comme pays *en transition* ou « en développement ». Ainsi, le paramètre de la pauvreté et l'adoption des MDGs ont permis, en général, que certains pays fassent le point sur leurs politiques alimentaires.

Plus récemment, l'ONU, à travers le Haut Commissaire aux Droits de l'Homme, réaffirme dans la Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/25 que « la faim est une honte et porte atteinte à la dignité humaine, et, en conséquence, exige que soient adoptées d'urgence, sur le plan national, régional et international, des mesures visant à l'éliminer ». En même temps, il reconnaît « qu'un environnement politique, social et économique pacifique, stable et propice, tant au niveau national qu'international, est la condition essentielle pour que les États puissent accorder la priorité qui convient à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté »¹⁶⁶. Comme conséquence de cet apparent double engagement (national et international), il semble pertinent de faire une différence entre ce qui correspond au travail de la sphère internationale et ce qui est propre à

¹⁶⁵ *Ibid*, s/a, pp. 67-68

¹⁶⁶ Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme. *Le droit à l'alimentation : Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/25 ; 49^e séance, 22 avril 2002* (Adoptée sans vote. E/2002/23 - E/CN.4/2002/200. Voir chap. X). En ligne : <<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.RES.2002.25.Fr?Opendocument>>, Consulté le 27 mai 2004

la tâche de chaque État, même s'il faut reconnaître l'existence presque indissociable des rapports entre ces deux niveaux.

D'une part, l'échelle internationale est attentive à établir un cadre universel qui sert de référence pour les politiques et actions des États et à réagir en fournissant de la nourriture aux camps de réfugiés dans des situations critiques de famine ou de risque de vulnérabilité alimentaire. Sa mission ne se réduit pas à l'assistance alimentaire d'urgence mais tend à faire de l'accès à l'alimentation une initiative durable. C'est pour cela que la FAO est elle-même une tribune neutre parallèle aux pays pour discuter des politiques adéquates, conseiller et encourager les pays pour la modernisation et l'amélioration des pratiques agricoles.

D'autre part, à l'échelle nationale on doit surtout adopter des instruments clairs et particuliers permettant l'élaboration de politiques publiques s'appuyant sur les mécanismes et principes internationaux, et favoriser la compréhension de la situation alimentaire et de la malnutrition par les populations, afin d'assurer la sécurité alimentaire.

Malgré la distinction entre les terrains d'action des deux sphères, internationale et nationale, celles-ci ne parviennent pas encore à trouver un partenariat effectif, d'où la lenteur de l'amélioration de la situation d'insécurité alimentaire (en Afrique) depuis les années 1970. Il faut dire aussi qu'au niveau des Droits de l'Homme, l'inclusion d'un précepte (norme) relatif à la sécurité alimentaire dans les constitutions nationales n'en garantit pas pour autant le respect par les États.

Les organismes de l'ONU ayant un rapport direct avec la question alimentaire, tels la FAO, le PAM ou l'OMS, sont des entités qui tentent de mettre en œuvre des actions pour améliorer les conditions alimentaires. Cependant, leurs recommandations ne sont pas d'adoption obligatoire pour les gouvernements nationaux. Il importe cependant de préciser que le rôle de ces acteurs est plus complexe car si, en théorie, ils ne peuvent faire que des « recommandations » et fournir un support technique, dans la pratique chaque gouvernement est censé avoir un rôle plus actif dans ces organismes pour organiser la mise en œuvre de ces actions. Par exemple, on notera qu'en Afrique du Sud la représentation de la FAO joue un rôle très actif et que les recommandations et propositions des programmes pour la sécurité alimentaire se développent peu à peu sur tout le territoire.

Bien que la FAO ne soit censée avoir de relations qu'avec le gouvernement national, cet organisme s'entend également avec la sphère du gouvernement provincial de ce pays, car toute recommandation est censée être mise en œuvre au niveau des gouvernements provincial et local, d'où l'importance d'une relation élargie de la part de la FAO. On reviendra sur ce point dans le chapitre concernant l'Afrique du Sud et la mise en œuvre de sa politique alimentaire¹⁶⁷.

En ce qui concerne l'espace national, on constate l'existence de politiques agricoles et alimentaires. Cependant, l'action de certains pays ne correspond pas aux dispositions internationales pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Les dispositions nationales répondent aux intérêts particuliers et au contexte social, politique et économique donné. La relation entre ce qui se fait dans la sphère internationale et la sphère nationale reste distendue. Cet écart répond sans doute à la volonté de souveraineté propre à chaque État dont la FAO est respectueuse.

De fait, le Sommet de l'alimentation de 1996, signale dans le cadre de son *Plan d'action* : « la mise en application des recommandations contenues dans le Plan d'action relève du droit souverain et de la responsabilité de chaque État appliquant sa législation nationale et ses stratégies, politiques, programmes et priorités de développement, conformément à tous les droits de l'être humain et aux libertés fondamentales, y compris le droit au développement, et la signification et le plein respect des diverses valeurs religieuses et éthiques ; des bases culturelles et des convictions philosophiques des individus et de leurs communautés doivent permettre à tous de jouir pleinement de tous les droits de l'être humain, afin d'atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire pour tous »¹⁶⁸.

C'est en raison de ceci qu'après chaque sommet, ce qui a été signé au niveau international devient une démarche que chaque gouvernement peut entreprendre, interpréter et appliquer à sa manière.

¹⁶⁷ Cf. *infra* 2 : 1 ; 1.3.1 et 1.3.2

¹⁶⁸ FAO, *Sommet mondial de l'alimentation : Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire*, Rome, 1996.

2. La reconstruction contextuelle des enjeux

2.1. Les déclinaisons de la « sécurité alimentaire » : une question de développement ?

La question de la sécurité alimentaire mérite une attention précise au moment de faire usage de termes que lui sont très proches tels que *faim*, *famine* ou *malnutrition*. Essayer de trouver une acception correcte et bien définie pour ces concepts se révèle être un exercice complexe. Aujourd'hui, le concept de sécurité alimentaire oscille, comme nous l'avons vu plus haut, entre *sécurité alimentaire* et *insécurité alimentaire*. De la sorte, on va s'intéresser à distinguer ces approches dans deux contextes différents, celui des pays développés et celui des pays en développement.

La notion de sécurité alimentaire intègre divers éléments très importants mais dont le poids absolu et relatif variera largement selon le contexte. La FAO construit ainsi la notion de sécurité alimentaire : « la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active »¹⁶⁹. En revanche, la FAO souligne : « on parle d'insécurité alimentaire lorsque des êtres humains n'ont pas un accès physique, social ou économique adéquat à la nourriture tel que défini précédemment [dans sécurité alimentaire] »¹⁷⁰.

Ces notions sont devenues le cadre de référence conceptuel dans la construction et la mise en œuvre des politiques alimentaires des gouvernements nationaux, des organisations régionales et dans la mise en œuvre des initiatives internationales telles que les Objectifs du Millénaire.

Pourtant, l'idée de sécurité alimentaire va varier de pays à pays et de région à région. Les préoccupations sur la sécurité alimentaire ne sont pas les mêmes, par

¹⁶⁹ FAO, *Sommet mondial de l'alimentation*, 1996, *op cit.*

exemple, pour l'Union européenne que pour la SADC, comme on le verra par la suite.

2.1.1. L'observation de la notion d « insécurité alimentaire » et ses multiples facettes

Après avoir considéré comparativement les termes de sécurité et insécurité alimentaire, nous pouvons considérer tout compte fait que si l'on parle de sécurité alimentaire, c'est parce que, dès le départ, il existe une réalité contraire à celle-ci, c'est-à-dire qu'on est face d'une situation d'*insécurité* alimentaire. Or toutes les conditions d'insécurité ne sont pas identiques, raison pour laquelle des typologies et des caractérisations sont prises en compte par l'analyse.

Dans ce chapitre de notre recherche plus orienté vers la construction du cadre théorique autour des terrains africains, il convient de distinguer trois formes différentes d'insécurité alimentaire : chronique, cyclique ou transitoire¹⁷⁰. Si nous avons déjà fait référence à ceci, il est maintenant temps de les caractériser de manière à mieux comprendre leurs traits distinctifs.

Ces catégorisations nous permettront d'explorer d'autres aspects de l'insécurité alimentaire en les rapprochant des termes *famine*, *malnutrition* et *vulnérabilité*. À la fin de cette incise, nous serons ainsi en mesure d'avoir un aperçu de la situation de l'alimentation dans le monde.

2.1.1.1. L'insécurité alimentaire chronique : durable, répandue, rurale et domestique

Ce type d'insécurité alimentaire correspond aux cas où « les individus et les groupes souffrent en permanence d'une alimentation déficiente, c'est-à-dire ne peuvent satisfaire de manière permanente leurs besoins nutritionnels »¹⁷¹. Malheureusement, cette catégorie est la plus répandue et concerne surtout les individus et les ménages. En outre, si le milieu rural est le plus sensible à ce type

¹⁷⁰ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009*, sur le site Internet de la FAO : http://www.fao.org/index_fr.htm

¹⁷¹ Pour Gérard Azoulay, l'insécurité alimentaire se distingue en deux catégories, la chronique et la temporaire. Pourtant, une catégorisation plus large est analysée chez Paul-Marie Boulanger qui ajoute une troisième catégorie, l'insécurité alimentaire cyclique (Voir Gérard Azoulay, *La sécurité alimentaire en Afrique*, Karthala, Paris, 1993 et *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire : l'expérience AEDES en Afrique*, Paul-Marie Boulanger, Denis Michiels, Christophe De Jaegher, [publ. par l'AEDES, Agence européenne pour le développement et la santé], L'Harmattan, Paris, 2004).

de phénomène, le milieu urbain n'y échappe pas non plus. Cependant, ce dernier est affecté principalement par la variation des prix et non à la disponibilité des denrées alimentaires comme ce peut être le cas en milieu rural.

Le monde rural est en revanche toujours exposé à une faible disponibilité des denrées parce que la production agricole des parcelles ou des potagers est très réduite en variété (quelques légumes et, plus rarement, des céréales) et en quantité ; ces familles se voient alors dans la nécessité de compléter leur alimentation avec les produits disponibles dans les supermarchés des villages proches, où les prix ne sont pas toujours accessibles pour les familles rurales compte tenu de leur faible revenu. Cette situation sera abordée plus amplement pour l'Afrique du Sud.

2.1.1.2. L'insécurité cyclique : une époque et un milieu

Ce type d'insécurité, ainsi que nous l'avions mentionné plus haut, relève de conditions particulières du milieu, c'est pourquoi elle « se manifeste le plus fréquemment dans les économies de subsistance, en environnement aride ou semi-aride, caractérisée par ce que l'on appelle une période de *soudure* plus ou moins longue entre l'épuisement des réserves de nourriture provenant de la récolte précédente et l'arrivée des nouvelles récoltes »¹⁷³. Cette situation d'insécurité alimentaire est liée à la disponibilité restreinte des denrées et éventuellement à une impossibilité de leur accessibilité. Contrairement à la dimension exclusivement domestique de la catégorie précédente, celle-ci englobe les niveaux national et individuel.

2.1.1.3. L'insécurité alimentaire « transitoire » : la raison commerciale

Dans les sources citées, ce troisième type d'insécurité alimentaire « traduit une impossibilité pour les individus et les groupes à satisfaire momentanément leurs besoins nutritionnels de manière adéquate. L'instabilité de la production où les prix en sont la cause »¹⁷⁴. En réalité, il est plus précis de dire que l'insécurité

¹⁷² G. Azoulay, 1993, *op. cit.*, pp.157-158

¹⁷³ P-M Boulanger, *et al.*, 2004, *op. cit.* p. 48

¹⁷⁴ G. Azoulay, 1993, *op. cit.*

alimentaire temporaire est caractérisée par des phases aiguës, ce qui amène à une situation de famine. Bien que celle-ci puisse arriver à n'importe quel pays dans une situation donnée, elle est plus fréquente dans les pays en développement en raison du manque de politiques de prévention. Une famine n'est pas nécessairement liée aux conditions environnementales (inondation ou sécheresse), elle est souvent aussi issue de conflits militaires nationaux et d'une mauvaise gestion des pays.

On peut par exemple considérer le cas de la RDC notamment dans les dernières années (à l'Est du pays principalement)¹⁷⁵, ou bien à d'autres facteurs comme les épidémies puisqu'elles affectent gravement les revenus, comme c'est le cas du VIH/SIDA. Les enjeux sociopolitiques nationaux comme la situation au Zimbabwe depuis 2000¹⁷⁶, ou encore le cas du conflit au Darfour-Soudan actuellement¹⁷⁷, sont encore d'autres cas de figure.

2.1.1.4. La malnutrition : la face cachée de l'insécurité alimentaire

La définition actuelle de la sécurité alimentaire se polarisant sur l'*accès suffisant* à l'alimentation, en « quantité » et en « qualité », il importe de soulever l'élément de la nutrition comme composante fondamentale dans la définition de la sécurité alimentaire.

La nutrition est étroitement liée à la qualité de la nourriture consommée par les individus. Les éléments nutritifs pour une « alimentation saine » peuvent être organisés en cinq catégories : les protéines, les hydrates de carbone, les lipides, les vitamines et les sels minéraux. Un régime alimentaire équilibré dépend de la combinaison proportionnelle et suffisante de chacun des ces cinq types de nutriments¹⁷⁸. D'où le fait qu'« une déficience dans un ou plusieurs de ces

¹⁷⁵ L'ensemble FAO-GIEWS souligne la situation d'insécurité alimentaire qui, depuis septembre 2008, ne s'améliore pas dans la République Démocratique du Congo, où 540 000 personnes ont été déplacées suite aux conflits armés et politiques. Le Rapport du GIEWS (Global Information and Warning System on Food and Agriculture) indique qu'au niveau national, dans la période allant de septembre 2008 à novembre 2009, de l'aide alimentaire a été distribuée à 1.1 million de personnes (sur une population totale de 55, 900 000 en 2009 d'après la Banque Mondiale) en situation très vulnérable d'insécurité alimentaire. Tout ceci, alors qu'à l'Est du pays (zone de conflit armé) 154 000 personnes ont reçu assistance alimentaire d'urgence (Source : FAO-GIEWS, *Crop Prospects and Food Situation*. 4 Novembre 2009. Disponible sur le site <<http://www.fao.org/docrep/012/ak340e/ak340e03.htm>> Consulté le 4 Décembre 2009).

¹⁷⁶ Au Zimbabwe, l'aide alimentaire d'urgence est nécessaire pour 2, 8 million de personnes (sur une population totale de 12,4 millions en 2007 (World Bank, 2009).

¹⁷⁷ Dans ce cas, on estime que près de 5,9 million de personnes sur une population totale de 39,2 millions, nécessitent de l'aide alimentaire au Soudan. Parmi elles 3,8 millions se trouvent au Darfour (Source : FAO-GIEWS, *Crop Prospects and Food Situation*, 2009, *op cit.*)

¹⁷⁸ P-M Boulanger, *et al*, 2004, *op. cit.*, p. 25

nutriments est liée à une sous-nutrition générale, c'est-à-dire à un apport insuffisant en énergie.

Par rapport à ceci, on peut alors considérer que la forme la plus grave de *malnutrition* est la malnutrition protéino-calorique (PCM : *protein caloric malnutrition*), c'est-à-dire un déficit en calories et en protéines qui fournissent à l'organisme l'énergie nécessaire à son fonctionnement »¹⁷⁹.

Pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la malnutrition est principalement liée à l'insuffisance alimentaire, soit en termes de qualité et/ou quantité¹⁸⁰. Cependant, elle remarque que la dimension de la malnutrition est plus large car elle génère des maladies chroniques telles que l'obésité, des maladies cardiaques, le cancer et le diabète, qui ne sont pas nécessairement liées au facteur de l'insuffisance alimentaire. La malnutrition, dans ce cas, répond plus au *mauvais choix* qualitatif des aliments qu'à une *quantité inappropriée*. La variable *nutrition* apporte donc, dans le cadre de l'analyse et des actions pour la sécurité alimentaire, une compréhension plus ample de ce qu'est la sécurité alimentaire.

En effet, mesurer l'*état nutritionnel* d'un individu implique le fait de prendre en considération plusieurs facteurs, tels que la croissance et le développement de l'individu (enfance, adolescence), la grossesse et l'allaitement, ainsi que l'activité économique et sociale. Ceci implique en outre un travail de croisement et découpage dans la définition et la mise en œuvre de politiques alimentaires internationales et nationales.

2.1.1.5. La famine : le côté visible de l'insécurité alimentaire

Un autre élément à dégager parmi les différentes figures et catégories de l'insécurité alimentaire est la situation de famine. Celle-ci est sans doute la forme la plus sévère d'insécurité alimentaire. Par rapport au terme exploré précédemment, Sylvie Brunel part de l'idée que la différence entre une situation de malnutrition et celle de famine n'est pas de *degré* mais de *nature*. En effet, pour l'auteur, la famine constitue « une rupture absolue de nourriture pour des

¹⁷⁹ *Ibid*, 2004, p. 26

¹⁸⁰ "Diet, nutrition, and the prevention of chronic diseases: Report of a WHO Study Group", *WHO Technical Report Series*, No. 797, World Health Organization, Geneva 1990.

populations entières entraînant à brève échéance la mort si rien n'est fait pour interrompre le processus »¹⁸¹ ; en revanche, la malnutrition serait caractérisée par « le déséquilibre de la ration alimentaire en quantité et/ou en qualité »¹⁸².

De son côté, P-M. Boulanger apporte quelques autres éléments permettant de comprendre en quoi consiste une famine. Tout d'abord, l'auteur est clair sur le fait qu'une famine n'est pas seulement liée à la *baisse des disponibilités alimentaires* –tel que le proposait Sen dans son ouvrage *Food Availability Decline*– ni juste une affaire de conditions climatiques comme on l'y associe typiquement. La famine est en effet le résultat d'un enchaînement de facteurs entraînant des dysfonctionnements sur plusieurs niveaux. Pour Boulanger, la famine constitue un « événement » dans la mesure où l'on constate une modification du régime alimentaire. Cet événement possède ensuite « une certaine *importance démographique* (dimension de la population atteinte) pouvant déboucher sur un *problème de santé publique* en terme d'augmentation de la morbidité et de la mortalité. C'est dire qu'il ne s'agit pas d'une situation permanente (malnutrition chronique), qu'elle ne frappe pas des individus au hasard mais des groupes sociaux entiers, appartenant au même système socio-économique, qu'elle les frappe pour la même raison (la cause du dysfonctionnement du système) et qu'elle se caractérise par une diminution d'apport calorique suffisante pour se traduire par une augmentation de la morbidité et, éventuellement, de la mortalité »¹⁸³.

Les différents traits avancés par P-M. Boulanger nous amènent à distinguer trois niveaux spatiaux permettant de cibler l'insécurité alimentaire/malnutrition par ses facteurs de risque: le niveau régional, le national et le niveau des ménages.

L'**espace régional** fait référence à un groupe d'États qui font face à des conditions climatiques hostiles (avec des inondations et des sécheresses par exemple) ou à un ensemble d'États partageant des frontières communes touchées par un conflit donné ; le cas du Darfour, au Soudan, qui commence à s'étendre sur les populations proches du Tchad et de la République Centrafricaine en est un exemple.

¹⁸¹ S. Brunel, 2002, *op cit.*, p.53

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ P-M. Boulanger, *et al*, 2004, *op cit.*, p. 26

Dans l'**espace national**, l'insécurité alimentaire se présente, tout d'abord, « lorsque la somme des disponibilités domestiques et des importations diminuées des exportations est inférieure à la demande alimentaire domestique »¹⁸⁴.

L'**espace domestique** peut être décrit à partir de deux référents : la pauvreté et le pouvoir d'achat. De ce fait, l'insécurité alimentaire dépend d'un ensemble de facteurs : « la disponibilité en biens (produits ou achetés) ; le niveau et les fluctuations des prix des biens ; le niveau et les fluctuations du revenu »¹⁸⁵.

2.1.1.6. La vulnérabilité : à qui le risque ?

Jusqu'ici nous avons réuni certains éléments qui permettent, peu à peu, de circonscrire les divers traits que renferme le concept de « sécurité alimentaire ». Cependant, il faut encore ajouter un élément qui peut marquer la différence entre le fait de souffrir ou non de la malnutrition ou de la faim : la vulnérabilité.

Cette condition de fragilité est entendue comme le risque qu'un individu peut présenter à un certain moment et dans un contexte social, économique et/ou politique particulier et qui contribue à ce que cet individu arrive à « une situation d'exposition à des facteurs de risque mais aussi à la difficulté de faire face à la situation, l'incapacité de se défendre. Par là même, un individu peut être considéré comme vulnérable, s'il est soumis à des risques de manque de nourriture, ou s'il subit de fortes conséquences de ce manque, ou plus encore, s'il subit la combinaison des deux éléments précédents¹⁸⁶ ».

En ce point de notre discussion il apparaît qu'essayer d'analyser la vulnérabilité d'un individu face à l'accès « à tout moment » à la nourriture « suffisante et adéquate », comme le souhaitent la FAO et les pays membres de celle-ci, relèverait de l'exploit tant les acteurs et les facteurs à prendre en considération sont nombreux : tout d'abord, il faut considérer le sexe de l'individu en question, car le fait d'être homme ou femme crée des besoins alimentaires différents, surtout si une femme est en âge de procréer ou enceinte. L'âge détermine également non seulement les besoins énergétiques nécessaires mais aussi la capacité à s'approvisionner en nourriture ; le fait d'être enfant, adulte ou

¹⁸⁴ G. Azoulay, 1993, *op cit.*

¹⁸⁵ G. Azoulay, 1993, *op cit.*

¹⁸⁶ G. Azoulay, 1993, *op cit.*, p.165

d'avoir un certain âge influence donc aussi l'état de vulnérabilité. Ensuite, on peut intégrer en plus des facteurs qui construisent le profil d'une personne, tels que le milieu social, économique, démographique et culturel...

Il faudrait alors pouvoir traiter cet ensemble de considérations d'une façon plus articulée. Pour G. Azoulay l'aspect géographique est considéré comme « le facteur déterminant de la vulnérabilité alors que les facteurs sociaux, économiques et culturels peuvent intervenir dans les zones géographiques plus favorisées¹⁸⁷ ». Pour être valable, cette considération nécessite un développement supplémentaire. La référence de François Piguet sur les composantes du concept de sécurité alimentaire est plus claire à cet égard. Il considère qu'il y a trois composantes de la sécurité alimentaire.

La première reprend la notion d'**offre** alimentaire, soit : production domestique + importations + aide alimentaire. La deuxième composante insiste sur la **stabilité** des approvisionnements dans le temps et dans l'espace. Enfin, la troisième composante est liée à l'**accès** matériel et économique de tous les individus aux approvisionnements disponibles (autoconsommation et disponibilité de denrées alimentaires en quantités suffisantes)¹⁸⁸.

À l'intérieur de la deuxième composante, l'auteur remarque le fait qu'un des résultats de l'instabilité des pays en développement est la présence « des fluctuations saisonnières de l'offre qui entraînent des fluctuations annuelles et interrégionales des prix, ainsi que des fluctuations cycliques de l'offre et de la demande sur les marchés internationaux. La soudure peut être accentuée par des « accidents climatiques » et des « phénomènes spéculatifs »¹⁸⁹. En plus, il ne faut pas oublier le rôle de l'instabilité de la production domestique, lequel dépend de facteurs climatiques autant qu'économiques. Enfin, il faut considérer également les défaillances en matière d'infrastructure qui limitent la commercialisation et la distribution.

C'est alors que l'on rencontre les aspects évoqués par Azoulay relatifs à la vulnérabilité : le milieu social et culturel. Il reprend les conditions familiales et les habitudes que l'individu développe, ainsi que son statut social, ce fait

¹⁸⁷ *Ibid*, 1993, p. 67

¹⁸⁸ François Piguet, « Le concept de sécurité alimentaire », in : N. Stäubli Tercier et B. Sottas (éds.), 2000, *op. cit*, p.43

¹⁸⁹ *Idem*.

conditionnant sa capacité d'accès aux moyens pour se nourrir. Le milieu économique est évidemment lié de manière très étroite au milieu social dans le sens où le statut social devient une composante importante de la capacité économique que cet individu et sa famille possèdent.

François Piguet insiste sur certaines variables comme contribuant à un état d'insécurité alimentaire : les termes de l'échange, la pauvreté, les comportements alimentaires, la disponibilité des aliments, la dynamique démographique, le choix de techniques inappropriés et, sans aucun doute, les troubles politiques et les conflits. L'auteur cite le cas des populations de l'Éthiopie et du Rwanda qui, pendant la période de guerre que ces nations ont traversée, ne sont plus autosuffisantes sur le plan alimentaire¹⁹⁰. On constate que la variable « troubles politiques » est toujours valable pour certains cas d'actualité : l'Irak, l'Afghanistan, le Soudan, la République Démocratique du Congo et le Zimbabwe parmi d'autres. En fait, tous les éléments d'analyse sur l'insécurité alimentaire que l'on vient de mentionner trouvent des nuances d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre par rapport aux circonstances sociales, culturelles, politiques et économiques données.

2.1.2. La sécurité alimentaire : sécurité sanitaire. Le cas de L'Union européenne et la PAC

La première signification à laquelle il faudrait faire référence est celle qui désigne la sécurité alimentaire en termes de *sécurité sanitaire* des produits destinés à la bonne consommation (quantitative et qualitative) de l'alimentation humaine. On prend ici l'exemple de la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne laquelle, en matière de sécurité alimentaire, a pour objectif primordial de soutenir un niveau élevé de protection de la santé humaine et des intérêts des consommateurs dans le domaine alimentaire, tout en tenant compte de sa diversité et des produits traditionnels et en assurant le fonctionnement efficace du marché intérieur¹⁹¹.

¹⁹⁰ F. Piguet, 2000, *op cit.*, p. 46

¹⁹¹ *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, Bruxelles, 2000 (COM (1999) 719 final) Voir le document en ligne : http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=719

Dans le « Livre blanc sur la sécurité alimentaire » de la Commission européenne (2000), on peut trouver certaines précisions à cet égard. Par exemple, il est signalé que « le principe directeur de l'ensemble de ce Livre blanc est que la politique de sécurité alimentaire doit reposer sur une approche globale, intégrée, c'est-à-dire qui s'applique à toute la chaîne alimentaire [dont notamment la production d'aliments pour animaux, la production primaire, la transformation des denrées alimentaires, l'entreposage, le transport et la vente au détail] (« de la ferme à la table »), à tous les secteurs de l'alimentation, entre les États membres, à la frontière extérieure de l'UE et au sein de l'UE, dans les forums de décision internationaux et de l'UE à tous les stades du cycle d'élaboration de la politique. Les piliers de la sécurité alimentaire indiquent dans le présent Livre blanc [...] doivent s'articuler en un tout harmonieux pour réaliser cette approche intégrée »¹⁹². De même, il est spécifié que « la sécurité alimentaire doit être organisée de façon plus coordonnée et intégrée. Ceci permettra de remédier aux faiblesses existantes, tout en créant un cadre de sécurité alimentaire véritablement à la pointe au niveau mondial, qui pourra assurer un niveau élevé de protection de la santé publique et des consommateurs, conformément aux exigences du traité CE. Cependant, le système le plus complet qui soit ne peut fonctionner sans la collaboration entière de toutes les parties concernées. Le bon fonctionnement de tout système est conditionné par le degré d'engagement des États membres et des opérateurs, ainsi que des pays tiers »¹⁹³.

2.1.3. La sécurité alimentaire : production et accès. Le cas du SADC-FARN

Les priorités de la SADC-FANR se focalisent sur une dimension différente de celles de la PAC de l'Union européenne. Ici la priorité du FANR (*Food, Agriculture and Natural Resources*) porte plutôt sur la promotion de l'agriculture comme l'une des stratégies pour garantir l'alimentation. Une idée qui est largement adoptée par les pays membres.

La *Southern African Development Community* (SADC) accorde une place fondamentale à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans ses programmes de

¹⁹² Voir le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, 2000, Chapitre 2, point 8. *Op cit*

développement. Le programme FANR approche la sécurité alimentaire en termes d'accès aux denrées alimentaires. Ainsi, l'objectif général en termes de sécurité alimentaire est : « *to achieve sustainable or lasting access to adequate food at all times by all people in SADC for an active and healthy life* »¹⁹⁴.

Cette manière de saisir la sécurité alimentaire part du constat d'une situation d'*insécurité alimentaire* dans la région qui trouve des causes et conditions différentes parmi les 14 pays membres de la SADC qui empêchent certaines de leurs populations d'accéder de manière permanente à une alimentation saine et suffisante.

Ces causes, d'après l'appréciation des conditions propres à la SADC, se résument autour de quatre thèmes principaux¹⁹⁵ :

- 1) un investissement insuffisant dans le secteur agricole ;
- 2) un accès limité aux inputs et marchés ;
- 3) un développement très faible de la technologie et de sa dissémination ;
- 4) un manque de stratégies face aux inondations et sécheresses.

Comme on le verra plus loin, l'Afrique du Sud est un exemple clair de la promotion de l'agriculture à petite échelle non seulement à des fins d'autosuffisance alimentaire mais aussi comme source de revenus. L'objectif est double : assurer l'alimentation et percevoir un revenu à travers la vente des produits de la culture pour ensuite se procurer la nourriture qui ne peut pas être produite par les familles elles-mêmes (pain, viande, céréales, fruits).

En sachant que la pauvreté est la cause majeure de l'insécurité dans cette zone australe, l'appel aux États membres pour assurer des revenus devient impératif. Ceci ne veut pas dire que les pays en développement ne sont pas intéressés par l'aspect *sécurité sanitaire* de la sécurité alimentaire. En effet, cela fait partie aussi de leurs intérêts et pratiques mais de façon moins accentuée, sauf lors de situations alarmantes comme celle de la « vache folle » et, plus récemment, de la « grippe aviaire ».

¹⁹³ Voir Chapitre 1, point 6, *Ibid*, 2000.

¹⁹⁴ SADC-FANR, *Sécurité alimentaire 2006*. En ligne : http://www.sadc.int/index.php?action=a1001&page_id=fanr_food_security

¹⁹⁵ SADC-FANR, *Food Security*, Consultable sur : http://www.sadc.int/english/fanr/food_security/index.php

Par ailleurs, on ne peut pas considérer que les pays développés sont totalement à l'abri de la faim. On assiste en France, par exemple, à la mobilisation connue comme les « Restos du cœur » qui a pour but de fournir de la nourriture à ceux qui en ont besoin pendant l'hiver. Il s'agit surtout de gens qui n'ont pas de travail, mais aussi de personnes qui, bien que travaillant, n'ont pas un niveau de revenu suffisant, raison pour laquelle l'accès à la nourriture n'est pas assuré.

Dans ce sens, peut-être serait-il plus juste de dire que l'insécurité alimentaire existe pour certains secteurs des pays développés mais qu'elle réapparaît sous certaines conditions, par exemple lors de l'hiver, lorsque les besoins humains de mieux se couvrir et bien se nourrir deviennent évidents.

Il semble donc clair que la situation d'insécurité alimentaire dans des pays comme la France se pose aussi en termes d'accès aux ressources économiques. Peut-être pourrait-on remarquer que la principale différence par rapport à la situation de la pauvreté dans les pays en développement repose sur le fait que la population vivant cette situation dans les pays développés est mieux ciblée et peut bénéficier de politiques mises œuvre par des aides alimentaires, de logement, de sécurité sociale ou par un système comme le RMI, le RSA ou la CMU. Face à cette différence, il convient de situer la sécurité alimentaire en distinguant deux terrains : le terrain de l'analyse et celui de la *praxis*.

Au niveau de l'analyse, pour les pays développés, la notion de « sécurité alimentaire » n'implique pas nécessairement le fait de la mise en œuvre d'une politique « *d'accès physique et économique à une nourriture suffisante* » tel que le prévoit le concept de la FAO ; une situation qui est notablement différente pour les pays dits en développement. Ceux-ci s'éloignent des premiers lorsqu'on observe les difficultés que rencontrent de nombreux pays de ce groupe pour créer les conditions politiques et économiques permettant de nourrir leurs populations. Sans oublier qu'il existe aussi un intérêt de la part des organismes internationaux et des organisations non gouvernementales pour que le fait de nourrir les gens dépasse le fait « *d'avoir accès aux aliments* ». Ceci implique que cette alimentation doit être suffisante et de bonne qualité pour aider à bien développer les capacités physiques et mentales de chaque être humain.

Au niveau de la pratique, on peut évoquer les définitions de la PAC et de la FAO comme complémentaires. La définition de la FAO (Cf. *supra*, page précédente) deviendrait la première phase à franchir pour atteindre une situation de sécurité alimentaire, tandis que la définition de la PAC (Cf. *infra* 1 : 2 ; 2.1.2) deviendrait la deuxième phase à accomplir par les pays en développement, dans une situation d'insécurité alimentaire, dans le but de procurer une situation de sécurité alimentaire.

2.2. La déclinaison territoriale des enjeux

Avant de développer les cas précis auxquels cette étude est consacrée, il est indispensable de dresser un cadre général de la situation de l'insécurité alimentaire en vigueur dans le monde, pour en montrer l'importance et les nécessités d'une contextualisation.

On peut analyser la complexité de la question de l'insécurité alimentaire à partir des différentes dimensions territoriales : mondiale, régionale et nationale. Ces statistiques choisies révèlent non seulement le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire mais aussi les reculs dans ce domaine malgré l'engagement des gouvernements nationaux dans des instruments internationaux des Droits de l'Homme, du SMA et des MDGs.

2.2.1. La situation alimentaire dans le monde

On illustrera premièrement la dimension mondiale car elle est fait figure de cadre de référence par rapport à ce qui se pratique tant au niveau régional qu'au niveau national en matière de sécurité alimentaire. On étudiera plus spécifiquement la situation de l'Afrique sub-saharienne.

Ensuite, on s'intéressera au niveau régional, plus précisément à la sous-région de la SADC dont l'Afrique du Sud fait partie, parce qu'au niveau continental elle représente l'une des zones ayant des difficultés importantes pour éradiquer la faim *vis-à-vis* des engagements avec les MDGs, mais aussi parce

qu'elle dispose d'un cadre spécifique (SADC-FARN) pour lutter contre la faim dans la région¹⁹⁶.

Le niveau national, le plus à même de juger l'élaboration des politiques et la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire, sera développé dans la troisième partie de notre travail (Cf. *infra*).

En ce qui concerne les tendances de la sécurité alimentaire mondiale, les chiffres révélés depuis 1996 concernant le nombre de personnes qui souffrent du manque de nourriture dans le monde (854 millions)¹⁹⁷ ne constituent pas une surprise. De surcroît, ces chiffres continuent à croître : un milliard depuis la crise alimentaire mondiale de 2006-2008¹⁹⁸ ; celle-ci a des liens avec la crise survenue en 2007 et est toujours d'actualité (2010).

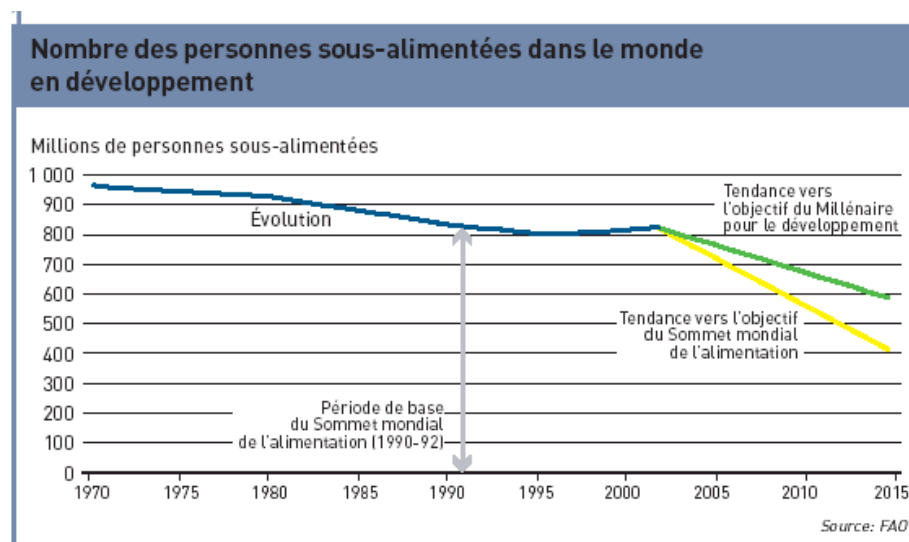
Malgré les engagements adoptés par les États pour mettre en œuvre des politiques et programmes pour éradiquer la faim, aujourd'hui les estimations de la FAO ne se montrent pas très optimistes en ce qui concerne la *disparition de l'extrême pauvreté et de la faim*, le premier des MDGs. Les chiffres montrent en effet que les pays en développement ne pourront pas réduire de manière significative le nombre de personnes en situation de sous-alimentation. Dix ans après le SMA-FAO (1996), le nombre de personnes faisant face à l'insécurité alimentaire n'a pas diminué ; tout au plus pourrait-on parler d'une stagnation depuis 1996, comme le montre le tableau ci-dessous.

¹⁹⁶ Le Food and Agricultural and Natural Resources (FANR) est un programme sous rectorat de la SADC, il a pour mission de « développer, promouvoir et harmoniser des politiques agricoles » qui aident à assurer l'alimentation dans la région. Voir le site Internet de la SADC <<http://www.sadc.int/fanr/>>

¹⁹⁷ Voir *La situation d'insécurité alimentaire dans le monde*, rapport du Sommet mondial de l'alimentation 1996 en ligne (<http://www.fao.org/wfs/index_en.htm>).

¹⁹⁸ Plusieurs documents ont rendu compte de ces événements: PNUD, *Tenir les promesses: Rapport annuel 2009*, en ligne (<http://www.undp.org/french/publications/annualreport2009/pdf/FR_FINAL.pdf>) ; FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009*, disponible sur <http://www.fao.org/index_fr.htm>.

2 : Nombre des personnes sous-alimentées dans le monde en développement



Source : FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006.

Les estimations de la FAO rendaient compte en 2006 de 854 millions de personnes en situation de sous-alimentation, dont 820 millions se trouvant dans des pays en développement, 28 millions dans les pays en transition et 9 millions dans les pays industrialisés¹⁹⁹. On voit dans le tableau suivant que la stagnation a été une tendance suivie dans presque toutes les régions et/ou des pays en développement.

3 : Sous-alimentation par région

Région	Pourcentage de sous-alimentation par région	
	1996-1998	2000-02
Afrique Subsaharienne	34	33
Proche Orient et Afrique Du Nord	10	10
Est et Sud-Est de l'Asie	13	13
Sud de l'Asie	23	22
Amérique Latine et les Caraïbes	11	10
Toutes les régions sous-développées	18	17

Source : SOFI, 2004²⁰⁰.

¹⁹⁹ FAO-Committee on World Food Security, *Assessment of the World Food Security Situation*, Thirty-first Session. Rome, 23-26 May 2005, *op cit*.

La diminution du nombre de personnes sous-alimentées est infime. L'Afrique subsaharienne est la région ayant le pourcentage le plus élevé de personnes sous-alimentées. Le continent n'a en effet que peu progressé depuis le SMA, 1996.

Les deux tableaux ci-dessous nous permettent à prendre une perspective temporelle plus ample. Ainsi pourrait-on rappeler que dans la période 1995-97 (avant et pendant le SMA), le nombre des personnes sous-alimentées était de 791 millions, tandis que dans la période 1999-2001 (après le SMA) on est passé à 842 millions. En 2006 (10 ans après le SMA) ce chiffre a atteint 854 millions.

De toute évidence, les différentes sphères d'action (internationale, régionale ou nationale) vont dans le sens contraire des objectifs du SMA , du Plan d'action de 1996 ainsi que des Objectifs du Millénaire. Tout porte à croire que l'on se trouve devant une dynamique allant vers l'*insécurité alimentaire* plutôt que le contraire. À quoi peut-on attribuer cette tendance ? La FAO elle-même apporte quelques éléments d'explication.

4 : L'insécurité alimentaire dans le monde, 1999-2001

Rapport de l'insécurité alimentaire dans le monde, 1999-2001 (en millions)
Total : 842
Pays industrialisés : 10
Pays en transition : 34
Moyen Orient et Afrique du Nord : 41
Amérique Latine et Caraïbes : 53
Afrique subsaharienne : 198
Asie et Pacifique : 156
Chine : 135
Inde : 214

FAO, *La situation d'insécurité alimentaire dans le monde*, 2003.

²⁰⁰ *Idem.*

5 : L'insécurité alimentaire dans le monde, 1995-1997

Rapport de l'insécurité alimentaire dans le monde, 1995-1997 (millions)
Total : 791
Moyen Orient et Afrique du Nord : 33
Amérique Latine et Caraïbes : 53
Afrique subsaharienne : 180
Asie et le Pacifique : 157
Chine : 164
Inde : 204

FAO, *La situation d'insécurité alimentaire dans le monde*, 1999.

Le rapport de la FAO 2006 intitulé « *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde. éradiquer la faim dans le monde : bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'alimentation* » met l'accent sur le fait que la stagnation du nombre total de personnes sous-alimentées, notamment après le SMA, est plutôt le reflet des différences existant entre les progrès accomplis par certains pays et les échecs subis par d'autres²⁰¹. Ceci veut dire que tandis que certains pays dans des régions comme l'Amérique Latine et les Caraïbes ou encore l'Asie et le Pacifique voient le nombre de personnes sous-alimentées diminuer, d'autres régions n'enregistrent presque aucun progrès rendant pratiquement impossible un bilan positif.

En février 2005²⁰², la FAO souligne la situation d'insécurité alimentaire dont font preuve 42 pays dans son document intitulé « *Foodcrops and Shortages* »²⁰³. De ces 42 pays, presque trente (28) se trouvent dans le continent africain et la plupart d'entre eux vivent des situations de sécheresse (Djibouti, Lesotho, Swaziland, Tanzanie, parmi d'autres), d'instabilité politique et économique (République Démocratique du Congo, RDC, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe, par exemple), voire de conflits armés ou civils (Soudan, Somalie, RDC, République Centrafricaine pour n'en mentionner que quelques uns).

²⁰¹ FAO, *L'insécurité alimentaire dans le monde 2006. Eradiquer la faim dans le monde : bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'Alimentation*, Rome, 2006.

²⁰² Ceci en relation avec les pourcentages montrés dans le tableau « pourcentages de sous-alimentation 1996-98 et 2000-02 » montrant les estimations jusqu'à l'année 2002. Pour la mise à jour de ces données, il est recommandé de visiter la page web de la FAO : <www.fao.org/docrep/007/J4273e/J4273e02.htm>

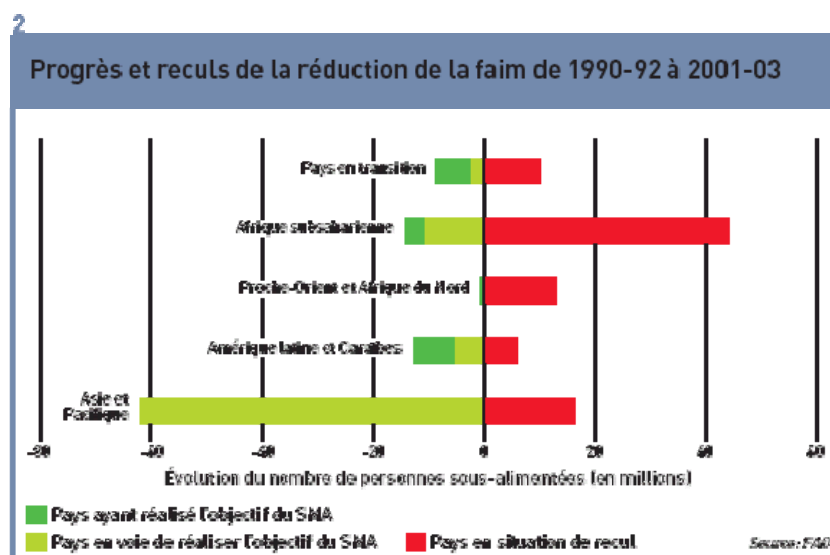
²⁰³ FAO-GIEWS, *Food crops and Shortages*, No. 1, February 2006. En ligne : <www.fao.org/docrep/007/J4273e/J4273e02.htm>

En Asie et au Proche Orient 8 pays font face à des pénuries alimentaires dues principalement aux séquelles du Tsunami, aux conflits et problèmes économiques, notamment l’Afghanistan, Bangladesh, Cambodge, Irak, Corée du Nord, Maldives, Mongolie et Sri Lanka.

En Amérique Latine et aux Caraïbes les conditions de sécheresse, les inondations aux Guatemala, Guyane, Honduras et Nicaragua, ainsi que des conditions d’instabilité politique à Haïti rendent très vulnérables ces populations face à l’accès à l’alimentation.

En Europe, le conflit en Tchétchénie limite l’accès suffisant et adéquat de nourriture dans cette région. Le contraste régional dans le recul de la faim est clair, l’Afrique subsaharienne étant la région qui enregistre le moins de progrès²⁰⁴.

6 : Progrès et reculs de la réduction de la faim de 1990-92 à 2001-03



FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006.

Pays en transition : pays de l'Europe de l'Est et certains pays d'Asie.

SMA : Sommet mondial de l'alimentation (1996)

Comme on vient de le signaler, 28 pays africains subissent des conditions climatiques adverses, des conflits armés et civils ainsi que des conditions économiques très peu stables. Ces facteurs rendent très vulnérable la région subsaharienne en général et la sous-région de la SADC en particulier : huit des 28

²⁰⁴ Les régions montrées dans le tableau ne précisent pas les pays qui y sont compris pour chacune d'entre elles. Il est pourtant spécifié que ces régions sont intégrées par des pays en développement. Si le lecteur cherche des informations sur un pays en particulier, il peut consulter les rapports actualisés du SICIAV qui montrent le record de l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité : < www.fivims.net/index >

pays en situation d'urgence alimentaire dans le continent appartiennent à la SADC : l'Angola, la RDC, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe.

En ce sens, la FAO soulève l'incapacité de la région subsaharienne à faire diminuer le nombre de personnes sous-alimentées, une personne sur trois n'ayant pas la capacité d'accéder à une nourriture suffisante. L'organisme estime cependant que « la prévalence de la faim dans cette région diminuera d'ici 2015, mais que le nombre de personnes souffrant de la faim ne sera pas inférieur à celui de la période 1990-92. D'ici 2015, près de 30 pour cent des personnes sous-alimentées du monde en développement vivront en Afrique subsaharienne, contre 20 pour cent en 1990-92 »²⁰⁵.

Le rapport de la FAO 2006 met encore en évidence le rôle de la pauvreté comme l'un des facteurs influençant le fait que certaines personnes n'aient pas les moyens économiques pour disposer de nourriture et qu'ils soient plutôt dans une situation d'incertitude alimentaire.

Cette réalité peut être mieux illustrée en ayant recours au rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), lequel révèle qu'un habitant de la planète sur cinq (c'est-à-dire, 1,2 milliards de personnes) survit avec moins d'un dollar par jour²⁰⁶. Cela signifie, par exemple, qu'une personne, - indépendamment du fait d'être un enfant, un adulte, un adulte âgé, une personne handicapée, etc.-, doit subvenir à tous ses besoins en ne disposant que d'un dollar par jour : avec cette quantité d'argent là, elle doit pouvoir se nourrir, se soigner, se fournir l'habillement, payer le transport pour aller au travail ou à l'école, pour ne mentionner que quelques besoins de la vie quotidienne des êtres humains.

Vivre avec moins d'un dollar implique donc nécessairement une carence d'aliments en qualité et en quantité, au niveau individuel et au niveau du ménage. Par exemple, au Mexique avoir un dollar signifie en 2010 compter avec 10 ou 11 pesos mexicains, ce qui localement permet d'acheter un ½ kilo de « tortillas » (4,50 pesos) et ½ kilo d'haricots (5,50). Ce cas n'est pas anecdotique puisqu'il

²⁰⁵ FAO, *L'insécurité alimentaire dans le monde, 2006*, op cit., et *Éradiquer la faim dans le monde : bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'alimentation, 2006*, op cit.

²⁰⁶ PNUD, *Les Objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, PNUD, 2003.

existe à peu près 50 millions de personnes qui sont dans cette situation, soit la moitié de la population totale.

En Afrique du Sud, pour citer le cas qui nous occupe, un dollar équivaut à 7 ou 8 rands. Les familles sud-africaines, noires principalement, se fournissent en farine de maïs pour préparer du *pap*²⁰⁷ accompagné de légumes (épinards, choux ou un autre produit local) que l'on peut avoir avec 2 ou 3 rands. Acheter du pain (de mie pour la plupart du temps) coûte 2,50 rands et du thé environ 3 rands : ce n'est pas très facile pour les familles rurales. En ville, les prix sont un peu plus hauts mais la disponibilité est plus ample, ce qui n'est pas toujours le cas dans le milieu rural. En Afrique du Sud, 10,7% de la population survit avec moins d'un dollar par jour (1990-2003)²⁰⁸.

De manière globale, on arrive à un chiffre de 854 millions de personnes dans une situation d'insécurité alimentaire dans la période de 2001 à 2003²⁰⁹ (*infra*, tableau 7). Parmi celles-ci, neuf millions vivent dans les pays industrialisés²¹⁰, 28 millions dans les pays en transition²¹¹ et 820 millions dans les pays en développement²¹².

²⁰⁷ Le *pap* est une espèce de pâte faite à base de farine de maïs, laquelle est cuite juste avec de l'eau, jusqu'à qu'elle obtienne une consistance épaisse. Le plat principal s'accompagne de cette pâte. Le *pap* de l'Afrique du Sud est ce qu'est la *sadza* pour le Zimbabwe ou l'*ugali* pour la RDC.

²⁰⁸ Southern African Regional Poverty Network, *Poverty indicators*. Pretoria, 2005. Données tirées des indicateurs du développement humain du rapport annuel du PNUD pour 2005 (voir, en ligne : <<http://www.sarpn.org.za/RegionalViews/southAfrica.php>>)

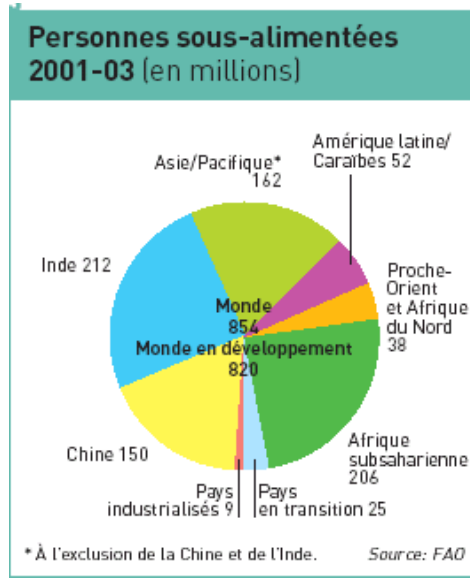
²⁰⁹ FAO-Committee on World Food Security, *Assessment of the World Food Security Situation*, 2005, *op cit*.

²¹⁰ Pays industrialisés d'après la catégorisation présentée par la FAO 2006 : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède. Le rapport signale que les chiffres de la sous-alimentation dans ces pays sont des estimations par groupe de pays et non par pays. FAO, 2006

²¹¹ Pays en transition d'après la catégorisation présentée par la FAO 2006 : Hongrie, Pologne, Roumanie, Lituanie, Slovaquie, République tchèque, Belgique, Ukraine, Fédération de Russie, Albanie, Estonie, République slovaque, Lettonie, Turkménistan, Kirghizistan, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Monténégro, ex République yougoslave de Macédoine, Croatie, République de Moldavie, Bulgarie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Géorgie, Arménie, Tadjikistan.

²¹² Dans cette catégorie, la FAO regroupe les pays de l'Inde et la Chine ainsi que les régions d'Asie Pacifique, l'Afrique subsaharienne, l'Amérique latine et les Caraïbes, le Proche Orient et l'Afrique du Nord.

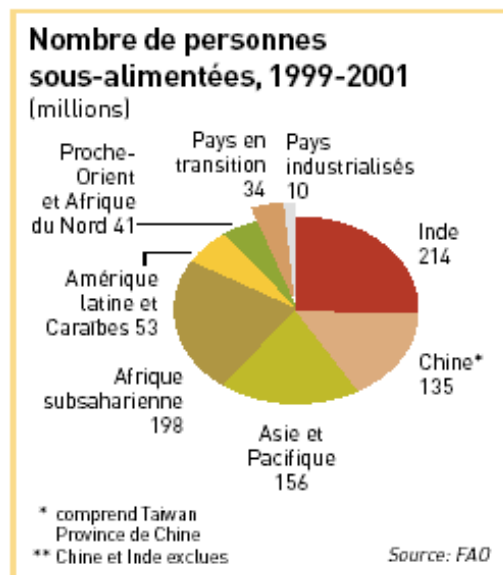
7 : Personnes sous-alimentées 2001-03



Source : FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006

Les chiffres du rapport de la FAO 2003 montrent une variation importante dans le progrès et le recul de certains pays, comme il en ressort de la comparaison de ces chiffres avec ceux de la période 1999-2001 (tableau 8) :

8 : Personnes sous-alimentées, 1999-2001



Source : FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2003

Dans le rapport de 2003, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire varie selon les régions²¹³ : dans les pays industrialisés, on en a 9 millions pour 10 millions comptabilisées à la période 1999-2001 ; il y a donc eu un recul d'un million de personnes²¹⁴. Dans les pays en transition, ceci se vérifie puisque l'on est passé de 34 millions dans la première période à 25 millions pour la seconde, soit 9 millions de personnes en moins. En revanche, dans les pays en développement, on relève 820 millions de personnes sous-alimentées, c'est-à-dire 23 millions de personnes de plus en situation d'insécurité alimentaire.

Outre la pauvreté, un autre facteur qui est devenu révélateur dans l'aggravation de l'insécurité alimentaire mondiale est le VIH/SIDA, qui touche une large population des pays en développement et de l'Afrique subsaharienne.

Ce fait doit être absolument évoqué car les adultes qui sont atteints par cette maladie n'auront pas les moyens de cultiver, de se faire soigner et ils sont presque irrémédiablement condamnés à mourir. Cela n'affaiblit pas seulement la qualité de vie, mais restreint également l'accès en quantité et en qualité à la nourriture de la famille. On voit bien que, dans l'analyse de l'insécurité alimentaire, les variables adoptées par la FAO, la BM et même les MDGs ont été centrées sur les aspects économiques. Cela permet d'avoir une référence sur l'insécurité alimentaire, mais aussi sur d'autres aspects qui conditionnent la capacité des hommes et des femmes à se fournir en produits alimentaires.

L'interaction des différentes variables évoquées montre la complexité du sujet de l'insécurité alimentaire qui dépasse le simple fait d'organiser une production suffisante, comme on le pensait lors de la fondation de la FAO. La sécurité alimentaire constitue un paradoxe qui confronte la capacité et la quantité de production alimentaire disponible et la capacité économique de chaque individu à avoir accès aux denrées.

²¹³ Pour avoir une perception plus large de la situation de la sous-alimentation dans l'ensemble du « monde en développement », il faut voir l'annexe des tableaux intitulés « prévalence de la sous-alimentation et progrès dans la voie des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation : Objectifs du Millénaire pour le développement dans les pays en développement et les pays en transition ». Dans ces tableaux on y trouve les pourcentages par pays pour chacune des catégories/régions illustrées dans les graphiques. Il n'y a pas pour autant dans cette annexe une analyse par pays pour la catégorie des pays industrialisés.

²¹⁴ Dans l'analyse et la catégorisation des pays/régions de la FAO, l'Afrique du Sud est placée dans les pays industrialisés d'où le fait qu'elle ne se trouve pas dans le tableau ci-dessus. Cependant on verra les caractéristiques de ce pays dans le chapitre correspondant à l'analyse de la politique de sécurité alimentaire dans ce pays.

De ce point de vue, il est pertinent de rappeler ici le constat de C. Peter Timmer (*et al*) : « les marchés mondiaux des céréales sont extrêmement concurrentiels et parce que les prix formés dans un marché raisonnablement concurrentiel mesurent la pénurie ou l'abondance d'une denrée, la volatilité extrême des prix des céréales de base durant les dernières décennies est troublante. Bien qu'il y ait assez de nourriture chaque année pour satisfaire les besoins humains, les fluctuations aiguës des prix indiquent la présence de périodes d'excédents et de déficits d'aliments disponibles sur le marché international résiduel des céréales²¹⁵ ».

Deux points importants peuvent alors être soulignés. Le premier nous renvoie à l'un des postulats « malthusiens »²¹⁶, lequel associe *accroissement* de la population et *croissance* de la production alimentaire. Ce postulat défendait l'idée que l'accroissement de la population mondiale serait nécessairement confronté aux limites de la production alimentaire nécessaire. Or d'après le constat évoqué chez C. Peter Timmer (*et al*) et selon les éléments abordés en haut, aujourd'hui l'observation de Malthus ne s'applique pas car la population mondiale continue à s'accroître tandis que la production alimentaire continue à dépasser ses besoins.

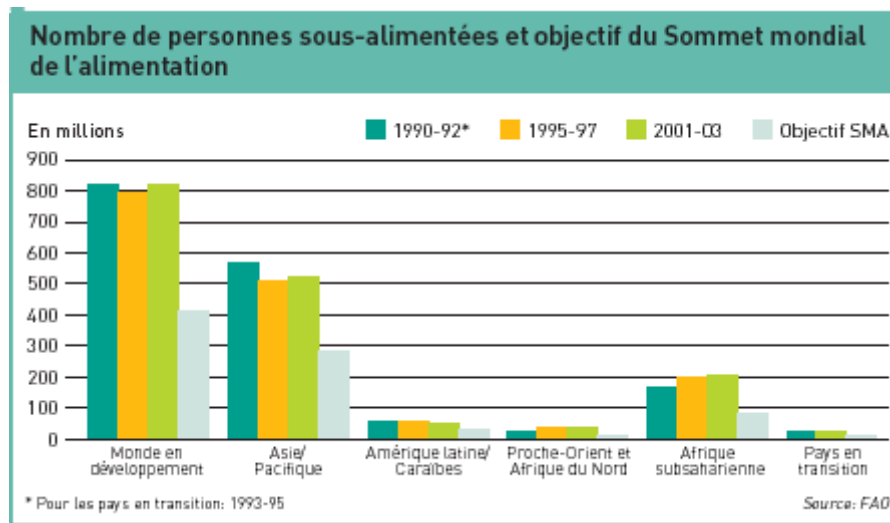
Le deuxième point à mettre en avant permet de constater que le phénomène de l'insécurité alimentaire repose sur un cadre de référence et d'analyse économique en termes de pouvoir d'achat plutôt qu'en termes de quantité de produit (disponibilité). D'où le fait que l'engagement de 180 pays membres de la FAO porte prioritairement sur l'axe de l'éradication de la pauvreté comme point de départ d'un accroissement du pouvoir d'achat.

L'objectif de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées pose différents défis au niveau mondial. En théorie, le processus devrait être conduit en partant du niveau national, puis poursuivre au niveau régional, de manière à avoir un impact sur l'ensemble de la population mondiale. Le tableau ci-dessous montre que les régions qui devraient mener des politiques et actions plus ciblées sont l'Asie-Pacifique et l'Afrique Sub-saharienne.

²¹⁵ C. Peter Timmer, Walter P. Falcon et Scott R. Pearson, *Analyse de la politique alimentaire*, Economica, Paris, 1986, pp.4-5

²¹⁶ Thomas-Robert Malthus, *Essai sur le principe de la population*, Institut d'études démographiques, Paris, 1980.

9 : Personnes sous-alimentées vs Objectif du SMA



Source : FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2006*²¹⁷.

À la lumière de ce qui a été vu tout au long de ce chapitre, il devient clair que le problème alimentaire global ne s'améliore pas comme on l'espérait lors du Sommet de Rome en 1996, lorsqu'il avait été prévu de réduire de moitié les 815 millions de personnes se trouvant en situation de crise alimentaire et ceci en ayant pour objectif l'année 2015.

En effet, pour parvenir à cette réduction, il aurait fallu, depuis cette année-là, une réduction annuelle moyenne de 22 millions de personnes au niveau mondial. Ce but a été atteint dans certains pays (la Chine, par exemple) et dans d'autres cas, non. Dans certains cas, ainsi que nous venons de le voir, il y a même eu une augmentation des personnes affectées par la sous-alimentation et le manque de ressources pour acquérir les denrées. Ceci est le cas de certains pays en Afrique sub-saharienne.

²¹⁷ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006 : Eradiquer la faim dans le monde : Bilan 10 ans après le Sommet mondiale de l'alimentation*, 2006, *op cit*.

2.2.2. La situation de sécurité alimentaire en Afrique

De manière parallèle à ce qui se passe dans le panorama global, l'exposition d'un bilan de la situation de sécurité alimentaire au niveau régional sert à mieux focaliser la problématique et les défis de la réalité généralisée de la production et de l'accessibilité à l'alimentation. Dans le continent africain, la réalité concrète impose de travailler aussi au niveau national pour mieux aborder les difficultés que l'on trouve pour réussir des politiques et actions pour la sécurité alimentaire.

Après avoir eu un aperçu de la situation de l'insécurité alimentaire au niveau international, ce paragraphe avancera en circonscrivant le niveau régional au sein du continent africain pour finir en se concentrant plus précisément sur la zone de l'Afrique subsaharienne, la sous-région dans laquelle se trouve le cas d'étude qui nous intéresse et dans laquelle la sécurité alimentaire est une question majeure.

2.2.2.1. Le continent africain : concentration de facteurs de risque

En Afrique, la réalité de l'insécurité alimentaire est répandue au point où ce continent est souvent associé au cliché des enfants nus, rachitiques et avec un ventre gonflé –comme l'Amérique Latine est souvent associée à l'image d'un enfant indigène, habillé cette fois-ci, mais sans chaussures.

Bien que l'on puisse regretter ces stéréotypes dans la mesure où ils n'aident pas à une meilleure appréhension de la situation, on ne peut néanmoins que reconnaître que la réalité des progrès en matière alimentaire dans les pays en développement et particulièrement en Afrique Sub-saharienne, n'est pas encourageante.

Ceci ne veut pas dire, évidemment, que tous les pays du continent se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire ; cependant, sur un total de 39 pays vivant une situation de crise alimentaire au niveau mondial, 24 se trouvent en Afrique et nécessitent une aide extérieure pour couvrir leurs besoins alimentaires.

Ce chiffre montre, en plus, que le fait de fournir de la nourriture en quantité suffisante par le biais de l'aide internationale, comme c'est souvent le cas pour ces

pays-là, ne garantit pas une distribution et une accessibilité adéquate par rapport aux besoins des individus.

D'après l'analyse de la FAO, ces 24 pays sont rassemblés en trois groupes, ceci pour mieux distinguer les facteurs qui les ont amenés à cette situation. Le premier groupe rassemble les pays présentant un **déficit exceptionnel** de leurs disponibilités vivrières ; le deuxième est formé quant à lui par les pays qui connaissent un **manque d'accès généralisé**. Enfin, le dernier groupe est formé par des pays confrontés à une insécurité alimentaire localisée.

Si l'on observe le tableau ci-dessous, on remarquera que les facteurs qui ont contribué à la crise alimentaire dans ces 24 pays du continent africain ne se limitent pas à un manque dans la production alimentaire : un pays peut être affecté par plusieurs causes concomitantes.

10 : Pays africains nécessitant une aide alimentaire extérieure d'urgence

Pays africains nécessitant une aide alimentaire extérieure d'urgence	
Nature de l'insécurité alimentaire	Causes principales
Déficit exceptionnel des disponibilités vivrières²¹⁸	
Lesotho	Plusieurs années de sécheresse, incidence du VIH/SIDA
Somalie	Sécheresse, inondation localisée, troubles civils
Swaziland	Plusieurs années de sécheresse, incidence du VIH/SIDA
Zimbabwe	Aggravation des difficultés économiques
Manque d'accès généralisé²¹⁹	
Érythrée	PDI, rapatriés, cherté des denrées alimentaires
Éthiopie	Faibles revenus, sécheresse dans le sud-est, inondations localisées
Libéria	Conséquences du conflit, déplacement de personnes à l'intérieur du pays (PDI)
Mauritanie	Incidences de la sécheresse de 2004 et des invasions acridiennes
Niger	Incidences de la sécheresse de 2004 et des invasions acridiennes
Sierra Leone	Conséquences du conflit, réfugiés
Grave insécurité alimentaire localisée²²⁰	
Angola	Réinstallation des rapatriés, mauvaises conditions météorologiques par endroits
Burundi	Troubles civils, PDI, rapatriés et vagues de sécheresse
Congo (Rép. Dém.)	Troubles civils, PDI et réfugiés
Congo (Rép.)	PDI, réfugiés
Côte d'Ivoire	Troubles civils, PDI
Guinée	PDI, réfugiés, cherté des denrées alimentaires
Guinée Bissau	Conséquences des inondations, insécurité localisée
Kenya	Sécheresse localisée
Madagascar	Sécheresse localisée dans le sud
Ouganda	Troubles civils, PDI
Rép. Centrafricaine	Troubles civils récents, insécurité
Soudan	Troubles civils, rapatriés, sécheresse localisée
Tanzanie	Sécheresse localisée, réfugiés
Tchad	Réfugiés, insécurité localisée

Source : FAO/SMIAR, novembre 2006.

²¹⁸ A la suite d'une mauvaise récolte, de catastrophes naturelles, d'interruption des importations, de perturbation de la distribution, de pertes excessives après la récolte.

²¹⁹ Ceci décrit une situation dans laquelle une majorité de la population ne peut se procurer de la nourriture sur les marchés locaux en raison de revenus trop faibles, de la cherté exceptionnelle des produits alimentaires ou de l'incapacité à circuler dans le pays.

²²⁰ Cette situation peut être due aux afflux de réfugiés, à la concentration de personnes déplacées à l'intérieur du pays, ou à la combinaison, en certains endroits, des pertes de récolte et d'extrême pauvreté.

Les bilans de la FAO (FAO, 2006), de la BM (*World Development Indicators 2006*) et de la Banque africaine de développement (BAD) (*Gender, Poverty and Environmental Indicators on African Countries 2006*²²¹) estiment que l’Afrique sub-saharienne est la région de la planète avec le plus de problèmes pour atteindre les MDGs. D’après le rapport de la BAD, le manque de progrès dans la lutte contre la faim dans la région est le résultat de l’augmentation de la population confrontée à la baisse de la production agricole et à des situations de conflits.

À cet égard, la FAO estime que la population d’Afrique subsaharienne est passée de 477,3 millions de personnes vivant en situation d’insécurité alimentaire dans la période 1990-92, à 635,3 millions de personnes pour la période 2001-03 ; c’est-à-dire, une augmentation de 158 millions de personnes. Dans la même période, la région du Proche Orient n’a augmenté en revanche « que » de 84 millions ; dans les pays en transition, il y a même eu une baisse de -4,7 millions. Quant à la région Asie- Pacifique, la population a augmenté de 482,2 millions sans compter la Chine, car à elle seule correspond une population de 1 175,7 millions de personnes. En Amérique Latine et les Caraïbes, enfin, la population a augmenté de 85,5 millions (Tableau 11).

11 : Progression de l’état d’insécurité alimentaire 1990-92/2001-03

Population totale (millions)		
Région	1990-92	2001-03
Proche-Orient et Afrique du Nord	322,8	407,4
Afrique Subsaharienne	477,3	635,3
Pays en Transition	413,6	408,9
Asie et Pacifique	2 815,2	3 297,4*
Amérique Latine et Caraïbes	443,4	528,9

Source : FAO. *L’état de l’insécurité alimentaire dans le monde*, 2006.

Éléments choisis des tableaux de la FAO mesurant la *Prévalence de la sous-alimentation et les progrès dans la voie des objectifs du SMA/OMD dans les pays en développement et les pays en transition*.

*Ceci en considérant que la Chine à elle seule a une population de 1 175,7

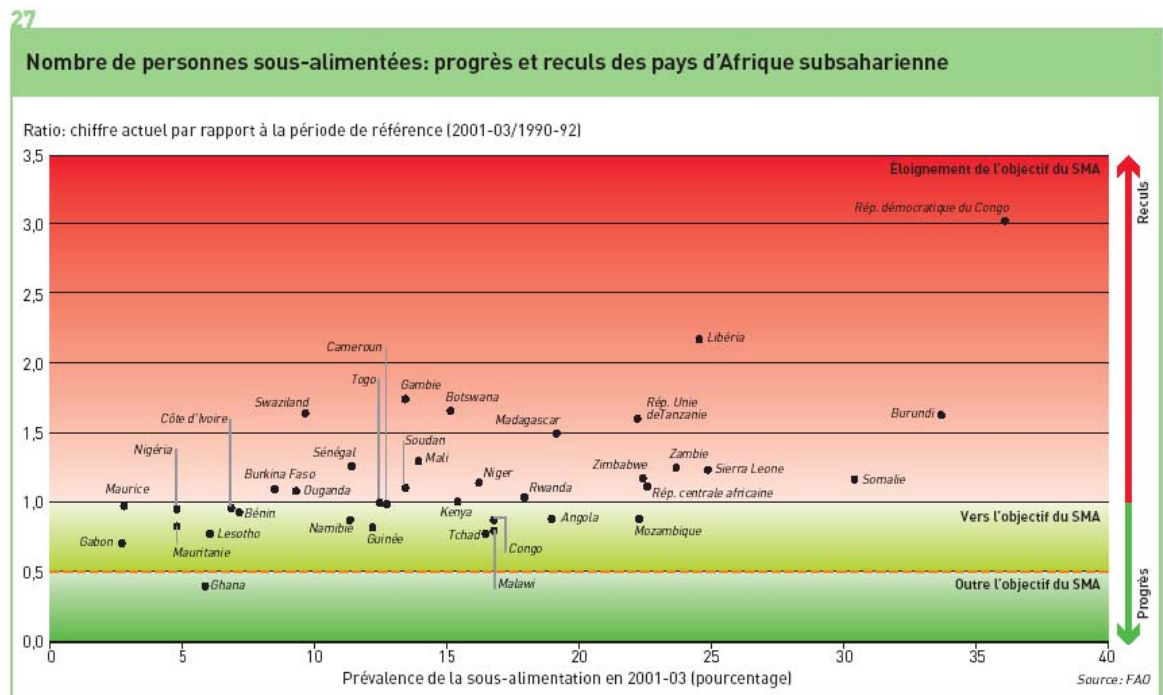
La FAO révèle qu’en 2006 un quart de la population sous-alimentée des pays en développement se trouvait en Afrique subsaharienne. Dans cette région, dans la période 1990-92 à 2001-03, le nombre de personnes sous-alimentées est

²²¹ African Development Bank, *Gender, Poverty and Environmental Indicators on African Countries 2006*, Statistics

passé de 169 millions à 206 millions, tandis que le taux de croissance annuel de la population était de 2,5%. En somme, il importe de remarquer que la croissance de la population dans la région fut plus rapide que celle du nombre des personnes en situation d'insécurité alimentaire. Ceci « s'est traduit par une diminution de la prévalence de la sous-alimentation, qui est passée de 35 à 32 pour cent : cette prévalence a chuté dans 29 pays, mais a augmenté dans 10 autres »²²².

Bien que des catastrophes naturelles et l'expansion du VIH/SIDA aient largement contribué à la situation actuelle d'insécurité alimentaire dans la région, les conflits au Burundi, Érythrée, RDC et Sierra Leone ont été au cœur de l'augmentation de 29 millions de personnes sous-alimentées²²³, soit 37 millions le total de la région Subsaharienne²²⁴. Le tableau ci-dessous montre clairement les écarts existant entre les pays qui avancent vers les MDGs, la RDC étant le pays qui, à court terme, pourra le plus difficilement réduire de moitié les 36 millions de sa population en situation d'insécurité alimentaire.

12 : Personnes sous-alimentées : progrès et reculs des pays d'Afrique sub-saharienne



FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006.

Division-Development Research Department-AFDB, 2006.

²²² FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006, *op cit*.

²²³ Ceci depuis la période de référence du SMA, 1996.

²²⁴ FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006, *op cit*.

Comme le montre ce graphique, le Ghana est le seul pays de la région Sub-saharienne qui a déjà réalisé la cible des OMD, réduisant la sous-alimentation de 66% entre 1990/92 et 2000/02²²⁵.

La FAO reconnaît cependant que d'autres pays dans la région se trouvent sur la bonne voie pour la réduction de l'insécurité alimentaire, à savoir l'Angola*, le Bénin, le Congo*, l'Éthiopie*, la Guinée*, le Lesotho*, le Malawi, la Mauritanie*, le Mozambique, la Namibie et le Tchad*. De façon beaucoup moins accélérée, le Nigeria et la Côte d'Ivoire* avancent aussi dans la baisse de la sous-alimentation de leurs populations. Il faut noter que les pays ci-dessus marqués (*) bénéficient aussi d'une aide extérieure alimentaire.

Ces résultats soulignent, d'un côté, la difficulté à mesurer le niveau d'insécurité alimentaire des pays et/ou des régions et; d'un autre côté, la fragilité dont font preuve les pays en Afrique pour maintenir une stabilité alimentaire.

Le tableau ci-dessous permet d'avoir un aperçu plus clair du rapport entre démographie et situation d'insécurité alimentaire de chacune des sous-régions et leurs pays composants. En effet, il nous informe sur le nombre total de la population (colonne 1), le nombre de personnes sous-alimentées (colonne 2) ainsi que la proportion de personnes sous-alimentées sur la population totale (colonne 4).

²²⁵ African Development Bank, 2006, *op cit.*, p. 5

13 : L'état d'insécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne par sous-région

MONDE EN DEVELOPPEMENT Région/sous-région/pays (catégorie de sous-alimentation)	Population totale		Nombre de personnes sous-alimentées		Ratio actuel et données de référence du nombre de personnes sous-alimentées* Ratio par rapport à l'objectif du SMA = 0,5	Proportion de personnes sous-alimentées sur la population totale		Ratio actuel et données de référence de personnes sous-alimentées* Ratio par rapport à la cible de l'OMD = 0,5
	1990-92	2001-03	1990-92	2001-03		1990-92	2001-03	
	(millions)	(millions)	(millions)	(millions)	(%)	(%)		
AFRIQUE SUBSAHARIENNE**	477,3	635,3	169,0	206,2	1,2	35	32	0,9
Afrique centrale	63,4	84,1	22,7	46,8	2,1	36	56	1,6
Cameroun [4]	12,0	15,7	4,0	4,0	1,0	33	25	0,8
République centrafricaine [5]	3,0	3,8	1,5	1,7	1,1	50	45	0,9
Tchad [4]	6,0	8,3	3,5	2,7	0,8	58	33	0,6
Congo [4]	2,6	3,6	1,4	1,2	0,9	54	34	0,6
Rép. dém. du Congo [5]	38,8	51,3	12,2	37,0	3,0	31	72	2,3
Gabon [2]	1,0	1,3	0,1	0,1	0,7	10	5	0,5
Afrique de l'Est	167,8	223,0	75,1	86,9	1,2	45	39	0,9
Burundi [5]	5,7	6,6	2,7	4,5	1,6	48	67	1,4
Érythrée*** [5]	3,2	4,0	2,2	2,9	1,3	68	73	1,1
Éthiopie*** [5]	55,6	69,0	38,2	31,5	0,8	61	46	0,8
Kenya [4]	24,4	31,5	9,5	9,7	1,0	39	31	0,8
Rwanda [5]	6,4	8,2	2,8	3,0	1,1	43	36	0,8
Soudan [4]	25,5	32,9	7,9	8,8	1,1	31	27	0,9
Ouganda [3]	17,9	25,0	4,2	4,6	1,1	24	19	0,8
Rép.-Unie de Tanzanie [5]	27,0	36,3	9,9	16,1	1,6	37	44	1,2
Afrique australe	71,0	91,8	34,1	36,0	1,1	48	39	0,8
Angola [5]	9,6	13,2	5,6	5,0	0,9	58	38	0,7
Botswana [4]	1,4	1,8	0,3	0,5	1,7	23	30	1,3
Lesotho [3]	1,6	1,8	0,3	0,2	0,8	17	12	0,7
Madagascar [5]	12,3	16,9	4,3	6,5	1,5	35	38	1,1
Malawi [4]	9,6	11,9	4,8	4,0	0,8	50	34	0,7
Maurice [2]	1,1	1,2	0,1	0,1	1,0	6	6	0,9
Mozambique [5]	13,9	18,5	9,2	8,3	0,9	66	45	0,7
Namibie [4]	1,5	2,0	0,5	0,4	0,9	34	23	0,7
Swaziland [3]	0,9	1,1	0,1	0,2	1,7	14	19	1,3
Zambie [5]	8,4	10,7	4,0	5,1	1,3	48	47	1,0
Zimbabwe [5]	10,7	12,8	4,8	5,7	1,2	45	45	1,0
Afrique de l'Ouest	175,1	236,3	37,2	36,5	1,0	21	15	0,7
Bénin [3]	4,8	6,6	1,0	0,9	0,9	20	14	0,7
Burkina Faso [3]	9,2	12,6	1,9	2,1	1,1	21	17	0,8
Côte d'Ivoire [3]	12,9	16,4	2,3	2,2	1,0	18	14	0,8
Gambie [4]	1,0	1,4	0,2	0,4	1,8	22	27	1,2
Ghana [3]	15,7	20,5	5,8	2,4	0,4	37	12	0,3
Guinée [4]	6,4	8,4	2,5	2,0	0,8	39	24	0,6
Libéria [5]	2,1	3,2	0,7	1,6	2,2	34	49	1,4
Mali [4]	9,3	12,6	2,7	3,5	1,3	29	28	1,0
Mauritanie [3]	2,1	2,8	0,3	0,3	0,8	15	10	0,6
Niger [4]	7,9	11,5	3,2	3,7	1,2	41	32	0,8
Nigéria [2]	88,7	120,9	11,8	11,5	1,0	13	9	0,7
Sénégal [4]	7,5	9,9	1,8	2,2	1,3	23	23	1,0
Sierra Leone [5]	4,1	4,8	1,9	2,4	1,3	46	50	1,1
Togo [4]	3,5	4,8	1,2	1,2	1,0	33	25	0,7

FAO : *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, 2006

Les chiffres entre crochets qui suivent le nom des pays désignent la catégorie de prévalence (proportion de la population sous-alimentée en 2001-03) : [1] <5%; [2] 5-9% ; [3] 10-19% [4] 20-34 ; [5] ≥ 35.

Il a été mentionné que l'une de causes de la crise alimentaire est le recul de production des denrées. La capacité de production alimentaire ne devrait pourtant plus poser un problème pour nourrir la population mondiale compte tenu des avancées technologiques et agronomiques de toute sorte, en plus des dispositions relatives à la libéralisation des échanges. Or en ce qui concerne l'approvisionnement en céréales, on constate que les besoins alimentaires changent d'une région à l'autre de l'Afrique.

Par exemple, en 2006, malgré le recul de 19 millions de tonnes de production céréalière au niveau mondial, la production (voir tableau ci-dessous) est supérieure à la moyenne sur cinq ans²²⁶. Ceci devrait améliorer la situation de certains pays/régions ou, au moins, de ne pas la rendre plus grave.

14 : Production céréalière : première prévision pour 2006

Tableau 1: Production céréalière¹ - première prévision pour 2006 (en millions de tonnes)

	Estimations 2005	Prévisions 2006	Variation de 2006 à 2005 (%)
Asie	883.1	890.9	0.9
Extrême-Orient	773.0	782.0	1.2
Proche-Orient en Asie	72.0	72.4	0.6
Pays asiatiques de la CEI	28.6	27.6	-3.7
Afrique	127.9	124.9	-2.3
Afrique du Nord	29.1	33.7	15.8
Afrique de l'Ouest	43.2	42.6	-1.3
Afrique centrale	3.4	3.3	-2.5
Afrique de l'Est	29.2	26.2	-10.3
Afrique australe	23.0	19.1	-17.0
Amérique centrale et Caraïbes	34.9	37.2	6.6
Amérique du Sud	109.2	110.5	1.2
Amérique du Nord	416.5	396.5	-4.8
Europe	422.0	415.5	-1.5
Groupe des 25 pays de l'UE	259.2	269.0	3.8
Pays européens de la CEI	121.5	106.5	-12.3
Océanie	40.7	39.7	-2.4
Monde	2 034.2	2 015.3	-0.9
Pays en développement	1 102.8	1 118.5	1.4
Pays développés	931.5	896.8	-3.7
- blé	626.0	619.6	-1.0
- céréales secondaires	988.4	972.6	-1.6
- riz (usiné)	419.8	423.1	0.8

¹Y compris le riz usiné.

Note: Total calculé à partir de chiffres non arrondis.

CEI : Communauté d'États indépendants

Source : FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, n° 1, Avril 2006.

Les bénéfices de cette situation de production alimentaire plutôt satisfaisante sont cependant mis en question par d'autres facteurs qui touchent certains pays, comme les conflits politiques et militaires qui n'ont toujours pas été réglés et qui se sont installés depuis des années, comme au Zimbabwe et en RDC.

²²⁶ FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, n° 1, Avril 2006. Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/009/j7511f/j7511f00.htm>>

Ainsi, si l'on regarde de plus près, dans certaines régions de l'Asie et de l'Afrique on voit que les besoins alimentaires restent préoccupants. En Afrique de l'Est, malgré des conditions météorologiques favorables dans les zones pastorales de l'Éthiopie, de la Somalie, du Kenya et de Djibouti, quelque 7,9 millions de personnes subissent encore les effets de la sécheresse prolongée. Si l'on y ajoute la population en situation de vulnérabilité chronique, le nombre de personnes exposées à l'insécurité alimentaire dans ces pays avoisine les 16 millions²²⁷.

En Érythrée et au Soudan, malgré les bonnes récoltes engrangées en 2006, une grande partie de la population reste tributaire de l'aide humanitaire du fait des conflits passés ou actuels. Du côté de l'Afrique australe, par ailleurs, 12 millions de personnes demeurent en situation d'insécurité alimentaire²²⁸, même si la production alimentaire, la distribution et l'aide alimentaire sont à disposition de la population. Quant à l'Afrique de l'Ouest, pour certains pays tel que le Niger, il est encore nécessaire de recourir à l'aide alimentaire car l'accès des denrées au niveau des ménages reste très vulnérable, malgré le fait d'avoir accru la production céréalière pendant l'année 2005 dans la région²²⁹.

Ceci illustre bien, finalement, que la notion classique d'une production suffisante ne garantit pas la sécurité alimentaire, même si elle reste la condition préalable. Les conditions pour rendre accessible cette production restent le défi majeur pour les organisations sous-régionales et les pays en particulier, ainsi que pour les ONG et les individus mêmes.

2.2.2.2. Le niveau sous-régional : l'Afrique australe

Au niveau régional dans le continent africain, la sécurité alimentaire fait débat en raison des conditions de pauvreté des populations. La production, la distribution et l'accès à une alimentation suffisante en quantité et qualité est mise en difficulté en raison des caractéristiques agricoles de production et des enjeux économiques et politiques. Ces éléments sont donc forcément au cœur de l'action des organisations de coopération et d'intégration politique et/ou économique en Afrique australe.

²²⁷ FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, 2006 *op cit*.

²²⁸ Ici, la zone de l'Afrique australe n'est pas prise en termes des pays faisant partie de la SADC, d'où le fait que le nombre de personnes sous-alimentées de la RDC ne figure pas. RDC est toujours placée (en-dehors du contexte de la SADC) dans l'Afrique centrale.

²²⁹ FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, 2006, *op cit*.

Deux organisations sous-régionales principalement sont abritées au sud du continent africain : la Communauté pour le Développement en Afrique Australe (SADC) et le Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et Australe (COMESA).

A. La communauté pour le développement en Afrique Australe (SADC)

Initialement connue comme la Conférence pour la Coordination du Développement en Afrique Australe (SADCC), née en 1980, elle fut constituée par neuf États (Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe), lesquels ont eu pour but de réduire la dépendance des États membres de l'Afrique du Sud sous le régime d'Apartheid, faire la mise en œuvre de programmes et des projets avec un impact national et régional et mobiliser les ressources des États membres. Pendant une décennie, la SADCC a œuvré avec un programme de « secteurs de travaux », chacun d'eux (ou plus qu'un) était géré par chacun des pays membres.

En 1992, après la réunion célébrée pour la première décennie de la SADCC, les États ont décidé de dépasser le statut de Conférence et devenir une Communauté, ainsi les représentants des États membres se sont réunis pour signer la Déclaration qui a constitué la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC) ; dans cette nouvelle phase, les objectifs se sont centrés sur le développement et la croissance économique pour améliorer la qualité de vie de la population dans la région, ayant pour base les ressources matérielles et humaines régionales. L'organisation a continué à se développer avec le système de secteurs. Pendant la décennie 1990, de nouveaux États ont adhéré à la Communauté, tels que l'Afrique du Sud, le Congo-Kinshasa, l'Ile Maurice, la Namibie et l'Ile Seychelles.

En faisant un bilan de l'évolution de son développement à 20 ans de sa naissance, la SADC a procédé à une nouvelle restructuration de sa structure en 2000 ; le point principal de la décision fut le système sectoriel, lequel était peu opérationnel ; pourtant, les États sont passés du système sectoriel au système de Directions, les 20 secteurs se sont concentrés en 4 Directions, à savoir, la première celle du Commerce, l'industrie, les finances et l'investissement (TIFI) ; la deuxième, celle de l'infrastructure et des services ; la troisième celle de l'alimentation, de l'agriculture et les ressources naturelles (FANR) et, la dernière, celle du développement social et humain et des programmes spéciaux.

Il faut signaler que depuis la création de la SADC, la question alimentaire a joué un rôle important au niveau de la mise en œuvre des études et des programmes pour mieux

saisir ce domaine. Depuis 1980 pendant la phase de la SADCC et en 1992 dans le cadre de la SADC, le secteur de la FANR a été géré par le Zimbabwe. Dans le nouveau système de Directions c'est toujours ce pays qui gère le secteur malgré les problèmes subis en matière agricole et d'insécurité alimentaire au sein de son gouvernement et sa population. Dans le contexte de cette nouvelle phase, l'objectif premier est celui du développement de politiques et programmes pour la sécurité alimentaire, celle-ci cherche à trouver une réponse aux besoins de presque la moitié des pays membres de la SADC, depuis la décennie 1990 jusqu'à présent.

Source : SADC²³⁰, 2004.

Dans un cadre d'intégration et de coopération régionale, la SADC fonctionne comme l'organe producteur des politiques-cadre, dont les programmes agricoles et alimentaires font partie. Reste à chacun des pays membres à se les approprier et à les interpréter en fonction de leurs capacités agricoles. Surtout, il appartient à chacun des pays membres de mettre en œuvre des actions censées redresser la situation d'insécurité alimentaire dont souffrent certains d'entre eux.

La région de la SADC elle-même encadre 14 pays assez différents, non seulement au niveau économique et social, mais au niveau de la définition et mise en œuvre de politiques agricoles et alimentaires. Bien entendu, la SADC est engagée dans les principes de la FAO et des MDGs ; il en résulte que les programmes pour l'agriculture et la sécurité alimentaire sont fondés et conçus dans cette même logique à travers les programmes de *Comprehensive Agricultural Support Programme (CASP)* ou encore le *Regional Programme for Food Security (RPFS)*.

Malgré l'existence de ces initiatives, le bilan des conditions alimentaires régionales reste peu favorable. Actuellement, la SADC est encore touchée par la crise alimentaire qui a sévi dans la deuxième moitié de la décennie 1990. En plus, la production alimentaire de la région est très variable ; la FAO rapporte, par exemple, que « la production de céréales secondaires de 2006 de la sous-région est estimée au total à 15,2 millions de tonnes, soit environ 17 pour cent de moins qu'en 2005 »²³¹. D'autres céréales se sont cependant mieux comportées au cours

²³⁰ Voir le site du SADC en ligne : <<http://www.sadc.int/>>.

²³¹ FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, n° 2, juillet 2006.

de la même récolte. La récolte totale de maïs, par exemple, a été estimée à 7,5 millions de tonnes dans la SADC²³² ; ceci équivaut à 41 pour cent *de plus* que l'année précédente²³³.

Par ailleurs, très récemment on a suivi la crise alimentaire que la région a connue. Les causes de celle-ci sont de nature différente ; tout d'abord, on peut considérer les causes d'ordre environnemental comme des inondations ou des périodes plus ou moins longues de sécheresse. Ces faits ont été bien présents de 1996 à 2009 dans les différents pays de la zone australe africaine.

Un deuxième type des causes pour cette crise regroupe les conflits existant dans certains pays de la communauté, ainsi que les situations politiques très peu favorables au développement des politiques publiques touchant aux aspects aussi « critiques » que ceux de l'alimentation nationale.

La situation de sécurité alimentaire régionale est donc liée à la fois à la capacité de production régionale des denrées, aux besoins en importations, ainsi qu'aux besoins d'aide alimentaire. Dans le tableau ci-dessous, on peut constater que ces trois éléments ressortent pour faire comprendre l'une des causes de l'insécurité alimentaire dans la région.

²³² Les estimations de la FAO n'intègrent pas les données de l'Afrique du Sud.

²³³ FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, juillet 2006, *op cit*.

15 : Situation des importations céréalières des pays à faible revenu et déficit

Tableau 3. Situation des importations céréalières des pays à faible revenu et à déficit vivrier¹ (en milliers de tonnes)

	Importations effectives 2004/05	2005/06			
		Besoins ²		Situation des importations ³	
		Importations totales:	dont aide alimentaire	Importations totales:	dont aide alimentaire
Afrique (44)	40 504	37 930	2 950	18 684	1 870
Afrique du Nord	16 787	15 508		11 234	5
Afrique de l'Est	6 700	5 793	1 665	2 107	831
Afrique australe	3 458	4 382	699	3 702	690
Afrique de l'Ouest	12 049	10 738	506	1 523	324
Afrique centrale	1 511	1 510	80	119	21
Asie (25)	50 853	41 661	1 501	24 301	979
Pays asiatiques de la CEI	3 099	2 538	190	1 865	54
Extrême-Orient	36 251	28 258	1 086	16 675	847
Proche-Orient	11 504	10 865	225	5 760	78
Amérique centrale (3)	1 539	1 682	252	1 119	275
Amérique du Sud (1)	1 020	931	50	706	17
Océanie (6)	407	416	0	42	0
Europe (3)	1 572	1 730	100	717	1
Total (82)	95 896	84 350	4 853	45 570	3 143

¹ Pour de plus amples détails, voir le tableau A1 de l'Appendice statistique.

² Pour la définition des besoins d'importations, voir la terminologie en quatrième de couverture.

³ Estimations fondées sur les renseignements disponibles en avril 2006.

Source : FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, avril 2006, *op cit.*

Parmi les 28 pays en situation d'urgence alimentaire dans le continent africain au cours de l'année 2005-06, huit appartiennent à la SADC : l'Angola, la RDC, le Lesotho, le Madagascar, le Malawi, le Swaziland, la Tanzanie et le Zimbabwe. En Afrique australe des importations alimentaires d'urgence sont nécessaires de l'ordre de 500 000 tonnes de céréales au total²³⁴. En ce qui concerne le Lesotho, le Swaziland et le Zimbabwe « la production [est] dans l'ensemble insuffisante, le taux de chômage élevé, le faible pouvoir d'achat et les effets cumulés du VIH/SIDA sont les principales causes de l'insécurité alimentaire »²³⁵.

²³⁴ Pour ces estimations la FAO prend en considération surtout les besoins du Lesotho, Swaziland, Zimbabwe, Angola et Madagascar.

²³⁵ FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, juillet 2006, *op cit.*

Le cas le plus étonnant est peut-être celui de la RDC, où le nombre de personnes sous-alimentées a triplé, passant de 12 à 36 millions, sur une population totale de 57,549²³⁶. D'autre part, la situation au Zimbabwe s'est aggravée avec la persistance de l'inflation, exposant des millions de personnes à l'insécurité alimentaire dans la période 2005-06.

En ce qui concerne la situation en Angola, l'évaluation de la FAO/PAM a estimé que près de 800 000 personnes resteraient dépendantes de l'aide alimentaire. Ceci est dû principalement aux conditions de sécheresse prolongée, provoquant la chute de la production de maïs. Cette même situation est vécue à Madagascar, qui doit aussi faire appel à l'aide alimentaire de la communauté internationale.

Dans les deux tableaux qui suivent, il est possible d'identifier huit pays membres de la SADC qui ont besoin notamment d'importations supplémentaires et d'aide alimentaire pour répondre aux besoins alimentaires de leurs populations.

16 : Besoins estimés d'importations céréalieres alimentaires 2004-05

	Année commerciale	Achats commerciaux	Aide alimentaire	Total achats commerciaux et aide
Afrique australe		2 965.4	437.2	3 402.6
Angola	Avril/mars	767.9	56.4	824.3
Lesotho	Avril/mars	183.1	5.7	188.8
Madagascar	Avril/mars	237.7	29.9	267.6
Malawi	Avril/mars	204.6	87.7	292.3
Mozambique	Avril/mars	696.4	40.3	736.7
Swaziland	Mai/avril	133.5	5.3	138.8
Zambie	Mai/avril	61.7	62.9	124.6
Zimbabwe	Avril/mars	680.5	149.0	829.5

Source : tableau adapté d'après FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, juillet 2006, *op cit.*

²³⁶ African Development Bank, 2006, *op cit.*, p. 22.

17 : Besoins estimés d'importations céréalières alimentaires

	Total des besoins d'importation (réexportations non comprises)	Total achats commerciaux et aide	Aide alimentaire allouée, annoncée ou expédiée	Achats commerciaux
Afrique australe	4 329.5	4 329.5	708.1	3 621.4
Angola	646.0	646.0	646.0	601.6
Lesotho	207.9	207.9	207.9	193.0
Madagascar	315.0	315.0	315.0	286.3
Malawi	511.7	511.7	511.7	288.7
Mozambique	919.5	919.5	919.5	826.0
Swaziland	121.8	121.8	121.8	106.5
Zambie	240.2	240.2	240.2	171.9
Zimbabwe	1 367.4	1 367.4	1 367.4	1 147.4

Source : tableau adapté d'après FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, juillet 2006, *op cit.*

Il est important ici de préciser que les statistiques de la FAO ne fournissent pas de données soulignant des besoins alimentaires ou d'aide alimentaire sur l'Afrique du Sud comme elles le font pour d'autres pays de la SADC. Ceci répond au fait que ce pays est considéré comme « le plus gros producteur de la sous-région »²³⁷.

Cela ne veut pas dire pour autant que l'Afrique du Sud ne subisse aucun problème de production céréalière de base et d'autres denrées. Un exemple concret de certaines complications de production auxquelles l'Afrique du Sud doit faire face fut la campagne agricole 2005/06, au cours de laquelle la production de maïs et de sorgho a fortement reculé, perdant environ 40 et 60% respectivement. La production de maïs de 2006 est officiellement estimée à 6,3 millions de tonnes, soit un recul de 5,4 millions de tonnes par rapport à 2005²³⁸.

²³⁷ FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, juillet 2006, *op cit.*

²³⁸ *Idem.*

Les statistiques de la FAO montrent, en revanche, que la faible production nationale, notamment de céréales, reste l'une des causes fondamentales des problèmes des pays de la SADC. Cela étant dit, le fait que la région soit en crise alimentaire chronique reflète l'échec des politiques, soit pour prévoir le manque de production au niveau national, soit pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de l'alimentation.

Pour évaluer le rôle que la SADC doit jouer pour promouvoir la sécurité alimentaire dans la région, la question essentielle est alors de définir le degré d'influence qu'elle a en tant qu'« harmonisatrice » des politiques visant la sécurité alimentaire régionale à travers les actions individuelles des 14 États membres.

B. Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et Australe (COMESA)

Les politiques agricoles et alimentaires sont aussi au cœur de l'initiative sous-régionale du Marché commun des pays d'Afrique orientale et australe (COMESA). Cette organisation sous-régionale, créée en 1993, a pour objectif de mettre en place une **zone de libre échange**, (suppression des barrières douanières) et une **union douanière entre ses membres**²³⁹. À long terme, d'ici 2025, il est aussi envisagé d'établir une union monétaire.

L'intérêt du COMESA pour la sécurité alimentaire passe d'abord par le constat du rôle que l'activité agricole joue dans les pays membres. Cependant, il subsiste toujours le constat que le secteur agricole est affecté par des facteurs différents, ce qui augmente forcément l'incapacité de la région à fournir de façon durable des biens alimentaires.

La notion de l'insécurité alimentaire à la COMESA repose sur une combinaison de facteurs qui se sont conjugués sur une longue période. De ce fait, le COMESA part du principe que la situation actuelle d'insécurité alimentaire dans la région est le résultat des conditions météorologiques subies par les pays membres. Cependant, « les sécheresses, les inondations et les catastrophes naturelles sont venues s'ajouter aux graves facteurs que sont les conflits, la

²³⁹ Le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Libye, Madagascar, le Malawi, Maurice le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Il faut noter que quelques pays ne font plus aujourd'hui partie de cette organisation commerciale, à savoir

pauvreté, le VIH/SIDA etc. [...] Malgré une somme de connaissances bien maîtrisées et la mise en place de dispositifs d'alerte rapide, la région a été incapable de répondre adéquatement aux catastrophes naturelles récurrentes [...] les technologies rudimentaires et la faible productivité, le manque d'intrants appropriés, de semences à haut rendement et d'engrais, la baisse de la fertilité du sol, la faiblesse des services de vulgarisation agricole ; et les politiques gouvernementales parfois peu favorables au secteur agricole contribuent à aggraver la situation »²⁴⁰.

Les objectifs du COMESA concernant la sécurité alimentaire sont les suivants :

- **Identifier** les stratégies de mobilisation des ressources financières à utiliser en cas de crises et assurer l'arrivée à temps des secours, par exemple un Fonds du COMESA pour la sécurité alimentaire ;
- **Élaborer** des mécanismes régionaux chargés d'améliorer la sécurité alimentaire, par exemple des Réserves alimentaires stratégiques de la région ; et,
- **Identifier** les voies et moyens pour prévoir les crises et les catastrophes ainsi qu'élaborer des plans fiables d'alerte afin d'atténuer leur impact.

Le COMESA étant une organisation plutôt dédiée au développement du commerce régional et inter-régional, il va de soi que sa stratégie visant la sécurité alimentaire repose sur le fait de promouvoir la production agricole à travers le commerce régional. Ce propos est plus clair dans le programme de sécurité alimentaire *Agricultural Marketing Promotion and Regional Integration Project* (AMPRIP), lequel fut conçu sur le principe de la promotion du commerce agricole dans la région et en-dehors de celle-ci.

L'exemple du COMESA est intéressant car sa dynamique d'action commerciale permet de distinguer non seulement la production des politiques agricoles et de sécurité alimentaire conçues dans son cadre, mais aussi les difficultés de la mise en œuvre des programmes.

Mozambique et Lesotho (1997), la Tanzanie (1999), la Namibie (2004), puis l'Angola qui a suspendu sa participation de cet accord.

Normalement, ces programmes devraient être appliqués directement dans la région COMESA car le commerce agricole est une activité qui concerne tous les pays membres. Cependant, l’harmonisation des règles pour la mise en œuvre des programmes reste toujours un obstacle ; ceci est le cas par exemple des formalités douanières aux frontières, qui ne sont pas harmonisées. Une mauvaise harmonisation des règles et des conditions de mobilité commerciale affectent les trois secteurs les plus développés de la région, à savoir le secteur manufacturier (43.88%), l’énergie (24.79%) et l’agriculture (aliments non traités) (22.31%)²⁴¹.

Les pays membre du COMESA constatent donc qu’il existe un manque d’harmonisation des règles au niveau régional de douanes, mais aussi des politiques **au niveau national** (financement rural, réforme foncière, égalité d’opportunités pour les femmes et les hommes et infrastructure rurale) et **au niveau intermédiaire** or *intermediate* (négociations pour la protection environnementale, ainsi que la coordination des actions d’ordre national). Enfin, le **niveau régional** (commerce agricole, des mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que la standardisation de la qualité des denrées)²⁴² présente également ce type de problèmes d’harmonisation.

Plus récemment, le COMESA a rejoint et adopté l’agenda du *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP)²⁴³ comme cadre de référence pour guider les initiatives régionales en Afrique orientale et australe dans le domaine de l’agriculture et de la sécurité alimentaire. Cet agenda est fondé sur quatre piliers principaux, à savoir²⁴⁴ :

1. **“Extending the area under sustainable land management and reliable water control systems ;**
2. **Improving rural infrastructure and trade-related capacities for market access;**

²⁴⁰ COMESA, *Politiques agricoles et sécurité alimentaire dans la région*, 2006. Consulter : <<http://www.comesa.int/>>

²⁴¹ Chikakula Miti, *COMESA: Maize Marketing and Trade Policies in Southern Africa Toward defining Appropriate and Mutually Supportive Roles for the Public and Private Sectors*, s/d. Le document sur internet ne spécifie pas la date de publication; cependant, les données ici utilisées correspondent à l’année 2003. Ce document est disponible à l’adresse suivante: <www.aec.msu.edu/maizemarket/Session_6_Response_fromCOMESA_Miti.pdf>.

²⁴² Idem.

²⁴³ Voir *COMESA Programmes : Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* en ligne : <http://programmes.comesa.int/index.php?view=article&id=25%3Acaadp&format=pdf&option=com_content>. Pour une révision plus ample sur le NEPAD-CAADP, voir le site : <<http://www.nepad.org/2005/fr/caadp.php>>

²⁴⁴ Voir, *Comesa Programmes : Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, op cit.

3. **Increasing** food supply, reducing hunger, and improving responses to food emergency crises; and
4. **Improving** agriculture research, technology, dissemination and adoption”.

Cette organisation sous-régionale, en partenariat avec le NEPAD-CAADP, a pour visée de coupler leurs programmes avec les MDGs, notamment en ce qui concerne le premier (« réduire l’extrême pauvreté et la faim ») et le sixième objectif de cet accord international (« combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies »).

Ces engagements obligent le COMESA à poursuivre une politique de marché alimentaire en concordance avec ces deux objectifs du millénaire. Cependant, le document du CAADP-COMESA souligne les difficultés auxquelles les pays de cette organisation sont confrontés : « *The main challenges to enhanced agricultural development and competitiveness in COMESA are market-related challenges ; technological obstacles and policy constrains that lead to low agricultural productivity resulting in food security* »²⁴⁵. Le COMESA semble s’accommoder des initiatives internationales et les relier à ses propres démarches agricoles et de sécurité alimentaire. Pourtant, on se pose des questions quant à la fluidité du croisement d’objectifs.

L’Afrique du Sud ne fait pas partie des 19 pays membres de cette organisation sous-régionale, raison pour laquelle on préfère ne pas aller plus loin sur le sujet. Cependant, on aura l’occasion de revenir sur le thème des essais de « confluence » des initiatives et des politiques alimentaires et agricoles qui passent du cadre international aux cadres sous-régionaux, et des cadres sous-régionaux au cadre national (*infra*, chapitre 5).

²⁴⁵ *Idem.*

Conclusion

L'analyse de l'insécurité alimentaire se voit confrontée à de nombreux faits : antagonismes politiques mondiaux comme la Guerre froide ; dynamiques et politiques économiques contestées comme les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Enfin, l'accessibilité aux marchés, la substitution d'importations et la corrélation offre-demande, pour ne citer que quelques-uns d'entre eux.

La manière de percevoir la sécurité alimentaire a été influencée par les règles politico-économiques internationales vécues depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Perçue à l'époque comme le besoin de dresser un *bilan des conditions alimentaires* dans les pays au sortir de la guerre, puis comme une nécessité pour *stabiliser la production* alimentaire de ces pays, la sécurité alimentaire est devenue petit à petit un sujet d'intérêt majeur autour d'acteurs internationaux et nationaux.

Le traitement accordé au problème alimentaire par ces acteurs s'est traduit par l'élaboration d'une notion concertée de la sécurité alimentaire qui sert de référent pour les politiques alimentaires nationales. Au cours de ce processus d'élaboration de la notion, les acteurs internationaux, particulièrement les organismes internationaux (FAO, BM), ont joué un rôle moteur. Ceci a contribué à développer une sorte de dépendance de la part des pays en crise alimentaire, provoquant du même coup un retard dans la prise en compte des initiatives nationales faisant le lien entre la crise alimentaire, la capacité de production, la création des marchés et le développement du secteur agricole et du secteur rural en général.

Ce manque de vision a été ressenti, par exemple, dans les pays d'Amérique Latine (dans la décennie 1980) et en Afrique (à la fin des années 1980 et au début des années 1990) avec l'introduction des politiques d'ajustement structurel. Cette période a fortement marqué la notion de la sécurité alimentaire de deux façons.

Tout d'abord, en ajoutant le facteur *pauvreté* comme élément explicatif de l'insécurité alimentaire dans les pays en développement, un engrenage des conditions socio-économiques a été révélé (incapacité de pouvoir d'achat, faible revenu des ménages et/ou des individus). Vis-à-vis du facteur *pauvreté*,

l'Ajustement structurel a proposé de restructurer les économies de ces pays et de passer ainsi du modèle de production alimentaire dirigée presque exclusivement vers la consommation nationale, à un modèle de production ciblée (monocultures) et destinée à l'exportation pour tenter ainsi d'élever le revenu national et individuel et accéder aux besoins de base –les denrées alimentaires en faisant partie.

Deuxièmement, les PAS se sont très peu engagés *vis-à-vis* des petits producteurs et ont particulièrement ciblé le secteur agricole de la production à grande échelle. Ces programmes, comme on l'a évoqué auparavant (Cf. *supra* 1 : 1 ; 1.1.3.3) ont d'une part fragilisé les petits producteurs ruraux, d'autre part ils ont accentué la pauvreté du milieu urbain car la dévaluation des monnaies et l'instabilité des prix compliquait l'accès à une *nourriture suffisante et adéquate*.

Ce qui ressort de cette période est surtout la prise en compte du phénomène de la malnutrition. La malnutrition est apparue comme un élément qui définissait de manière plus concrète l'insécurité alimentaire, notamment l'insécurité alimentaire chronique. Cela a amené à commencer à intégrer d'autres secteurs dans cette notion –en dehors du secteur agricole-, comme le secteur de la santé.

En 1996, la Conférence de la FAO propose une vision idéale de ce que devrait être la sécurité alimentaire, sur la base de deux constats. Le premier est l'échec jusqu'à aujourd'hui de la communauté internationale pour réduire l'insécurité alimentaire mondiale. Le deuxième est la nécessité de développer des politiques alimentaires plus intégrales, dans lesquelles tout acteur lié au sujet de l'insécurité alimentaire peut jouer un rôle actif.

Des termes voisins tels que *faim*, *famine* et *malnutrition* ont, pour leur part, donné lieu à un exercice de construction plus intégrale des concepts de « sécurité alimentaire » et d'« insécurité alimentaire ». Distinguer entre avoir faim, vivre en famine et faire face à des problèmes de santé du fait d'une alimentation précaire et déficiente esquisse quelques-unes des lignes frontalières entre *sécurité alimentaire* et *insécurité alimentaire humaine*²⁴⁶.

²⁴⁶ Tout au long de ce travail de recherche, on passe souvent du concept de *sécurité alimentaire* à celui d'*insécurité alimentaire*, ce qui pourrait paraître confus ou flou. Cependant, la plupart du temps, on utilise *sécurité alimentaire* pour ce qui est de la construction des politiques visant à renverser la tendance de ce qu'on appelle l'insécurité alimentaire : faim, famine, malnutrition, problèmes de production et d'accès aux denrées.

Ces concepts ont pour but de créer un cadre de référence pour les États, les organisations régionales politico-économiques, les organismes internationaux et les organisations non gouvernementales pour mieux façonner les politiques et programmes alimentaires.

Le Sommet de Rome (1996) laisse voir que l'insécurité alimentaire relève de la compétence de toute la communauté internationale mais que les actions pour viser une situation favorable de sécurité alimentaire relèvent largement de la capacité et de l'engagement de chacun des États. Bien entendu, les programmes internationaux d'aide et de surveillance sont disponibles pour répondre aux menaces qui planent sur l'accès et l'alimentation. Reste que la prévention et la stabilisation de la production ou des importations, la distribution et l'accès aux denrées ne relèvent que de la capacité des États à négocier et à coordonner avec les acteurs et secteurs *ad hoc*, et à produire les politiques appropriées.

***2^{ème} Partie : La sécurité alimentaire :
une politique publique sud-africaine***

1. Confronter la boîte à outils des politiques publiques au cas sud-africain

1.1. L'analyse de politiques publiques comme boîte à outils

Tout chercheur censé travailler sur une problématique s'expose à la difficulté de choisir une grille d'analyse qui soit son axe théorique de référence pour essayer de mieux comprendre et répondre à ses questions de départ. Le choix n'est pas toujours évident car la plupart du temps le chercheur est face à des objets pluridisciplinaires et multi facettes qui exigent la mobilisation de plus d'un paradigme pour être mieux appréhendés.

Le sujet de l'insécurité alimentaire abordé sous l'optique de politiques publiques est très récent. Les études menées dans ce domaine et sous cette grille se servant des études comparatives intra-nationales (comparaison des régions et/ou provinces, localités/communautés à l'intérieur d'un pays) n'ont guère suscité l'intérêt des nombreuses recherches sur les pays africains.

La recherche faite autour de l'insécurité alimentaire se fait souvent à partir de travaux qui confèrent une importance majeure au thème de l'agriculture, ses enjeux économiques et son impact dans le développement des communautés, des régions ou des pays. Alors, on s'aperçoit qu'il va de soi d'aborder la sécurité alimentaire comme un sous-thème. On a déjà évoqué dans le chapitre précédent bon nombre d'auteurs qui s'intéressent au problème de l'insécurité alimentaire tout en analysant les politiques agricoles et leur impact économique et social. Ces études fondées sur la grille d'analyse de l'économie ont poussé ces auteurs à s'occuper de l'insécurité alimentaire parce qu'elle apparaît comme un dysfonctionnement de la dynamique économique d'une société et comme une cause de la pauvreté. On pense, par exemple, aux travaux de Blanca Suárez y Fernando Pérez-Gil, à ceux sur l'Afrique après la Révolution verte et l'ajustement structurel dans l'ouvrage de Claude Auroi et Jean Claude Maurer intitulé « *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine* » ; à M. Griffon (*et al*) dans l'ouvrage collectif « *Les politiques agricoles et*

alimentaires en Afrique : méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision » ; et aussi aux travaux de J-M Boulanger (*et al*), « *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire : Les expériences AEDES en Afrique* » (2004) ; de Mahamadou Maïga, « *Pour la survie de l'ONU : alimentation et agriculture face à la mondialisation : lettre ouverte à ses utilisateurs* » (2003) ; de Nicole Stuble Tercier, « *La sécurité alimentaire en questions, constats et dilemmes* ». Autant de travaux déjà évoqués dans le chapitre précédent qui ont contribué à la réflexion et au débat sur la sécurité alimentaire.

On pense aussi au travail d'Amartya Sen, intitulé « *Research for Action : Hunger and Entitlements* »²⁴⁷, qui constitue toujours une référence pour aborder l'insécurité alimentaire en tant que problème résultant des dysfonctionnements des politiques économiques des Etats, mais aussi au manque de réponse de sa part pour ajuster ces dysfonctionnements qui provoquent des situations de pauvreté se manifestant notamment par des difficultés d'accès à la nourriture.

Un travail plus récent, inspiré de l'approche développée par A. Sen, est celui de Kako Nubukpo dans son ouvrage *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : le rôle des incertitudes*²⁴⁸ qui rend compte, entre autres choses, du rôle des institutions, entités parfois indéchiffrables dans la manière dont elles agissent vis-à-vis de l'insécurité alimentaire en Afrique Subsaharienne. On reviendra sur ces deux auteurs ultérieurement (Cf. *infra* 2 : 1 ; 1.2).

Mais d'abord, il faudrait insister sur la production d'information et les pistes de recherche fournies par les organisations et organismes internationaux qui constituent autant d'outils permettant d'aborder le problème de l'insécurité alimentaire. On pense ici notamment aux travaux produits par ou dans le cadre de la FAO²⁴⁹, l'OMS²⁵⁰, le PNUD²⁵¹, l'IFPRI²⁵².

²⁴⁷ Amartya Sen, *Research for Action : Hunger and Entitlements*, WIDER-United Nations University; Finland, 1987.

²⁴⁸ Kako Nubukpo, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : le rôle des incertitudes*, L'Harmattan, Paris, 2000

²⁴⁹ Les rapports annuels mondiaux qui rendent compte de l'état de l'insécurité alimentaire mondiale (et ses causes possibles) autant du point de vue de la production alimentaire que de celui du nombre de personnes en état d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Ces documents peuvent être consultés sur <http://www.fao.org/index_fr.htm>

²⁵⁰ Les rapports périodiques (annuels) sur la santé dans le monde qui mettent l'accent sur le problème de la malnutrition de la population mondiale (enfants et femmes de façon plus accentuée) : <<http://www.who.int/topics/nutrition/fr/>>

²⁵¹ On peut consulter dans le site de cet organisme international, dans la vignette de publications <<http://www.undp.org/publications/>>, divers documents sur des thématiques telles que la pauvreté (Annual Report), les progrès des MDGs (Millennium Development Goals Report), le niveau du développement humain (Human Development Report) parmi d'autres thématiques.

²⁵² L'*International Food Policy Research Institute* produit une vaste littérature concernant le sujet de l'(in)sécurité alimentaire, les thématiques liées à ce sujet vont de l'approche économique (« Economic losses and poverty effects of

D'autre part, en termes d'action publique, l'insécurité alimentaire s'insère plus formellement dans l'agenda national des pays en développement dans les années 1990, ce qui a permis de conceptualiser la sécurité alimentaire en tant qu'objet politique d'étude. De ce point de vue, les questions fondamentales sont : en quoi la grille d'analyse de politiques publiques nous permettrait de mieux comprendre la problématique de l'insécurité alimentaire ? Qu'est-ce qui justifierait le fait de considérer l'insécurité alimentaire comme objet d'intérêt pour une société déterminée ? Quels sont les facteurs qui poussent un gouvernement à mettre dans l'agenda national ou local la question alimentaire ? Qui seraient les acteurs censés s'intéresser au débat sur l'insécurité alimentaire, autrement dit, à sa définition en tant que problématique et pourquoi ? Pourquoi l'insécurité alimentaire devrait-elle se traduire dans un objectif national, donc dans une politique ?

On tentera, dans ce chapitre, de donner quelques éléments de réponses à ces questions, tout en essayant de découvrir et d'expliquer ce qu'on entend par *politique publique* et quel est son processus d'action.

L'insécurité alimentaire perçue comme problème social entraîne une complexité non seulement dans sa définition (comme on l'a vu dans le chapitre précédent), mais aussi dans la composition des secteurs et des acteurs qui « gravitent » autour de ce problème social. Alors, comment ce problème est-il perçu, saisi et géré par des entités gouvernementales ? Bien qu'on soit persuadé que le gouvernement ne décide pas seul de mettre en place une politique alimentaire comme réponse au problème de l'insécurité alimentaire, on se rend compte que l'Etat a encore le rôle de « résoudre les problèmes ». On rejoint ainsi l'idée de Pierre Muller selon laquelle « l'analyse des politiques publiques est le fait qu'elle entend saisir l'Etat à partir de son action »²⁵³. En ce sens, notre intérêt est, par la suite, de nous servir de certains des outils des politiques publiques proposés par divers auteurs ayant travaillé sur l'analyse de politiques publiques – à savoir P. Muller, C.O. Jones, Yves Mény, Jean-Claude Thoenig et Jean Gustave Padioleau parmi d'autres- pour analyser un problème donné. Ces outils nous

droughts and floods in Malawi ») jusqu'aux analyses des politiques alimentaires nationales (« Decentralization, agricultural services and determinants of input use in Nigeria ») en passant par des aspects tels que la production agricole, les prix et les marchés (« Recent food prices movements »). Tous les titres des publications sont disponibles sur <<http://www.ifpri.org/resources>>. Voir aussi le « Global Hunger Index, et « Climate Change and Hunger ».

²⁵³ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF ; Paris, 2003. 5^e édition. p. 57

semblent pertinents pour essayer d'aborder quelques-unes de nos interrogations sur le problème alimentaire aussi bien au niveau mondial qu'en Afrique du Sud.

Concrètement, l'outil essentiel qu'on utilisera sera l'analyse du problème de l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud, particulièrement au Limpopo et au KwaZulu-Natal, en définissant le rôle des acteurs. L'analyse du rôle des acteurs développé par P. Muller²⁵⁴ nous permet d'évoquer quelques questionnements *vis-à-vis* du jeu des acteurs dans la compréhension d'un problème donné, en l'occurrence : « Comment penser le fait que les acteurs agissent, définissent des stratégies, effectuent des choix, mobilisent des ressources –bref sont « libres » dans le cadre de structures d'ordre global sur lesquelles ils n'ont que marginalement la possibilité d'agir »²⁵⁵. Il nous semble également pertinent de nous servir de l'analyse des politiques sectorielles proposée par Bruno Jobert et P. Muller²⁵⁶ pour tenter d'identifier les secteurs qui constituent (réellement ou en apparence) le domaine alimentaire en Afrique du Sud et les provinces auxquelles on s'intéresse, puis essayer de les situer dans la dynamique sociale, politique et économique de la société sud-africaine.

Enfin, on s'intéressera à l'approche de *multi-level governance* à partir de la dynamique du passage de politiques publiques du niveau national au niveau local. On cherchera à comprendre les rôles et les capacités constitutionnelles que chacun des niveaux de gouvernement sud-africain, à savoir national, provincial et local, possède pour définir, construire et mettre en œuvre une politique publique de sécurité alimentaire. L'approche *multi-level governance*, relativement récente²⁵⁷, a été plutôt utilisée pour expliquer des dynamiques telles que l'Union européenne. On doit nécessairement se servir des études développées par Franck Petiteville et Andy Smith sur l'analyse de politiques internationales²⁵⁸ et politiques publiques internationales menées dans l'Union Européenne pour tenter de suivre les allers et

²⁵⁴ P. Muller, 2003, *op cit.* Voir aussi Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, PUF ; Paris, 1987.

²⁵⁵ P. Muller, 2003, *op cit.*, p. 58

²⁵⁶ B. Jobert et P. Muller, 1987, *op cit.*

²⁵⁷ Ian Bache et Matthew Flinders évoquent le rôle de Gary Marks comme précurseur (1992) du concept « *Multi-level Governance* », lequel fut d'abord utilisé pour tenter d'expliquer le processus de la politique structurelle suivie au sein de l'Union européenne. Puis, ce concept s'est focalisé sur le processus « *decision making* » de l'Union européenne. Voir Ian Bache et Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, New York, 2004, p. 2

²⁵⁸ Franck Petiteville et Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de Science politique*. Volume 56, n° 3, juin 2006, pp. 357-366. Voir aussi, Smith, Andy, *Le gouvernement de l'Union Européenne : une sociologie politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence ; Paris, 2004.

retours des accords internationaux et des initiatives continentales (Afrique) sous-régionales qui font aussi partie des référents des politiques nationales.

La boîte à outil des politiques publiques contient ainsi des éléments qui peuvent contribuer à analyser l'insécurité alimentaire. Problème que l'on voit apparaître dans une dynamique *multisectorielle, multi-acteurs, multi-institutionnelle et multi-level gouvernance*.

Il importe donc de se doter des éléments cognitifs de la boîte à outil des politiques publiques qu'on prétend adopter et qu'on développera par la suite.

1.2. L'étude de la (in)sécurité alimentaire : l'approche économique vs l'approche institutionnelle

On a fait référence ci-dessus au fait que les chercheurs, les organismes et instituts internationaux, privilégiaient l'approche économique pour étudier la question de la (in)sécurité alimentaire. Deux raisons principales, à notre avis, expliquent cette préférence : d'une part, les variables de l'offre et de la demande, comme l'on vient de le voir dans le chapitre précédent, ont été pendant longtemps les axes d'analyse privilégiés pour les stratégies de sécurité alimentaire ; d'autre part, la (in)sécurité alimentaire a plutôt été étudiée à travers le développement de la politique agricole soit dans le cadre des organisations internationales soit dans celui des gouvernements nationaux, c'est-à-dire en termes de capacité de production, d'exportation et d'importation nationale ou régionale.

La (in)sécurité alimentaire étudiée à travers la grille d'analyse économique a été développée dans deux travaux d'Amartya Sen, lesquels sont, sans doute, une référence de base pour l'étude de notre sujet : *Famines and Entitlements* » et « *Research for Action : Hunger and Entitlements* ». Dans ces travaux, l'auteur constate que la sécurité alimentaire ne peut pas être assurée si les conditions de pauvreté perdurent dans une société. A. Sen part du principe que, pour réduire la pauvreté, il est indispensable de créer les conditions les plus favorables de croissance économique, puis de favoriser la répartition équitable des revenus. Dans

ce sens, son approche en termes d'« *Entitlements* », ou droits d'accès, s'explique par quatre principes²⁵⁹ :

1. Le droit d'accès basé sur l'échange, qui décrit le transfert de propriété à travers les échanges de produits.
2. Le droit d'accès basé sur la production, qui décrit le droit à posséder ce que l'on produit avec ses propres ressources (ou des ressources empruntées).
3. Le droit d'accès basé sur le travail personnel qui comprend tous les droits d'accès relatifs à l'échange et à la production, issus de la « vente » du pouvoir de travail propre à l'individu.
4. Le droit d'accès basé sur l'héritage et le transfert qui renvoie au droit à posséder ce qui est volontairement donné par les autres, incluant les dons et les legs, aussi bien que les transferts provenant de l'Etat, tels que la sécurité sociale ou les pensions.

Ces droits ont tendance à être affaiblis dans un mauvais système économique, faisant des individus ou des groupes d'individus une cible potentielle pour une situation d'insécurité alimentaire. L'approche économique des droits d'accès a ainsi aidé à considérer que les situations d'insécurité alimentaire ne reposent pas uniquement sur les mauvaises conditions climatiques en pointant aussi les structures qui définissent la politique économique d'un pays.

Pourtant, pour certains auteurs, la proposition d'A. Sen présente une faiblesse dans son analyse concernant le rôle et la capacité des institutions. Par exemple, Kako Nabukpo signale que l'approche d'Amartya Sen « suppose que les institutions sont stables [ce qui lui permet ensuite d'] étudier les droits auxquels les individus et groupes peuvent prétendre pour gérer l'insécurité alimentaire »²⁶⁰. La critique faite par K. Nabukpo nous semble pertinente car le problème de l'insécurité alimentaire associe un nombre important d'acteurs et de secteurs du gouvernement et des instances internationales qui ne sont pas nécessairement homogènes et dont les avis et interprétations sur le problème alimentaire

²⁵⁹ Amartya Sen, *Hunger and Entitlements*, cité par Kako Nubukpo, 2000, *op cit.*, 2000, p. 65.

²⁶⁰ K. Nubukpo, 2000, *op cit.*, p. 68

s'opposent forcément au moment de définir et mettre en action les programmes contre l'insécurité alimentaire.

Malgré cette faiblesse soulignée par K. Nabukpo sur l'analyse peu dynamique accordée aux institutions de l'Etat par A. Sen, il faut souligner l'importance qu'il attribue dans son analyse au « consommateur », percevant celui-ci comme l'un des acteurs principaux qui ressent les dysfonctionnements économiques issus des politiques économiques de l'Etat. En ce sens, A. Sen considère que si l'un des « *entitlements* » est nié, l'Etat doit alors offrir un « *safety net* » pour continuer à avoir accès à l'alimentation et autres besoins, en attendant le rétablissement du bon fonctionnement économique²⁶¹. Dans le cas de l'Afrique du Sud, on peut se demander comment l'Etat réagit face aux besoins alimentaires de sa population et, en tout cas, quels sont les moyens privilégiés par l'Etat sud-africain pour tenter d'atténuer les problèmes d'accès à l'alimentation dont les familles rurales, à Sekororo, sont un exemple.

Kako Nubukpo, qui a repris les postulats d'Amartya Sen dans son ouvrage : *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : les rôles des incertitudes*²⁶² s'opposait à l'idée d'institutions stables en étudiant « *les incertitudes* » du secteur vivrier, à savoir l'incertitude climatique, l'incertitude de marché et l'incertitude institutionnelle qu'il caractérise respectivement comme suit :

1. L'incertitude climatique repose sur la variable « pluie ». Il explique que « c'est le niveau de la pluviométrie et sa répartition sur le cycle de la culture qui conditionnent le rendement de celle-ci. [...] A partir de la variable « pluie » et de sa mesure, on peut mettre en évidence la complexité inhérente à l'appréhension de cette incertitude »²⁶³.
2. L'incertitude de marché, à savoir les prix et les quantités de production de céréales, permet de formuler des « hypothèses sur le comportement des agents économiques et notamment sur le mode de formation de leurs anticipations »²⁶⁴.

²⁶¹ Amartya Sen, 1987, cite par K. Nubukpo, 2000, *op cit.*, p. 9

²⁶² K. Nubukpo, 2000, *op cit.*

²⁶³ *Ibid*, 2000, p. 75

²⁶⁴ *Ibid*, 2000, p. 77

3. L'incertitude institutionnelle « se manifeste par les décisions de l'État concernant le statut soit des producteurs (exonération fiscale ou non), soit du produit (intervention ou non sur le prix de vente/achat), soit dans la structuration même du gouvernement (changement de régime politique). Mais les institutions ne se limitent pas à l'État »²⁶⁵.

K. Nubukpo a développé autour de ces incertitudes un argument selon lequel le marché (par exemple : les agents économiques, le prix des céréales) et les institutions (l'État) ne sont pas stables car les acteurs qui sont derrière les forces du marché et de l'État réagissent et se comportent selon les enjeux et les intérêts de leurs propres agendas. Cette instabilité des marchés et des institutions est issue de différents facteurs. Par exemple, il est de l'intérêt des producteurs de denrées alimentaires d'obtenir le meilleur rendement productif ainsi que le meilleur profit économique des ventes sur le marché. Pourtant, même si les producteurs agricoles ne veulent pas faire monter les prix des produits alimentaires, ils sont aussi à la merci des prix des combustibles qui influencent toujours les prix des denrées alimentaires. Alors, si l'un des problèmes pour assurer l'alimentation de certaines populations est la pauvreté, cela entre en contradiction avec l'agenda des institutions gouvernementales dans la mise en œuvre des politiques alimentaires. Parfois, l'instabilité des institutions *vis-à-vis* des « incertitudes » du jeu des forces de marché dont parle K. Nubukpo provient d'engagements économiques forts. Bien que K. Nubukpo essaie de révéler une complexité d'acteurs impliqués dans la définition de la politique alimentaire, on ne peut pas voir des acteurs autres (entreprises internationales, organisations de producteurs locaux et distributeurs locaux et intermédiaires) participant aux tensions existantes entre les agents économiques et l'État. Ce travail nous met aussi au défi de rendre compte d'acteurs autres concernant le cas de l'Afrique du Sud, à savoir : associations communales, autorités publiques, autorités traditionnelles locales qui font partie de l'enjeu de l'insécurité alimentaire, et de les interpréter depuis une analyse de politiques publiques.

²⁶⁵ *Ibid*, 2000, p. 78

Evidemment, Amartya Sen demeure parmi les références les plus suivies pour étudier la pauvreté et l'insécurité alimentaire depuis l'approche économique. Il faut néanmoins se servir d'études telles que celle proposée par K. Nubukpo et essayer d'autres approches telles que celle des politiques publiques dont on se servira pour faire avancer la recherche.

1.3. Qu'est-ce qu'une analyse de politiques publiques ?

L'analyse de politiques publiques possédant un corpus méthodologique peut être définie comme « une discipline appliquée de la science sociale qui utilise de multiples méthodes de recherche et d'argumentation pour produire et transformer de l'information pertinente pour une politique, information qui puisse être employée dans des contextes politiques afin de résoudre des problèmes de « politique-action »²⁶⁶.

Il faudrait alors partir de l'idée que l'approche des politiques publiques appréhendée comme une boîte à outils (un corpus méthodologique) repose, d'après J.C Thoenig²⁶⁷ (en reprenant l'idée de Landry, 1980), sur trois caractéristiques : la connaissance, l'action ou la gestion, et la formation.

Les politiques publiques sont ainsi chargées d'une définition polysémique qui permet de passer du cadre théorique au cadre pragmatique. C'est dans ce cadre pragmatique que des réalités sociales peuvent être interprétées. C'est dans ce sens que, par exemple, J.C. Thoenig considère qu'« une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales »²⁶⁸. Certainement, cette perception des politiques publiques dans le cadre méthodologique et pragmatique est déjà dépassée, surtout quand l'auteur affirme qu'« une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale »²⁶⁹. Malgré cette vision centrée sur l'idée que les politiques publiques ne relèvent que des actions produites par les autorités gouvernementales, J.C. Thoenig nous permet

²⁶⁶ Jean Claude Thoenig, « Les politiques publiques », in : *Traité de science politique : Les politiques publiques*, Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), PUF, Paris, Vol.4, 1985, p.3

²⁶⁷ J.C., Thoenig, « Les politiques publiques », 1985, *op cit.*, p.1

²⁶⁸ *Ibidem*, 1985, p.6

²⁶⁹ Yves Mény et J.C. Thoenig, *Politiques publiques*, PUF ; Paris, 1989, p.129

de saisir l'une des caractéristiques importantes dans leur construction, à savoir le choix d'un programme d'action qui permet de circonscrire une réalité en vue de la changer.

Une notion plus intégrale nous parvient de P. Muller qui considère que les politiques publiques ont la capacité d'être « des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un rapport au monde qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être »²⁷⁰.

Pour construire ce nouveau rapport au monde, l'approche des politiques publiques peut aussi être conçue comme « un processus de médiation sociale dans la mesure où l'objet de chaque politique publique est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale »²⁷¹. Ce sont justement ces désajustements qui nous amènent à élaborer une politique publique dans le but de construire une représentation et une image de la réalité sur laquelle on peut intervenir²⁷².

P. Muller conçoit alors les politiques publiques comme « (...) des processus de décisions auxquels participent un certain nombre d'acteurs. Elles constituent le lieu où une société donnée *construit son rapport au monde*, c'est-à-dire à elle-même : les politiques publiques doivent être analysées comme des processus à travers lesquels vont être élaborées les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu (...) »²⁷³.

De ce point de vue, élaborer une politique publique suppose de comprendre les principes fondamentaux et le corpus méthodologique de cette perspective afin d'intervenir sur une réalité sociale pour la changer. À ce propos, Pierre Muller, s'appuyant sur les travaux d'Yves Mény et de Jean Claude Thoenig, propose de réviser les cinq éléments d'analyse qui permettent de fonder l'existence même des politiques publiques²⁷⁴.

²⁷⁰ P. Muller, «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action», *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, n° 2, 2000, p.195

²⁷¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2000, 4^e édition, p.24

²⁷² *Ibid*, 2000, p. 24

²⁷³ *Ibid*, 1989, p. 59

²⁷⁴ *Ibid*, 2003, pp. 23-24

Une politique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes, qui forment la « substance » d'une politique.

- ❖ Elle comprend des décisions de nature plus ou moins autoritaire. Qu'elle soit explicite ou seulement latente, la coercition est toujours présente.
- ❖ Une politique s'inscrit dans un « cadre général d'action », ce qui permet de distinguer (en principe) une politique publique de simples mesures isolées.
- ❖ Une politique publique a un public (ou plutôt des publics), c'est-à-dire des individus, groupes ou organisations dont la situation est affectée par la politique publique.
- ❖ Une politique définit obligatoirement des buts ou des objectifs à atteindre.

D'un autre côté, la validité de l'approche des politiques publiques comme boîte à outils dans l'élaboration du *nouveau rapport au monde* se sert de caractéristiques propres à sa nature. Ainsi, pour Mény et Thoenig²⁷⁵, une politique publique se reconnaît par cinq caractéristiques :

- ❖ Un **contenu**. Des ressources sont mobilisées pour générer des résultats ou des produits que l'analyste examine comme un problème de recherche pour l'action.
- ❖ Un **programme**. À travers des actes autour des axes spécifiques qui en forment le dénominateur commun : le secteur d'intervention, le problème traité, la constance de décideur public dans ses choix et dans ses volontés.
- ❖ Une **orientation normative**. Elle définit des objectifs à atteindre.
- ❖ Un **facteur de coercition**. Pour s'imposer à la collectivité, l'acteur gouvernemental possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale ou un pouvoir de coercition.
- ❖ Un **ressort social**. Une politique publique se définit enfin par son ressort, par les ressortissants dont les actes et les dispositions affectent la situation, les intérêts et les comportements. L'analyse doit identifier le public, les individus, groupes ou institutions qui entrent dans le champ de l'action gouvernementale considérée.

Les éléments qui définissent les fondements et la nature des politiques publiques prennent une dimension différente à travers la *méthode séquentielle* des politiques publiques proposée par C.O Jones. Même si cette proposition fut faite dans les années soixante dix²⁷⁶, elle renvoie « à se demander à chaque fois comment l'action des différents acteurs en présence a contribué à construire différemment la structure séquentielle de telle ou telle politique. [...] La représentation séquentielle des politiques ne doit donc pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens »²⁷⁷. La proposition de C.O. Jones doit ainsi être prise avec précaution. En effet, elle n'est pas une recette toute faite mais elle se veut plutôt pragmatique. Cette approche des politiques publiques sous sa forme séquentielle propose ainsi cinq étapes d'action²⁷⁸ :

- ❖ L'identification d'un problème. Phase où le problème est intégré dans le travail gouvernemental. À cette phase sont associés des processus de perception du problème, de définition, d'agrégation des différents événements ou problèmes, d'organisation de structures, de représentation des intérêts et de définition de l'agenda.
- ❖ Le développement du programme. Ici, on passe à la phase de traitement du problème proprement dit. Elle associe des processus de formulation (des méthodes et des solutions pour résoudre le problème) et de légitimation (acquisition d'un consentement politique).
- ❖ La mise en œuvre du programme est la phase d'application des décisions. Elle comprend l'organisation des moyens à mettre en œuvre, l'interprétation des directives gouvernementales et leur application proprement dite.
- ❖ L'évaluation du programme. Il s'agit d'une phase préterminale de mise en perspective des résultats du programme. Elle comprend la spécification de critères de jugements, la mesure des données, leur analyse et la formulation de recommandations.

²⁷⁵ Y. Mény et J.C., Thoenig, 1989, *op cit.*, p.132

²⁷⁶ O. Jones, *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970. Texte cité par P.Muller, 2003, *op cit.*, p.23

²⁷⁷ *Ibid*, 2003, p. 26

²⁷⁸ *Ibid*, 2003, pp. 23-24

- ❖ La terminaison du programme. Celle-ci est la phase de clôture de l'action ou de la mise en place d'une nouvelle action. Elle suppose la résolution du problème et la terminaison de l'action.

Ainsi, la proposition de C.O Jones offre une approche qui permet d'aller de la demande d'action publique (en référence au premier point) à l'impact sur le terrain (quatrième point), en passant par la proposition d'une réponse à cette demande (deuxième point) et par sa traduction en une politique d'action (troisième point).

Même si cette approche dégage un ordre chronologique des étapes à suivre, il faut bien souligner que celui-ci peut être modifié en fonction du domaine d'action ainsi que du comportement et actions des acteurs impliqués, qui ne cesseront de le reconstruire et de redéfinir le problème.

Les modèles d'action proposés par Mény, Thoenig et C.O. Jones révisés ci-dessus permettent de se servir des politiques publiques pour différents niveaux d'analyse, ce qui permettrait de mieux distinguer les enjeux que chaque politique doit affronter.

Dans notre étude on s'intéressera aux politiques publiques qui se développent dans un cadre d'action des espaces du national, du local ou encore intergouvernemental. Dans ces espaces, les politiques publiques trouvent une application soit dite « directe/contraignante » ou « indirecte/douce ».

Sur le deuxième volet de classification, Yves Mény et Jean Claude Thoenig signalent qu'une politique publique peut, du point de vue de la coercition, être perçue comme directe ou contraignante sur l'assujetti ou comme indirecte ou douce. Ainsi, ces auteurs suggèrent que du croisement de ces deux paramètres se dégagent quatre types de politiques publiques²⁷⁹ :

- ❖ La politique réglementaire, laquelle se définit comme une action publique consistant à édicter des normes autoritaires affectant le comportement des assujettis. Autrement dit, il s'agit plutôt de codes d'interdiction (le code de la route).

²⁷⁹ Y. Mény et J. C., Thoenig, 1989, *op cit.*, pp. 145-146

- ❖ La politique distributive qui se distingue par le fait d'être une action par laquelle la puissance publique accorde une autorisation à des cas particuliers nommément désignés.
- ❖ La politique redistributive qui consiste, pour la puissance publique, à édicter des critères qui donnent accès à des avantages, cet accès n'étant pas accordé à des cas ou à des assujettis nommément désignés, mais à des classes de cas ou d'assujettis. L'État édicte les conditions (âge, statut économique, etc.) pour que les individus puissent bénéficier d'une couverture sociale. Mais c'est aux individus qui remplissent ces conditions d'utiliser ou non cette possibilité s'ils le souhaitent.
- ❖ La politique constitutive, laquelle se traduit par le fait que l'action publique définit des règles sur les règles ou sur le pouvoir. Par exemple, pour les sportifs, la création par le gouvernement d'un ministère des sports paraît une décision forte abstraite, qui ne les touche pas directement dans leur quotidien. Et pourtant, cette création représente une façon pour une autorité publique d'intervenir dans les affaires sportives.

Jusqu'ici, on a essayé de reprendre les éléments les plus caractéristiques, à nos yeux, qui nous aident à mieux situer les politiques publiques en tant que paradigme d'analyse. Mais si une politique publique a pour objectif de changer une réalité sur laquelle on veut agir, alors un *problème politique* à résoudre s'impose. Dans ce cas, l'analyse de politiques publiques suggère implicitement, à tout chercheur qui s'y intéresse, de se poser la question de ce qu'on entend par problème politique. Il importe de signaler que tout sujet peut être appréhendé sur un plan politique. Pour donner un exemple, nous avons assisté à une très forte « politisation » de l'usage du foulard islamique en France. Qui aurait pu croire que « le foulard », qui était un objet religieux, allait brusquement passer du champ religieux au champ politique, en mobilisant l'attention de la société française et des autorités nationales et devenir ainsi un objet politique sur lequel s'est construit un cadre d'action pour interdire en France l'usage, dans les institutions scolaires, de la kippa chez les juifs, de la croix chez les catholiques et du foulard chez les musulmans ?

Même si cet exemple est très éloigné de notre objet d'étude, il est illustratif du glissement politique que peut prendre toute question religieuse, sociale ou autre. Cette question du foulard montre que tout problème politique relève d'une construction sociale. Ce qui ressort de la définition qu'en donne P. Muller : « un *construit* social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné. La question est de démontrer les mécanismes concrets qui déterminent l'inscription de ce problème sur l'agenda du décideur »²⁸⁰. Plus concrètement, comme l'ont remarqué Mény et Thoenig, un problème politique répond à un processus de naissance qui commence avec le choix de demandes isolées par « des groupes d'intérêts et des partis, qui s'en font les interprètes et qui viennent interpellé au sommet de la société politique les responsables gouvernementaux »²⁸¹. Par la suite, il faut attacher l'offre gouvernementale à ce que ces auteurs appellent « la tyrannie de l'offre »²⁸², signalant que celle-ci « structure et conditionne les besoins d'action publique qu'éprouve la population. Les gens veulent ce qu'on leur donne à consommer, et ne veulent pas ce qu'on leur refuse »²⁸³. Il importe de signaler que la population est souvent dans une position de soumission à l'égard des autorités publiques puisqu'elle finit, dans la majorité des cas, par accepter les biens et services que les décideurs publics lui offrent. On entre ainsi dans le jeu de « l'offre et de la demande », lequel se définit à travers le pouvoir politique, ses mécanismes concrets et sa symbolique²⁸⁴.

Mény et Thoenig montrent aussi qu'une politique publique peut émerger à partir des difficultés constatées sur une politique existante. C'est à ce titre qu'ils déclarent qu'« une politique publique déjà préexistante suscite [...] des difficultés, rencontre des obstacles, modifie des situations qui incitent l'autorité publique à intervenir à nouveau, sur un autre volet, d'une autre manière, à travers des phénomènes d'effets liés²⁸⁵ ».

²⁸⁰ P. Muller, 2003, *op cit.*, pp. 28-29

²⁸¹ Y. Mény et J.C. Thoenig, 1989, *op cit.* p. 161

²⁸² *Ibid*, 1989, *op cit.* p. 162

²⁸³ *Idem.*

²⁸⁴ Y. Menu et J.C. Thoenig, 1989, *op cit.*, p. 163

²⁸⁵ *Ibid*, 1989, p. 164

Pourtant, l'intervention des autorités gouvernementales se fait à partir du processus de mise en *agenda politique* du problème perçu comme un enjeu qui relève de leur attention. A cet égard, selon la perception de P. Muller et en citant R. W. Cobb et C. D. Elder, la mise en agenda d'un problème joue un rôle décisif « pour comprendre les processus par lesquels les autorités politiques s'emparent d'une question pour construire un programme d'action²⁸⁶ », et il peut être défini en rapport justement à ce processus.

Plus concrètement, Jean Gustave Padioleau conçoit l'agenda politique comme « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes²⁸⁷ ». Pourtant, pour qu'un problème ou un enjeu puisse accéder à l'agenda gouvernemental, il doit présenter au moins trois caractéristiques, comme le notent Mény et Thoenig²⁸⁸, en reprenant Cobb et Elder :

- ❖ L'enjeu ou le problème doit relever de la compétence d'autorités publiques en général, sinon d'une autorité publique particulière ;
- ❖ Un enjeu est l'objet de perceptions problématiques, qui est défini comme exigeant de l'attention publique, finalement ;
- ❖ L'enjeu doit être abordable en termes d'attention publique. Toute demande n'est pas audible et traitable pour une autorité publique, elle doit être codifiée, traduite dans un langage adéquat pour l'autorité publique.

En fonction de ces données, il apparaît que la mise à l'agenda est un point clé dans la démarche qui conduit à la mise en œuvre d'une politique. En effet, elle permet non seulement d'identifier les acteurs qui participent au *policy making* mais aussi de mieux comprendre les ressorts de leurs comportements.

Pour arriver à placer un problème dans l'ordre du politique comme une réalité sur laquelle une gamme d'acteurs réagit, il est nécessaire qu'une gamme de faits soit déjà mise sur table. À cet égard, Bryan D. Jones et Frank R. Baumgartner signalent que les flux d'*information* sur tel ou tel sujet jouent un rôle fondamental dans le processus du *policy making*. Pour eux, le facteur *information* est une base

²⁸⁶ P. Muller, 2003, *op cit.*, p.29

²⁸⁷ J. G. Padioleau, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982, p.25

²⁸⁸ Y. Mény et J.C., Thoenig, 1989, *op cit.*, pp. 181-183

de référence plus solide que la simple notion d'*image*. Cependant, il est important d'avoir un regard ambigu (des interprétations différentes) et incertain (avec des variations) sur les informations reçues. De ce point de vue, B. Jones et F. Baumgartner²⁸⁹ considèrent que le processus de prise de décision nécessite deux types d'information : l'information qui nous amène à la compréhension (*understanding*) du problème et la connaissance (*knowledge*) des solutions²⁹⁰ disponibles pour ce problème. L'information dérivant de cette situation permet ainsi de décoder qui s'intéresse à tel problème et pourquoi. Ainsi, l'information, produite et reçue, permet de distinguer les possibles acteurs, secteurs, référentiels et médiateurs qui modèleront la politique publique de la problématique en question.

Le flux d'information permet ainsi de préciser la définition et l'identification du problème politique, mais il provoque aussi l'élaboration et la définition des *images référentielles* qui permettent d'identifier les acteurs concernés et leur rôle dans l'image du monde perçu.

Un référentiel peut être conçu comme « l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'État ainsi que les objectifs de la politique publique considérée. Ce dernier serait construit par un acteur ou des groupes d'acteurs, définis comme médiateurs ou réseaux de médiation. D'autre part apparaît prépondérant le poids des « grands corps » des « technocrates » et de la haute fonction publique dans l'élaboration des politiques et dans le choix des médiateurs légitimes²⁹¹ ». Dans ce sens, P. Muller précise que la notion de référentiel « correspond avant tout à une certaine vision de la place et du rôle du secteur concerné dans la société²⁹² ». Plus concrètement, P. Muller précise que le référentiel articule quatre niveaux de perception du monde²⁹³ :

²⁸⁹ Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner, *The Politics of Attention : How Government Prioritizes Problems*, University Chicago Press, Chicago, 2005

²⁹⁰ B. D., Jones & F. R., Baumgartner, 2005, *op cit.*, p. 10

²⁹¹ Gilles Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques : essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in : *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), L'Harmattan, Paris, 1995, p.44

²⁹² P. Muller, 2003, *op cit.* p. 62

²⁹³ *Ibid*, 2003, pp. 63-64

- ❖ Les **valeurs**. Celles-ci sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter.
- ❖ Les **normes**. Elles définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs.
- ❖ Les **algorithmes**. Ces sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Elles peuvent être exprimées sous la forme « si...alors ».
- ❖ Les **images**. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif. De ce point de vue, elles constituent un élément central du référentiel.

Un meilleur usage du référentiel peut être trouvé chez P. Muller²⁹⁴ qui note que le référentiel d'une politique publique peut se décomposer en trois éléments : référentiel global, référentiel sectoriel et opérateurs de transaction :

- ❖ Le **référentiel global** est conçu comme une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. Ce référentiel est caractérisé parce qu'il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, tout comme les normes permettent de choisir entre des conduites.
- ❖ Le **référentiel sectoriel** : c'est une représentation du secteur et a pour effet de baliser les frontières de celui-ci. Ces frontières sont d'une grande importance lorsqu'elles font l'objet de conflits permanents en rapport avec le contrôle de l'agenda politique.

La notion de référentiel de P. Muller peut encore être renforcée par celle proposée par P. Laborier qui signale que « le référentiel sectoriel d'une politique désigne l'ensemble des normes ou des référents d'une politique »²⁹⁵. D'un autre côté, elle perçoit que « le référentiel global désigne l'ensemble des représentations de la société en tant qu'elle est l'objet d'une politique publique »²⁹⁶. La création de *référentiel* permet ainsi d'envisager des normes et des comportements souhaités

²⁹⁴ *Ibid*, 2003, pp. 65-69

²⁹⁵ Pascale Laborier, *Historicité et sociologie de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 422

²⁹⁶ *Ibid*, 2003, p. 422

pour équilibrer les désajustements existants entre les acteurs et les secteurs impliqués dans le problème perçu. Ce travail de création de règles et de normes est fait par un acteur *médiateur*. Les médiateurs peuvent être définis comme des « agents qui réalisent la construction du référentiel de politique, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées²⁹⁷ ». Les médiateurs sont confrontés aux visions différentes du monde et intérêts suivis par les acteurs pendant le processus de négociations, d'où le fait que leur rôle soit d'élaborer « une nouvelle image sociale (qui deviendra hégémonique) du secteur à réguler, ce qui leur confère une position stratégique »²⁹⁸. Pascale Laborier, en citant Jobert et Muller, considère que le rôle des médiateurs est « [...] une sorte d'alchimie idéologique à travers laquelle un acteur social va transformer une réalité socio-économique relativement opaque en un programme d'action cohérent »²⁹⁹. De ce point de vue, le processus de médiation devient en soi-même une définition de ce qu'est une politique publique. La médiation devient une phase-clé entre ce qu'on perçoit comme réalité et ce qu'on envisage comme changement. Sans cette phase de médiation, une politique publique perdrait sa raison d'être.

Il est évident que l'approche des politiques publiques nous engage dans une démarche méthodologique avec des outils d'analyse précis, mais ceci ne veut pas dire qu'elle suit une logique séquentielle infranchissable. Étudier la naissance d'une politique publique est une longue démarche que l'on peut diviser en trois processus principalement : la traduction d'une « situation » quelconque en « problème » et tout particulièrement en problème politique. Ceci parce que certains acteurs considèrent que ce fait a une pertinence pour leur bien être ; la conception et la mise en œuvre de cette politique ; l'évaluation de l'impact de cette politique. Les trois processus se reconnaissent largement dans le temps.

Dans ce sens, on essaiera ensuite d'expliquer la naissance de la politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud tout en reprenant les outils de l'approche des politiques publiques décrits ci-dessus.

²⁹⁷ P. Muller, 2003, *op cit.*, p. 50

²⁹⁸ P. Laborier, 2003, *op cit.*, p. 421

²⁹⁹ *Idem.*

1.3.1. Une politique publique pour la sécurité alimentaire (PPSA) : une construction théorique

« *There are normally hundred of actors from interest groups and from governmental agencies and legislatures at different levels of government, researchers, and journalists involved in one or more aspects of the process. Each of these actors (either individual or corporate) has potentially different values/interests, perception of the situation, and policy preferences* »³⁰⁰.

Le processus de construction de la politique publique de sécurité alimentaire sud-africaine (PPSA) correspond parfaitement à l'idée de complexité d'acteurs exposée ci-dessus par P. Sabatier. Très fréquemment, la sécurité alimentaire et sa politique sont étroitement liées à la politique agricole, cette relation étant vue comme complémentaire ; en même temps, la politique agricole est largement rattachée à la politique économique des pays. D'après les études de certains auteurs, il existe une triangulation entre la politique économique, la politique agricole et celle de la sécurité alimentaire. Par exemple, M. Griffon, P. Henry et J.-P. Lemelle dans leur ouvrage intitulé *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique : Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*³⁰¹, suggèrent qu'« une politique agricole et alimentaire est une politique économique sectorielle. A ce titre, elle s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de développement, s'appuie sur des mesures administratives, et oriente les projets »³⁰². L'analyse de M. Griffon, P. Henry et J.-P. Lemelle³⁰³ renvoie surtout à l'analyse des politiques agricoles et alimentaires comme des champs d'étude et d'action multidisciplinaire et multisectorielle.

D'après M. Griffon (*et al*), la politique agricole est conçue comme une politique sectorielle car elle constitue « l'ensemble des mesures relatives au secteur agricole et aux secteurs immédiatement liés, relevant de la politique économique et des politiques liées (...) qu'il s'agisse de mesures de régulation et

³⁰⁰ Paul A. Sabatier, *Theories of the policy process*, Boulder (Colo.), Westview Press, Collection Theoretical lenses on public policies, 1999, p.3

³⁰¹ M. Griffon, P. Henry et J.-P. Lemelle, *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique : Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*, Ministère de la coopération et du développement. Col. Méthodologie, Paris, 1991

³⁰² M. Griffon, *et al*, 1991, *op cit.* p. 28

d'ajustement conjoncturel, ayant des effets de court terme, de mesures de programmation et de planification ayant des effets à moyen terme ou d'orientations structurelles inspirant les mesures précitées et ayant des effets à long terme »³⁰⁴. La politique agricole est fondée sur un ensemble d'activités du secteur agricole (production, distribution, commercialisation, association de fermiers), ces processus et les enjeux de ces dynamiques vont certainement influencer la définition d'une politique de sécurité alimentaire. Le secteur de production alimentaire (production animale –volaille, bétail, poisson- agriculture, horticulture) qui donne sens à la politique agricole d'un pays devient une base sur laquelle une politique alimentaire peut être élaborée en considérant, par exemple, la capacité productive des ressources naturelles, les moyens de production matériels et humains, ainsi que les besoins d'approvisionnement pour satisfaire la disponibilité alimentaire.

Le tableau ci-après montre que la production alimentaire est déterminée par l'ensemble des activités agricoles, d'élevage, de pêche et de l'agro-industrie.

³⁰³ M. Griffon, *et al*, 1991, *op cit*.

³⁰⁴ *Ibid*, 1991, p. 33

18 : Secteurs producteurs des denrées

AGRICULTURE	ELEVAGE	PECHE	AGRO-INDUSTRIE
CEREALES	VOLAILE	POISSON	TOUT PRODUIT AGRICOLE TRANSFORME.
VEGETAUX	BOVIN		
FRUITS	LAIT		
LEGUMINEUSES	ŒUFS		
TUBERCULES			
<p>PRODUCTION</p> <p>LOCALE : AUTOSUBSISTANCE : FERMIERS DE SUBSISTANCE. COMMERCE LOCAL/INTRACOMMUNAUTAIRE</p> <p>REGIONALE/NATIONALE : FERMIERS D'AUTOSUBSISTANCE, ASSOCIATIONS OU COOPERATIVES AGRICOLES DE FERMIERS. COMMERCE A MOYENNE ECHELLE</p> <p>NATIONALE ET TRANSNATIONALE : FERMIERS A GRANDE ECHELLE</p>			
<p>IMPORTATIONS-EXPORTATIONS</p> <p>DISPONIBILITE</p> <p>STOCKS DE SECURITE, RESERVES DE CHANGE, SOUTIEN A LA PRODUCTION AGRICOLE, EQUILIBRE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS³⁰⁵</p> <p>GOUVERNEMENT, SECTEUR PRIVE, FILIERES, SUPERMARCHES, TRANSNATIONALES</p>			
<p>ACCESSIBILITE</p> <p>DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC, CONTROLE DES PRIX, SUBVENTIONNEMENTS, DESTOCKAGE</p>			

Source : Éléments adaptés de la « typologie des mesures des politiques de sécurité alimentaire » proposés par P-M Boulanger, *et al*, 2004³⁰⁶.

Si la production alimentaire nationale demeure parmi les problématiques au cœur de l'insécurité alimentaire, l'alimentation peut être aussi assurée par les échanges commerciaux. La dynamique d'échanges commerciaux ne se réduit pas aux échanges vente/achat, mais elle s'élargit au réseau d'acteurs qui jouent un rôle dans la disponibilité d'aliments sur les marchés locaux, nationaux et internationaux.

³⁰⁵ Éléments adaptés de la « typologie des mesures des politiques de sécurité alimentaire » proposés par P-M. Boulanger *et al*, in : *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire : Les expériences AEDES en Afrique*, P-M. Boulanger, D. Michiels et C. de Jaeger, L'Harmattan, Paris, 2004, p. 85

³⁰⁶ P-M Boulanger, *et al*, 2004, *op cit.*, p. 85

L'ensemble des activités contribuant à la production alimentaire est lié à un réseau de groupes de producteurs qui, tôt ou tard, interviendront ou auront une influence soit sur la production alimentaire, soit sur la disponibilité ou sur l'accessibilité alimentaire même.

Entre la phase de production et celle de « mise à disposition » émergent alors deux groupes, à savoir les producteurs et les consommateurs qui définissent une partie importante de la PPSA. D'après P. Timmer, ces deux groupes constituent le *système alimentaire* qui est composé par la « production ou la consommation de denrées agricoles sur le lieu de production, leur transformation en nourriture dans le secteur commercial, et leur vente aux consommateurs pour satisfaire leurs besoins nutritionnels aussi bien qu'esthétiques et sociaux »³⁰⁷. Pour Timmer, ce système a besoin de l'action de l'État pour fournir les moyens nécessaires, améliorer de façon soutenue l'accès à la nourriture des personnes désavantagées économiquement. Les initiatives politiques doivent être orientées vers les groupes qui ont un accès limité ou incertain à la nourriture. La finalité d'une politique publique alimentaire est avant tout de « protéger les pauvres gens contre le risque d'être encore plus désavantagés par les marchés et en même temps d'améliorer leur accès aux marchés et aux possibilités économiques offertes par le commerce »³⁰⁸.

Bien que P. Timmer se tourne directement vers le champ économique, il essaie aussi de montrer qu'une politique alimentaire est censée chercher un équilibre entre le système alimentaire et les dispositions gouvernementales pour viser ainsi l'accessibilité aux denrées. Dans ce sens, P. Timmer définit la politique alimentaire à travers deux dimensions. La première signale que celle-ci « englobe tous les efforts collectifs des gouvernements pour influencer les milieux responsables chez les agriculteurs, les consommateurs et les agents de commercialisation alimentaire, dans le but d'atteindre des objectifs sociaux »³⁰⁹. La deuxième analyse la politique alimentaire comme « le processus de recherche et de réflexion conçu pour déceler les complémentarités et les compromis entre les

³⁰⁷ Timmer, C. Peter., Falcon, Walter P. et Scott R. Pearson, *Analyse de la politique alimentaire*, Economica, Paris, 1986, p. 7

³⁰⁸ *Ibid*, 1987, p.10

³⁰⁹ *Ibid*, 1987, p. 11

différents objectifs de la politique alimentaire et pour identifier parmi les projets, les programmes et les propositions, les initiatives gouvernementales qui sont plus aptes à atteindre ces objectifs »³¹⁰.

Pour arriver à cela, il semble nécessaire qu'un cadre normatif et institutionnel de référence régule le comportement des secteurs concernés dans les dynamiques de production, disponibilité et accessibilité alimentaire, et qu'il encadre et équilibre les intérêts des uns et des autres dans cette dynamique alimentaire. Ce cadre normatif peut venir du gouvernement mais il ne sera pas le seul à le créer, il le mettra en action après que *le milieu décisionnel central*³¹¹ ait confronté leurs idées, leurs vision du rapport au monde et leurs intérêts. *Le milieu décisionnel central* auquel fait référence P. Muller est formé de quatre cercles de décision, que l'auteur définira comme « un noyau dur d'acteurs relativement permanents et d'acteurs qui interviennent plus ponctuellement »³¹². Ces cercles sont³¹³ :

- 1) Celui par lequel transitent toutes les décisions importantes. C'est dans ce cercle que se réalise une partie de l'interface entre la dimension administrative de la décision et la dimension politique. Il se compose du président de la République (c'est le cas en France) et de son entourage (par exemple, le Secrétaire général de la présidence, le Premier ministre et le ministre des Finances).
- 2) Celui qui est composé par l'ensemble des administrations sectorielles qui interviennent lorsque leur secteur est concerné. Les représentants de ces administrations défendent et/ou promeuvent les intérêts sectoriels. Ils cherchent à ajuster ces intérêts aux exigences globales.
- 3) Le troisième composé d'acteurs extérieurs à l'État, par exemple, les syndicalistes, les organisations professionnelles ou patronales, les associations et entreprises publiques et privées. Il importe de souligner les liens parfois établis entre ces acteurs et les services administratifs.
- 4) Le quatrième qui rassemble les organes politiques (le Parlement) et juridictionnels.

³¹⁰ *Idem.*

³¹¹ Il reprend ce concept de Catherine Grémion qui développe cette idée dans sa thèse intitulée *Profession : décideurs. Pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*. Paris ; Gauthier-Villars, 1979. Voir, P. Muller, 2003, *op cit.*, p.39.

³¹² P. Muller, 2003, *op cit.*, p. 40

³¹³ *Ibid*, 2003, pp. 40-41

Ces cercles décisionnels proposés par C. Grémion peuvent nous servir de modèle pour repérer par où et par qui passent les décisions et les initiatives, les cadres normatifs et les actions des divers acteurs dans, par exemple, la définition d'une politique de sécurité alimentaire. Cependant, il faut nuancer ce jeu d'acteurs car la configuration de ces acteurs et leur importance n'a pas la même valeur pour toutes les politiques. En effet, la configuration d'acteurs et leur hiérarchisation pour chaque décision changeront.

En ce sens, on met en lumière la réflexion de Paul-Marie Boulanger qui permet aussi de compléter l'avis de P. Timmer, laquelle met en évidence le rôle des instances gouvernementales dans la conception de la politique alimentaire. Cet auteur signale qu'une politique de sécurité alimentaire est « l'ensemble des mesures prises à une échelle nationale ou locale par les pouvoirs publics pour améliorer la sécurité alimentaire de la population. De ce point de vue, la politique de sécurité alimentaire est toujours, en dernière analyse, du ressort des gouvernements nationaux, et cela même si le pouvoir central peut déléguer tout ou partie de ses compétences en la matière aux pouvoirs subordonnés ou à d'autres institutions, qu'il s'agisse par exemple du Programme Alimentaire Mondial ou d'ONG »³¹⁴.

Les définitions de sécurité alimentaire exposées par C. P. Timmer (*et al*) et P-M Boulanger (*et al*) mettent en évidence leur perception du rôle presque incontournable de l'État en tant qu'acteur qui organise les règles du jeu entre producteurs, commerçants et consommateurs. Cette vision est validée par Mény et Thoenig qui considèrent que l'État est « l'acteur gouvernemental [qui] possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale »³¹⁵ pour s'imposer à la collectivité. Ceci ne veut pas dire qu'il devient l'acteur absolu sur lequel est fondé cette politique car une multiplicité d'acteurs au sein de l'Etat se révèle dans le processus du *policymaking* d'une politique alimentaire, tel qu'on essaiera de le développer par la suite à travers le cas de la politique alimentaire en Afrique du Sud.

³¹⁴ Paul-Marie Boulanger, *et al*, 2004, *op cit.*, p. 83

³¹⁵ Mény et Thoenig, 1989, *op cit.*, p.132

1.3.2. La définition de la PPSA en Afrique du Sud

Pour mieux comprendre la nature même de la PPSA en Afrique du Sud, puis distinguer les acteurs, les secteurs, les référentiels et les médiateurs qui participent à la définition de cette politique, on reprendra ici les propositions d'analyse de politiques publiques de P. Muller, C. O Jones, Y. Mény, J.C. Thoenig, P. Sabatier, Pascale Laborier, B. Jones et F. Baumgartner.

Cette analyse, dans un premier temps, s'intéressera à la définition de la problématique de l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud autour de trois moments du processus du *policymaking* : le flux d'information, la définition de la mise en agenda du problème de l'insécurité alimentaire et le choix des stratégies pour la sécurité alimentaire en Afrique du Sud.

1.3.2.1. Le flux d'information

Le problème de l'insécurité alimentaire fait partie de ces sujets qui génèrent énormément d'informations. Certes, il n'est pas sûr que toute l'information soit à cent pour cent exacte, mais elle aide à se faire une idée de ce que peut être la réalité de l'insécurité alimentaire mondiale, régionale et nationale³¹⁶. L'ensemble de l'information disponible sur le sujet de l'insécurité alimentaire, à savoir statistiques (FIVIMS, FAO, BM, UNDP), rapports internationaux, régionaux et nationaux ; études croisées (insécurité alimentaire-VIH ; insécurité alimentaire-pauvreté ; insécurité alimentaire-accès à la terre ; insécurité alimentaire-accès à l'eau), mettant en évidence la vulnérabilité des gens face à l'accès de l'alimentation ou à une alimentation déficiente contribue à identifier l'insécurité alimentaire comme un problème qui doit attirer l'attention des instances internationales, mais particulièrement de celles des sphères nationales et locales car l'on part du principe qu'il s'agit « d'un problème à résoudre ».

Si on revient encore sur les chiffres des personnes en situation d'insécurité alimentaire dans le monde exposés dans le chapitre précédent, on est en mesure de rendre compte de l'existence de dysfonctionnements importants au sein d'une ou

³¹⁶ Voir la littérature à laquelle on a fait référence dans le chapitre précédent, ainsi que les documents et réseaux d'organismes internationaux, régionaux (au niveau continental) et de recherche électroniques également signalés dans ce chapitre.

de plusieurs étapes de la sécurité alimentaire : production, disponibilité et accessibilité. Ce dysfonctionnement n'émerge pas de façon spontanée, il est plutôt l'expression des valeurs, des intérêts et des attentes diverses manifestés par les acteurs concernés à travers les différents niveaux de construction et de mise en œuvre de la politique alimentaire. Il est aussi certain qu'il existe un dysfonctionnement au sein des institutions gouvernementales et non gouvernementales dans la compréhension et l'interprétation du rôle et des attentes de la part des populations en situation d'insécurité alimentaire.

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, la naissance de la politique alimentaire n'a émergé que dans le contexte de la fin du système d'Apartheid avec l'arrivée de l'ANC au pouvoir en 1994. En Afrique du Sud, il est difficile de définir avec exactitude en termes quantitatifs le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, surtout pendant la période d'Apartheid. Ceci peut s'expliquer, dans un premier temps, par le manque d'intérêt du gouvernement d'Apartheid pour cibler la population des Sud-Africains noirs, et des Sud-Africains en général, et pour établir une politique *ad hoc*.

Pendant le gouvernement d'Apartheid, l'Afrique du Sud n'avait pas une politique alimentaire proprement dite. L'idée même de sécurité alimentaire, en tout cas, était fondée sur la capacité de production agricole développée dans le secteur commercial par les « *commercial farmers* ». En fait, dans les rencontres qu'on a pu mener auprès de six *commercial farmers* de la province du Limpopo, quelques-uns d'entre eux soulignaient que la capacité de production des *commercial farmers* avant l'arrivée du gouvernement de l'ANC suffisait au gouvernement pour ne pas se poser la question d'une politique particulière de sécurité alimentaire³¹⁷.

Le gouvernement d'Apartheid s'intéressait au développement de l'agriculture et de l'élevage comme stratégie pour assurer l'alimentation et la disponibilité de celle-ci sur le marché sud-africain. Cependant, cette notion de production alimentaire pour le « marché sud-africain » doit être nuancée. La politique socio-raciale et économique d'Apartheid, accentuée par la création des *homelands*, a promu un développement séparé entre la population Noire et celle des Blancs, Indiens ou encore *Coloured*. La politique de développement séparé

supposait une séparation des opportunités favorables à la production alimentaire, de la disponibilité alimentaire et, surtout, de l'accessibilité à la nourriture (en termes d'*entitlements* –A. Sen, 1981-), défavorable aux Sud-Africains noirs. Le système d'Apartheid avait ainsi mis les populations des *homelands* et des zones rurales dans une position très particulière face à la production, la disponibilité et l'accessibilité à l'alimentation. La pauvreté extrême de la terre des bantoustans, l'absence d'inputs pour le développement de la culture ou de l'élevage ainsi que l'impossibilité de développer des circuits commerciaux au-delà du local, des *homelands*, marginalisaient ces territoires d'Apartheid. Evidemment, le gouvernement se préoccupait peu d'assurer l'alimentation et la nutrition de tous les Sud-Africains. Pendant la période des sanctions commerciales auxquelles l'Afrique du Sud fut soumise pendant la décennie 1980, les *commercial farmers* considéraient que, malgré la pression économique de la part des pays voisins, des pays de la Communauté européenne et des Etats-Unis, la production alimentaire s'était accrue car ils se sentaient obligés de produire ce qu'il fallait pour le pays. Il était naturel pour eux de ne pas se poser la question de savoir si les Sud-Africains noirs avaient accès à cette production. Ils concevaient toujours leur rôle au sein du système alimentaire comme le fait de participer à la production et d'alimenter les marchés. De leur point de vue, l'accès dépendait d'autres facteurs qu'ils ne contrôlaient pas, tels que les salaires ou l'emploi³¹⁸.

Ces faits montrent deux aspects concrets indissociables de l'idée de la sécurité alimentaire pendant l'Apartheid, à savoir (1) les *commercial farmers* associés à la (2) situation d'autosuffisance alimentaire dont le pays jouissait. D'une part, la production alimentaire nationale assurée par les *commercial farmers* supposait que l'Afrique du Sud n'avait pas de problèmes de manque de denrées alimentaires. D'autre part, la notion d'*autosuffisance* faisait l'objet de deux types de compréhension. (1) L'Afrique du Sud, et notamment les populations blanche et indienne, ne connaissaient pas une situation d'insécurité alimentaire car non seulement la production était suffisante mais aussi disponible sur les marchés. De plus, l'accessibilité de la nourriture pour ces populations ne posait vraiment pas un

³¹⁷ Voir section *Annexes* : « interviews des *commercial farmers* de Sekororo ».

³¹⁸ Avis recueillis lors des entretiens menés auprès des *commercial farmers* à Limpopo. Voir section *Annexes* : « interviews des *commercial farmers* à Sekororo ».

problème car elles étaient soutenues par le système même et leurs niveaux de revenus. (2) La perception de la sécurité alimentaire, de la part des *commercial farmers* tout au moins, était plutôt fondée sur la capacité de production et la commercialisation.

En ce qui concerne la population noire, leurs conditions socio-économiques et géographiques déterminaient leurs conditions alimentaires. Dans les zones rurales, cela se traduisait par une alimentation particulièrement précaire mais pas nécessairement par une situation généralisée de manque de nourriture. Comme le notent quelques habitants de Sekororo (zone d'*ex-homeland*), dans la province du Limpopo, vivre dans les homelands présentait l'avantage de pouvoir, au moins, cultiver quelques légumes et du maïs pour manger³¹⁹. Ceux qui avaient un emploi dans les fermes avaient aussi la possibilité d'avoir accès à un revenu, d'acheter du pain et, de temps en temps, de la volaille et des œufs. Dans les zones urbaines, la dynamique d'accès à l'alimentation était différente. Les Noirs dépendaient habituellement des salaires qu'ils percevaient du travail dans les mines, dans le cas des hommes, et d'emplois de ménage, généralement, pour les femmes³²⁰. La famille vivait grâce à ces revenus. Cependant, il arrivait qu'ils n'aient pas à manger dans la semaine, donc ils allaient à l'école ou travailler le ventre vide³²¹. Cette situation était courante dans les familles de Soweto, dans d'autres *townships* ou encore dans la ville de Johannesburg.

Cette situation nous montre que, pendant le système d'Apartheid, le sujet de l'insécurité alimentaire correspondait à la conception en vigueur dans les décennies 1970 et 1980, où seule la *production* définissait le principe de la sécurité alimentaire.

Les conditions d'insécurité alimentaire dans cette période sont évoquées brièvement dans la contribution de Stephen Smith et Sabine Cessou dans l'ouvrage biographique intitulé *Winnie Mandela : L'âme noire de l'Afrique du Sud*³²². Les

³¹⁹ Des informations complètes sur ces interviews dans l'*Annexe*.

³²⁰ D'après des échanges avec quelques personnes qui, à l'époque, habitaient à Soweto, et disaient que leurs mères faisaient le ménage chez les familles des blancs à Johannesburg.

³²¹ Selon les témoignages de deux personnes qui ont participé activement à la lutte de l'ANC en exil. Après 1994, l'un d'entre eux est devenu ambassadeur puis entrepreneur ; l'autre est rentré de Tanzanie, où il se trouvait. Il est aujourd'hui chômeur et a le sentiment qu'il n'a pas bénéficié des avantages du gouvernement de l'ANC compte tenu d'un manque de formation académique. Il est devenu alcoolique, sa femme et sa fille sont rentrées en Tanzanie. Il habite désormais à Soweto avec sa mère et vit de l'aide familiale qu'elle reçoit de l'État mensuellement.

³²² Stephen Smith et Sabine Cessou, *Winnie Mandela : L'âme noire de l'Afrique du Sud*, Calmann-Lévy, Paris, 2007.

auteurs rendent compte des expériences qu'elle a vécues à Brandfort : « [Winnie]...puis se met à jardiner. (...) Le Conseil des Eglises lui envoie des graines qu'elle distribue aux femmes de Patha Kahle. Des potagers font leur apparition. (...) elle achète une camionnette d'occasion qui servira, entre autres, de « clinique mobile ». Tous les matins, à 7 heures, elle procède elle-même à un ramassage scolaire. Elle conduit les moins de cinq ans dans une salle paroissiale, temporairement mise à disposition des plus jeunes du township. A 17 heures, elle les reconduit chez eux. La moitié des enfants souffrent de malnutrition. Dans le cadre d'une « opération Faim », un fermier de Pietersburg leur donne du lait en poudre, d'autres acheminent des vivres. Tous les matins, la crèche achète six miches de pain pour que les enfants puissent tremper une tartine dans leur soupe de la journée. Winnie se rendant compte que les plus indigents achètent le pain au détail, tranche par tranche, elle inspire un groupe des femmes qui va ouvrir une boulangerie et vendre le pain à prix coûtant »³²³.

W. Mandela, dans cet ouvrage de S. Smith et S. Cessou, témoigne des conditions de précarité et de pauvreté des townships pendant l'Apartheid : « (...) Brandfort, une localité de 50 000 [dans les années soixante³²⁴] habitants située à trois cent soixante-quinze kilomètres au sud de Johannesburg (...). Les toilettes se résument à de simples latrines. Le robinet municipal le plus proche, dans la rue, dessert quatre-vingts ménages. Le sol, en terre battue, est jonché de gravats »³²⁵.

Ce témoignage met également en évidence les conditions de précarité aussi bien pour l'accès à l'alimentation que pour l'accès aux services d'infrastructure de base (eau, électricité, hôpitaux parmi d'autres).

Lors de l'arrivée de l'ANC au gouvernement, en 1994, le regard sur l'insécurité alimentaire a changé. Il s'est porté sur les désavantages alimentaires vécus par les Sud-Africains pendant cette période. Quels sont les moyens quantitatifs et qualitatifs sur lesquels le nouveau gouvernement a fondé son discours autour de l'insécurité alimentaire perçue désormais comme une réalité en Afrique du Sud ?

³²³ *Ibid*, 2007, p. 162

³²⁴ C'est dans les années 1970, plus précisément en 1977, que les auteurs situent l'arrivée de Winnie à Brandfort. Aussi en déduira-t-on que les auteurs exposent les chiffres de cette époque.

³²⁵ S. Smith et S. Cessou, 2007, *op cit.*, pp.150-151

En général, le gouvernement de l'ANC a prioritairement pris comme référence les conditions socio-économiques des populations rurales, plus particulièrement les conditions des zones de *homelands* qui se caractérisaient par la pauvreté, la malnutrition, le manque de services publics et de ressources en général. Ce n'est qu'en 1996 qu'un premier recensement a eu lieu dans le cadre du gouvernement démocratique. Les données du recensement ont aidé le gouvernement national à offrir une image concrète de la réalité des conditions socio-économiques des Sud-Africains. Ainsi, le programme de sécurité alimentaire de la FAO et du gouvernement sud-africain a été défini à partir de données montrant que 46% de la population habitait dans des zones rurales et que, dans ces zones, 70% des foyers vivaient en état de pauvreté, 47% étaient considérés comme des foyers en situation d'extrême pauvreté. Un autre repère socio-économique, le chômage, intervient dans la construction de l'image des personnes en situation d'insécurité alimentaire. Le recensement a révélé que 95% des Sud-Africains pauvres sont noirs, dont 75% se trouvent dans les zones des ex *homelands*. Plus précisément, les deux tiers de la population pauvre sont concentrés sur trois provinces, à savoir le KwaZulu-Natal (24%), l'Eastern Cape (22%) et le Limpopo (18%).

En 1999, le *National Food Consumption Survery (NFCS)* a mis en évidence le problème des enfants en situation de sous-nutrition. Selon les indicateurs, les enfants âgés de un à neuf ans présentaient un état de sous-nutrition chronique quand les enfants âgés de un à trois ans présentaient des conditions très sévères de sous-nutrition.

Un an plus tard, en 2000, le service des statistiques du gouvernement sud-africain, *Statistics of South Africa (StatsSA)* précisait que près de 14 millions (35%) de Sud-Africains vivaient, d'une manière ou d'une autre, dans une situation d'insécurité alimentaire.

Aujourd'hui, dans le contexte d'une Afrique du Sud démocratique, les réseaux d'information du SMIAR (FAO), du PAM, de la Banque Mondiale, du FIVIMS-ZA et des STATS-SA, pour ne mentionner que quelques agences, travaillent à la mise à jour des données quantifiables de production des denrées, des exportations alimentaires, des besoins d'importation des denrées ainsi que sur

les besoins d'aides alimentaires provenant de l'extérieur. D'un autre côté, ces agences publient les alertes en cas de sécheresse ou d'inondations dans le pays afin de prévenir le gouvernement et de lui donner le temps d'agir. En l'occurrence, les actions peuvent aller de la mise en place des mesures pour diminuer les risques de perte de production jusqu'à l'aide aux gens touchés par les aléas climatiques. Cependant, on peut dire que le flux d'informations précisant le nombre total des personnes en situation d'insécurité alimentaire est souvent imprécis surtout au niveau provincial et local (municipalités). Par exemple, durant nos entretiens, chaque fois qu'on posait la question de l'estimation quantitative des personnes en situation d'insécurité alimentaire aux instances du gouvernement national, provincial ou local, la réponse restait vague. A Maruleng, Limpopo, le manager d'agriculture de cette municipalité ne connaissait pas le nombre de personnes dans la région en situation d'insécurité alimentaire ou en état de vulnérabilité (malnutrition). Le manager d'agriculture dans la province de KZN n'était pas non plus en mesure de donner le nombre de personnes en état d'insécurité alimentaire, soit à cause de difficultés d'accès à la nourriture, soit à cause d'une mauvaise alimentation.

Ajoutons que le programme de sécurité alimentaire du DoA national n'avait pas des informations très claires sur les besoins alimentaires et le risque réel concernant les enfants, les femmes enceintes et les malades du VIH/SIDA mal nourris. L'information dont le DoA disposait lors de nos passages n'était pas structurée de telle sorte qu'elle puisse constituer un outil utile pour définir et structurer des politiques intersectorielles et *multi-level*. Le manque d'organisation et de structuration de l'information recueillie et traitée sur l'insécurité alimentaire peut être attribué à la très récente visibilité et mise en agenda de la définition, la construction et la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire sud-africaine. En fait, de premières données sur le nombre de populations en insécurité alimentaire ont été divulguées dans le rapport intitulé « *Measuring Poverty in South Africa, 2000* » du bureau des statistiques en Afrique du Sud (Stats SA). Ensuite, en 2002, ces données³²⁶ ont été, de façon officielle, publiées dans le

³²⁶ Ces données ont été, d'après les fonctionnaires du DoA, extraites des chiffres quantifiés des enfants en situation de sous-nutrition et des chiffres des personnes en situation de pauvreté.

rapport de la FAO dans le *Special Programme for Food Security-Phase I Operations (FAO-RSA)*³²⁷. Parallèlement, ces données sont apparues dans le document officiel du gouvernement sud-africain sur la sécurité alimentaire, l'IFSNP³²⁸.

Ceci nous donne quelques points de référence pour constater que l'insécurité alimentaire n'est pas absente du débat public. Cependant, elle est traitée avec beaucoup d'imprécisions, ce qui ne manquera pas d'avoir des effets sur la mise en œuvre des programmes au niveau local, comme on le verra plus loin dans le cas du Limpopo.

1.3.2.2. La définition et la mise en agenda du problème de la sécurité alimentaire

En 1994, l'agenda national de l'Afrique du Sud était centré sur trois objectifs principaux : la démocratie institutionnelle, la modernisation industrielle et la réforme économique. Dans ce contexte, la question de la sécurité alimentaire et de sa perception comme un problème susceptible de prendre sa place dans le débat politique et de déboucher sur une politique alimentaire se posait.

Le sujet de la sécurité alimentaire est apparu dans le débat politique national dans le cadre des sujets sociaux traités dans trois documents fondamentaux du nouveau gouvernement : le *Reconstruction and Development Programme* (RDP), le *White Paper of Agriculture*, et le *White Paper on South African Land Policy*.

Le premier document traitant de l'insécurité alimentaire comme un problème social fut le *Reconstruction and Development Programme*, 1994. L'*Integrated Food Security Strategy* (IFSS) reconnaît et reprend quelques points du RDP comme axe de référence pour traiter le problème de l'insécurité alimentaire : « [RDP] *identified food security as priority policy objective. As a result, the Government reprioritised public spending to focus on improving the food security conditions of historically disadvantaged people. The policy resulted into increased spending in social programmes of all spheres of government such as*

³²⁷ FAO, *Special Programme for Food Security-Phase I Operations (FAO-RSA)*, Investment Centre Division, FAO/Government Cooperative Programme. Rapport No. 02/005 TCP-SAF. South Africa, July 2002 (Final Version). Confidential.

school feeding schemes, child support grants, free health services for children between 0-6 years, for pregnant and lactating women, pension funds for the elderly, working for water, community public works programmes, Provincial community food garden initiatives (..), land reform and farmer settlement, productions loans scheme for small farmers, infrastructure grant for smallholder farmers and the Presidential tractor mechanisation scheme»³²⁹.

Le gouvernement sud-africain a ainsi lié le problème de l'insécurité alimentaire à une politique de nutrition et à la politique de la réforme foncière. Autrement dit, le RDP conditionnait l'amélioration de l'insécurité alimentaire aux politiques de santé (nutrition) et de réforme foncière (redistribution de la terre). Les gouvernements provinciaux vont peu à peu s'approprier cette idée et cette dynamique et les mettre en œuvre. Lors de nos études sur le terrain, on a constaté que certains aspects des politiques du RDP et de l'IFSS avaient été mis en œuvre dans le milieu rural à Sekororo (Limpopo) et à Mount Frere (Eastern Cape) : aides financières pour les enfants et les personnes âgées (malades et/ou chômeurs), projets de culture des parcelles communales et de *house gardens*, projets de redistribution et allocation de terres autant pour l'agriculture que pour l'élevage. Les impressions et résultats sur ces outils issus de la politique alimentaire nationale seront évoqués plus amplement dans les chapitres suivants (3^{ème} et 4^{ème}). Le *White Paper of Agriculture* (Ministère de l'Agriculture, 1995) engageait le gouvernement sud-africain à garantir la sécurité alimentaire non seulement au niveau national, mais aussi au niveau local, plus précisément dans les foyers. Pour cela, l'IFSS proposait cinq objectifs-cible : *“Firstly, food security interventions will ensure that the target food insecure population gains access to productive resources ; secondly, where a segment of the target food insecure population is unable to gain access to productive resources, then food security interventions will ensure that segment gains access to income and job opportunities to enhance its power to purchase food; thirdly, food security interventions will ensure that the target food insecure population is empowered to have nutritious and safe food; fourthly, where another segment of the target food insecure population is still*

³²⁸ Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy-South Africa*, Pretoria, 2002.

³²⁹ *Idem.*

*unable to access sufficient food because disability, extreme conditions of destitute -food security interventions will ensure that the state provides relief measures that may be short-term to being medium-term and sustained basis, depending on the nature of given interventions; fifthly, food security interventions will proceed from an analysis that is grounded on accurate information and the impact of which –in eradicating hunger, malnutrition and food insecurity- is constantly monitored and evaluated*³³⁰.

Un tel programme sur la sécurité alimentaire des foyers doit nécessairement passer par un espace plus concret, celui du gouvernement provincial, qui à son tour délèguera des tâches spécifiques aux gouvernements locaux avec le même objectif. Le troisième document, le *White Paper on South African Land Policy*, 1997, évoquait en particulier les liens existant entre la redistribution de la terre et de la sécurité alimentaire :

“National Reconciliation and Stability. Land Reform Principles: Poverty focus, priority is given to the poor who are in need of land to contribute to income and food security.

*Economic arguments for land reform. More households will be able to access sufficient food on a consistent basis. The absence of household-level food security has devastating consequences, most notably on the physical and mental development of children. Access to productive land will provide the opportunity for putting more food on the table and providing cash for the purchase of food items”*³³¹.

La nécessité d’un engagement institutionnel pour remédier aux conditions historiques de sous-nutrition, surtout chez les Sud-Africains noirs, est exprimée dans l’article 27 de la Constitution de la République de l’Afrique du Sud (1997). La Constitution a repris le principe du RDP selon lequel le secteur santé est étroitement impliqué dans le devoir d’éradication de l’insécurité alimentaire. La constitution sud-africaine met ainsi en perspective le cadre multisectoriel pour promouvoir les conditions de bien être à travers la garantie de la santé, les soins,

³³⁰ *Idem.*

³³¹ *White Paper on South African Land Policy*, 2006; 2.5.2 National Reconciliation and Stability ; 2.5.3 Economic argument for land reform.

l'alimentation, l'eau et la sécurité sociale. Ainsi, l'article 27 de la Constitution de l'Afrique du Sud stipule que :

(1) *Every one [South African] has the right to have access to :*

a) *health care services, including reproductive health care ;*

b) *sufficient food and water ; and*

c) *social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance.*

(2) *The State must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.*

(3) *No one may be refused emergency medical treatment.*

Il est intéressant de noter que, parallèlement aux documents sud-africains successifs (*Reconstruction and Development Programme*, le *White Paper of Agriculture* et le *White Paper on South African Land Policy*) le problème de l'insécurité alimentaire a été traité par la FAO via le *Special Programme for Food Security*³³² (SPFS).

Ce *Special Programme for Food Security* a permis l'émergence de trois programmes au sein du gouvernement sud-africain, à savoir l'*Integrated Sustainable Rural Development Strategy*, 2000 (ISRDS), l'*Integrated Food Security Strategy*, 2002 (IFSS) et l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme*, 2004 (IFSNP).

Avec l'*Integrated Food Security Strategy*, sous la direction du Ministère de l'Agriculture (DoA), l'Afrique du Sud a donné naissance à un cadre stratégique propre destiné à réduire l'insécurité alimentaire qui touche à peu près 35% (14.3 millions)³³³ de Sud-Africains. L'IFSS fut conçu comme un cadre intégral de référence pour que les secteurs de développement des gouvernements national et provincial élaborent leurs propres programmes de sécurité alimentaire en fonction de leurs propres priorités. La dynamique de cette première stratégie a été caractérisée par une superposition de programmes dans les différents départements du gouvernement national et provincial. Au cours de cette étape, le gouvernement avait prévu l'interaction de treize départements/secteurs, soit les départements de

³³² FAO, *Special Programme for Food Security-Phase I Operations (FAO-RSA)*, 2002, *op cit.*

³³³ Stats SA, *Measuring Poverty in South Africa*, 2000.

l'agriculture, de la santé, du développement social, des travaux publics, des affaires forestières et de l'eau, du transport, de l'éducation, du logement, du gouvernement local et provincial, des affaires foncières, de l'environnement et du tourisme, des arts et culture, de la science et la technologie. Chacun d'entre eux était censé créer un programme faisant le lien entre son domaine de compétence et la sécurité alimentaire.

L'ensemble des départements et de leurs programmes sont rassemblés dans le *Social Sector Cluster Plan Action* où le leadership des divers domaines de la sécurité alimentaire (production, nutrition, statistiques, information, etc) doit être conduit comme suit : *“the Special Programme for Food Security will deal with all interventions that pertain to food production trading strategic objectives of the IFSS ; whilst the job and income creation opportunities objectives will be dealt by the Community Development Programme ; nutrition and food safety by the Integrated Nutrition and Food Safety Programme; safety nets and food emergencies management by the Comprehensive Social Security system and Disaster Management; capacity building by the Food Security Capacity Building Programme; stakeholder dialogue by Food Security Stake Holder Dialogue Programme, finally, analysis, information and communication by the Food Security Information and Communication Programme, with the Social indicators initiative from Statistics South Africa as the main input”*³³⁴.

Cette dynamique intersectorielle, à savoir le domaine dont chacun des départements est en charge soit au niveau du gouvernement national soit au niveau provincial, et sa mise en œuvre visent à constituer et à consolider l'*Integrated Food Security Programme* (IFSP) soutenu par les programmes suivants :

- a) Special Programme for Food Security –Department of Agriculture ;
- b) Community Development Programme –Department of Public Works ;
- c) Integrated Nutrition and Food Safety Programme -Department of Health ;
- d) Comprehensive Social Security Programme –Department of Social Development ;
- e) Information and Communication Programme –Statistics South Africa ;
- f) Food Security Capacity Building Programme –all departments ;
- g) Food Security Stakeholder Dialogue Programme –all departments.

Il faut reconnaître que, durant notre dernier séjour en Afrique du Sud, la définition et mise en œuvre des cinq premiers programmes était déjà en cours. Pourtant, en ce qui concerne le *Community Development Programme*, son action dans les zones rurales de Sekororo (*Enable*) et de Transkei (*Mount Frère*) ne nous a pas paru très visible. Quant aux deux derniers programmes, leur mise en œuvre n'était pas encore bien définie. Cela se traduisait par un manque d'interaction dans la dynamique *multi-level governance* vis-à-vis du problème de l'insécurité alimentaire comme on le verra par la suite. Toujours est-il que le processus de croisement des programmes et des domaines départementaux n'a pas été toujours présent dans nos observations, particulièrement entre le *Department of Agriculture*, le *Department of Health* et encore le *Department of Social Development*. Cette action des programmes et des départements plutôt parallèle aura une influence sur l'adoption et l'approbation tardive de la politique formelle du gouvernement sud-africain qui n'a eu lieu qu'en 2007.

Mais avant d'en arriver là, il est important soulever quelques éléments qui ont caractérisé la stratégie de l'IFSS.

Les départements ont présenté des projets où ils ajoutaient des annotations ou des objectifs soulignant des engagements et des actions dans leurs programmes pour contribuer à assurer l'alimentation dans le pays. Malgré tout, les programmes des départements n'ont pas tous inclus en priorité des initiatives et des actions dans ce sens, car leur intérêt restait concentré sur les objectifs de leur compétence naturelle.

D'après le DoA national, les managers des Départements partageaient du principe que la mise en œuvre de leurs programmes, qui concernaient directement leur domaine, allait tout naturellement (en conséquence) contribuer à réduire l'insécurité alimentaire. Ainsi, *Water Affairs and Forestry* peut directement ou indirectement jouer un rôle dans la politique alimentaire si ce département met en œuvre l'infrastructure nécessaire pour amener l'eau dans toute l'Afrique du Sud, particulièrement dans les zones rurales qui en étaient auparavant dépourvues ou n'y avaient qu'un accès limité. Cette action pourrait rendre plus facile les

³³⁴ Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy-South Africa*, 2002, *op cit*.

initiatives et activités du *Department of Health* dans le domaine sanitaire et nutritionnel, ou encore du *Department of Agriculture* dans le développement des projets d'agriculture et d'élevage à toute échelle. Soulignons cependant que si *Water Affairs* et *Public Works* ne croisent pas leurs projets d'accessibilité à l'eau, cette ressource restera limitée et parfois absente dans les communautés.

Cet exemple est, en fait, révélateur d'une des difficultés que l'IFSS a rencontrée dès le départ dans la dynamique intersectorielle. Pour donner un exemple très concret, la communauté d'*Enable*, à Sekororo, se trouve souvent confronté au manque d'eau, soit pour la consommation domestique soit pour l'agriculture et l'élevage. Les tentatives de *house gardens* entreprises par quelques familles dans cette communauté se voient limitées, entre autres facteurs, par le manque d'eau³³⁵. Aussi, des questions se posent sur l'engagement de *Water Affairs* et *Public Works* national et provincial, tant pour parvenir à faciliter l'accès à l'eau que pour contribuer au développement de la stratégie de la sécurité alimentaire dans l'ensemble national.

À *Enable* en particulier, les gens ont recours à plusieurs sources pour avoir accès à l'eau. La première est de la recueillir du *fil d'eau* de la rivière qui traverse la communauté (elle provient de la montagne du Drakensberg pendant l'été). La deuxième est d'attendre le remplissage hebdomadaire par une conduite municipale (Maruleng) d'un *container* installé dans la communauté voisine, *Turkey*. *A priori*, les habitants de *Turkey* sont prioritaires pour s'en servir mais les familles des communautés voisines, comme *Enable*, s'en servent aussi. Le problème vient du fait que le *container* ne suffit pas pour les besoins domestiques de base des familles (boire, cuisiner, se laver, faire la vaisselle). Ceci met également en évidence que les familles qui ont entrepris des projets agricoles tels que les *house gardens* n'arrivent à les développer compte tenu du manque d'eau³³⁶. La troisième source est le système de *goutte-à-goutte* mis en œuvre par l'IWMI en partenariat avec World Vision, lequel permet de développer quelques *house gardens* tout en administrant une petite quantité d'eau de façon périodique sur chaque plante. La quatrième source est la saison des pluies (en été, décembre, janvier, février). Voici

³³⁵ Voir image dans section *Annexes-photos*.

³³⁶ Voir image dans section *Annexes-photos*.

un exemple des difficultés auxquelles l'IFSS doit faire face et des limites d'une approche intersectorielle pour la politique de sécurité alimentaire.

La complexité de la conception de cette stratégie a provoqué un changement. Ainsi, pour essayer de faire de l'IFSS un outil plus plausible et fonctionnel, le gouvernement a fait évoluer cette stratégie en l'appelant programme, désormais connu sous le nom d'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* (IFSNP). D'abord, ceci a eu pour but de réorganiser les actions de sécurité alimentaire en centralisant la coordination des différents programmes dans ce qui a été nommé l'Unité de coordination nationale (*National Coordinating Unit*). Le deuxième point important qui y a été ajouté fut de donner une place, dans les objectifs nationaux, à la nutrition car celle-ci n'était pas explicitée dans l'IFSS. Or, en 2004, l'IFSS est remplacé par l'*Integrated Food Security*, les deux premiers étant prioritaires. Le premier, à court terme, vise à fournir de l'aide alimentaire aux familles vulnérables ; le deuxième, à moyen terme, prétend augmenter les capacités de production alimentaire à travers l'*Agricultural Starter Packs* (ASPs). Les ASPs consistent surtout à fournir aux petits fermiers un kit avec des semences, des outils d'agriculture -par exemple des fertilisants- et des ingrédients de production.

L'IFSNP suivant ce réaménagement de la politique alimentaire sans pour autant décharger chaque département de ses responsabilités a concentré ses programmes sur quatre départements/secteurs :

19 : IFSNP : programmes, départements et secteurs

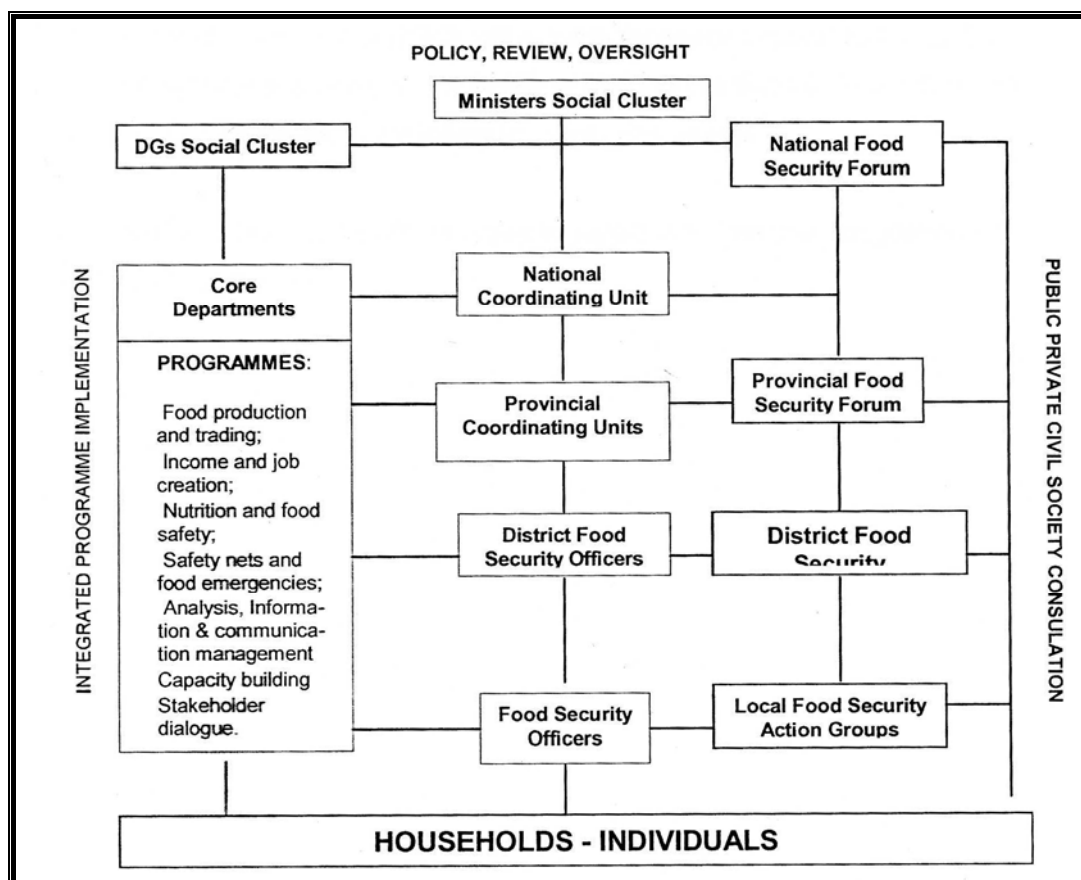
<i>Department of Agriculture</i>	<i>Department of Public Works</i>	<i>Department of Health</i>	<i>Department of Social Development</i>
<p>◆ Programme intégral de sécurité alimentaire et nutrition (IFSNP)</p> <p>◆ Programme spécial pour la sécurité alimentaire (SPFS)</p> <p>◆ Programme national d'attention à la terre (NLP)</p> <p>◆ Schéma d'agriculture élémentaire (ASP)</p> <p>◆ Réforme foncière pour le développement agricole (LRAD)</p>	<p>◆ Programme élargi des travaux publics</p>	<p>◆ Programme intégral de nutrition (INP)</p>	<p>◆ Schéma national d'urgence alimentaire</p>

Source : Tableau adapté du texte de l'IFSNP, 2002, *op cit.*

Afin de renforcer les programmes et de surveiller les conditions de (in)sécurité alimentaire, le gouvernement national se sert des mécanismes comme le Programme de communication et d'information pris en charge par le service des Statistiques de l'Afrique du Sud ; le Programme pour la construction de la capacité de la sécurité alimentaire et le Programme pour le dialogue de décideurs politiques (*stakeholders*) pour la sécurité alimentaire dont tous les départements sont responsables.

L'IFSNP a ainsi défini la nouvelle structure sous laquelle les différents niveaux de gouvernements doivent guider leurs responsabilités dans la création et la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire (voir diagramme ci-dessous).

20 : Structure de l'IFSNP



Source : Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy for South Africa, 2002, op cit.*

Dans ce diagramme on peut distinguer l'organisation structurelle du programme de l'IFSS qui est définie comme suit : *“At the highest level of the structure is the Inter-Ministerial Committee, composed of two clusters of social and economic cluster. The Minister of Agriculture will chair the team. The role of the team is to give a political direction by making policy decision and report to the President and to Parliament about food security targets (progress)”*³³⁷.

Cette structure prévoit l'intervention d'une gamme d'acteurs (gouvernement, secteur privé, société civile), qui devrait se mobiliser dans toutes les sphères administratives du gouvernement sud-africain et avoir les responsabilités suivantes :

³³⁷ Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy-South Africa, 2002, op cit.*

Le *National Food Security Forum* (NFSF) constitué par les gens intéressés et concernés par l'insécurité alimentaire issus du secteur public, du secteur privé et de la société civile, a pour responsabilité : « *[to] give strategic leadership and advisory service on food security. It will also set standards and recommend policy options* »³³⁸. Ce Forum est la porte d'entrée pour devenir partie prenante de la construction de la politique alimentaire sans être, nécessairement, un décideur politique ou un bailleur de fonds.

En ce qui concerne le niveau national, la haute responsabilité dans l'entreprise et la mise en œuvre de la politique alimentaire sont prises en charge par le responsable du Food Security Officer, le manager du Food Security et par les spécialistes en sécurité alimentaire réunis dans la *National Coordinating Unit* (NCU), laquelle a les responsabilités suivantes : “ *[NCU] will be the technical support unit in the MALA [Ministry of Agriculture and Land Affairs] ; (...) will be responsible for coordinating the activities of the IFSS. The Unit will coordinate the activities of National Programme Managers (NPM) from national departments, who will be overseeing specific programs. The NPM will perform line mandate programme activities for all three tiers of delivery. The activities of the line functions will be linked to the NCU on the basis of the food security. The Unit will also coordinate the activities of provincial food security coordinators* ”³³⁹.

En ce qui concerne le gouvernement provincial (les neuf provinces sud-africaines), le *Provincial Food Security Forums* (PFSF), constitué par des membres décideurs du gouvernement provincial, du secteur privé et de la société civile poursuit l'objectif suivant: “*(...) prioritize projects and disburse funds. The forum will work with Provincial Coordinators (PC) whose role will be to coordinate the activities and provide technical support*”³⁴⁰.

Au niveau des Districts, les *District Food Security Committees* (DFSC) “*will be responsible for identifying food insecure areas within the district. They will further compile and recommend projects for funding. They will also monitor and evaluate the effect of the projects on foods security*”³⁴¹.

³³⁸ *Idem.*

³³⁹ *Idem.*

³⁴⁰ *Idem.*

³⁴¹ *Idem.*

Concernant le gouvernement local, les *Local Food Security Actions Groups* (LFSAG) ont pour tâche : “(...) [to] identify and quantify vulnerable and insecure households. The Food Security Officers (FSO) will provide technical support to the LGSAG in compiling business plans and submitting them to the district. The officer will also provide training and counselling to vulnerable groups”³⁴².

On voit bien que les instances des sphères nationale et provinciale constituées pour la mise en œuvre de l’IFSS jouent plus qu’un rôle de « coordination » (du management). Ces instances vont surtout constituer le cœur des décideurs de ce qui leur paraît devoir être une « politique alimentaire » en Afrique du Sud. *A contrario*, les deux dernières sphères et leurs instances créées *ad hoc* semblent avoir une tâche plus pragmatique, davantage en rapport avec la réalité au quotidien *vis-à-vis* de l’insécurité alimentaire.

Le niveau gouvernemental du district et du local devient alors –on l’a constaté sur le terrain, particulièrement à Sekororo- la source des évidences de ce qui constitue le problème de l’insécurité alimentaire. On pourrait dire que cette structure confectionnée pour aboutir à la politique de sécurité alimentaire fonctionne par effet de « capillarité ». Ce qui signifie que l’essence des évidences du problème alimentaire se trouverait dans la base, c’est-à-dire, dans le quotidien de la communauté et son contexte (histoire, besoins, traditions, croyances, atouts, etc.), ce qui serait capté par les acteurs des instances du district et du local, lesquels, à leur tour, feraient remonter vers le provincial et le national l’essence du problème et le confieraient aux décideurs qui interpréteraient ces conditions et, *a priori*, les changeraient. Pourtant, la remontée du bas (niveaux district et local) vers le haut (provincial et national) des évidences supposées définir et construire la politique alimentaire n’est pas le seul élément dont les décideurs se servent.

Par exemple, au niveau du gouvernement central, le DoA entretient des relations avec des organismes multilatéraux tels que l’Organisation de l’agriculture et de l’alimentation (FAO), l’Organisation mondiale du commerce (OMC) ou le Consultative Group International Agricultural Research (CGIAR), pour n’en mentionner que quelques-uns. Les décideurs de la National Coordinating Unit et

³⁴² *Idem.*

les Provincial Food Security Forums se servent aussi des accords bilatéraux permettant de mettre en œuvre des projets de coopération et de soutien économique et technique pour le développement de l'agriculture. Par exemple, la Belgique est l'un des bailleurs de fonds dans des projets qui contribuent de manière indirecte à la construction de la politique alimentaire. L'exemple le plus important dans ce domaine est le projet concernant la réforme foncière³⁴³ intitulé « Accélération du processus de restitution de terres »³⁴⁴ et mis en œuvre depuis 1998. Cet accord bilatéral entre l'Afrique Sud et la Belgique permet de développer des projets avec des instances nationales différentes et cette dynamique semble « passer » beaucoup mieux que celles qu'on a pu voir dans le cadre des instances des différentes sphères du gouvernement ou encore avec des acteurs non gouvernementaux.

De même, au niveau régional, l'Afrique du Sud se sert des cadres de politique agricoles et alimentaires des organisations multinationales régionales africaines, à savoir, de la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe³⁴⁵ (SADC). Pour mieux encadrer et mieux répondre à cet engagement régional et à son objectif alimentaire national, l'Afrique du Sud se sert particulièrement des objectifs fixés par la Direction de l'alimentation, l'agriculture et des ressources naturelles³⁴⁶ (FANR), laquelle est chargée du développement agricole et régional des pays membres. Les objectifs de la FANR cherchent principalement à³⁴⁷ :

- ❖ Développer, promouvoir et harmoniser des politiques agricoles, prenant en considération l'équité de genre dans le développement des stratégies et des programmes.
- ❖ Assurer des politiques et des programmes de sécurité alimentaire durable.
- ❖ Développer, promouvoir et harmoniser les politiques de biodiversité, de sécurité sanitaire et phytosanitaire de l'agriculture et du bétail.

³⁴³ Ces relations se développent dans le cadre de la Coopération Technique Belge de l'Administration de la Coopération au Développement dans le département des Affaires étrangères.

<<http://www.izf.net/upload/Financement/BailleurInternational/Belgique.htm>>

³⁴⁴ Agence belge de coopération au développement, « Accélération du processus de restitution des terres ». L'agence belge de coopération au développement et l'information sur ses projets d'aide à la restitution et à la conservation de la propriété foncière ainsi qu'à son usage sont visibles sur le site internet :

<<http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=2>>

³⁴⁵ Southern African Development Community (SADC).

³⁴⁶ Food, Agriculture and Natural Resources

³⁴⁷ <www.sadcreview.com/direcorate_report/frreports.htm>

- ❖ Développer des mesures pour accroître la production agricole, le développement des industries agroalimentaires ainsi que le renforcement de la recherche sur la capacité agricole régionale.
- ❖ Développer, promouvoir et harmoniser des politiques et des programmes visant l'utilisation effective et durable de ressources telles que la faune, la pêche et les ressources forestières.
- ❖ Promouvoir le commerce des produits agricoles.

Enfin, au niveau continental, l'appartenance de l'Afrique du Sud au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)³⁴⁸ répond à l'intérêt de rejoindre un cadre socio-économique intégral de référence –dont d'ailleurs l'Afrique du Sud est fondatrice et promotrice- pour le développement de chacun des pays membres de l'Afrique, surtout dans le domaine économique. Les objectifs sur lesquels le NEPAD promeut ce développement portent principalement sur l'éradication de la pauvreté, la croissance et le développement durables, ainsi que sur l'intégration de l'économie africaine dans la sphère mondiale.

Pour atteindre ces objectifs, le NEPAD a porté une attention toute particulière au secteur agricole, ceci à travers le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP)³⁴⁹. L'attention du CAADP repose sur trois piliers : élargir la gestion des zones foncières et des systèmes de contrôle de l'eau ; renforcer les infrastructures rurales et les capacités commerciales pour améliorer l'accès aux marchés ; enfin, améliorer l'approvisionnement des denrées pour réduire ainsi la faim. À partir de ces faits, deux constats fondamentaux se dégagent du CAADP : (1) il définit le continent africain comme un territoire largement constitué par des personnes engagées dans l'activité agricole qui, cependant, ne sont toujours pas en mesure de garantir aux populations une alimentation adéquate et suffisante. (2) Il affirme aussi que le continent africain est l'espace où le pourcentage de la population en situation d'insécurité alimentaire et de malnutrition est le plus haut.

³⁴⁸ Le *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) est un organisme fondé en 2001 dans le cadre du trente-septième sommet de l'OUA, par les chefs d'Etat de l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Égypte, le Nigeria et le Sénégal. Le NEPAD trouve son siège à Midrand, Johannesburg, là même où le CAADP occupe ses fonctions.

³⁴⁹ *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP).

Or, le NEPAD veut faire de ces deux grands handicaps un avantage : *“It is also possible, however, to look at this food gap also as a tremendous opportunity. The existence of such large shortfalls provides a potential market for small farmers, amongst whom poverty and hunger are concentrated, to expand their output and improve their livelihoods, in turn enabling countries to reduce their import dependence. For this to happen in a situation of increasingly liberalised international markets, however, farming within the region must become more competitive and measures must be put in place to broaden food access through safety nets targeted on families who are unable to meet their food needs through the market alone”*³⁵⁰.

Dans ce sens, les objectifs du CAADP visent trois stratégies primordiales³⁵¹ :

- ❖ Prévention et capacité de réaction face aux émergences d’insécurité alimentaire.
- ❖ Assistance directe pour les personnes censées faire face à une situation d’insécurité alimentaire.
- ❖ Réalisation des programmes pour impulser la sécurité alimentaire par le biais de la production.

Les référentiels nationaux, régionaux et internationaux qu’on vient de décrire et dont l’Afrique du Sud se sert pour structurer une stratégie pour la sécurité alimentaire montrent que, dès l’arrivée de *l’African National Congress* (ANC) au gouvernement, l’insécurité alimentaire a été présentée comme un problème à résoudre. Pour autant, on ne peut pas dire qu’elle était perçue comme une priorité.

Plus concrètement, on peut dire que l’*Integrated Food Security Strategy* (IFSS) est la concrétisation des expressions élaborées par des forums internationaux et régionaux, mais qui ne trouvent leur application qu’à travers une politique et une stratégie nationale. Dans ce sens, les objectifs de l’IFSNP ne sont pas si différents de ceux qui ont été proposés dans les objectifs internationaux visant la sécurité alimentaire :

³⁵⁰ NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, NEPAD-FAO, 2002 <www.fao.org/documents/>

³⁵¹ *Idem.*

- ❖ Accroître la production nationale tout en procurant des aides aux agriculteurs.
- ❖ Améliorer le commerce et la distribution alimentaire inter et intra régionale.
- ❖ Améliorer les revenus à travers le travail et les activités génératrices de revenus.
- ❖ Améliorer l'alimentation visant un statut garanti de nutrition pour les Sud-Africains en situation d'insécurité alimentaire.
- ❖ Améliorer les réseaux de sécurité sociale et les systèmes de gestion d'émergence alimentaire.
- ❖ Mettre en valeur les systèmes d'aide institutionnelle tels que la gestion de l'information avec l'objectif d'améliorer l'analyse politique, la surveillance et l'évaluation.

On voit bien que la politique alimentaire sud-africaine se nourrit et prend forme grâce à une variété de cadres de référence proches, à savoir le FANR et le CAADP, censés avoir une intervention dans la stratégie de la politique alimentaire.

Il importe de souligner que l'attachement de la PPSA sud-africaine à des cadres de référence au niveau régional et continental soumet cette politique à un double engagement, mobiliser les objectifs nationaux ainsi que ceux des cadres régionaux. Cependant, cette dynamique d'engagements nationaux-régionaux rend encore plus floue la définition des acteurs et des secteurs qui influencent la PPSA sud-africaine.

Le FANR et la CAADP contribuent à renforcer l'idée émise depuis le début de notre recherche, à savoir : l'insécurité alimentaire se révèle autant au niveau national que régional comme problème qui est un produit de la pauvreté. En conséquence, la stratégie apportée par l'Etat et par les organisations régionales est centrée de manière presque exclusive sur l'agriculture. Certes, le continent africain peut développer l'agriculture, mais ce secteur n'est pas la seule activité possible. On voit bien que, par exemple, les opportunités de travail en Afrique du Sud ne se limitent pas à l'agriculture. Le secteur minier à Gauteng et au Limpopo ; le secteur du tourisme à Cape Town, Durban, Mpumalanga (notons que, partout en Afrique du Sud, ce secteur pourrait évoluer, surtout autour du *Golf Course* et de *Games*

reserves (Kruger Park)) ; le secteur forestier en Mpumalanga ; le secteur entrepreneurial et commercial à Johannesburg, Cape Town, Pretoria, Durban. Tous ces secteurs pourraient être développés et promus partout dans le pays et donc non seulement dynamiser et populariser les possibilités de combattre la pauvreté, mais aussi contribuer à relever le défi alimentaire du pays, à savoir l'accès aux moyens pour une alimentation convenable en quantité et en qualité. A la limite, il faudrait se poser la question de savoir pourquoi la politique alimentaire ne se sert pas avec la même intensité des secteurs proches de l'agriculture, à savoir l'élevage, la pêche, la production d'animaux comme la volaille ; ou encore d'initiatives agroalimentaires telles que la production laitière (fromage, lait, yaourt) ou d'articles comme le pain.

L'intérêt du gouvernement sud-africain à fonder sur l'agriculture la réussite de la sécurité alimentaire nationale ne semble pas encore très clair. Il nous semble tout à fait pertinent de mentionner ce point car il peut nous donner des pistes sur la dynamique sectorielle qui paraît influencer la définition de la politique alimentaire sud-africaine, on pense particulièrement à l'influence du secteur foncier présent dès le départ dans la définition de la PPSA.

Cet exemple révèle la nécessité de nous servir de l'un des outils d'analyse des politiques publiques, à savoir la dynamique *multisectorielle* qu'on tentera de développer par la suite.

1.3.3. Les politiques sectorielles : la représentation des secteurs dans la définition de la politique de sécurité alimentaire

La gamme d'acteurs/secteurs au cœur de la politique de sécurité alimentaire est très vaste. Plusieurs acteurs/secteurs, de façon directe ou indirecte, se croisent dans la dynamique de la définition et la mise en œuvre d'une politique. Ces acteurs/secteurs ne sont pas statiques et ne ressortent pas non plus toujours dans la définition de la PPSA : parfois ils s'incorporent, parfois ils sont présents mais invisibles ou peu actifs, ceci selon le *cursus* (*définition, mise en œuvre et évaluation*) de la politique même. Ce *cursus* peut être aussi défini soit par la dynamique active des acteurs/secteurs soit par leur faible visibilité.

À partir de ces faits, B. Jobert et P. Muller soulignent l'importance d'éviter de « se représenter les secteurs comme autant de territoires juxtaposés les uns aux autres et séparés par des frontières bien délimitées ». Ils soulèvent surtout la nature « variable » et la superposition ou intersection normale entre les secteurs compte tenu du fait que certains sous-systèmes de rôles appartiennent à plusieurs rôles³⁵². Il nous semble que cette observation rejoint la dynamique au moyen de laquelle la PPSA se présente et se développe en Afrique Sud. On est persuadée que la PPSA s'insère dans la dynamique de politiques sectorielles mais elle ne semble pas être nourrie par des secteurs bien définis et, surtout, elle se voit bousculée par l'entrée et la sortie des acteurs et des secteurs.

Pour essayer de mieux comprendre la façon dont l'approche des politiques sectorielles peut-être utile à la compréhension de notre cas d'étude, il faut reprendre les contributions de B. Jobert et P. Muller qui proposent d'analyser les politiques publiques en regardant la genèse sociale des politiques, tout en se demandant comment à partir d'une situation socio-économique donnée, une politique spécifique est ou n'est pas élaborée³⁵³.

Servons-nous alors du cas concret de la PPSA en Afrique du Sud. Partons de l'idée que l'insécurité alimentaire semble être perçue par ce gouvernement, la FAO et les ONG comme un problème social et économique, où la pauvreté s'affiche comme cause principale. Aussi, la difficulté d'une politique de sécurité alimentaire dans ce pays repose principalement sur le facteur « accès » ; en conséquence, les ressources financières et matérielles deviennent des éléments incontournables dans la définition d'une telle politique. L'IFSS fut, *grosso modo*, élaborée en mettant en avant ces situations. Pourtant, il convient de s'interroger sur la logique selon laquelle fonctionne l'intervention de l'Etat³⁵⁴ *vis-à-vis* des secteurs impliqués dans la PPSA et, plus important encore, comment il fonctionne face à des secteurs qui ne semblent pas bien définis et qui fluctuent durant le *cursus* de la politique (définition, mise en œuvre, redéfinition).

³⁵² B. Jobert et P. Muller, 1987, *op cit.*, p. 56

³⁵³ *Ibid*, 1987, p.54

³⁵⁴ *Idem*.

Pour cela, trois éléments clefs sont proposés par B. Jobert et P. Muller³⁵⁵ :

a) Le premier élément souligne qu'une politique sectorielle c'est d'abord une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale : c'est le « Rapport global-sectoriel (RGS).

Ici, il faudrait également considérer que « mettre en place une politique sectorielle, c'est d'abord prendre en charge les rapports entre secteur et société ou, plus exactement, c'est constituer ce RGS en un objet d'intervention publique à travers l'image que s'en font les acteurs concernés »³⁵⁶.

Par exemple, après 1994, le RGS *vis-à-vis* de la PPSA était la politique de réforme foncière. Le secteur agricole devenait alors le référentiel principal où les *commercial farmers* étaient les acteurs à cibler prioritairement car ils possédaient la ressource de la terre fertile, soit les moyens matériels pour développer les activités économiques et productives capables, en principe, de réduire l'insécurité alimentaire, surtout dans les zones rurales au moyen de la politique de redistribution foncière.

Ainsi, les *Sud-Africains pauvres* forment un vaste secteur, voire un secteur flou de la société sud-africaine où les acteurs peuvent être les chômeurs, les salariés, les familles rurales et des *exhomelands* possédant ou non de la terre. En ce qui concerne la PPSA et la réforme foncière, les pauvres des zones rurales représentent l'un des sous-secteurs les plus concernés par l'initiative de sécurité alimentaire gouvernementale.

Dans le référentiel global de la société sud-africaine, ces deux secteurs – *commercial farmers* et pauvres des zones rurales (voir point 2.4 (a)) – s'opposent. Cette opposition aurait, semble-t-il, pour origine la capacité des uns à posséder et exploiter la terre (*commercial farmers*) et l'incapacité des autres (pauvres) à en faire de même. En conséquence, l'intervention de l'État s'avère nécessaire. Il reste à suivre la perception et l'interprétation que le secteur gouvernemental (les trois sphères du gouvernement)

³⁵⁵ B. Jobert et P. Muller, 1987, *op cit.* p.52

³⁵⁶ *Ibid*, 1987, p.53

privilégie et à analyser comment le gouvernement se sert de ces deux secteurs qui sont apparemment au cœur de l'élaboration de la PPSA.

b) Le deuxième élément souligne que le rapport global-sectoriel ne peut se transformer en un objet d'intervention publique qu'en fonction de l'image que s'en font les acteurs concernés. On appellera cette représentation « Référentiel » d'une politique sectorielle parce qu'il désigne l'ensemble des normes ou des référents d'une politique. La question qui se pose alors est de déterminer comment est construit ce référentiel qui est en quelque sorte l'acte constitutif de toute politique.

L'image sociale du secteur agricole dans l'Afrique du Sud postApartheid est presque uniquement centrée sur l'activité que l'acteur *commercial farmers* développe dans le domaine agricole et, beaucoup moins, dans celui de l'élevage. Cette image sociale, où les *commercial farmers* occupent une place centrale dans l'alimentation sud-africaine, est principalement fondée sur l'extension de la propriété foncière, la capacité de production et la variété des produits alimentaires qui circulent sur le marché national. Dans le contexte des dix premières années de l'ère postApartheid, les premiers transferts fonciers, allant des *commercial farmers* vers les *désavantages historiques*, ont construit une autre image du secteur agricole, moins centrée sur l'idée que l'agriculture est le monopole des *commercial farmers*. Le gouvernement national postApartheid contribuera fortement à donner une image très généreuse du secteur agricole, à condition que la réforme foncière aboutisse. Les ONG favorables à la réforme foncière, par exemple l'AFRA ou le Comité rural de Transvaal, ont aussi contribué à construire une idée plus ample de la capacité agricole du pays, où les petits et moyens producteurs ont une place. Ces constatations nous conduisent nécessairement à nous poser quelques questions vis-à-vis des acteurs des politiques sectorielles, qu'on abordera en se servant du dernier point proposé par B. Jobert et P. Muller.

c) Le troisième élément pose la question de savoir qui est en charge de cette opération de construction du référentiel. En d'autres termes, qui est l'acteur qui va réellement élaborer l'image du système à réguler ? A partir de quels concepts, de quels cadres ? Avec quels mécanismes ? En même temps, il faut s'interroger sur le rôle joué par les acteurs dans l'élaboration des nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur.

On tentera, par la suite, de se servir de ces éléments pour essayer d'identifier et d'analyser le réseau des secteurs et d'acteurs qui, durant notre recherche, se sont manifestés et qui semblent avoir une incidence sur la façon dont la PPSA évolue.

1.3.3.1. La réforme foncière sud-africaine : la politique qui modèle le *secteur agricole* ?

En Afrique du Sud, parler de l'agriculture, c'est parler d'une activité dominée encore aujourd'hui (15 ans après les premiers élections démocratiques) par les *commercial farmers*. Elle est toujours tributaire de la propriété foncière et de sa redistribution. Des défaillances ont marqué le processus de la politique *Land Reform*, à savoir des problèmes de transfert de la terre, d'insécurité sur la propriété de la terre transférée (des *commercial farmers* vers les nouveaux propriétaires sud-africains noirs) ou achetée (aux *commercial farmers* par les Sud-africains noirs grâce aux crédits et aux aides de l'État et de bailleurs de fonds), des problèmes de management de la part des nouveaux propriétaires ainsi que des problèmes de continuité des productions des terres transférées. Ces défaillances mettent en évidence les rapports incontournables qui relie la sécurité alimentaire au foncier et, en conséquence, à l'agriculture dans ce pays.

Néanmoins, le secteur agricole sud-africain issu de la réforme foncière a élargi son réseau d'acteurs, créant ainsi des sous-secteurs dans ce domaine. Par exemple, des initiatives telles que les *house gardens*, les *communal gardens*, *small farmers*, *new farmers*, impulsent une nouvelle dynamique dans le secteur. L'inclusion de ces nouveaux secteurs permet d'avoir une image plus large de la dynamique agricole sud-africaine où de nouvelles échelles de production agricole et la mise en scène des sous-secteurs et des acteurs s'affichent. Pourtant, ils ne

convergent pas toujours dans leurs intérêts et leurs envies, notamment en ce qui concerne la propriété foncière.

La terre est, du point de vue du gouvernement national et provincial, perçue comme une ressource primordiale dans le développement d'une politique agricole et alimentaire. La question foncière devient un sujet d'analyse incontournable dans l'agriculture et la sécurité alimentaire car l'accès à la terre, son usage ou son appropriation, constituent un enjeu majeur pour organiser l'autosuffisance alimentaire. Elle représente aussi une opportunité de travail, de production et de revenu, ceci à condition d'avoir les moyens économiques, matériels et la connaissance pour la travailler et en conserver le potentiel productif. De plus, l'accès à la terre en Afrique du Sud est un enjeu historique. La dépossession des Noirs de cette ressource pendant le régime d'Apartheid a fait du foncier un problème à résoudre depuis l'arrivée de l'ANC au gouvernement. Le processus de redistribution de la terre et la réglementation de sa propriété font de cette ressource un vrai problème politique qui sera développé plus largement ci-dessous (Cf. *infra* 2 : 3 ; 3.1).

Les petits et moyens paysans ont besoin de crédits pour acheter des propriétés foncières, pour se fournir en inputs afin de développer les cultures désirées, se doter de la technologie agricole et des systèmes d'irrigation appropriés. Ils ont besoin d'une stratégie de marché qui leur permette de s'insérer dans une dynamique économique rentable. Pour répondre à ces besoins, il faut donc une politique de développement économique qui crée les moyens institutionnels et économiques nécessaires.

L'Afrique du Sud a développé plusieurs stratégies économiques qui envisagent de promouvoir le développement économique. Parmi les plus importantes on trouve le RDP, l'*Agricultural Black Economic Empowerment (AgriBEE)*, le programme *Growth, Employment and Redistribution (GEAR)*, l'*Integrated Sustainable Rural Development Strategy (ISRD)* et l'*Integrated Programme of Land Reform and Agricultural Development (LRAD)*. Ces programmes ont tous la caractéristique d'être présentés comme « intégraux », c'est-à-dire comme des programmes qui ont la capacité de s'associer avec des départements et des secteurs différents pour réaliser les objectifs proposés. De

plus, ils ont tous un objectif et une stratégie pour contribuer à la sécurité alimentaire. Pourtant, il n'est pas toujours aisé de mettre en œuvre une dynamique imbriquée et concomitante.

Chacun des acteurs et des secteurs mentionnés ci-dessus –et ceux qui émergeront par la suite- ont un rôle à jouer dans la configuration de la politique agricole et économique, puis alimentaire. Bien entendu, il est difficile de leur attribuer une place majeure ou mineure car leur position se transforme en même temps que la politique évolue. Plus important encore, on perçoit que le rôle et la place des acteurs se modifient aussi en fonction du secteur de développement auquel la sécurité alimentaire est associée. Ainsi, on verra qu'en Afrique du Sud, quand la sécurité alimentaire est liée à l'accès et à la redistribution de la terre, les institutions foncières gouvernementales nationales, les ONG et surtout les « *commercial farmers* » deviennent le cadre de référence dans l'élaboration de la politique alimentaire et sa mise en œuvre. La négociation et la configuration du sujet de la sécurité alimentaire passent par le prisme de l'accès à la terre, le processus de redistribution de la terre étant censé contribuer de manière active à l'alimentation des Sud-Africains (production, disponibilité et accessibilité).

En Afrique du Sud, la réforme foncière, telle qu'on la définira ci-dessous (Cf. *infra*, 2 : 3 ; 3.1.4-3.1.5), se fait à travers trois sous-programmes : restitution, redistribution et propriété de la terre. Le but général de cette réforme est non seulement de répondre aux injustices de la dépossession de la terre des Sud-Africains noirs suite aux *Natives Land and Trust Acts* de 1913 et 1936, mais aussi de tenir l'engagement du gouvernement de l'ANC de rééquilibrer les conditions de pauvreté des zones rurales et des ex homelands. Le principe de la réforme foncière est fondé sur l'accès à la terre, que ce soit par le biais de la restitution, de la redistribution ou de la régularisation de la propriété, selon le cas de chacun. L'accès à la terre suppose que le gouvernement sud-africain ouvre une gamme de propositions à l'attention des «désavantagés historiques ».

On verra dans la partie consacrée à l'analyse de la question de l'accès à la terre et de sa relation avec la sécurité alimentaire que la dynamique visée par le gouvernement à travers le principe de l'« accès à la terre pour la sécurité alimentaire » n'est pas toujours évidente. Ceci vient des difficultés

institutionnelles du processus de redistribution et de restitution de la terre, mais résulte aussi d'une attitude parfois passive et d'un manque de coordination entre les individus et les familles impliqués dans le processus de la réforme foncière.

Le tableau ci-dessous montre quelques-uns des acteurs qui sont impliqués dans ce qu'on a nommé l'axe sécurité alimentaire-réforme foncière (accès à la terre).

21 : Insécurité alimentaire et réforme foncière en Afrique du Sud

ACTEURS-SECURITE ALIMENTAIRE*	ACTEURS-REFORME FONCIERE**	INSTITUTIONS/ORGANISATIONS/SECTEURS***
<ul style="list-style-type: none"> ✚ DEPOSEDES DES TERRES : RESTITUTION ✚ NOUVEAUX FERMIERS : REDISTRIBUTION ✚ MOUVEMENT DES SANS TERRE 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ <i>COMMERCIAL FARMERS</i> ✚ AUTORITES TRADITIONNELLES 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ GOUVERNEMENT : NATIONAL ET PROVINCIAL ✚ <i>LAND AFFAIRS</i> ✚ AGRICULTURE ✚ <i>WATER AFFAIRS</i> ✚ LAND BANK ✚ COMMISSION DES DROITS FONCIERS ✚ <i>NATIONAL LAND COMMITTEE</i> ✚ ONG : AFRA, COMITE RURAL DU TRANSVAAL ✚ UNIVERSITES (VENDA, KWAZULU-NATAL), INSTITUTS DE RECHERCHE (INTERNATIONAL WATER MANAGEMENT INSTITUTE) ✚ BAILLEURS DE FONDS : BM, ETATS : BELGIQUE, JAPON

Source : P. Berumen, 2007. *Censés bénéficier de la réforme foncière et avoir ainsi une situation de sécurité alimentaire ; **Propriétaires de la terre ; *** Instances censées intervenir dans le processus de redistribution foncière

1.3.3.2. Le VIH/SIDA et la sécurité alimentaire

De même, un autre secteur à suivre dans l'analyse de l'élaboration de la politique de sécurité alimentaire est celui du secteur de la santé. Les instances sanitaires, surtout au niveau national, deviennent dans notre analyse un secteur d'intérêt pour deux raisons. La première met l'accent sur la nutrition et notamment sur l'éradication de la malnutrition et de la sous-nutrition. La deuxième concerne la lutte contre le VIH/SIDA. Le lien entre sécurité alimentaire et VIH/SIDA permet

en effet de mettre en lumière la nécessité pour les porteurs de cette maladie de bien se nourrir et mieux assimiler les traitements médicaux.

Un autre élément d'analyse est le rapport qui existe entre les personnes malades et la perte ou la réduction de revenu dans les foyers. Le secteur de la santé et de l'agriculture deviennent alors clairement pour le gouvernement et les ONG des alliés devant agir ensemble, l'un pour offrir les moyens médicaux et l'autre pour fournir les moyens alimentaires. Ainsi, le secteur agricole et celui de la santé cherchent à avoir un rôle complémentaire dans la politique alimentaire.

22 : Insécurité alimentaire, malnutrition, sous-nutrition et VIH/SIDA en Afrique du Sud

MALNUTRITION* SOUS-NUTRITION ³⁵⁷	VIH/SIDA*	INSTITUTIONS/ORGANISATIONS/SECTEURS**
<ul style="list-style-type: none"> ✚ POPULATION NATIONALE N'ATTEIGNANT PAS LE NIVEAU MINIMAL D'APPORT CALORIQUE TOTAL ✚ POPULATION RURALE ✚ ENFANTS DE MOINS DE 5 ANS. RSA : 12% (1994) - HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2006 ✚ FEMMES ENCEINTES ✚ PERSONNES AGEES ✚ ORPHELINS 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ POPULATION TOTALE INFECTEE PAR LE VIH/SIDA : 5,5M ✚ FEMMES EN CEINTES : 35% 5 (2005) ONUSIDA, 2006*** ✚ ORPHELINS 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ DEPART. SANTE ✚ DEPART. EDUCATION ✚ DEPART-AGRICULTURE ✚ DEPART. EMPLOI ✚ DEPART. WATER AFFAIRS ✚ ONUSIDA ✚ LABORATOIRES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX ✚ OMS-OMD OBJECTIFS 4,5 ET 6 ✚ UNICEF ✚ ONG : WORLD VISION INTERNATIONAL

Source : P. Berumen, 2007. * Acteurs censés être affectés par les conditions de malnutrition et/ou la maladie du VIH/SIDA ; ** Instances censées intervenir dans le processus de redistribution foncière ; *** ONUSIDA. Le point sur l'épidémie de sida. Décembre 2006.

³⁵⁷ Déficit qualitatif de protéines, minéraux ou vitamines. De façon générale, on sait que les besoins énergétiques alimentaires par personne et par jour sont en moyenne de 2500 cal/j. Cependant, la FAO est claire en précisant : « L'énergie alimentaire par personne, en fonction de la tranche d'âge à laquelle elle appartient et de son sexe, considérée comme suffisante pour couvrir ses besoins énergétiques en menant une vie saine et en ayant une activité physique limitée. Pour l'ensemble de la population, les besoins énergétiques minimaux représentent la moyenne pondérée des besoins énergétiques minimaux des différentes tranches d'âges et des sexes qui composent la population. Cette valeur est exprimée en kcal par personne et par jour ». La sous-nutrition est plutôt une situation qui est attachée au manque de nourriture. Une consommation en dessous de 2000 cal/j est considérée comme insuffisante sur le plan quantitatif et qualitatif pour maintenir le poids corporel et permettre une activité légère. Source : Division statistique de la FAO. *Statistiques de sécurité alimentaire*, 30 juin 2005.

Le référent sous-nutrition-malnutrition-insécurité alimentaire est plus clair si l'on considère que la variable *sous-nutrition* est surtout attribuée au manque de nourriture en termes qualitatifs. Certes, les causes de ces manques peuvent être attribuées à des circonstances différentes, cependant, la sous-nutrition dans une population est la manifestation claire d'une situation d'insécurité alimentaire. En Afrique du Sud, la politique de nutrition concerne plutôt les enfants. Elle se fait souvent dans un cadre de partenariat triangulaire : ministère de la Santé, ministère de l'Éducation et des ONG. Pourtant, l'Afrique du Sud vit une situation non seulement de sous-nutrition mais de malnutrition généralisée chez les adultes, particulièrement chez les femmes. Cependant, il n'y a pas de politique claire dans ce domaine. Ceci peut s'expliquer par le fait que la divulgation de ce problème ne se fait ni en termes de santé publique ni en termes de sécurité alimentaire (qualité/quantité). Ainsi, faim et sous-nutrition peuvent aussi passer par le biais d'une politique de santé publique.

Le ministère national de la Santé place dans son organigramme le Programme intégral de nutrition et celui de VIH/SIDA parmi les programmes stratégiques de santé. Cette branche est coordonnée par l'unité des services de santé et nutrition des femmes enceintes, des enfants et des femmes. Cette unité se sert à son tour de l'*Integrated and Nutrition Programme* ainsi que du service d'administration pour la nutrition. Enfin, trois programmes d'action se dégagent : programme de nutrition au niveau local, le programme d'accessibilité à la santé, et le programme de support pour la nutrition et le VIH/SIDA.

23 : Structure du “Department of Health” au niveau national

	Branch : strategic Health Programs		
	Cluster : Maternal, Child, Women’s Health and Nutrition		
	Directorate : Nutrition (Integrated Nutrition Program)		
	Administrative Support: Nutrition		
Community-based Nutrition Programs and Strategies	Health Nutrition Strategies	Facility-based Programs and Strategies	Nutrition and HIV/AIDS Support Program and Strategy

Source: Reproduit de l’organigramme proposé par le *Department of Health*, South Africa, 2007.

C’est à travers ces programmes de nutrition que le département de la santé se montre coopératif et actif *vis-à-vis* de la politique de sécurité alimentaire. Cependant, le moment où il cherche à relier l’*Integrated Nutrition Programme* avec les programmes d’autres départements, comme le suggère l’IFSNP, n’est pas clairement défini. On verra dans le cas particulier du Limpopo et du KwaZulu-Natal que ce manque de coordination et d’action simultanée est aussi un handicap administratif qui se reproduit au niveau provincial et local.

1.3.3.3. Les « pauvres »³⁵⁸ : le handicap de la sécurité alimentaire

Les pauvres forment notre dernier secteur de référence lié à la définition et à la mise œuvre de la politique de sécurité alimentaire. Ce référentiel se trouve parmi les plus étudiés et assimilés par les organismes internationaux, les organisations non gouvernementales et les gouvernements nationaux. L’Afrique du Sud est un exemple de ces pays ayant adopté cette conception associant sécurité alimentaire et pauvreté, qui trouve son fondement dans l’engagement dans le cadre des OMD. Le premier des sept objectifs du millénaire pour le développement cherche à engager les pays à « réduire l’extrême pauvreté et la faim ». Ceci révèle qu’il existe dans la communauté internationale une acceptation plus ou moins généralisée du fait que la précarité économique est à l’origine de certaines formes d’insécurité alimentaire. La politique nationale sud-africaine s’inscrit dans cette tendance affirmant que l’insécurité alimentaire ne peut disparaître qu’en donnant aux individus les droits d’accès dont parle A. Sen. Une illustration claire de cette conception sud-africaine de la relation pauvreté et insécurité alimentaire est donnée par le principe de l’auto-production et de l’auto-emploi. Cette notion d’auto-emploi dans les zones rurales, surtout dans les zones des *ex homelands*, se conçoit principalement comme la possibilité de produire pour assurer la subsistance alimentaire individuelle et familiale tout en ayant la capacité de cultiver un surplus pour générer des revenus et couvrir des besoins alimentaires ou complémentaires. Bien que ce schéma semble pratique et souhaitable, on verra que dans la réalité, un ensemble d’inconvénients contribuent à le rendre compliqué et parfois inopérant dans le cas de l’Afrique du Sud.

³⁵⁸ Indice numérique de la pauvreté : (1) Le taux ou indice numérique national de pauvreté représente le pourcentage de la population vivant sous le seuil national de pauvreté que les autorités du pays jugent pertinent. (2) Le taux ou indice numérique de pauvreté en milieu urbain représente le pourcentage de la population urbaine vivant sous le seuil de pauvreté en milieu urbain. (3) Le taux ou indice numérique de pauvreté en milieu rural représente le pourcentage de la population rurale vivant sous le seuil de pauvreté en milieu rural. Source : Banque mondiale. Indicateurs de développement dans le monde, 2004.

24 : Insécurité alimentaire et pauvreté en Afrique du Sud

Pauvreté-insécurité alimentaire	Institutions/organisations/secteurs
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tout Sud-africain pauvre³⁵⁹. ❖ Afrique du Sud : 30.9% (1994) (<i>Human Development Report 2006</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ONU-OMD : objectif 1 ❖ PNUD ❖ FAO ❖ Gouvernements nationaux et locaux ❖ ONG ❖ Banque Mondiale ❖ Banques de développement régionales : Banque Africaine de Développement (BAD) ❖ Organisations de développement régional : SADC

Source : P. Berumen, 2007.

³⁵⁹ Population disposant de moins d'un dollar par jour et en parité du pouvoir d'achat. D'après le document des OMD, nos acteurs principaux sont *grosso modo* toutes les personnes n'ayant pas accès aux services de base pour développer une vie pleine, au niveau intellectuel et physique.

Conclusion

La perception qu'ont les acteurs du problème de l'insécurité alimentaire en fonction de la cause qu'ils privilégient est essentielle. En fait, c'est autour de cette image perçue, par chacun des secteurs mentionnés, qu'on est en mesure de dégager plusieurs référentiels de la politique alimentaire. Cette situation multisectorielle (foncier-agriculture, santé : malnutrition, sous-nutrition et VIH-SIDA ; développement économique : pauvreté) autour de l'insécurité alimentaire nous amène à assister au déploiement de multiples définitions des critères de choix et des modes de désignation des objectifs.

Ceci démontre que la politique alimentaire est construite dans un cadre *multi-secteurs* et *multi-acteurs*, chacun d'entre eux se manifestant différemment à des moments différents, rendant très complexe le rôle que joue chacun des acteurs-secteurs et la cohérence de l'ensemble. Cet élément est fondamental dans le débat sur l'identification des priorités de l'agenda politique. Par exemple, la sécurité alimentaire s'insère dans l'agenda politique si le débat du moment se structure autour du secteur de l'agriculture ; au contraire, elle perd en visibilité lorsque les sujets relatifs à la santé publique s'imposent. Ceci répond, d'un côté, à la place que la société sud-africaine donne à chacun des secteurs concernés³⁶⁰ et, d'un autre, à la place que le gouvernement leur accorde par rapport aux priorités déjà établies dans l'agenda politique. Il se peut aussi que la place d'un secteur change dans la société ou dans l'agenda en fonction de nouvelles situations émergeant pendant le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique en question. Ainsi, le secteur de la santé devient plus visible quand au niveau national ou provincial, le problème du VIH/SIDA fait débat, les médias et les chercheurs exposent les points sur lesquels il faudrait attirer l'attention et axer la discussion. On perçoit alors que les secteurs foncier et agricole sont ceux qui permettent une *visibilité plus régulière* dans la définition, redéfinition et mise en œuvre de la politique alimentaire, due très probablement à la présence encore forte de la réforme foncière, des initiatives agricoles dans les zones rurales et des *exhomelands*.

³⁶⁰ P. Muller, 2003, *op cit.*, p. 62

Pourtant, la complexité des réseaux d'acteurs de la PPSA conduit à s'interroger, comme le suggère M. Griffon (*et al*)³⁶¹ dans son analyse sur la construction de la politique agricole, sur la capacité de la structure institutionnelle et notamment gouvernementale à mener à bien tout le processus de production de la politique alimentaire. Interrogation qui nous semble pertinente et qu'on reprendra à condition qu'au préalable, on cible les « désajustements sociaux »³⁶² et les contradictions opposant les acteurs et les secteurs qui convergent et construisent le corpus et le cursus de cette politique. Tâche qu'on entreprendra dans le chapitre suivant.

³⁶¹ M. Griffon, *et al*, 1991, *op cit.*, p. 65

³⁶² B. Jobert et P. Muller, 1987, *op cit.*, p.54

2. L'approche « multi-level governance » et la construction multisectorielle

2.1. La relation entre les instances centrales, provinciales et locales en Afrique du Sud

Le fil conducteur de notre recherche se propose d'analyser la dynamique des relations intergouvernementales du gouvernement sud-africain fondées sur le principe constitutionnel de "*Co-operative government*"³⁶³ (gouvernement coopératif) qui fonde l'approche "*multi-level governance*"³⁶⁴ (la gouvernance multi-niveau).

Les relations intergouvernementales fondées sur le principe du *Co-operative government* sont exposées dans la Constitution sud-africaine, chapitre 3, articles 40 et 41.

L'article 40 rend compte de trois piliers constitutifs du gouvernement³⁶⁵ : "*In the Republic, government is constituted as national, provincial and local spheres of government which are distinctive, interdependent and interrelated*".

Les attributions « distinctives », « interdépendantes » et « inter-liées » sont l'axe sur lequel sont fondés les principes du *co-operative government* sud-africain, exposés dans l'article 41.

1. *All spheres of government and all organs of state within each sphere must*
 - a. *preserve the peace, national unity and the indivisibility of the Republic;*
 - b. *secure the well-being of the people of the Republic;*
 - c. *provide effective, transparent, accountable and coherent government for the Republic as a whole;*
 - d. *be loyal to the Constitution, the Republic and its people;*

³⁶³ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996. Chapter 3 "Co-operative Government".

³⁶⁴ Approche proposée par Gary Marks (1992) pour expliquer la dynamique de la gouvernance et l'évolution des politiques et de l'administration de l'Union Européenne. Ian Bache et Matthew Flinders rendent compte du travail de Gary Marks à ce sujet : « [...] first used multi-level governance to capture developments in EU structural policy (...) [and] to apply more broadly to EU decision making. In developing this approach, Marks drew on insights from both the study of domestic politics an international politics ». Voir, Ian Bache and Matthew, Flinders « *Themes and Issues in Multi-level Governance* », in: *Multi-level Governance*, Ian, Bache and Matthew, Flinders (eds.), Oxford University Press, New York, 2004, p. 2

³⁶⁵ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996. Chapter 3 "Co-operative Government", article, 40 (1).

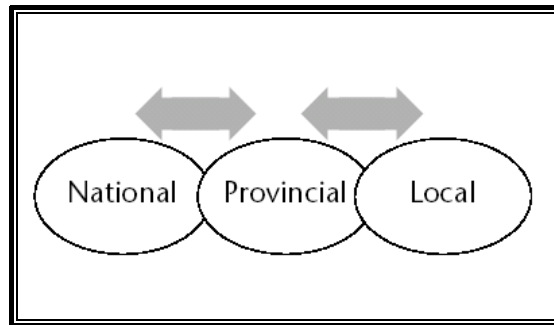
- e. *respect the constitutional status, institutions, powers and functions of government in the other spheres;*
- f. *not assume any power or function except those conferred on them in terms of the Constitution;*
- g. *exercise their powers and perform their functions in a manner that does not encroach on the geographical, functional or institutional integrity of government in another sphere; and*
- h. *co-operate with one another in mutual trust and good faith by*
 - i. *fostering friendly relations;*
 - ii. *assisting and supporting one another;*
 - iii. *informing one another of, and consulting one another on, matters of common interest;*
 - iv. *co-ordinating their actions and legislation with one another;*
 - v. *adhering to agreed procedures; and*
 - vi. *avoiding legal proceedings against one another.*

Le gouvernement sud-africain se définit lui-même comme un gouvernement coopératif fondé sur un accord selon lequel le gouvernement national, les provinces et aussi les municipalités travaillent de façon interliée (*interrelated*). La nouvelle physionomie du gouvernement sud-africain, comme l'exprime D. Darbon, cherche à définir les relations État-société : « [...] les politiques publiques réorganisent les conditions d'accès à l'espace public et donnent à l'Etat sa nouvelle physionomie »³⁶⁶.

Le diagramme ci-après présente les trois niveaux de gouvernement, les interrelations différenciées et la dynamique globale du gouvernement sud-africain.

³⁶⁶ Dominique Darbon, « Une société en travail. Réinventer le passé en Afrique du Sud », in : *L'après Mandela. Enjeux sud-africains et régionaux*, Dominique Darbon (dir.), Karthala, Paris-Talence, 1999, p. 98

25 : Dynamique gouvernementale sud-africaine



Source: Yvette Geyer, *How Local Government Works*, 2007, p. 4

Les trois cercles distinguent chacune des sphères du gouvernement (*distinctives*) ; les cercles inter-liés évoquent le rapprochement (*interrelated*) entre elles ; enfin, les flèches placées au-dessus suggèrent la fluidité avec laquelle le gouvernement national et les gouvernements provinciaux et locaux doivent agir de façon interdépendante selon les attributions et compétences qui leur sont propres³⁶⁷.

Bien que l’Afrique du Sud se définisse comme un État unitaire, la provincialisation³⁶⁸ du pays l’a mise sur la voie d’une dynamique gouvernementale de type fédérale, ce qui exige une structuration des pouvoirs à la fois avec des compétences exclusives et avec des compétences concurrentes. Face à ce double dynamisme des relations intergouvernementales, le *co-operative government* est plutôt un appel à un gouvernement qui « combine une répartition horizontale et verticale des compétences entre l’État central, les provinces et les municipalités, c’est-à-dire entre autorités géographiquement distinctes et hiérarchiquement englobées »³⁶⁹.

Le *co-operative government* « institue les principes de coopération entre le gouvernement national, les gouvernements locaux ou municipaux, de façon à

³⁶⁷ Cf. *infra* 2 : 2 ; 2.3

³⁶⁸ Raphaël Porteilla explique que « la provincialisation, avatar du fédéralisme, est conçue en Afrique du Sud par le Parti national et nombre de ses alliés directs ou indirects comme un instrument de fragmentation du pouvoir. Cette forme d’aménagement du pouvoir prend sa source dans le postulat (...) de la diversité et de l’hétérogénéité de la population sud-africaine, exprimé sur le plan territorial par la politique des bantoustans ». Voir, Raphaël Porteilla, « Le processus de recomposition de l’État sud-africain et l’empreinte des bantoustans », *Hérodote (La nouvelle Afrique du Sud)*, 3^e et 4^e trimestres, 1996, n° 82/83, p.99

³⁶⁹ David Cumin, *Unité et division de l’Afrique du Sud : L’interdépendance par la constitution*, L’Harmattan, Collection : « Interdépendance africaine : Études africaines », Paris, 2003, p. 62

garantir l'unité de l'ensemble, la supériorité du premier, la participation et l'autonomie des autres »³⁷⁰.

Par cette distinction des pouvoirs et la dispersion de compétences, le gouvernement sud-africain se rapproche de ce que Gary Marks qualifie de *multi-level governance*³⁷¹, selon laquelle les États opèrent sur plusieurs niveaux territoriaux combinés.

L'étude de la dynamique de l'État sud-africain dans la construction et la mise en œuvre des politiques nous amène à décrypter les conditions du partage du pouvoir entre les trois sphères du gouvernement. Elle oriente notre analyse vers l'influence de cette dynamique dans une politique quelconque, mais particulièrement sur celle de la sécurité alimentaire.

Notre intérêt n'est donc pas d'approfondir la structure de chacune des sphères dont le gouvernement sud-africain est composé. Il s'agit de savoir si la politique publique de sécurité alimentaire (PPSA) bénéficie de cette dynamique coopérative (voir *interrelated government*) ou si, au contraire, cette particularité est parfois un handicap pour son développement, sa définition, sa construction et sa mise en œuvre.

L'approche *multi-level governance* distingue deux modèles, à savoir le *fédéralisme*³⁷² et le *multi-territorial scales*³⁷³. Pour analyser le cas sud-africain, on se servira essentiellement des caractéristiques présentées dans le Type I qui apparaissent dans le tableau ci-après.

³⁷⁰ *Ibid*, 2003, p.42

³⁷¹ "Multi-level referred to the increased interdependence of government operating at different territorial levels, while governance signalled the growing interdependence between governments and non governmental actors", Ian Bache and Matthew Flinders, « Themes and Issues in Multi-level Governance », in: *Multi-level Governance*, I. Bache and M. Flinders, 2004, *op cit.*, p. 3

³⁷² D. Cumin explique les théories selon lesquelles l'État sud-africain devrait être constitué : « la partition du pays avec la création d'un Etat afrikaner (...) ; l'application du principe majoritaire (...) ; le partage du pouvoir ou « refus de la domination ». C'est bien sûr cette solution qui était retenue. L'objectif était « la survie de l'Afrikaner », laquelle impliquait de « partager le pouvoir sans en perdre le contrôle ». Cela signifiait trois choses : « fédéralisme », consociation », « constitutionnalisme », formes politiques adaptées à une « société plurielle ». Voir D. Cumin, 2003, *op cit.*, pp.41-42

Voir aussi ci-dessous, la section 2 : 2 ; 2.1.1, et 2 : 2 ; 2.2 où l'on passe en revue le déroulement du processus de la définition constitutionnelle pour l'unité du pays.

³⁷³ G. Marks et L. Hooghe expliquent : "An alternative form of multi-level governance is one in which jurisdictions are aligned not on just a few levels, but operate at numerous territorial scales; in which jurisdictions are task-specific rather than general-purpose". Voir, Gary Marks and Liebest Hooghe, "Contrasting Visions of Multi-level Governance", in: *Multi-level Governance*, I. Bache and M. Flinders, 2004, *op cit.*, pp.17; 20-22

26 : Types de multi-level governance

Types of multi-level governance	
Type I	Type II
General-purpose jurisdictions	Task-specific jurisdictions
Non-intersecting memberships	Intersecting memberships
Jurisdictions at a limited number of levels	No limit to the number of jurisdictional levels
System-wide architecture	Flexible design

Source: G. Marks and L. Hooghe, "Contrasting Visions of Multi-level Governance" 2004, *op cit.*, p. 17

On s'aperçoit en effet que l'activité du gouvernement sud-africain, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, engage généralement plus de deux sphères du gouvernement. Cette dynamique de relations intergouvernementales rejoint les principes du *Type I* décrits par G. Marks et L. Hooghe comme suit³⁷⁴ :

- *General-purpose jurisdiction. Decision-making powers are dispersed across jurisdictions, but bundled in a small number of packages.*
- *Non-intersecting memberships. Type I jurisdictions are characterized by non-intersecting memberships. Membership is usually territorial, as in national states, regional, and local governments, but it can also be communal, as in consociational polities.*
- *Limited number of jurisdictional levels. Type I multi-level governance organizes jurisdictions at just a few levels.*
- *System-wide, durable architecture. One does not arrive general-purpose, non intersecting, and nested jurisdiction by accident.*

Il est donc nécessaire d'appréhender les compétences et les rôles principaux attribués à chacune des sphères du gouvernement sud-africain pour interpréter la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

Ce chapitre cherche donc à étudier les trois sphères du gouvernement sud-africain et leur association différenciée pour expliquer le processus de construction

³⁷⁴ *Ibid*, 2004, pp.16-17

des politiques publiques alimentaires, ainsi que la capacité « de déclinaison » dont disposent les administrations provinciales et locales.

On se demandera si la politique gouvernementale s'insère et suit de manière systématique les principes d'interrelation et de coopération du gouvernement sud-africain. Pour cela, on se servira de la politique de sécurité alimentaire pour révéler des contradictions éventuelles entre les rôles et les attributions des sphères du gouvernement dans leurs capacités de production des politiques afin d'influencer et modifier une réalité sociale.

Or, si on considère que l'insécurité alimentaire ne se révèle comme un problème qu'au fur et à mesure de son traitement par l'engrenage de l'appareil gouvernemental, de la sphère centrale vers la sphère provinciale, on ne peut que comprendre que la notion de « sécurité alimentaire » voit son sens initial se modifier progressivement.

De fait, il faudra identifier ce que chaque sphère du gouvernement perçoit comme problématique alimentaire et comment elle construit ses représentations sociales (les secteurs ciblés du problème) pour élaborer des objectifs clairs et les intégrer dans une politique publique cohérente à l'égard des compétences des trois niveaux du gouvernement. On tentera d'identifier les acteurs et les facteurs qui participent à la « *dénaturation* » du problème et la reconstruction liée de la politique alimentaire. Pour comprendre ce processus, on fera une rétrospective de la formation du modèle *multi-governance* du gouvernement sud-africain afin de repérer les attributions accordées à chacune des sphères du gouvernement sud-africain.

2.1.1. La relation intergouvernementale : rétrospective historique

La discussion sur les relations intergouvernementales en Afrique du Sud est, semble-t-il, un exercice constitutionnel continu qui apparaît dès 1910 comme réponse au développement de la politique de la post guerre des Boers, des anciennes colonies boers, des anciennes colonies britanniques et des républiques boers qui ont existé pendant le XIX^{ème} siècle. Le système de gouvernement précédant la guerre se composait de deux parties : les colonies britanniques du Cap et du Natal fondées sur une administration centrale et locale laquelle était

contrôlée par un gouverneur nommé par Londres³⁷⁵ et les républiques boers du Transvaal et de l'État libre d'Orange lesquelles étaient considérées comme des États unitaires indépendantes³⁷⁶.

En 1910, une nouvelle loi constitutionnelle a unifié dans un ensemble souverain les colonies britanniques et les républiques Boers, tout en assurant le respect des diversités.

Plus récemment, l'Afrique du Sud post-Apartheid s'est engagée à redéfinir la composition et les fonctions de l'État. Comme l'explique D. Darbon, « [l'Afrique du Sud] s'élabore par refondation, non par rupture radicale de ses structures matérielles, mais par un bouleversement complet de ses règles du jeu et de ses critères d'identification, de sélection et d'interprétation des stratégies sociales »³⁷⁷. Cette refondation a été basée sur la restructuration des relations intergouvernementales et la redéfinition des responsabilités des différents niveaux de gouvernement par, comme le note D. Cumin, « la voie constitutionnelle de la réconciliation »³⁷⁸. Ces deux objectifs de la fin du régime d'Apartheid ont marqué largement le processus de transition démocratique en Afrique du Sud et ont été alimentés par l'idéal de la promotion de la démocratie et l'objectif de sa matérialisation dans l'amélioration de l'accès aux services, entre autres.

2.2. La sphère du gouvernement provincial

La division territoriale de l'ère d'Apartheid, qui existait encore avant les élections de 1994, trouve son origine dans plusieurs lois qui se sont succédé depuis 1910. Ces lois fixaient les espaces territoriaux ainsi que la dynamique sociale de la population sud-africaine.

Le gouvernement afrikaner, avec les lois du *Bantu Homeland Citizenship Act* –loi n°26 de 1970- et du Nations States Constitution Act –loi n°21 de 1971-, va changer les conditions juridiques et administratives des *bantoustans*. La vision du gouvernement afrikaner à l'égard des zones noires est alors portée par le principe de décolonisation interne (ceci en rapport avec le processus de décolonisation qui

³⁷⁵ Cette manière de gouvernement est connue comme le modèle Westminster.

³⁷⁶ D. Cumin, 2003, *op cit.*, pp. 35, 86

³⁷⁷ D. Darbon, « Le pays de l'arc en ciel », *Hérodote (La nouvelle Afrique du Sud)*, 1996, *op cit.*, p.6.

³⁷⁸ D. Cumin, 2003, *op cit.*, p. 83

s'est développé dans plusieurs pays du continent africain, notamment en Angola et au Mozambique en 1975) –ou de « *dénationalisation* ».

D'après Raphaël Porteilla, « cette forme de décolonisation interne, modulée et modulable, vise à inscrire définitivement l'identité ethnique dans le droit positif du développement séparé »³⁷⁹. Ces lois sont l'expression d'un gouvernement d'Apartheid qui conçoit l'Afrique du Sud comme un État multinational où la population blanche incarnerait la nation dominante³⁸⁰. Cet idéal fut mis en relief dans la nouvelle composition territoriale et de groupes humains organisée par les lois des années 1970, comme le montre le tableau ci-dessous.

27 : Population des bantoustans 1970-1980

Bantoustans	De jure	De facto		Accroissement pop. en % 1970-1980
		1970	1980	
Bophuthatswana	2 085 000	937 000	1 286 000	37,2
Ciskei	1 072 000	365 000	630 000	72,6
Gazankulu	985 000	274 678	395 766	44
KaNcwane	737 000	93 481	244 529	161,6
KwaNdebele	679 000	30 443	122 547	302,5
KwaZulu	5 495 000	2 268 574	3 033 611	33,7
Lebowa	2 350 000	1 037 964	1 461 362	40,8
Qwaqwa	1 938 000	25 189	134 137	432,5
Transkei	4 157 000	2 029 000	2 622 000	29,2
Venda	522 000	284 000	360 000	26,7

Source.³⁸¹ : R. Porteilla, 1998, *op cit.* p.70

³⁷⁹ Raphaël Porteilla, *Le nouvel État sud-africain. Des bantoustans aux provinces, 1848-1997*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 63

³⁸⁰ Une étude plus approfondie sur la *nation afrikaner* est développée par Hermann Giliomee dans son ouvrage intitulé *The Afrikaners : Biography of a people*, Hurst & Company, London, 2000. Voir particulièrement le chapitre 9 de cet ouvrage, intitulé : "The Quest for a White Man's Country", pp. 279-314.

³⁸¹ Raphaël Porteilla dans son ouvrage précise les éléments suivants qui se dégagent du tableau « populations des bantoustans 1970-1980 ». Ainsi, il signale que : « la population de chaque bantoustan est déterminée approximativement, soit *de facto*, ce qui renvoie à la population résidant réellement et de façon permanente dans le territoire, soit *de jure*, c'est-à-dire en incluant tous les Noirs du même groupe ethnique, embrassant les Noirs vivant en zone urbaine blanche, donc « tous ceux qui semblent appartenir à un groupe ethnique défini par le critère linguistique, sans prendre en considération le lieu de résidence de l'individu » [ici l'auteur montre que cette « catégorie statistique s'identifie à la classification des recensements officiels par langues maternelles (*Home languages*) qu'il reprend du Central Statistical Service, *Population Census*, report n° 02-85-01, Pretoria 1985, p.xv]. De 1970 à 1980, en raison de la politique de regroupement, chaque bantoustan reconnaît, dans des proportions variables, une augmentation de sa population *de facto*.

2.2.1. La négociation de la régionalisation (1992-1993) : un nouveau schéma de développement provincial

La définition territoriale de l’Afrique du Sud, avant les élections de 1994, proposait de passer du modèle de « régionalisation » à un modèle de « territorialisation réintégrée ». Deux objectifs étaient visés par ce changement : définir les espaces territoriaux pour les élections prévues en 1994 et mettre en place un nouvel ordre dans la disposition des pouvoirs gouvernementaux et des relations intergouvernementales. En fait, ce processus de définition du territoire et du gouvernement posait la question de l’option entre un modèle politique fédéral ou un modèle unitaire³⁸² qui serait déterminé principalement par les pouvoirs accordés aux nouvelles régions³⁸³.

Le processus du partage territorial de l’Afrique du Sud post-Apartheid a été construit à partir de conceptions très différentes. Par exemple, l’une des visions reposait sur l’idée que le partage devait être fondé sur des principes d’ethnicité, de langue, de communautés blanche et noire. La Commission de démarcation/délimitation d’États, provinces et régions (SPRs³⁸⁴), constituée en mai 1993, a conçu les nouvelles régions sud-africaines en termes d’une représentation équilibrée des secteurs politique et professionnel, mais aussi des « races » et de genre. Ces exigences de forme cherchaient à influencer le fond du processus, c’est-à-dire, faire de cette nouvelle démarcation territoriale et administrative une démarche inclusive pour tous les Sud-Africains, ce qui n’avait pas été le cas en Afrique du Sud depuis 1910.

La diversité et l’inclusion des différents secteurs se traduisaient par la participation de 26 partis au forum de décision, la Commission (spécialistes et techniciens sans appartenance politique et 13 présidents) plus l’Équipe technique d’appui (TST³⁸⁵) et un secrétariat administratif et technique. Ce dernier apportait à

³⁸² R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 399

³⁸³ Cette définition de *pouvoirs* fut soumise à débat en 1992 dans le cadre de la négociation multipartite entre l’ANC, le *National Party*, le *Democratic Party*, le gouvernement de KwaZulu et le *South African-Tswana* (SATSWA). Voir Yvonne Muthien and Meshack Khosa, “*Demarcating the New Provinces : A Critical Reflection on the Process*”, in : *Regionalism in the New South Africa*, Meshack Khosa and Yvonne Muthien (eds.), Ashgate, Durban-Pretoria, 1998, p. 23 (Les données utilisées par Y. Muthien et M. Khosa sont tirées du *Report of the Commission on the Demarcation/Delimitation of SPRs*, July 1993, Appendices B and C).

³⁸⁴ *Commission on Demarcation/Delimitation of States, Provinces and Regions*, créée en 1993 par le Conseil multipartite.

³⁸⁵ *Technical support team*.

la Commission des données techniques précises sur l'état des régions (topographie, caractéristiques écologiques, caractéristiques démographiques, santé, éducation, infrastructure, routes de transport, capacités institutionnelles et administratives)³⁸⁶. En même temps, le *Technical Committee on Constitutional Issues* (TCCI) attribuait les pouvoirs et les fonctions aux régions démarquées par la Commission.

La Commission de démarcation/délimitation de SPRs a fait usage des *public hearing* (*consultation publique*) et des propositions soumises par écrit par des groupes différents. La pratique des *public hearings* s'est déroulée à Cape Town (Western Cape), Port Elizabeth (Eastern Cape), Durban (KwaZulu-Natal), Umzimkulu (KZN) et au *World Trade Center* (Gauteng-Johannesburg). En même temps, la Commission a reçu 304 propositions par écrit et 80 représentations orales issues des différents groupes ³⁸⁷. Pendant la consultation publique, comme l'expriment Y. Muthien et M. Khosa³⁸⁸, la représentation de la population blanche fut la plus active. Par exemple, la représentation de la communauté afrikaner s'est intégrée aux groupes formés par les secteurs du gouvernement national et local, les entreprises publiques, les affaires économiques et les partis des branches nationales et locales (*National Party* et *Democratic Party*). La représentation de la population noire sud-africaine, quoique moins forte que celle de la population blanche, s'est manifestée à travers le *Border/Kei Development Forum* et le *Northern Transvaal Negotiation* qui ont rassemblé et soumis les recommandations afin de contribuer à la démarcation et la délimitation des nouvelles régions³⁸⁹.

Au niveau local, à Umzimkulu, une seule consultation publique s'est déroulée. Ce territoire avait la caractéristique d'être administré par le gouvernement du bantoustan du Transkei tout en étant enclavé dans le territoire du Natal de sorte que la nouvelle démarcation des régions hésitait à le rattacher soit au Natal soit à l'Eastern Cape.

Une position très particulière était présentée par les gouvernements des bantoustans indépendants du Transkei, du Bophuthatswana et du KwaNdebele ³⁹⁰

³⁸⁶ La démarcation territoriale régionale en Afrique du Sud, avant la nouvelle démarcation, portait sur une division territoriale et administrative de quatre provinces, quatre bantoustans indépendants et six homelands.

³⁸⁷ Y. Muthien and M. Khosa, 1998, *op cit.*, p.26

³⁸⁸ *Ibid*, 1998, p. 30

³⁸⁹ *Ibid*, 1998, pp. 26-27

³⁹⁰ L'intégration des quatre bantoustans indépendants et des six autres impliquait aussi des balancements pour les leaders de ces territoires. R. Porteilla souligne que « privés de toute légitimité internationale et disposant d'une faible crédibilité

qui proposaient que la nouvelle démarcation sud-africaine unifie leurs territoires, ce qui était très compliqué pour la Commission car ces trois bantoustans n'étaient pas contigus.

Le découpage de l'Afrique du Sud a redéfini les relations entre un nouveau pouvoir central et neuf nouvelles provinces aux pouvoirs renforcés³⁹¹.

Lors des négociations multipartites de 1993, l'ensemble de ce processus a donné lieu à un accord cherchant à déléguer l'autorité à une commission spéciale afin de définir les frontières et les pouvoirs des nouvelles provinces comme le souligne R. Porteilla : « cet accord est en fait intervenu grâce à l'entremise du *Consulting Business Movement* –CBM-, groupement d'hommes d'affaires, qui a permis de réunir toutes les parties prenantes aux négociations. L'accord final, *Regions in South Africa*, conclut au rapprochement de l'ANC et du NP [National Party] alors que l'IFP [Inkatha Freedom Party] (IFP) préférait se retirer des négociations en raison du rejet de la clause prévoyant des pouvoirs propres pour les régions »³⁹². Comme résultat de cet accord, la commission pour la Délimitation/Démarcation des États/Provinces/Régions s'est mise à redessiner la carte du découpage administratif délimitant les frontières des neuf provinces en utilisant des facteurs tels que les frontières historiques, les frontières et les infrastructures des anciennes provinces, des considérations administratives, la nécessité de rationaliser les structures existantes, la nécessité de minimiser les inconvénients, des considérations démographiques, la viabilité économique, le potentiel de développement et les réalités linguistiques et culturelles.

La recomposition territoriale a d'abord réintégré les bantoustans dans l'espace sud-africain pour former un seul État³⁹³, une seule nationalité (ceci en opposition à de la loi *Bantu Homelands Citizenship* de 1970 qui privait les Noirs de la citoyenneté sud-africaine). Deuxièmement, ces nouveaux neuf territoires ont été amenés à se redéfinir eux mêmes en termes administratifs et de pouvoir, et

interne, les dirigeants politiques des quatre bantoustans indépendants sont de plus en plus contestés à l'intérieur de leurs propres territoires, principalement sur la question de la réintégration. Dans ce contexte, les représentantes des forces politiques de ces entités tentent de négocier au mieux leur soutien aux principaux partis politiques nationaux, parfois au prix de revirements inattendus ». Voir, R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 401

³⁹¹ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 413

³⁹² R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 417

³⁹³ « Les populations des TBVC recouvrent officiellement la citoyenneté sud-africaine, le nouveau découpage provincial n'est effectif qu'au moment où la constitution transitoire entrera en vigueur le 27 avril 1994, alors qu'elle a été adoptée par l'ancien Parlement en décembre 1993 et promulguée le 28 janvier 1994 ». R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 419

aussi à se redéfinir par rapport au pouvoir du gouvernement central et des pouvoirs des gouvernements locaux.

Concrètement, le processus de démarcation territoriale devait, d'une part, servir comme carte de référence des espaces électoraux pour les élections du 27 avril 1994 ; d'autre part, elle prétendait équilibrer les conflits de dépossession de la terre, mais aussi redéfinir de nouveaux espaces territoriaux, sociaux et économiques. Ces objectifs ont conduit à la définition des provinces.

2.2.2. Les relations intergouvernementales dans la période post-Apartheid

La Constitution sud-africaine de 1996³⁹⁴ définit la répartition des compétences entre les autorités publiques. Selon Xavier Philippe³⁹⁵, elle se présente sous la forme d'un tableau à double entrée associant une répartition horizontale des compétences normatives entre trois niveaux de décision (l'État central, les provinces et les municipalités) et une répartition verticale des compétences au sein de l'État central.

La transition démocratique de l'Afrique du Sud a permis de discuter les souhaits des différentes forces politiques pour définir un modèle de gouvernement qui reflète non seulement la transition d'un gouvernement d'Apartheid à un gouvernement démocratique, mais aussi la nouvelle dynamique des relations de pouvoir entre le gouvernement central, les provinces et le niveau local.

À cet égard, deux propositions principales ont été développées : celle d'un État unitaire et celle d'un État fédéral³⁹⁶. Le *National Party* (NP) s'est prononcé pour un gouvernement provincial fort. Le NP a proposé, à l'Assemblée Constitutionnelle, de créer une agence indépendante chargée de donner les capacités nécessaires pour assurer le transfert de certaines fonctions du gouvernement national vers le gouvernement provincial. De son côté, le

³⁹⁴ Constitution de la République sud-africaine, Act 10, 1996, adoptée par l'Assemblée constituante le 8 mai 1996 et amendée le 11 octobre 1996. Promulguée à Shaperville par le Président de la République, Nelson Mandela, la Constitution est entrée en vigueur en 1997.

³⁹⁵ Xavier Philippe, « La répartition des compétences entre l'État central, l'état provincial et les municipalités : structures politiques ou administratives ? », *Revue française d'administration publique*, Janvier-mars 1998 ; n° 85, p. 16.

³⁹⁶ D'après R. Porteilla, le fédéralisme « se caractérise par un principe de participation, un principe de séparation et un principe d'autonomie, implique [...] des entités autonomes préalablement à l'établissement d'un système politique qui vise la coordination d'activités politiques de plusieurs entités collectives superposées ». Tandis que l'État unitaire, fondé

Democratic Party porteur d'un projet fédéral soutenait la proposition du NP mais suggérait que les pouvoirs provinciaux soient définis dans la Constitution pour les distinguer de ceux du gouvernement central. Le *Pan African Congress* privilégiait plutôt pour sa part un gouvernement central fort attribuant aux provinces certains pouvoirs décentralisés/délégués, sans nécessairement lister ces pouvoirs provinciaux dans la Constitution. L'ANC, plutôt favorable à un modèle centralisé, a progressivement fait évoluer sa position au cours des négociations constitutionnelles. Il a finalement proposé un système où le gouvernement provincial était associé, d'une part, au gouvernement central et, d'autre part, aux gouvernements locaux. Ces discussions multipartites ont défini les rôles et les attributions des trois sphères du gouvernement qui caractérisent une nouvelle Afrique du Sud qui ne se voulait plus un régime centralisé mais se définissait comme une mécanique dynamique de communion et de coopération intergouvernementale.

D'après Chris Tapscott, « la capacité administrative des provinces est extrêmement variable. Alors que certaines d'entre elles (Gauteng et Western Cape) s'en sortent relativement bien, d'autres telles que Eastern Cape, Northern Province [Limpopo Province] et le Mpumalanga (qui a absorbé les anciens homelands) ont peine à fournir les services les plus élémentaires. Dans certaines zones, cela a entraîné la demande d'un renforcement de l'intervention de l'État et d'une diminution des pouvoirs et des responsabilités des provinces. Une telle évolution est cependant assez improbable, car même les provinces contrôlées par l'ANC sont très attachées à leur autonomie et résisteront très certainement à toute intervention du pouvoir central »³⁹⁷.

sur la décentralisation, « décide des différentes manières de déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à des échelons politico-administratifs territoriaux ». Voir, R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 412

³⁹⁷ Chris Tapscott, « Les relations intergouvernementales dans la nouvelle Afrique du Sud », *Revue française d'administration publique*, janvier-mars, 1998, n° 85, p. 39

2.3. La répartition des compétences

2.3.1. La sphère du gouvernement central

Le pouvoir de l'État central s'exprime, premièrement, à travers le pouvoir exécutif³⁹⁸ détenu par le président de la République et le gouvernement. La Constitution attribue trois missions au Président³⁹⁹: (1) il est le chef de l'État et du gouvernement national, (2) il doit défendre et respecter la Constitution ainsi que (3) promouvoir l'unité de la nation. Le Président et son cabinet⁴⁰⁰ développent et mettent en œuvre les politiques nationales, coordonnent les fonctions des ministères et des administrations, préparent et exécutent les initiatives législatives.

Le pouvoir exécutif est constitué par le Parlement national qui est composé de l'Assemblée nationale et du Conseil national des provinces. L'Assemblée nationale⁴⁰¹ « est élue par le peuple pour garantir un gouvernement par le peuple dans le cadre de cette Constitution. Elle réalise cet objectif en choisissant le Président, en constituant un forum national chargé des questions d'intérêt public, adoptant les lois et en surveillant et supervisant l'action du pouvoir exécutif »⁴⁰². Quant au Conseil national des provinces⁴⁰³, il « représente les provinces pour garantir la prise en considération des intérêts provinciaux dans la sphère nationale de gouvernement ». Il « remplit principalement cette mission en participant à la procédure législative nationale et en constituant un forum national chargé des questions d'intérêt public affectant les provinces »⁴⁰⁴.

Xavier Philippe met l'accent sur l'importance que représente « le pouvoir juridictionnel qui constitue, en Afrique du Sud, un symbole d'unité avec à sa tête la Cour constitutionnelle. Fondé sur une structure nationale, il est chargé d'appliquer les textes nationaux, provinciaux ou municipaux »⁴⁰⁵.

³⁹⁸ Tout ce qui concerne les attributions du Président et du pouvoir exécutif est défini dans la Constitution au chapitre 5, dans les sections 83-102.

³⁹⁹ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996. Chapitre 5, article 85, paragraphe 1-3

⁴⁰⁰ *Ibid*, 1996. Chapitre 5, article 85, paragraphe 1 et 2.

⁴⁰¹ La Constitution sud-africaine définit le rôle de l'Assemblée nationale dans le chapitre 4, section 42, paragraphe 3. Pour des raisons pragmatiques, on utilisera la traduction que donne X. Philippe dans l'article référé ici.

⁴⁰² *Traduction faite par* Xavier Philippe, 1998, *op cit.*, p 17

⁴⁰³ La Constitution sud-africaine définit le rôle du Conseil des provinces dans le chapitre 4, section 42, paragraphe 4.

⁴⁰⁴ *Traduction faite par* X. Philippe, 1998, *op cit.*, p. 18

⁴⁰⁵ X. Philippe, 1998, *op cit.*, p. 19

Les actions du gouvernement national, voire central, sont les références principales car c'est à lui qu'appartient la responsabilité de définir les objectifs et les politiques qui relèvent de l'*intérêt national*. Ces objectifs et ces politiques, dans le système politique sud-africain, se traduisent en « actions » à travers les sphères du gouvernement provincial et local. On peut distinguer des compétences qui, comme la défense, la diplomatie et l'administration judiciaire, relèvent exclusivement de l'État central.

On peut par ailleurs trouver des domaines qui correspondent spécifiquement aux sphères provinciale et locale : « une série de domaines d'intérêt purement régional ou local appartiennent aux provinces ou aux communes, avec l'intervention possible de l'État en cas de nécessité. Les matières les plus nombreuses et les plus importantes, couvrant l'essentiel du champ des politiques [police, santé, éducation, culture, médias, transports, environnement, tourisme, agriculture, industrie, commerce, services publics et sociaux, développement régional, développement rural et urbain, chefferies traditionnelles, transfert de propriété...], relèvent de la compétence concurrente de l'État et des provinces »⁴⁰⁶.

Les compétences des trois sphères du gouvernement sud-africain corespondent bien à la dynamique de gouvernement multi-niveaux dont parle G. Marks (Cf. *supra* 2 : 2 ; 2.1). Reste à voir comment ses attributions et compétences sont mises en action dans la construction des politiques sud-africaines, particulièrement dans celle de sécurité alimentaire qu'on étudiera de façon plus approfondie dans le chapitre suivant (Cf. *infra* 2 : 3).

2.3.2. Les provinces et l'inter-gouvernementalité

Comme on les connaît aujourd'hui, les provinces ont été dessinées par la Constitution de 1993 et conservées presque en intégralité par la Constitution de 1996. Pourtant, quelques ambiguïtés sont présentes dans leur définition comme l'expose R. Porteilla : « le nouveau tracé des provinces sud-africaines prévu par le texte constitutionnel de 1993 et repris dans son intégralité, y compris les diverses modifications, par la constitution de 1996 met en exergue les difficultés de cette

recomposition territoriale : comment passer d'un État qui s'est structuré sur la division et la partition pour assurer sa pérennité à un État recomposé unique et souverain, comme le stipule l'article de la constitution de 1996 »⁴⁰⁷. La question posée par R. Porteilla devient intéressante du fait de l'incertitude ambiante qu'engendraient les nouvelles relations entre le gouvernement central et la nouvelle sphère du gouvernement des provinces. Cette ambiguïté résultait, d'abord, de l'intégration des bantoustans et du pouvoir qui leur était attribué, puis de la mise en scène des pouvoirs locaux (municipalités) et de leurs relations avec les provinces et le gouvernement central lui-même.

Les neuf provinces sud-africaines sont, en tant qu'institution, une reproduction de ce qu'est la sphère du gouvernement central avec à leur tête une Assemblée et un pouvoir exécutif. Xavier Philippe explique que ce pouvoir « est investi d'une double fonction exécutive : celle propre aux provinces et celle que lui assigne la Constitution au nom du gouvernement central. Cette double compétence exécutive doit être reliée, pour être comprise, aux principes du chapitre 3 de la Constitution sur la coopération gouvernementale entre les différentes autorités publiques. « [...] les conseils exécutifs des provinces possèdent un pouvoir de substitution à l'égard des municipalités lorsque celles-ci ne veulent pas ou ne peuvent pas remplir leurs obligations »⁴⁰⁸. Les provinces sont aussi constituées par un pouvoir exécutif qui se manifeste dans le Conseil exécutif. Celui-ci a la responsabilité d'appliquer la législation nationale et de définir les mesures à cet effet⁴⁰⁹.

Le texte constitutionnel de 1996 a prévu la mise en place d'un organe qui représente ces entités auprès du gouvernement central. La représentation des provinces au niveau national se fait sous le *National Council of Provinces* (NCOP). Celui-ci a pour mission de représenter les provinces afin d'assurer que leurs intérêts sont pris en compte par le gouvernement national, et de les associer au processus législatif national⁴¹⁰.

⁴⁰⁶ D. Cumin, 2003, *op cit.*, p. 63

⁴⁰⁷ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 399

⁴⁰⁸ X. Philippe, 1998, *op cit.*, p. 21

⁴⁰⁹ *Constitution of the Republic of South Africa, 1996*. Chapitre 6, article 132

⁴¹⁰ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p.439

À travers le NCOP⁴¹¹ « les constituants entendaient impliquer les provinces (et, dans une moindre mesure, le gouvernement local) dans l'élaboration de la législation nationale. Aussi, tous les projets de loi relatifs aux compétences provinciales doivent-ils être approuvés par le NCOP. Faute de quoi, la loi ne peut être adoptée par l'assemblée qu'à une majorité des deux tiers »⁴¹².

Chacune des provinces est représentée par une autorité exécutive et son Conseil exécutif (entre 5 et 10 membres) et une Assemblée provinciale. L'Assemblée discute, adopte et amende des projets de lois. Elle a la capacité légale d'initiative et de proposition de lois, sauf celles qui touchent au budget. Une autre tâche propre à l'Assemblée est celle du contrôle de l'activité de l'exécutif ; en même temps, c'est l'Assemblée qui a la faculté d'adopter ou d'amender la constitution de la province⁴¹³. De son côté, le « Premier » (ou autorité exécutive) élu par l'Assemblée provinciale a pour mission de mettre en œuvre les lois provinciales ou nationales qui portent sur les domaines de compétence des provinces sauf si la constitution ou une loi nationale prévoit le contraire. De même, l'autorité exécutive provinciale doit développer et mettre en œuvre la politique provinciale, coordonner l'administration provinciale et préparer les projets de lois (article 125 (2)).

Par ailleurs, en accord avec le principe du *co-operatif government*, comme le spécifie l'article 139 de la Constitution, l'autorité exécutive provinciale peut intervenir en cas de vacance ou de défaillance de l'administration des municipalités de sa circonscription⁴¹⁴. Ainsi, « quand une municipalité ne peut assurer correctement ses missions, l'autorité exécutive de la province dans laquelle est située la municipalité peut assumer les responsabilités de ladite municipalité

⁴¹¹ Le NCOP est intégré par dix représentants par province, issus des législatures provinciales. Chisepo J.J. Mphaisha explique "The membership of the NCOP includes nine provincial delegations. Each province has a single delegation consisting of ten delegates. Four of these delegates are special delegates comprising the Premier of the province or, if the Premier is not available, any Member of the Provincial Legislature designated by the Premier either generally or for any specific business before the NCOP; and three other Members of the Provincial Legislature. The other six are permanent delegates. The Premier, or if the Premier is not available, a member of the delegation designated by the Premier, heads the delegation". Voir Chisepo J.J. Mphaisha, "Trust Relations in the National Council of Provinces", in: *Trust in Public Institutions in South Africa*, Steinar Askvik and Nelleke Bak (edits), Ashgate, Aldershot, 2005, p. 62.

⁴¹² Ivan Crouzel, *Les municipalités en Afrique du Sud : une autonomisation à la polarisation variable*, CERI-Sciences Po, Collec. Les études du CERI, n° 93, 2003, p. 12.

⁴¹³ Il est prévu que la constitution provinciale ne doit pas être contraire à la constitution nationale ni méconnaître le principe de gouvernement coopératif ou conférer aux provinces des pouvoirs qui excéderaient ceux prévus par la constitution nationale (article 143 (2)).

⁴¹⁴ Il est prévu que cette intervention ne dépasse pas quatorze jours et une loi nationale doit encadrer la procédure de cette intervention.

principalement quand il s'agit de maintenir un niveau minimum de service public ou de maintenir l'unité économique »⁴¹⁵.

Les caractéristiques du management des structures du gouvernement provincial vont jouer un rôle très intéressant dans la définition des politiques publiques, particulièrement dans celles de sécurité alimentaire. Les attributions administratives des provinces laissent, d'une part, une large marge de manœuvre pour l'élaboration des politiques publiques, mais d'autre part, supposent une relation directe entre les provinces et le pouvoir central car le principe du gouvernement coopératif force les provinces à suivre un fil conducteur, voire un cadre de référence dans les définitions des politiques d'actions. Autrement dit, les provinces ont la capacité de planifier leur propre développement selon leurs propres capacités mais doivent le faire en lien avec le gouvernement central, ce qui permet à ce dernier de disposer d'un mécanisme d'organisation, de contrôle et d'encadrement des politiques et des objectifs. Cela s'avère en effet nécessaire puisque les MECs des provinces élues ne correspondent pas nécessairement au parti au pouvoir. Le gouvernement coopératif permet aussi au gouvernement central de demander aux provinces d'homogénéiser des politiques ou de participer au développement et d'agir dans une même direction. Mais, ces relations ne peuvent pas toujours être en équilibre. D. Cumin observe que le problème des rapports entre l'État et les provinces se pose lorsque les partis au pouvoir ne sont pas les mêmes au niveau central et au niveau provincial⁴¹⁶.

Un exemple concret de cette relation entre le gouvernement central et les gouvernements de provinces se trouve dans la politique foncière qui impose un lien de coopération en différenciant le niveau d'attribution des compétences de planification et d'exécution de cette politique. *A contrario*, la politique de sécurité alimentaire a été développée différemment. Elle fut élaborée tardivement dans le cadre du gouvernement central tandis que les gouvernements provinciaux avaient déjà peu à peu élaboré et mis en œuvre une politique alimentaire sans même disposer d'une politique-cadre émanant du gouvernement central. Cette incohérence dans le traitement de la politique de sécurité alimentaire a notamment

⁴¹⁵ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 441

⁴¹⁶ D. Cumin, 2003, *op cit.*, p. 65

permis au gouvernement de la province de KwaZulu-Natal, une fois créée la politique de sécurité alimentaire du gouvernement national, de suivre des actions de lutte contre l'insécurité alimentaire ignorant le cadre de référence national. Au contraire, le gouvernement de la province du Limpopo s'est penché sur la politique centrale et l'a tout simplement modelée aux caractéristiques de la population et aux caractéristiques économiques de la région. Très récemment le gouvernement central, à travers le *Department of Provincial and Local Government (DPLG)*, a suggéré aux gouvernements provinciaux, particulièrement à celui du KwaZulu-Natal, de prendre comme « politique *umbrella* » l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* dans l'élaboration de leurs programmes de sécurité alimentaire. Ces exemples donnent une idée de la marge de manœuvre des gouvernements provinciaux face au gouvernement central et la connexion, de plus en plus nécessaire entre eux, pour l'harmonisation des politiques et des actions.

2.3.3. La sphère du gouvernement local (municipal)

Dans le contexte sud-africain, la conception du gouvernement local trouve son origine dans les linéaments raciaux que le gouvernement d'Apartheid leur attribuait. La complexité des gouvernements locaux a mérité un traitement particulier pendant les négociations du gouvernement de transition. À cette occasion a été créé le *Local Government Negotiation Forum (LGNF)* qui a produit le *Local Government Transition Act* de 1993.

Le développement du processus de définition de l'appareil du gouvernement local, voire municipal, fut très proche de celui organisé pour les provinces. Le débat sur la définition, les attributions et le management du gouvernement local confrontait des conceptions différentes. Ces différents points de vue opposaient principalement le NP qui plaidait pour des municipalités dotées de pouvoirs importants et l'ANC qui voyait dans le gouvernement local « l'instrument d'une administration plus efficace et comme un vecteur de participation démocratique »⁴¹⁷. Le NP cherchait à gagner une présence politique dans les espaces locaux, sachant qu'il perdrait du pouvoir dans les sphères provinciales et

⁴¹⁷ I. Crouzel, 2003, *op cit.*, p. 7

dans la sphère centrale. Le *National Party* savait qu'il pouvait ainsi garder sa présence politique au Western Cape ou au Natal, d'où l'intérêt de défendre le principe des municipalités dotées de pouvoirs importants. De son côté, l'ANC cherchait à la fois à se différencier du centralisme politique et administratif du régime pratiqué pendant l'Apartheid, et à mettre les bantoustans et les townships dans des entités locales recomposées brisant l'héritage territorial des inégalités territoriales. La position de l'ANC visait d'abord à privilégier l'unité nationale, puis à fonder une relation dynamique entre les sphères de gouvernement. La Constitution sud-africaine définit finalement le gouvernement local selon les termes suivants⁴¹⁸ :

1. La sphère locale du gouvernement est constituée de municipalités établies tout le long du territoire de la République.
2. Une municipalité a le droit de gouverner, de sa propre initiative, les intérêts de sa communauté, comme cela est mentionné dans la législation nationale et provinciale.

À cet égard, I. Crouzel signale que : « la consolidation de la sphère locale s'est également traduite par le nouveau rôle qui lui a été attribué. Alors que le gouvernement local était jusque là essentiellement une agence de distribution de services, il est devenu une pièce centrale du dispositif étatique en matière de développement. Aussi, dans le cadre de la nouvelle constitution, le développement économique et social constitue-t-il non seulement un des buts essentiels, mais également un devoir de toute municipalité »⁴¹⁹. Cette mesure fut un message politique très représentatif de l'ANC pour faire comprendre que le gouvernement serait désormais traité sur la base du concept de sphères de gouvernement et non sur celui de niveaux du gouvernement⁴²⁰. L'ANC mettait ainsi l'accent sur la capacité de la sphère locale à produire des politiques et pas seulement à mettre en

⁴¹⁸ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996, Local Government, Chapter 7, Art. 151

⁴¹⁹ I. Crouzel, 2003, *op cit.*, p. 8

⁴²⁰ L'expression « niveaux du gouvernement » est utilisée pendant l'Apartheid pour marquer la centralisation du pouvoir étatique et la subordination des provinces et, surtout, des gouvernements locaux. Le terme de « sphère de gouvernement » correspond plus à l'intérêt de faire coexister des gouvernements distincts (chacun étant responsable devant sa propre législature ou conseil) dans un même projet de développement économique et social.

œuvre des politiques et des mesures prises par les gouvernements national et provincial.

La définition et la mise en œuvre du système de gouvernement local⁴²¹ ont probablement été l'une des tâches les plus compliquées pour le nouveau gouvernement. Bien qu'on ait souvent l'impression d'avoir un gouvernement local passif ou une sphère du gouvernement disposant d'un pouvoir de décision mineur dans la définition de politiques nationales, le dispositif constitutionnel présente plutôt cette sphère du gouvernement comme une structure complexe. Plus précisément, le gouvernement local a la capacité de définir sa marge de manœuvre et son évolution comme le font les sphères des gouvernements central et provincial. Cependant, le gouvernement local reste principalement lié aux lignes des politiques provinciales.

Les objets de compétence du gouvernement local, voire des municipalités, ne sont pas mineurs vis-à-vis des communautés locales⁴²². Il s'agit en effet d'assurer les services publics de base, de promouvoir le développement social et économique, de promouvoir un entourage sûr et d'encourager la communauté et les organisations sur place à s'intéresser aux problèmes et aux affaires qui les touchent de près. Pour accomplir ces tâches, la Constitution attribue aux municipalités des pouvoirs et des fonctions⁴²³ qui sont définies dans l'article 156, points 1, 2 et 5 :

1. *A municipality has executive authority in respect of, and has the right to administer*
 - a. *the local government matters listed in Part B of Schedule 4 and Part B of Schedule 5; and*
 - b. *any other matter assigned to it by national or provincial legislation.*
2. *A municipality may make and administer by-laws for the effective administration of the matters which it has the right to administer.*
5. *A municipality has the right to exercise any power concerning a matter reasonably necessary for, or incidental to, the effective performance of its functions.*

⁴²¹ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996, Chapter 7, articles 151-164.

⁴²² *Ibid*, 1996. Chapter 7, article 152

⁴²³ *Ibid*, 1996. Chapter 7, article 156

Ces trois pouvoirs lui permettent d'avoir une certaine indépendance à l'égard du gouvernement provincial. Ce qui lui donne la capacité de s'identifier comme institution politique ayant la faculté de faire des choix et d'élaborer des politiques locales si nécessaire.

Cette caractéristique permet de rejoindre l'avis de Harry H. Ballard, pour qui le gouvernement local : « est identifié comme une institution décentralisée et représentative dans un espace géographique déterminé, avec le pouvoir d'exercer ses fonctions législatives et gouvernementales »⁴²⁴. Ce qui veut dire qu'en pratique « les autorités locales ne sont pas uniquement des fournisseurs de services mais sont aussi des institutions politiques qui font des choix locaux et qui sont la voix locale. Le point clé dans la gestion du gouvernement local est de savoir comment-il aboutit à une organisation qui ne joue pas seulement l'un des rôles mais les deux rôles en interaction »⁴²⁵.

En un sens, *le local* est le terrain du concret, c'est-à-dire qu'il est l'espace où s'identifient à la fois les réalités sociales en désajustement et l'espace sur lequel il faut, à partir d'une politique publique définie, mobiliser les acteurs et les secteurs pour changer cette réalité perçue. En l'occurrence, on pense à la sécurité alimentaire, politique qui relève largement de l'engagement, de la participation et du travail intergouvernemental entre la sphère du provincial et du local, mais qui permet aussi de montrer la dynamique des relations intergouvernementales et leur lien avec les organisations non gouvernementales. On donnera des exemples plus concrets à ce sujet (dans les chapitres 5 et 6) en étudiant le cas de la municipalité de Maruleng et celui de la région Sud du KwaZulu Natal.

A contrario, le sujet de la redistribution de la terre confère au gouvernement local un rôle moins décisif pour définir cette politique. Cependant, le gouvernement local joue le rôle de facilitateur d'information concernant les conditions de propriété de la terre et des propriétaires⁴²⁶. La marge de manœuvre du

⁴²⁴ Harry H. Ballard, *Effective Decision-Making within a large local authority*, Dissertation presented for the degree of Doctor of Philosophy (Public and Development Management) at University of Stellenbosch, Stellenbosch, SA, 1994, p. 24

⁴²⁵ Steave Leach, John Stewart, *et al*, *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Macmillan, London, 1994, p.5

⁴²⁶ On précisera ce rôle dans le chapitre 3 de cette section consacré aux rôles joués par chaque sphère du gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de la distribution foncière en Afrique du Sud. Cf. *infra* 3 : 3.

gouvernement local change aussi fortement selon le secteur de développement et la politique en question.

Les caractéristiques et les attributions du gouvernement local sont décrites dans le chapitre 7 de la Constitution sud-africaine⁴²⁷. En principe, ce niveau de décision est investi d'un pouvoir exécutif et législatif qui s'exprime à travers le Conseil municipal. Ce dernier est conçu comme l'organe unique chargé d'exercer les pouvoirs réservés aux municipalités. À cet égard, X. Philippe précise que l'élection d'un président du conseil municipal (article 160) et aussi d'un comité exécutif est prévue, « mais ceux-ci apparaissent par essence soumis au Conseil municipal et ne possèdent directement aucun pouvoir propre ou dérivé »⁴²⁸. En 1998, le *Municipal Demarcation Act* est arrivé à la conclusion de la nécessité d'une redéfinition des gouvernements locaux. Redéfinir les frontières territoriales était une nécessité ainsi que l'allocation du budget pour le gouvernement local. En fait, cette redéfinition s'est plutôt traduite par un redécoupage et une diminution du nombre des municipalités, passant de 843 à 284, lesquelles ont été classifiées sous trois catégories (A, B, C) établies par la constitution⁴²⁹ :

1. La catégorie A fait référence à une municipalité qui bénéficie d'une autorité exécutive et législative exclusive dans sa juridiction. Ces sont les municipalités métropolitaines (Johannesburg, Tshwane –auparavant Pretoria- Ekurhuleni -East Rand-, Cape Town, eThekweni –Durban, Nelson Mandela -Port Elizabeth-.
2. La catégorie B définit une municipalité qui partage son autorité exécutive et législative avec une municipalité de catégorie C dans la juridiction de laquelle elle se trouve. Cette catégorie comporte 232 municipalités locales connues comme de premier niveau.
3. La catégorie C se réfère à une municipalité qui a une autorité exécutive et législative dans une juridiction qui inclut plus d'une municipalité. 41 municipalités de district appartiennent à cette catégorie.

⁴²⁷ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996. Chapitre 7, articles 151-164.

⁴²⁸ X. Philippe, 1998, *op cit.*, p. 22

⁴²⁹ *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996. Chapitre 7, Section 155.

La responsabilité de la définition territoriale des municipalités est un pouvoir attribué par la Constitution aux provinces. Ces dernières aussi ont le devoir de participer au soutien de l'administration des municipalités. Cependant, « les gouvernements nationaux et provinciaux doivent déléguer aux municipalités l'administration des affaires « qui seraient gérées plus efficacement au niveau local », si la municipalité en a la capacité. Lorsqu'une municipalité ne remplit pas ou ne peut pas remplir une obligation relative à l'application d'une législation, l'exécutif provincial peut intervenir par voie d'instruction ou en se substituant au conseil municipal. Les conditions d'une telle intervention se réfèrent au non respect des standards nationaux en matière de prestation de services, à l'existence de menaces à l'unité économique, d'atteinte aux intérêts d'une autre municipalité ou de la province dans son entier »⁴³⁰.

La tenue des premières élections locales démocratiques (1995-1996) a donné une légitimité au gouvernement local. Dans ce contexte deux organisations ont été mises au service du gouvernement local : la *South African Local Government Association* (SALGA), née en 1996, et l'*Organised Local Government Act*, votée en 1997. D'après I. Crouzel, « cette loi, requise par la constitution, a matérialisé la stratégie de l'ANC de monopolisation de la représentation du gouvernement local »⁴³¹. Pour sa part, la SALGA cherche à favoriser le développement d'intérêts spécifiques à la sphère du gouvernement local qui se manifeste à travers l'objectif principal de « représenter, promouvoir et protéger les intérêts du gouvernement local »⁴³², différenciés par rapport aux intérêts provinciaux et nationaux. Plus important encore, c'est à travers la SALGA que le gouvernement local trouve sa légitimité et un droit de représentation auprès du *National Council of Provinces* (NCOP), deuxième chambre du Parlement.

En un sens, la SALGA reste le baromètre des actions des municipalités et remet en cause l'équilibre des relations intergouvernementales des municipalités avec les provinces et la sphère nationale. Dans la dynamique des relations

⁴³⁰ C. Tapscott, 1998, *op cit.*, p. 40. Ces caractéristiques des interrelations entre la sphère du gouvernement national et provincial sont largement définies dans la Constitution sud-africaine. On trouve aussi une description représentative dans des documents du DPLG national et particulièrement dans celui du DPLG-KZN, « *Roles and Responsibilities and Interaction between Provincial Government Departments and the Local Government Sphere : A Position Paper* ». May, 2005.

⁴³¹ I. Crouzel, 2003, *op cit.*, p. 12

⁴³² SALGA

intergouvernementales, la SALGA et le *Presidential Co-ordinating Council* (PCC)⁴³³ deviennent des organes très importants pour gérer le gouvernement local. Par exemple, la SALGA est représentée par dix délégués, issus des trois catégories de municipalités, qui participent aux travaux du NCOP lorsqu'il traite de questions relatives au gouvernement local. Les relations du gouvernement local avec la sphère provinciale et nationale reposent également sur celles qu'entretient la SALGA avec des ministres nationaux (MIN) et des *members of executive council* (MEC) –connus aussi comme *Minmecs*- ainsi que des ministres provinciaux. Les *Minmecs* sont considérés comme des « structures clés des relations intergouvernementales au niveau de l'exécutif. [...] Ils existent dans chaque secteur où des pouvoirs sont partagés entre les gouvernements national et provinciaux. La SALGA est occasionnellement représentée dans ces différents Minmecs lorsqu'ils traitent de questions relatives au gouvernement local, et elle est un acteur permanent du Minmec sur le gouvernement local »⁴³⁴. En même temps, les relations entre SALGA et PCC (celui-ci intègre le Président, le ministre du Gouvernement provincial et local ainsi que les premiers ministres des neuf provinces) assurent au gouvernement local un rapprochement des hautes autorités du gouvernement central et provincial. Pourtant, le Minmec n'est pas perçu comme un mécanisme efficace car son influence dans le processus de décision concernant le gouvernement local demeure marginale, comme l'affirme I. Crouzel : « la principale faiblesse de ces Minmecs résulte du fait qu'ils n'ont pas de pouvoir de décision qui obligerait les gouvernements national et provinciaux. Leurs recommandations, prises autant que possible sur une base consensuelle, sont suivies sans grande constance, faute d'instruments juridiques qui les imposent. Ces structures servent avant tout à diffuser la politique du gouvernement central auprès des autres sphères de gouvernement »⁴³⁵.

La disposition de ces organes du gouvernement et leur relation avec le gouvernement local ont permis de donner à cette sphère du gouvernement une position plus autonome que celle qu'elle avait pendant l'Apartheid et surtout, les dispositions institutionnelles ont donné une certaine marge de manœuvre dans la

⁴³³ Le *Presidential Co-ordinating Forum* a été créée en 1999 pour remplacer le *Premier's Forum*.

⁴³⁴ I. Crouzel, 2003, *op cit.*, p. 13

construction et la mise en œuvre de politiques publiques. Cependant, il est évident que cette attribution marche plutôt bien pour les municipalités de catégorie A. Un exemple de cette catégorie est Johannesburg qui peut plus librement décider la façon d'administrer son territoire. Au contraire, une municipalité comme celle de Maruleng (Limpopo), en catégorie B, est en grande partie subordonnée aux politiques qui se dégagent de la province puis de la *Mopani District Municipality* de catégorie C.

De même, les nouvelles dispositions constitutionnelles sur le gouvernement local ont modifié les dispositions budgétaires pour cette sphère et pour l'ensemble du gouvernement. De cette façon, l'aspect fiscal rapprochait la configuration politique et territoriale décentralisée et la nouvelle dynamique des relations intergouvernementales annoncée par la Constitution intérimaire (1993) et la Constitution finale (1996). Dans ce contexte, « la constitution sud-africaine garantit donc à chaque sphère de gouvernement une part équitable du revenu national. La mise en œuvre de ce dispositif est organisée par l'*Intergovernmental Fiscal Relation Act* de 1997, qui établit le cadre de régulation fiscale intergouvernementale »⁴³⁶. Le mode d'attribution du budget aux trois sphères du gouvernement est décidé chaque année à travers une loi de partage de revenus dictée par la *Division of Revenue*. Cependant, il est révélateur de voir que le budget attribué à chaque sphère est tiré du revenu de la nation, il est accordé compte tenu des priorités budgétaires définies par le gouvernement central et est réparti ensuite horizontalement en deux composantes : la première est une allocation institutionnelle qui sert, principalement, au fonctionnement administratif des municipalités ; la deuxième est une allocation de services portant sur la délivrance des services de base aux ménages les plus défavorisés⁴³⁷.

Il est évident que les municipalités vivent une situation de dépendance économique face au gouvernement provincial et central, ce qui diminue parfois leur capacité d'action. Plus précisément, les municipalités qui se trouvent dans les zones rurales font face à ces limites, comme on a pu le constater dans la municipalité de Maruleng. Dans cette municipalité, le responsable de

⁴³⁵ *Ibid*, 2003, p.17

⁴³⁶ *Ibid*, 2003, p. 9

l'agriculture⁴³⁸ soulignait que certains projets d'agriculture étaient difficiles à développer faute de budget tout en admettant qu'il existait un effort de la part du District pour développer l'agriculture et l'infrastructure. Cette municipalité subit un lent développement, par exemple dans le secteur agricole des petits paysans et des infrastructures pour l'agriculture en général. Ce sentiment fut aussi exprimé par Mme Nzulu Pascalina Dlamini, responsable des programmes de sécurité alimentaire dans la communauté de Mount Frere⁴³⁹. Elle soulignait que : « le budget attribué pour le développement des programmes alimentaires restait mineur par rapport aux besoins réels des gens : l'accès à l'eau, les vaccins pour le bétail (l'élevage étant l'activité principale des familles dans la région), les semences [pour les projets de *house garden*], le transport pour venir à Mount Frere et vendre leurs végétaux et fruits »⁴⁴⁰.

De même, l'entretien avec Lionel Pienaar, responsable du gouvernement local de la province de KwaZulu-Natal, mentionnait que certaines municipalités ont, par attribution constitutionnelle, une marge de manœuvre plus large dans l'élaboration de politiques et la prise de décision. Pourtant, il arrive souvent que la province travaille en étroite collaboration avec les municipalités car les provinces offrent un support stratégique et administratif aux municipalités. Ceci ne fait que soutenir l'observation de Chris Tapscott qui met en évidence certaines incapacités des municipalités dans la tâche administrative, notamment des municipalités « rurales ». Tapscott mentionne qu'« en dépit des compétences nouvellement attribuées aux municipalités, de nombreuses autorités locales n'ont qu'une existence théorique. Situées au sein de régions pauvres et rurales, elles manquent tant de capacités administratives que de ressources nécessaires aux services les plus élémentaires. Dans ces conditions, les pressions en faveur de leur administration directe par les provinces deviennent considérables »⁴⁴¹.

⁴³⁷ *Ibid*, 2003, p. 10

⁴³⁸ Interview menée dans la municipalité de Maruleng, dans la province de Limpopo.

⁴³⁹ ADT à Mount Frere, responsable de la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire à Mount Frere et Mount Ayliffe, District-Municipalité Alfred Nzo dans la Province d'Eastern Cape.

⁴⁴⁰ ADT Nzulu Pascalina Dlamini. Entretien réalisé à Mount Frere, septembre 2006.

⁴⁴¹ C. Tapscott, 1998, *op cit.*, p.40

Si l'on compare ces nouveaux pouvoirs avec ceux attribués aux municipalités pendant l'ancien régime, on est en mesure de dire que les Constitutions de 1993 et 1996 ont cherché à changer le poids des relations de pouvoir des municipalités, et à les renforcer. C. Tapscott souligne le fait que la nature des municipalités était plutôt déterminée par leur relation avec les provinces, ainsi « les relations entre les niveaux provincial et local [...] suscitaient des conflits fréquents. Les municipalités étaient régies par des dispositions provinciales et non par le pouvoir central. Fonctionnant dans le cadre des principes de l' « *ultra vires* », les autorités locales n'avaient aucun pouvoir propre et n'étaient autorisées à prendre aucune initiative qui ne soit pas fondée sur des textes centraux ou provinciaux »⁴⁴². Ceci s'explique par le pouvoir qu'avait l'administrateur provincial principalement dans la production des réglementations locales. Aujourd'hui, la municipalité –ou gouvernement local- « a le droit de gouverner sous sa propre initiative les affaires locales de sa communauté, assujettie à la législation nationale et provinciale »⁴⁴³. Enfin, le gouvernement local a la responsabilité de créer une stratégie servant de linéament à chacun des officiers travaillant au niveau local. Étant donné que les attributions et les marges de manœuvre ne sont pas toujours claires dans la sphère du gouvernement local, le DPLG et la SALGA travaillent sur la manière dont ce gouvernement peut choisir un axe de développement pour sa population. On peut dire que le processus de redéfinition du gouvernement en Afrique du Sud n'est pas encore terminé, la sphère du gouvernement local remettant en cause l'efficacité de l'appareil du gouvernement sud-africain.

2.3.4. Les autorités traditionnelles

Il importe de dire qu'en Afrique du Sud un « sous niveau » du gouvernement local est reconnu, à savoir les autorités traditionnelles. Incarnations du droit coutumier, elles sont aussi reconnues comme des institutions liées au développement des actions des municipalités. La Constitution sud-africaine reconnaît, dans le Chapitre 12, le rôle des autorités traditionnelles dans le fonctionnement de la dynamique sociale, politique et de droit coutumier des communautés. En ce sens, la

⁴⁴² *Ibid*, 1998, p.37

⁴⁴³ Constitution of the Republic of South Africa, 1996. Chapter 7, article 151, paragraphe 3.

Constitution nationale considère les leaders traditionnels comme des « institutions au niveau local pour les questions qui affectent les communautés locales⁴⁴⁴.

Bien que le sujet des autorités locales en Afrique du Sud ne soit pas le sujet central de notre recherche, il convient de souligner ici quelques éléments de leur notoriété comme institutions jouant un rôle important dans les décisions communautaires. En disant ceci, on pense au rôle et au pouvoir que les autorités coutumières possèdent dans l'allocation foncière. Ceci nous intéresse particulièrement car, dans les zones rurales, l'allocation foncière est un enjeu majeur. Le rôle de ces autorités *vis-à-vis* de la politique *Land Reform* est perçue par le gouvernement comme suit :

“Large amounts of land, particularly in rural areas, fall under the effective control of traditional or tribal authorities. From a spatial planning perspective, this is a thorny problem. In most cases, the state is the legal owner of the land and the Minister of Land Affairs is the trustee with fiduciary trusteeship obligations. However, the people themselves (tribal members) are the de facto owners and are to be recognised as such in the White Paper on South African Land Policy. A key policy approach with regard to tenure reform is to separate the functions of ownership from those of governance”⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ *Ibid*, 1996. Chapter 12, article 212, paragraphe 1

⁴⁴⁵ Development and Planning Commission, National Development and Planning Commission, “Draft Green Paper on Development and Planning”, Development and Planning Commission. Doc DPC 4/99. Pretoria, 22 april, 1999. Ce document peut être consulté sur le site internet <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68918>>. Consulté le 11 février 2010.

Conclusion

Dans le système politique et d'action publique de l'Afrique du Sud, la sphère du gouvernement de référence –ou politique « *umbrella* » pour ce qui est de la définition de politiques publiques- est celle du gouvernement national. Cette sphère a la responsabilité de définir le cadre stratégique de développement économique et social pour l'ensemble du pays. Le gouvernement national a aussi la responsabilité d'assurer que le gouvernement local opère dans un cadre optimal avec des structures et des capacités adéquates lui permettant de mieux promouvoir le développement des citoyens, des communautés locales et de la nation.

De son côté, le gouvernement provincial est chargé de développer un cadre de référence qui donne l'orientation du développement économique et social pour l'ensemble de la province. Ce cadre doit avoir comme référence le *Provincial Growth and Development Strategy/Programme* (PGDP). En même temps, le gouvernement provincial a la responsabilité d'assurer et de vérifier que l'*Integrated Development Plan* (IDP) est verticalement intégré en concordance avec le PGDP⁴⁴⁶.

Dans le cadre de leurs compétences, les gouvernements national et provinciaux participent à la coordination du système des municipalités pour que celles-ci assurent l'accès aux services dans tout le pays avec la même qualité. Les relations intergouvernementales sectorielles entre la sphère nationale et la sphère locale cherchent à favoriser la décentralisation des pouvoirs, le gouvernement national cédant des fonctions et des responsabilités au gouvernement local selon les capacités à les assumer dans une logique de subsidiarité. Cet exercice est fondé en particulier sur l'idée que le gouvernement local étant la sphère la plus proche de la population, il connaît mieux leurs besoins, besoins pour lesquels le gouvernement local pourrait faire le meilleur choix pour les satisfaire.

Ces collaborations sont soulignées dans le *White Paper on Local Government* qui signale que la relation *sectorielle gouvernement national-gouvernement local* est particulièrement établie dans onze secteurs de

développement, soit : le Département des mines et de l'énergie, le Département d'art et culture, le Département du transport, le Département des travaux publics, le Département du logement, le Département de sécurité, le Département de l'eau et du forestier, le Département de l'environnement et du tourisme, le Département de la réforme foncière, le Département du commerce et de l'industrie et le Département de la santé⁴⁴⁷.

De manière pragmatique les rôles de chacune des sphères furent conçus pour travailler de façon interactive et fluide. Cette perspective interactive suggère que les trois sphères, bien que « distinctes » en raison de leur nature politique et constitutionnelle, sont appelées à une relation « interdépendante » et « inter-reliée » pour faciliter la collaboration dans la définition de politiques et leur mise en œuvre. De toute évidence, l'interdépendance entre les sphères suggère une limitation de pouvoir et de marge de manœuvre pour les gouvernements provincial et local du fait de la nature des pouvoirs concurrents et des responsabilités partagées. Ces pouvoirs concurrents conduisent à justifier le principe de coopératif government. En outre, ce principe met en lumière le fait que « les frontières entre sphères sont donc poreuses et bénéficient de ce fait au pouvoir central »⁴⁴⁸. Quelques-unes de ces caractéristiques peuvent être révélées aussi bien dans la politique de redistribution de la terre que dans la politique de sécurité alimentaire. Caractéristiques et dynamiques que l'on tentera de développer par la suite.

⁴⁴⁶ Y. Geyer, 2007, *op cit.*, p. 33

⁴⁴⁷ Y. Geyer, *How Local Government Works*, Handbook Series for Community-Based Organisations. IDASA, Pretoria, 2007, p. 34

⁴⁴⁸ I. Crouzel, 2003, *op cit.*, p. 15

3. La dimension des relations intergouvernementales et intersectorielles : l'exemple de la politique foncière en Afrique du Sud :

L'attention particulière qu'on accordera dans ce chapitre à la politique foncière en Afrique du Sud est due au constat, autant dans la littérature qu'au cours des séjours réalisés dans ce pays, de l'interrelation récurrente entre le sujet de la sécurité alimentaire et celui de la politique foncière (*Land Reform*). Ce constat nous a incitée à faire une brève révision du parcours de la politique foncière sud-africaine après 1994 pour trouver son lien avec les initiatives de sécurité alimentaire développées en particulier dans les zones rurales. Ce constat est fondé sur quatre évidences/expériences :

Premièrement, les actions des organisations non gouvernementales (AFRA) ; les études des chercheurs (Ben Cousins⁴⁴⁹, Ruth Hall⁴⁵⁰, Michel Aliber et Reuben Mokoena⁴⁵¹, Marc Wegerif⁴⁵², Ann Bernstein⁴⁵³, on pense aussi aux recherches de Thierry Vircoulon⁴⁵⁴ et Nancy Andrew⁴⁵⁵) ; les programmes des

⁴⁴⁹ Ben Cousins (edit), *Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*, PLAAS, University of the Western Cape/National Land Committee; Cape Town/Johannesburg, 2000. Ben Cousins, Tessa Cousins, Donna Hornby, et al, *Will formalising property rights reduce poverty in South Africa's 'second economy'? Questioning the mythologies of Hernando de Soto*, Policy Brief, n° 18. PLAAS, Cape Tow, South Africa, 2005

⁴⁵⁰Plusieurs ouvrages sur la question foncière en Afrique du Sud ont été écrits par cette chercheuse, à consulter sur la page web du PLAAS : <<http://www.plaas.org.za/>>. Ruth Hall, *Land and Agrarian Reform in South Africa : A Status Report 2004*, Research Report n° 20, Norwegian Centre for Human Rights-NORAGRIC-Programme for Land and Agrarian Studies. Cape Town, South Africa, 2004. Lungisile Ntsebeza and Ruth Hall (edit), *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Tow, South Africa, 2007.

⁴⁵¹ Michael Aliber and Reuben Mokoena, *Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa: The Interaction between the Land Redistribution Programme and the Land Market in South Africa: A Perspective on the Willing-buyer/Willing-seller approach*, Programme for Land and Agrarian Studies-School of Government, University of the Western Cape, Cape Town, South Africa, 2002.

⁴⁵² Marc Wegerif, *A critical appraisal of South Africa's Market-based Land Reform Policy: The case of the Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD) Programme in Limpopo*, Research Report n° 19, PLAAS, School of Government-University of Western Cape, South Africa, 2004

⁴⁵³ Ann Bernstein, *Land Reform in South Africa: A 21st Century Perspective*, The Centre for Development and Enterprise, Johannesburg, South Africa, 2005.

⁴⁵⁴ Thierry Vircoulon, « La question de la terre dans la nouvelle Afrique du Sud », *Hérodote (Tragédies Africaines)*, n° 111, quatrième trimestre 2003, pp. 99-115

⁴⁵⁵ On pense notamment à son travail de thèse doctorale. Nancy Andrew, *Réforme agraire et dynamiques sociales du conflit foncier dans les campagnes sud-africaines*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur, Université René Descartes-Paris 5-Faculté des Sciences Humaines et Sociales, juin 2005, p. 537

Voir aussi, Nancy Andrew, "Land Reform & the Rikindling of Land Conflicts in South Africa. Rural Women's Access to Land", in: *Conflicts over Land & Water in Africa*, Bill Derman, Rie Odgaard & Espen Sjaastad (edit), James Currey Ltd-Michigan State University Press-University of KwaZulu-Natal Press, Oxford-Michigan-KwaZulu-Natal, 2007, pp. 138-157

universités dans le domaine du foncier (*Programme for Land and Agrarian Studies -PLAAS*⁴⁵⁶), *School of Government (University of the Western Cape)*.

Deuxièmement, les ouvrages consultés sur la question foncière en Afrique du Sud et au Zimbabwe avaient orienté notre analyse sur l'un des acteurs les plus évoqués dans le domaine foncier et agricole dans ces deux pays, le *commercial farmer*. Malgré tout, l'idée que nous nous faisons de ce secteur restait encore imprécise. Pour nous, les *commercial farmers* s'étaient approprié la terre, mais on ne voyait pas la dimension de cette situation. Au départ, on avait en effet compris cette appropriation de la terre uniquement en termes d'espace, d'occupation physique du sol même si la littérature traitant de ce sujet montrait qu'elle concernait aussi la production alimentaire et le contrôle des opportunités de travail dans le rural. Ceci n'est devenu tangible pour nous qu'au moment de notre arrivée et de notre passage à Sekororo. L'expérience de la recherche dans une zone rurale croisant le foncier et la sécurité alimentaire nous a permis de découvrir que la sécurité alimentaire est un concept plus diffus et insaisissable qu'on ne le croit.

Troisièmement, les conditions historiques et socio-économiques dans la province de Limpopo, particulièrement à Sekororo (ex-homeland) faisant apparaître un territoire fortement marqué par les politiques territoriales d'Apartheid, où les propriétés communales, la petite propriété familiale (maison plus parcelle) et les propriétés foncières tenues par des sud-africains Blancs, majoritairement Afrikaners, sont les modèles foncier et agricole qui sont les plus développés. On se rapprochera aussi de ces éléments dans notre séjour de recherche dans la province de KwaZulu-Natal⁴⁵⁷.

Quatrièmement, le rapprochement avec la politique foncière à Sekororo a, de même, permis de travailler sur l'une des thèses importantes de notre recherche

⁴⁵⁶ Le Programme for Land and Agrarian Studies fait partie de la School of Government (University of the Western Cape), où Ben Cousins et Ruth Hall, Tessa Cousins, M. Aliber, parmi d'autres chercheurs, se sont engagés dans le développement d'études exhaustives sur la question foncière. Des articles et des publications divers peuvent être consultés sur le site web du PLAAS : <<http://www.plaas.org.za/>>

⁴⁵⁷ À KZN, on n'a pas de référence d'espace rural particulier que l'on ait visité pour mener une recherche se rapprochant des mêmes éléments qu'on a travaillés pour la province de Limpopo. La raison du manque d'exemple tangible concernant cette province est principalement liée aux difficultés que nous avons rencontrées de trouver les personnes adéquates pour nous introduire dans une communauté rurale et travailler de près sur le foncier, puis sur la sécurité alimentaire. Pourtant, on a tenté de nouer des relations avec l'une des activistes d'AFRA mais la démarche n'a pas abouti. De même, nous avons sollicité Sheryl Hendriks, de l'université de Pietermaritzburg, pour savoir si elle connaissait des personnes pouvant faire progresser notre démarche, mais la réponse fut négative.

sur les politiques publiques, c'est-à-dire la dynamique et l'interrelation des sphères du gouvernement sud-africain dans la définition et mise en œuvre des politiques alimentaires et des politiques foncières (*Land Reform*) que l'on essaiera de développer par la suite.

3.1. Les politiques foncières en Afrique du Sud de l'Apartheid au gouvernement de Thabo Mbeki

Dans l'Afrique du Sud post-Apartheid, la question foncière a rapidement pris une importance majeure dans les objectifs du gouvernement de l'*African National Congress* (ANC). Le principal intérêt de cette question était de faire valoir ce qu'étaient les droits évoqués par la Charte de la Liberté (1955)⁴⁵⁸ où l'accès à la terre se présentait comme un facteur qui divisait les Sud-africains sur le plan racial, économique et de développement. Le nouveau gouvernement avait ainsi pour mission de corriger ces différences tout en adoptant une approche d'intégration, non seulement territoriale mais aussi sociale à travers un équilibre économique où la redistribution foncière devait jouer un rôle prépondérant pour le développement⁴⁵⁹ : l'accès à la terre pour redresser les injustices de dépossession, l'accès à la terre pour permettre de développer les activités agricole, d'élevage et du tourisme. Bref, l'accès à la terre pour donner aux Sud-Africains noirs un outil économique efficace leur permettant d'améliorer leurs conditions de vie et de traiter les questions de la pauvreté, de la santé, de l'alimentation, de l'éducation, parmi tant d'autres.

C'est pour cette raison qu'il est intéressant d'utiliser la « question foncière » sud-africaine sous deux aspects : le premier, pour évoquer la politique de « *Land Reform* » en prenant l'exemple de la dynamique et de la relation des sphères du gouvernement ; le second, pour mettre en avant l'importance de la redistribution de la terre favorisant l'accès aux ressources de production alimentaire, donc facilitant la sécurité alimentaire.

En revanche, la littérature générale sur le foncier et la politique agricole en Afrique du Sud et les entretiens avec quelques fonctionnaires du Department of Agriculture and Environmental Affairs ont constitué des outils de référence pour l'étude de cas de la province de KZN.

⁴⁵⁸ Freedom Charter, adopté par le Congress of People, à Kliptown le 26 juin 1955.

3.1.1. La complexité du débat autour de la question de la propriété de la terre » : un sujet d'actualité ? Pour qui ?

La « propriété de la terre » et ses enjeux ont, au sein de chaque pays, leur propre processus, une genèse historique particulière et un ancrage singulier dans le social ainsi qu'un contexte politique, juridique et économique par rapport aux premiers énoncés.

La question de la propriété de la terre pose des difficultés aux gouvernements quant à la définition de ce qu'est une allocation de la terre juste et légale. Ces difficultés sont liées à des enjeux multiples allant de la production des denrées pour l'autosuffisance alimentaire aux questions des revenus, du prix des produits et de l'auto emploi, en passant par les tensions persistantes dans certains secteurs ruraux confrontés au manque de facteurs de production ou, tout simplement, à l'enjeu politique historique que constitue la terre dans certains pays d'Afrique Australe tels que l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe.

En ce sens, la terre est encore un sujet de débat pour deux raisons principales : la première parce qu'on peut attribuer à la terre une valeur sociale (symbolique), la seconde parce que la terre est une valeur économique.

La valeur symbolique de la terre en Afrique, en Amérique Latine ou ailleurs, se manifeste par des réseaux sociaux, comme l'exprime Archie Mafeje : « *African jurisprudence, recognized rights of possession determined by prior settlement and membership in given social groups, use rights contingent on social labour, and rights of social exchange underscored by implicit reversionary rights. For that matter, there was separation in African social thought between the soil and its possible manifestations such as crops and vegetation. Essentially, what was transferred to the user was not the soil itself but what it could produce* »⁴⁶⁰.

Dans certains pays de la région australe d'Afrique, le fait de donner une valeur symbolique ou économique à la terre a entraîné des modifications par rapport aux étapes historiques de chaque société, soit à l'époque des royaumes du

⁴⁵⁹ L'ouvrage de R. Porteilla intitulé *Le nouvel État Sud-Africain : Des Bantoustans aux Provinces, 1848-1997*, traite largement le processus de création des bantoustans, lequel révèle en même temps les étapes qui ont suivi la loi foncière par rapport à son allocation, sa valeur, son usage et son profit. R. Porteilla, 1998, *op cit*.

⁴⁶⁰ Archie Mafeje, *The Agrarian Question, Access to Land, and Peasant Responses in Sub-Saharan Africa*, United Nations-Research Institute for Social Development Paper n° 6, 2003, p. 2

Kongo ou de Mwenemutapa, soit pendant la période coloniale ou encore dans le contexte de l’Afrique indépendante. Ceci peut être illustré clairement par le cas du Zimbabwe et de l’Afrique du Sud où la terre a connu une manipulation économique et symbolique qui a marqué le destin des sociétés de cette région pendant la période d’occupation coloniale. La terre a opposé l’Africain (attaché à la terre pour ce qu’elle représente socialement) au colonisateur qui s’est approprié la terre pour faire d’elle une ressource rentable au service d’une production plus large pour le marché national et international, sans intégrer ces sociétés. Il serait naïf de penser que les sociétés africaines ne faisaient pas de la terre une source de profit. Ce qui est remis en question, c’est la manière d’agir de la part des nouveaux colons qui ont nié ou réduit, dans certains cas, la présence des Africains en tant que possédants de la terre pour se donner le droit de se l’approprier dans un sens d’appartenance (une terre qui leur donne une maison et un référent) et de l’exploiter au détriment des propriétaires originaux. Malgré la résistance et les luttes contre ce genre d’attitude colonisatrice, la légitimité de la propriété de la terre par les colons européens, en Afrique du Sud ou au Zimbabwe, a basculé vers la « légalité » à travers les lois qui ont été dictées par le colonisateur, comme on le verra avec le cas de l’Afrique du Sud par la suite.

Dans le cadre de la nouvelle Afrique du Sud, après les élections de 1994, il peut être légitime qu’un fermier blanc revendique son appartenance au sol sud-africain. Par exemple, à Tzaneen (Province du Limpopo en Afrique du Sud), Theo de Jager –un des *commercial farmers* de la zone- exprime ainsi son sentiment de ce que représente la terre pour lui et les *Boers* :

« It’s quality of life. Maybe us, the White farmers, especially the Afrikaans-speaking ones, are also a kind of a tribe on their own. Whenever other people refer to us, they talk about the “Boers.” Have you heard it? “Boers” means farmers but it’s very often meant as a kind of a degrading word but it’s because in our tradition, farming is very deeply-rooted. And without trying to brag about it, I think in Africa, as a tribe, we are the best at farming. That’s why 26 farmers could turn the agricultural economy of Zambia and if you want to thatch a roof like this with grass on the roof, I would never rent a White person to do that. We do not

have fingers for that but Black people are excellent in doing this job and they are doing it so neatly. They have a feeling for it. I think Afrikaner White farmers have a feeling for agriculture and since I was born, I always wanted to be a farmer. I went to qualify in Political Science and then in Philosophy after that. The first opportunity I had to come to the farm, I took it. And you can ask any of my friends, whether they are architects or doctors or lawyers, what are you going to do when you retire, they' all tell you I'm going to purchase a piece of land. There is something very peculiar in Africa, we have this attachment to land which you cannot explain. Hell knows what they are going to do with the land if they purchase it but everybody wants to own piece of land. Even now, I know it's high risks if I lost this land but the first thing I would do with that money, I will purchase another piece of land. I want to own it even if I don't farm, even if I farm the whole of Trichardtsdal in a joint venture but I want my own as well. You know what? The same thing lives in the hearts of African people. You ask them, what do they want dearest of them all ? They want to own a piece of land. We are all Africanists in that sense, attached to the land. I've just written an article, it has not yet been published. It will be published in two or three weeks in the Farmers' Weekly to say why, what is this issue with land. It's not in Europe. I have never encountered it in Europe or even in Asia. People are not so serious about the ownership of a piece of land, yes, the utilisation of it but ownership. I have seen it in Latin America. I think, in our case, it must have something to do with religion. We believe we've been made from soil, from dust, maybe we think it's from this particular soil and in ritual African philosophy, ritual African religion, they also have this legend about the Origin of Man and that legend Man was also made from soil". ⁴⁶¹

Un fermier blanc dans cette position réclame donc la légitimité de se sentir chez-lui car il s'est enraciné. Il se sent aussi attaché à cette terre car elle fait aussi partie de son histoire. De l'autre côté, un Sud-africain Noir qui a été relégué dans les bantoustans, dans des terres arides, réclame la légitimité de reprendre ce qui lui

⁴⁶¹ Entretien réalisé avec le Dr T. de Jager à Trichardtsdal, Sekororo, dans la province du Limpopo, Afrique du Sud. 1^{er} mai 2006. Voir l'ensemble de l'entretien dans la section *Annexes*.

a été enlevé. Ils réclament aussi ce qu'ils auraient pu faire avec leurs terres lorsqu'ils regardent ce que les Blancs ont réussi avec leurs propriétés.

Maria Kgabo⁴⁶², femme sud-africaine Sotho à Sekororo, se souvient du temps où sa famille et leur communauté ont été confinées sur des terres éloignées et arides. Au cours de nombreux entretiens dans lesquels fut abordée l'ère de l'Apartheid, elle relatait que la communauté dont elle faisait partie vivait dans des terres productives dont elle se servait pour développer l'agriculture et le bétail, activités liées à la dynamique socio-économique du groupe. Contraints de recommencer leurs activités dans les nouveaux emplacements territoriaux, ils n'y trouvèrent plus les mêmes ressources naturelles, l'accès à l'eau et à la terre productive, pour développer leurs activités socio-économiques de base, à savoir l'élevage et l'agriculture.

Ces exemples ne font qu'amplifier la disproportion des avantages d'une économie développée par les *commercial farmers* et celle des Sud-Africains noirs. En conséquence, la variable « appartenance » à la terre devient un symbole important à défendre par chacun des acteurs impliqués. Ceci accentue la nécessité d'une politique foncière en Afrique du Sud. D'où l'intérêt du gouvernement post-Apartheid à établir des mécanismes et des liens institutionnels permettant d'agrandir le cercle des propriétaires fonciers pour mettre en route une dynamique économique et rurale plus intégratrice.

Le débat du foncier en Afrique du Sud oppose des opinions bien structurées. D'un côté, les *commercial farmers* qui, face à la nouvelle politique foncière, réclament leur *natural feeling* à développer l'activité de l'agriculture ainsi que leur droit naturel (capacité, savoir et destin divin) à posséder la terre. D'un autre côté,

⁴⁶² Maria Kgabo est une femme Sotho qui nous a accueillie chez-elle pendant notre stage de recherche à Sekororo, dans la province du Limpopo. Maria Kgabo est surtout une femme à qui nous devons l'expérience d'approcher et d'apprécier les gens et l'espace rural de Sekororo. Cette rencontre fut possible grâce à Dominique Rollin, qui était chercheur à l'IWMI-South Africa. À présent, il est Directeur adjoint à l'UMR G-EAU "Gestion de l'Eau, Acteurs et Usages", au CIRAD, à Montpellier.

C'est à lui que nous devons l'opportunité de nous être rendue à Sekororo, dans le village d'Enable, où Maria Kgabo habite et développe, au sein de World Vision International, des activités au service de ce village et des villages voisins au Sekororo. Maria Kgabo est une femme très appréciée dans sa communauté pour son engagement en faveur des femmes porteuses du VIH et /ou malades du SIDA ; elle s'occupe de la mise en œuvre des campagnes pour la prévention de cette maladie. De même, elle travaille dans la promotion des activités économiques (*house gardens*, *communal gardens*, *poultry*, couture) parmi les femmes de la région. Maria Kgabo a été élue « *Women of the Year 2000* » pour toutes ces activités avec les femmes de cette zone rurale. Avant de décider de consacrer son temps et sa vie à ces activités, elle était professeur des écoles primaires dans les zones rurales de bantoustans. À l'heure actuelle, Maria Kgabo est chargée de coordonner des activités pour prévenir le SIDA, non seulement en Afrique du Sud, mais aussi dans toute l'Afrique Australe, et plus précisément dans la région de la SADC.

les dépossédés, ou désavantagés qui cherchent (dans le contexte de la nouvelle politique foncière) à faire valoir leur droit à ne pas être exclus de la dynamique économique du secteur agricole et alimentaire, à ne pas être exclus du droit à posséder les ressources pour participer de cette dynamique (la terre, l'eau, la technologie, le savoir, les marchés) ainsi que leur droit à obtenir compensation et réparation des injustices subies durant l'Apartheid.

De nombreux éléments sont présents dans la formulation de la politique foncière en Afrique du Sud, mais la variable du droit d'accès à la terre ou du droit de participer à la dynamique économique, fondé sur l'accès à la terre pour tous ceux qui le désirent, est devenue l'un des enjeux majeurs. En fait, la vision des uns et des autres ne varie pas radicalement. Les *commercial farmers* (blancs) comme les dépossédés (noirs) du foncier cherchent à faire de la terre leur moyen de développement. Seules les priorités sur son usage changent, mais ces dernières sont aussi le résultat de l'histoire qui se caractérise par des développements et des rôles différents joués par les uns et les autres.

Pour essayer de mieux comprendre ces ambivalences, il convient de présenter quelques idées sur la notion de la propriété foncière, que l'on développera par la suite.

Tout d'abord, pour aborder le débat foncier⁴⁶³ qui est mené en Afrique du Sud, il nous faut définir ce qu'est la propriété de la terre. Le débat post-Apartheid du *Land Reform Programme* situait le sujet autour de deux principes : celui du redressement des injustices de la dépossession foncière commises au cours du

⁴⁶³ Quand on entend parler de la « question agraire », la terminologie utilisée par les auteurs dans différentes disciplines varie souvent. C'est le cas notamment des termes et expressions relatifs à la notion de « propriété de la terre ». Par exemple, en anglais, les termes qui se dégagent de la jurisprudence qui règle le « système agraire de la propriété de la terre » sont « *ownership over land* » et « *land as property* ». A. Mafeje signale que « ces deux concepts font référence à quelques portions délimitées du *solum* physique en octroyant juridiction ainsi que le contrôle exclusif de la part du propriétaire ». Ceci constitue ce qu'on appelle en anglais le « *land system* ». D'autres auteurs jugent pertinent d'employer l'expression de « *tenure land* » comme synonyme des deux précédentes que l'on vient d'évoquer. Chez les francophones, le mot le plus convenable pour la notion de « propriété de la terre » est « foncier ». Ainsi, la propriété foncière est un terme qui, dans un sens strict, suppose la possession d'un fond de terres. Si de cette définition on dégage le terme « fond », on trouve là le sens juridique de la propriété foncière qui signifie « ce qui appartient à la matière, au contenu essentiel du droit et de tout acte juridique ». Ceci donne lieu au terme « question foncière » plus quotidien dans le langage français pour désigner ce qui se réfère à « la propriété de la terre ». Le terme « propriété de la terre » est souvent employé par les chercheurs dans leurs travaux académiques, mais quand il s'agit de faire référence à la terre et à ses engagements juridiques, il est plus convenable d'employer le terme « foncier ». Certains auteurs développent également le sujet en termes de « propriété de la terre » pour faire référence à l'affectation de la terre. Enfin, il faut préciser que l'usage du terme « propriété de la terre » est principalement utilisé pour faire référence aussi bien à la terre destinée à l'agriculture (toute dimension confondue) qu'à celle destinée à l'habitation. Bien évidemment, on se servira de ces trois termes français pour développer le sujet sauf dans quelques exceptions où il est nécessaire de l'exprimer en anglais, surtout sachant qu'en Afrique du Sud et au Zimbabwe on utilise la jurisprudence britannique.

régime d'Apartheid ; et celui de la redéfinition de la propriété de la terre pour l'insérer dans un plan de développement économique et social.

Il faut envisager deux concepts principaux : « réforme agraire » et « (re)distribution » de la terre.

La « réforme agraire » est conçue comme un instrument juridique pour la distribution et la propriété de la terre. C'est dans ce cadre que l'on devrait concevoir l'origine des politiques foncières.

Une réforme de ce type ne concerne pas uniquement les paysans possédants, les dépossédés ou les paysans salariés, mais aussi les grands propriétaires de cultures, les entreprises de l'alimentation, les organisations internationales et non gouvernementales, les institutions gouvernementales, etc., pour ne mentionner que quelques-uns des acteurs/secteurs impliqués. Cette diversité d'acteurs suppose nécessairement des intérêts et des avis différents sur la propriété foncière, d'où la complexité de mettre en forme et en œuvre la politique de redistribution de la terre. On verra que cette complexité s'est révélée à travers les révisions du processus de formalisation du programme *Land Reform* en Afrique du Sud.

À cet égard, Lavigne Delville, Toulmin et Traoré précisent que : « la question foncière se caractérise ainsi par une prolifération de normes et d'institutions d'origines différentes, et qui revendiquent un pouvoir foncier. La gestion foncière n'est pas tant le fruit de prérogatives claires d'instances fondées sur ce rôle (qu'elles soient d'origine coutumière ou étatique), que la résultante d'un jeu complexe, où différents pouvoirs (y compris la chefferie administrative, voire même les politiciens) tentent de s'imposer comme instance de gestion foncière et sont mobilisés par les protagonistes de façon opportuniste »⁴⁶⁴.

La définition de Lavigne (*et al*) nous renvoie inévitablement au cadre juridique auquel se réfèrent les droits d'accès à la terre⁴⁶⁵.

⁴⁶⁴ Philippe Lavigne Delville, Samba Traoré et Camilla Toulmin, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques*, Karthala- Saint-Louis, Université de recherche et développement, Paris, 2000, p. 27

⁴⁶⁵ On perçoit ainsi l'influence de l'expérience coloniale du côté de l'Afrique francophone dont la tradition juridique de référence est celle du Code civil français tandis que du côté de l'Afrique anglophone, la référence se trouve dans la « *Common Law* ». Ce qui les distingue l'une de l'autre, c'est que « l'une [tradition juridique francophone] tend à la codification et [à] la standardisation des lois, et voit tout particularisme comme une menace pour l'intégrité nationale, alors que l'autre [tradition juridique anglophone] s'appuie sur la jurisprudence et l'interprétation en fonction des contextes locaux et est d'application plus flexible ».

De ce fait, la « *Common Law* » était la base de l'« *indirect rule* » qui laissait davantage de pouvoir aux élites coutumières locales. Ainsi, dans le cas de l'Afrique du Sud, les chefs traditionnels ont reçu, à travers les lois de

Il est pertinent de remarquer que, même s'il existe une catégorisation juridique qui a été appliquée à certains territoires, en Afrique cela ne veut pas dire que celle-ci a été suivie à la lettre. Cela s'explique, comme l'expriment Lavigne Delville (*et al*), parce qu' « au-delà des différences de conceptions juridiques, tous les pays partagent finalement une même histoire politique : une phase de domination coloniale où les intérêts de la métropole ont largement déterminé le degré d'application de la législation métropolitaine et les réinterprétations successives des règles « coutumières » ; une trajectoire de construction de l'État post-indépendance, où le contrôle de la terre et des ressources par l'État était censé permettre un développement économique rapide et rationnel et qui a été renforcé par les nouvelles élites au pouvoir »⁴⁶⁶.

Les observations de ces auteurs rejoignent la vision portée par les nouvelles élites au pouvoir de l'Afrique du Sud post-Apartheid, où la terre est perçue comme un outil de stabilisation politique (à travers une politique de redistribution foncière) et de continuité économique (à travers un schéma de production rentable).

3.1.2. La politique foncière : une rétrospective des lois foncières de la période de la colonisation à l'Apartheid

Le processus de possession et de dépossession de la *terre* dans l'histoire en Afrique du Sud a nécessairement influencé le cadre politique et économique de la population sud-africaine et la « construction » même de la nouvelle *South Africa* depuis 1910.

L'importance qu'attribue aujourd'hui le gouvernement de l'ANC à la terre est issue d'une série de lois coloniales raciales illustrées par le déplacement et la ségrégation des Noirs par les Blancs depuis 1913 et plus particulièrement depuis 1958.

Pour essayer de mieux comprendre le processus suivi actuellement en Afrique du Sud, la revalorisation idéologique et économique de la propriété de la

ségrégation raciale des années 1970 et 1980, des droits coutumiers sur la propriété de la terre et sa gestion sur les territoires des bantoustans, le gouvernement central restant toutefois le décideur et le propriétaire de ces terres. Voir, P. Lavigne Delville, *et al*, 2000, *op cit*.

⁴⁶⁶ P. Lavigne Delville, *et al*, 2000, *op cit.*, p.20-30.

terre et la politique parallèle de sécurité alimentaire qui l'accompagne, on fera une brève rétrospective historique.

À partir de 1913 et jusqu'à la décennie 1980, différentes lois se succèdent dessinant une nouvelle carte foncière socio-raciale et socio-économique de l'Union sud-africaine.

La *Natives Land Act* de 1913 fut la première loi foncière votée par les « autorités blanches ». Elle déterminait que 7% du territoire était réservé aux Africains et leur interdisait d'acquérir ou de louer de la terre en dehors des « *scheduled natives areas* », lesquelles ont subséquemment donné naissance aux bantoustans.

En 1936, une seconde loi, la *Native Trust and Land Act*, confirmait la politique de ségrégation foncière de 1913 en appliquant des restrictions à la propriété de la terre pour les Sud-Africains noirs. Elle prévoyait aussi l'augmentation des territoires attribués aux Sud-Africains noirs, passant de 7% à 13% en vue d'éliminer différentes formes d'occupation des terres par les Noirs hors du territoire de ces réserves⁴⁶⁷. Cette augmentation du territoire a également été perçue comme une manière de compenser l'absence du droit de vote des Noirs au parlement.

L'adoption par le gouvernement nationaliste du *Group Areas Act* en 1950 a vraiment lancé un message clair de rupture socio-économique entre les Blancs et les Noirs sud-africains. En effet, cette loi prévoyait le prolongement de la ségrégation, laquelle a commencé à se manifester par la loi sur l'enregistrement racial, le *Population Registration Act*⁴⁶⁸.

Ensuite, en 1951, le *Prevention of Illegal Squatters Act* et, en 1953, le *Reservation of Separated Amenities Act* facilitaient l'expulsion des Africains ne résidant pas dans les réserves. Ces lois « ont légitimé le déplacement des personnes et la démolition de leurs maisons sans préavis, tout en ségrégant l'utilisation des infrastructures publiques. En conséquence, la densité de population dans les homelands passait à une moyenne de 151 personnes par kilomètre carré alors que

⁴⁶⁷ Sam Moyo, « La nouvelle question paysanne au Zimbabwe et en Afrique du Sud », in : *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXIe siècle : l'avenir des sociétés paysannes et la reconstruction du front uni des travailleurs*, Samir Amin (dir.), Ed. Les Indes Savantes ; Paris, 2005, p. 152

⁴⁶⁸ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 457.

la densité de population dans le reste de l’Afrique du Sud n’était que de 19 personnes par kilomètre carré »⁴⁶⁹.

Bien que les lois du nouvel ordre socio-racial et socio-économique laissent percevoir la prégnance du gouvernement sud-africain, cela ne signifie pas que la société sud-africaine noire restait passive face à ces actes. L’une des manifestations politiques et sociales de résistance les plus importantes des Sud-Africains noirs fut celle de la *Freedom Charter* (1956) qui déclarait : “*The Land Shall be Shared Among Those Who Work It !*”. Cette Charte fut la réponse de l’ANC, de la population noire et de tous ceux (Sud-Africains) se prononçant contre ces lois ségrégationnistes fondées sur les restrictions d’accès à la terre. D’après Nelson R. Mandela, « [La Charte de la Liberté] exalte l’abolition de la discrimination raciale et l’établissement de droits égaux pour tous. Elle accueille tous ceux qui acceptent la liberté de participer à la création d’une Afrique du Sud démocratique et non raciale. Elle réunit les espoirs et les rêves du peuple et joue le rôle d’un projet pour la lutte de la libération et l’avenir de la nation »⁴⁷⁰.

La *Freedom Charter*, parmi d’autres sujets, soulevait la problématique de la propriété de la terre et de l’insécurité alimentaire :

- *Restrictions of land ownership on a racial basis shall be ended, and all the land re-divided amongst those who work it to banish famine and land hunger ;*
- *The state shall help the peasants with implements, seed, tractors and dams to save the soil and assist the tillers ;*
- *Freedom of movement shall be guaranteed to all who work on the land ;*
- *All shall have the right to occupy land wherever they choose ;*
- *People shall not be robbed of their cattle, and forced labour and farm prisons shall be abolished.*

⁴⁶⁹ S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 152

⁴⁷⁰ Nelson Mandela, *Un long chemin vers la liberté*, Fayard, Paris, 1995, p.186

Cependant, cette Charte n'a guère changé la politique officielle d'Apartheid de 1948⁴⁷¹. L'une de ses expressions fut la *Bantu Areas Land Regulation* de 1959. La loi de 1959 était le point de départ du développement séparé matérialisé par la territorialisation ethnique qui prendra forme dès 1963 avec l'organisation du premier bantoustan prototype⁴⁷², avec des institutions administratives et politiques imposées par le gouvernement central, associées à une vie politique et juridique exercée par les autorités locales.

La *Bantu Areas Land Regulation* visait le renforcement du contrôle des populations noires par une légalisation de la division ethnique et l'installation des Autorités Territoriales⁴⁷³, qui restaient sous la tutelle de Pretoria en attendant de devenir indépendantes. Le gouvernement nationaliste a justifié juridiquement cette loi selon l'argument suivant⁴⁷⁴ : « *Considérant que les peuples bantous de l'Union sud-africaine ne constituent pas un peuple homogène, mais forment des entités nationales séparées sur la base de la langue et de la culture ; considérant qu'il est souhaitable pour la richesse et le progrès desdits peuples qu'ils obtiennent la reconnaissance des différentes entités nationales et qu'ils obtiennent le développement graduel, à l'intérieur de leurs propres zones, d'entités autonomes sur la base du système de gouvernement Bantou...* ⁴⁷⁵ ».

La matérialisation de la loi de 1959 s'est accentuée avec le *Transkei Constitution Act* (1963) qui déclarait le territoire du Transkei comme un espace autonome et un espace de gestion où les structures traditionnelles étaient confirmées au niveau local alors qu'au niveau territorial, l'Autorité Territoriale se transformait en *Transkei Legislative Assembly*⁴⁷⁶.

Plus tard, issu de la loi de 1936, le *South African Native Trust* fut conçu comme un organisme public chargé de prévoir l'augmentation des territoires

⁴⁷¹ L'élection de 1949 qui a vu l'emporter l'aile nationaliste face à l'aile conservatrice a permis au National Party de lancer cette année-là la politique d'Apartheid.

⁴⁷² R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 29

⁴⁷³ Le rôle de ces autorités n'a pas été nettement défini mais, en principe, il se caractérisait par un droit de contrôle sur tous les échelons inférieurs et sur l'ensemble des terres qui dépendaient de leur circonscription. Ces autorités ont été mises en place sur les territoires noirs entre 1959 et 1977 : pour le Transkei, 1956 ; pour le Ciskei, le 1^{er} juin 1961 ; pour les Tswanas, le 21 avril 1961 ; pour le Nord Sothos, le 10 août 1962 ; pour les Vendas et les Tsongas, le 9 novembre 1962 ; pour les South Sothos, le 28 mars 1969 ; pour les *Zulus*, le 22 mai 1970 ; pour les Swazis, le 28 novembre 1975 ; et pour les Ndebeles, le 7 octobre 1977 . Voir, R. Porteilla.1998, *op cit.*, p. 34

⁴⁷⁴ Texte cité par R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p. 30

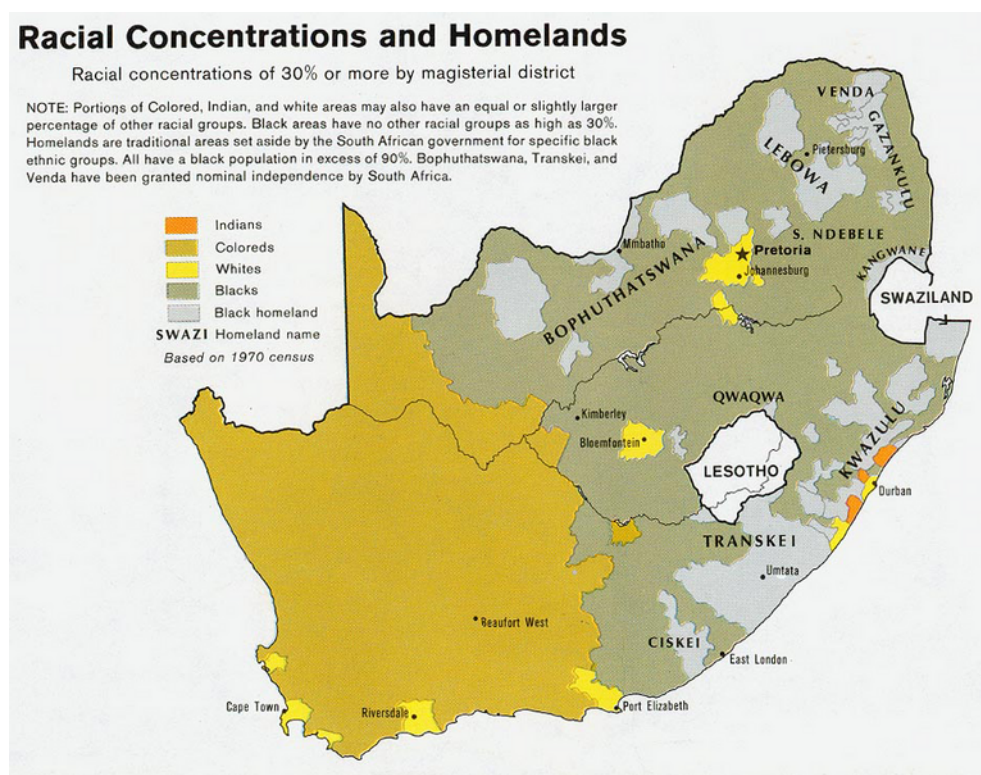
⁴⁷⁵ Italiques du texte original.

⁴⁷⁶ R. Porteilla, 1998, *op cit.*, p.37

attribués aux indigènes. Sous l'impulsion de cet organisme et celle de la politique de consolidation territoriale des bantoustans dans les années 1970-1980, la surface accordée aux Africains finit par atteindre au total 13% du territoire sud-africain. Cette politique visait à agrandir et à donner un semblant de cohérence territoriale à ces entités morcelées à l'extrême.

La période de 1976 à 1981 fut caractérisée par les indépendances de quatre bantoustans : le Transkei (1976), le Bophuthatswana (1977), le Venda (1979) et le Ciskei (1981), mieux connus comme les TBVC⁴⁷⁷.

28 : Territoires de concentration raciale et des homelands



Source : University of Texas Libraries, 2010, <http://www.lib.utexas.edu/maps/africa/south_africa_racial_1979.jpg>

La carte ci-dessus montre les espaces territoriaux sur lesquels se répartissent les populations en Afrique du Sud : en gris, les territoires des TBVC ainsi que les territoires qui sont devenus des homelands : Gazankulu, Lebowa, Kwa Zulu, Kwa Ndebele, Kangwane et Qwa Qwa.

⁴⁷⁷ Ceci en raison de la lettre initiale et de la date chronologique d'accession à l'indépendance de chaque bantoustan.

Sam Moyo affirme que : « la question de la terre en Afrique du Sud est le résultat des lois foncières et d'autres réglementations de l'Apartheid (planification de zones d'établissement, déplacements forcés et création du système de Bantoustans), qui ont abouti au surpeuplement des anciens homelands. Entre 1960 et 1980, plus de 3,5 millions d'Africains, victimes de déplacements forcés, ont été réinstallés dans des homelands et des townships noirs. Ces derniers ont regroupé 1,2 millions de Noirs. Par ailleurs, 670 000 « points noirs » ont été éliminés et 834 000 personnes ont été déplacées en vertu du Group Areas Act »⁴⁷⁸.

Ces lois territoriales et foncières ont forcément suscité des réactions au sein de la société civile. Différentes formes de résistance et de dénonciation du régime se sont manifestées à travers différentes organisations. Par exemple, le « [...] United Democratic Front, uni aux églises, réagit par des initiatives de mobilisation sociale contre les déplacements forcés, ceci en étroite collaboration avec les communautés. Ces groupes sociaux, et en particulier les communautés où les expropriations avaient lieu, se fixaient comme objectif de rendre public ce qui était en train de se produire. La résistance atteignit son apogée dans les années [19]80, lorsque la lutte contre les déplacements forcés devint le centre du débat dans les domaines juridiques et des droits humains, et lorsque le *United Democratic Front* (UDF) appela à la cessation immédiate de la destruction de logements précaires. Ceci coïncida avec la naissance (vers la fin des années [19]70 et le début des années [19]80) d'un autre type de lutte pour la terre, dans la mesure où des ONG consacrées aux droits des sans terre apparurent pour encadrer les luttes locales contre les déplacements forcés dans le cadre de la loi de ségrégation (*Group Areas Act*) et d'autres lois promulguées par le régime de l'Apartheid »⁴⁷⁹.

Malgré ces manifestations de résistance, ces lois furent appliquées. Elles ont accompagné et donné légitimité au plan du NP de développement séparé, promouvant un pays divisé non seulement au niveau territorial mais aussi au niveau social et économique. Le processus de dépossession foncière, puis la manipulation de la propriété et le management de la terre par la population blanche ont, sous le régime d'Apartheid, engendré une nouvelle dynamique et, de fait, la

⁴⁷⁸ S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 152

⁴⁷⁹ S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 164

concentration des droits fonciers dans les mains de la communauté blanche et la possibilité de déplacer les gens d'un territoire à un autre ont mis les Sud-Africains noirs dans une situation d'insécurité foncière. En outre, au-delà de la dépossession foncière et des déplacements des populations noires, des effets secondaires sont apparus. Stephen Greenberg écrit ainsi : « [...] the « betterment » planning from the 1940s and 1950s rearranged traditional settlement patterns. This forced the population, unfortunate enough to be residing in the reserves, into planned settlements that separated access to residential land from access to land for productive use. Gradually, the reserves came to be used as dumping grounds for the population not needed by the formal economy, and landlessness became widespread, particularly among women⁴⁸⁰.

Ces politiques ont non seulement produit des écarts considérables mais elles ont réduit les opportunités dans le secteur du développement social (éducation et santé), du développement économique (agriculture, commerce, industrie, technologie) et des ressources (terre, eau).

Ce parcours des faits historiques qui sont devenus le défi de la définition d'une politique foncière était aussi évident dès la période de négociation de transition politique sud-africaine.

3.1.3. La période de la négociation de la réforme foncière entre l'ANC et le gouvernement de Frederik De Klerk, 1990-1993

La période 1990-1993 posa en quelque sorte les bases de ce que sera la nouvelle Afrique du Sud, son nouveau gouvernement, ses nouvelles institutions, ses nouvelles politiques et ses nouveaux acteurs.

Les négociations entre le gouvernement de Frederik W. de Klerk et les membres de l'ANC, de 1991 à 1993, furent une plate-forme permettant de soulever des thèmes « sensibles », comme celui de la redistribution de la terre. Ce sujet mettait en évidence la nécessité d'un nouveau projet social et économique pour laisser derrière le développement séparé et passer à un modèle d'intégration. Ce modèle organisait non seulement la réincorporation des bantoustans à la nouvelle

⁴⁸⁰ Stephen Greenberg, « Redistribution and access in a market-driven economy », *Development Update : Land Reform in South Africa*, Vol.4, n° 2, July 2003, Johannesburg, South Africa, p. 3

carte sud-africaine mais aussi un plan fondé sur la redistribution de la terre au profit des Noirs « historiquement désavantagés »⁴⁸¹.

Le sujet du foncier s'est imposé comme une urgence à partir du constat suivant : « la distribution inégale des terres agricoles se manifeste par le fait que seuls quelque 55 000 exploitants commerciaux possèdent 82 millions d'hectares, soit 80% des terres cultivables, parmi lesquels les 5% les plus avantagés contrôlent 40% de la terre (*National Land Committee*). En revanche, 12,7 des ménages noirs ont accès à environ 15 millions d'hectares dans les anciens homelands dont 2,3 millions d'hectares cultivables (*Land National Committee*) »⁴⁸².

L'ANC et F. W. de Klerk devaient construire un modèle de politique foncière capable de satisfaire les besoins des *commercial farmers* et des futurs nouveaux agriculteurs noirs à qui une partie de la terre devait revenir. En même temps, il fallait faire attention au fait que le transfert de propriété des fermes n'entraîne pas une diminution de la capacité de production alimentaire dont les *commercial farmers* avaient été les gérants. Ce dernier point ne posait pas vraiment un problème. Le sujet de débat portait sur la manière de lancer le processus de redistribution foncière sans entraîner une rupture ou un conflit politique alors que le processus de réconciliation commençait à peine.

L'enjeu s'avérait ainsi compliqué à gérer. Il fallait se poser les questions suivantes : jusqu'où le président N. Mandela et ses négociateurs devaient préserver et protéger les droits des *commercial farmers* en tant que classe dominante de l'économie sud-africaine et assurer la continuité de la production agricole, d'exportation et d'approvisionnement alimentaire national ? Jusqu'où l'ANC devait-il favoriser la distribution de la terre et faire recouvrer aux Sud-Africains noirs les droits qu'ils avaient auparavant sur les terres sur lesquelles ils étaient devenus des ouvriers agricoles ?

En réalité, le gouvernement de De Klerk avait déjà avancé un projet de redistribution foncière en mettant en place, en 1991, l'*Advisory Commission on Land Allocation* (ACLA) –plus tard renommée *Commission on Land Allocation*-. Cette commission servait à définir un modèle capable de répondre aux demandes

⁴⁸¹ Formule qui revient à plusieurs reprises dans les documents de la transition politique et du gouvernement de N.R. Mandela et des politiques de Land Reform, ainsi que dans ceux de la politique de sécurité alimentaire.

de restitution des terres. L'ACLA travaillait seulement sur le volet « restitution »⁴⁸³, traitant seulement les demandes faites par les communautés et/ou familles réclamant des terres autrefois occupées par leurs ancêtres. Le bilan de cette Commission fut plutôt limité, très peu de communautés ayant pu participer au processus et ayant réussi à récupérer leurs terres⁴⁸⁴. Cette démarche voulait surtout se présenter comme un geste de bonne volonté politique du gouvernement qui se dirigeait vers la négociation de la fin de l'Apartheid.

Négocier la redistribution de la terre impliquait de négocier un changement des rapports de force sociaux et économiques du pays ainsi que le possible lancement d'une nouvelle vague économique soutenue par les Sud-Africains noirs. Dès le départ, le gouvernement de F.W de Klerk savait que négocier la terre rendrait nécessairement la communauté blanche sud-africaine vulnérable vis-à-vis du nouveau gouvernement, au niveau politique. À cet égard, T. Vircoulon soulève le fait que : « De Klerk était opposé à la restitution des terres détenues par les Blancs et privilégiait plutôt une redistribution des terres d'État afin de limiter le changement des rapports sociaux dans les campagnes »⁴⁸⁵.

Le gouvernement du NP (désormais la voix pour défendre les intérêts et la position politique et économique des Blancs) devait donc plaider pour une réforme foncière capable de récompenser économiquement les propriétaires fonciers blancs et de les protéger.

En ce sens, le modèle qui, aux yeux des négociateurs, semblait rendre justice aux fermiers commerciaux pour préserver leurs droits fut la constitutionnalisation de la propriété foncière selon le modèle « *willing buyer/willing seller* ». Ce modèle proposé par la Banque mondiale qui avait été testé dans d'autres pays comme le Brésil ou la Colombie semblait être le modèle à importer pour les besoins et les conditions de l'Afrique du Sud. Il cherchait surtout à protéger la propriété privée, à assurer des compensations pour les expropriations, à garantir la stabilité dans les zones rurales, à maintenir les fermes commerciales et

⁴⁸² S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 153

⁴⁸³ La modalité de « restitution » foncière sera reprise dans la politique de *Land Reform* modelée par le gouvernement de l'ANC.

⁴⁸⁴ Albert Venter and Chris Landsberg, *Government and Politics in the New South Africa*, Van Schaik Publishers; Pretoria, 2006, p.186

⁴⁸⁵ T. Vircoulon, 2003, *op cit.*, p. 102

à encourager l'agriculture pour les Sud-Africains noirs, désormais nouveaux fermiers commerciaux. Sur ce modèle, au début, l'attention fut portée sur la redistribution de la terre pour la subsistance des fermiers, ceci dans les zones les plus pauvres du pays pour que ces gens puissent au moins produire leur propre nourriture⁴⁸⁶.

William M. Gumede souligne que la majorité des négociateurs de l'ANC sur le foncier étaient peu sensibles aux besoins ruraux car ces négociateurs étaient plutôt des personnes basées dans des zones urbaines, ce qui expliquerait qu'ils se soient prononcés en faveur de la stabilité des marchés. Il en résulte qu'une décennie après la mise en œuvre du nouveau gouvernement démocratique, encore beaucoup de victimes du régime d'Apartheid restaient enfermées dans les anciens homelands avec des revenus limités et sans propriété foncière privée pour monter une entreprise ou éduquer leurs enfants⁴⁸⁷.

La remarque de W.M. Gumede n'est pas fautive. En fait, la politique de redistribution foncière s'est toujours présentée comme un outil de rédemption sociale et économique. Cependant, cette vision ne permettait pas de faire disparaître entièrement le clivage économique légué par les politiques foncières du XXe siècle car cette redistribution s'opposait à une vision du projet économique national fondée sur la continuité économique pour assurer le processus de transition politique et démocratique. Certains auteurs, particulièrement Stephen Greenberg⁴⁸⁸, signalent que le choix de l'ANC d'un modèle de continuité économique était en soi un handicap pour mener à bien une transformation radicale en Afrique du Sud, y compris le programme de redistribution foncière.

⁴⁸⁶ William M. Gumede, *Thabo Mbeki and the Battle for the Soul of the ANC*, Zebra Press, Cape Town, South Africa, 2005, p. 78

⁴⁸⁷ Ibidem, 2005, p. 78

⁴⁸⁸ S. Greenberg, 2003, *op cit.*

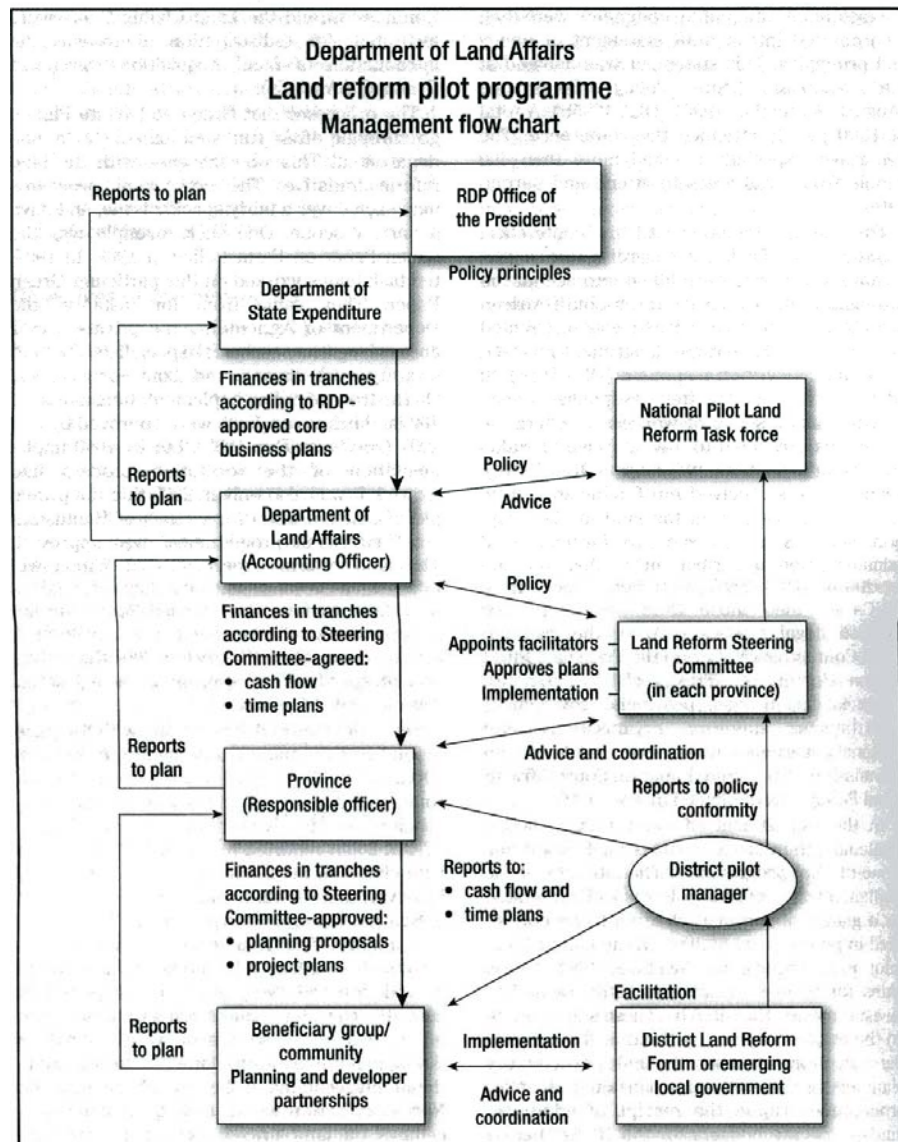
3.1.4. Le foncier pendant le gouvernement de Nelson R. Mandela : la complexité d'une politique autour des divers acteurs/secteurs

Après les élections de 1994 remportées par l'ANC, le gouvernement de N.R. Mandela a publié le *Programme de Reconstruction et Développement* (RDP, 1994) lequel traitait aussi le sujet « *land, its ownership and use* ». La terre, sa propriété et son usage, sont clairement présentés comme des priorités de l'action du gouvernement, surtout en considérant la réussite limitée de l'ACLA, ce qui a contribué à repenser et reformuler la politique de redistribution de la terre.

Les premières démarches concernant la politique foncière se sont révélées dans le processus de consultation mené sous la supervision du *Departement of Land Affairs*. Ces éléments ont permis de construire et de mettre en œuvre un premier programme de redistribution foncière, le *Land Reform Pilot Programme* (LRPP⁴⁸⁹), créé en 1994, qui avait pour objectif de tester les démarches dans le domaine de la réforme foncière pour envisager la création d'un système institutionnel *ad hoc* à l'enjeu foncier.

⁴⁸⁹ Phase préliminaire du Land Redistribution Programme mis en place dans les provinces de Mpumalanga et du North West.

29 : La structure et l'organisation du Land Reform Pilot Programme



Source : S. Greenberg, 2003, *op cit.*

Le diagramme ci-dessus montre les attributions de chacune des sphères du gouvernement national et provincial dans la définition de la politique foncière fondée sur les principes du *Reconstruction and Development Programme* (RDP). Le diagramme montre le suivi du processus des sphères du gouvernement ayant pour objectif le transfert d'une propriété foncière, où le LRPP supposait un double exercice. D'une part, c'était un cadre stratégique qui accommodait et accordait à chacune des sphères du gouvernement des attributions pour la mise en œuvre de la réforme foncière.

C'était donc au *Department of Land Affairs* du gouvernement national d'organiser le réseau institutionnel tant pour l'organisation du programme que pour l'obtention et mise à disposition des ressources financières pour le processus. Le DLA devait aussi transmettre les objectifs qui définissent la *Land Reform* au moyen des Comités provinciaux.

Les provinces avaient en charge la coordination et le suivi des dossiers établis pour les demandeurs de terre. Les DLA (ou instances provinciales similaires) avaient pour rôle de coordonner les processus des demandes mais ils faisaient aussi fonction d'interlocuteurs entre les *commercial farmers* et les nouveaux propriétaires. Les DLA provinciaux étaient, d'après le diagramme ci-dessus, en connexion avec les gouvernements locaux, à savoir les *Districts*, qui sont des instances nécessaires à la redistribution foncière. Les *Districts* sont donc le lien entre les bénéficiaires de la terre (démarches et mise à jour du statut de la propriété de la terre demandé) et le gouvernement provincial.

D'autre part, la structure du LRPP était révélatrice de la complexité administrative. En réalité, les premiers résultats de cette démarche foncière ont été fortement marqués par les défauts structurels et institutionnels. Ces failles étaient étroitement liées au manque de coordination entre les sphères du gouvernement, le manque de relation entre le gouvernement et les bénéficiaires ainsi qu'au manque de support (technique, financier, d'accès aux marchés) au profit des nouveaux propriétaires pour rendre la terre productive.

Ces résultats ont poussé le gouvernement national à prendre aussitôt, en 1994, des mesures législatives, telles que la *Restitution of Land Rights Act* (Act No.2 de 1994), pour démarrer les discussions autour du sujet de la redistribution foncière et préparer les programmes *ad hoc*. Un an plus tard, le département national de *Land Affairs* a présenté le *Framework Document on Land Policy*, lequel fut le cadre de référence pour guider les consultations publiques prévues pour rassembler des opinions et des recommandations pour définir la politique foncière dans ses différentes modalités.

Les consultations ont donné au gouvernement un ensemble d'éléments sur la perception et la vision de ces groupes sur la question foncière en Afrique du Sud. Ces consultations ont préparé les travaux au sein de la *National Land Policy*

Conference (août-septembre 1995) organisée par le gouvernement national, à laquelle les gouvernements provinciaux et locaux ont aussi participé⁴⁹⁰. Cette Conférence a permis d'avancer dans la formulation de ce qui deviendrait la politique foncière telle que validée au niveau constitutionnel. Dans le contexte de cette Conférence a été formulé le *Green Paper on South African Land Policy*⁴⁹¹. Celui-ci a permis de passer des discussions publiques à l'action des gouvernements provincial et local. Parmi les éléments soulevés dans le *Green Paper*, il y a ceux qui donnent une importance majeure au fait que la politique de *land reform* ne pouvait être fondée sur le seul projet de *willing buyer/willing seller* proposé par la BM. Il fallait aussi une démarche qui donne l'accès à la terre de manière gratuite aux pauvres. La nécessité de financer un ensemble de services pour soutenir la qualité de vie et le revenu personnel et familial s'est aussi manifestée car l'accès à la terre en soi n'assurait pas l'amélioration de la vie dans les zones rurales⁴⁹².

Les gouvernements provinciaux ont présenté le *Green Paper* sur la question foncière à travers des ateliers et des tables rondes. Ces tables rondes ont rassemblé une gamme d'acteurs, à savoir des représentants des communautés rurales, des *commercial farmers*, des autorités tribales, des ONG et, bien évidemment, des autorités du gouvernement provincial chargées des affaires foncières (redistribution, restitution et propriété foncière) et des institutions financières.

Une tentative de réponse à ces faits suggère, entre autres, la création de structures et de nouveaux cadres institutionnels avec une capacité d'interconnexion particulière autant entre les sphères du gouvernement (ses ministères) qu'entre les secteurs et les acteurs qui participent à la politique de réforme foncière, mais aussi à des thèmes qui *semblent* avoir un lien ou être en rapport avec ce sujet, à savoir l'agriculture, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'eau, parmi d'autres qu'on développera par la suite en mettant en avant les attributions et rôles des sphères du gouvernement sud-africain.

⁴⁹⁰ S. Greenberg, 2003, *op cit.*, p.187

⁴⁹¹ *Green Paper on South African Land Policy*, Pretoria, 1996.

Un *Green Paper* est un document qui rassemble les propositions sur un sujet donné, sur lequel on prétend formuler une loi. Le *Green Paper* doit ensuite passer au Parlement pour qu'il soit discuté et approuvé. S'il est approuvé, le *Green Paper* devient un *White Paper*. Tant que le *Green Paper* reste en discussion au Parlement, il n'y a aucun engagement pour sa mise en œuvre. En ce qui concerne la politique foncière, le *Green Paper in South African Land policy, 1996*, deviendra une loi dans le *White Paper on land policy*.

⁴⁹² Department of Land Affairs, *South African Land Policy White Paper*, June 1997

3.1.4.1. Le gouvernement national et la politique foncière : attributions et rôles

En 1994, le *Department of Regional and Land Affairs*⁴⁹³ fut incorporé au nouveau *Department of Land Affairs*. Celui-ci fut créé pour développer et mettre en œuvre le programme de la réforme foncière, tout en espérant susciter ainsi un changement dans la dynamique des relations économiques dans les zones rurales.

Tout ce qui concernait l'agriculture fut suivi par le même département pendant le gouvernement de F. De Klerk, le *National Department of Agriculture* (NDA), administré par le Ministre Kraai van Niekerk. Ainsi, en gardant l'administration du *National Department of Agriculture*, les « *commercial farmers* » gardaient aussi non seulement une position économique vis-à-vis du gouvernement de l'ANC mais aussi une représentation politique pour défendre leurs intérêts en ce qui concernait la terre et les politiques du marché.

En 1996, avec le retrait du NP du *Government of National Unity*, les deux départements ont formé le *Ministry of Agriculture and Land Affairs*. Malgré cette fusion, la formulation des politiques et leur mise en œuvre se déroulent de façon parallèle. La raison principale de ces politiques parallèles s'explique par le fait que chacune a un statut constitutionnel différent : “*Land Affairs is a national competency based in a national department, whereas agriculture is ‘concurrent’ competency, with policy direction coming from a national department, while provincial departments are partly funded by and answerable to provincial legislatures*”⁴⁹⁴.

Nancy Andrew souligne, dans son travail de thèse doctorale intitulé « Réforme agraire et dynamiques sociales du conflit foncier dans les campagnes sud-africaines »⁴⁹⁵, le rôle de « vecteurs essentiels » que vont avoir le marché et l'État dans la réforme foncière⁴⁹⁶.

Le rôle essentiel du marché dans la mise en œuvre de la politique de réforme foncière attribue forcément au gouvernement central, en plus des arrangements institutionnels, un rôle de bailleur : « le gouvernement versera des

⁴⁹³ Le *Department of Regional and Land Affairs* était l'instance du gouvernement national du gouvernement de F. De Klerk qui était en charge des secteurs agricole et foncier.

⁴⁹⁴ Constitution of the Republic of South Africa (Act No. 108 of 1996).

⁴⁹⁵ N. Andrew, 2005, *op cit.*, p. 537

⁴⁹⁶ *Ibid*, 2005, p. 163

subventions et d'autres aides financières basées sur un arrangement entre « acheteur volontaire, vendeur volontaire » pour permettre à des individus et des groupes ou des communautés à la recherche de copropriétés d'acheter de la terre »⁴⁹⁷.

Le *Department of Land Affairs* (DLA) mettait pourtant en exergue la nécessité de suivre un cadre institutionnel qui favorise l'interrelation et la coopération intergouvernementale comme principes de réussite dans la mise en œuvre de la politique foncière et la mise à disposition des ressources.

Ce cadre institutionnel fut mis en évidence dans le document *White Paper on South African Land Policy*⁴⁹⁸ qui souligne la responsabilité du gouvernement national sud-africain pour assurer la redistribution foncière⁴⁹⁹. Le document signale ainsi : *“It is the responsibility of the national government to ensure a more equitable distribution of land ownership, to support the work of the Commission on Restitution of Land Rights and to ensure that a programme of land tenure and land administration reform is implemented”*⁵⁰⁰.

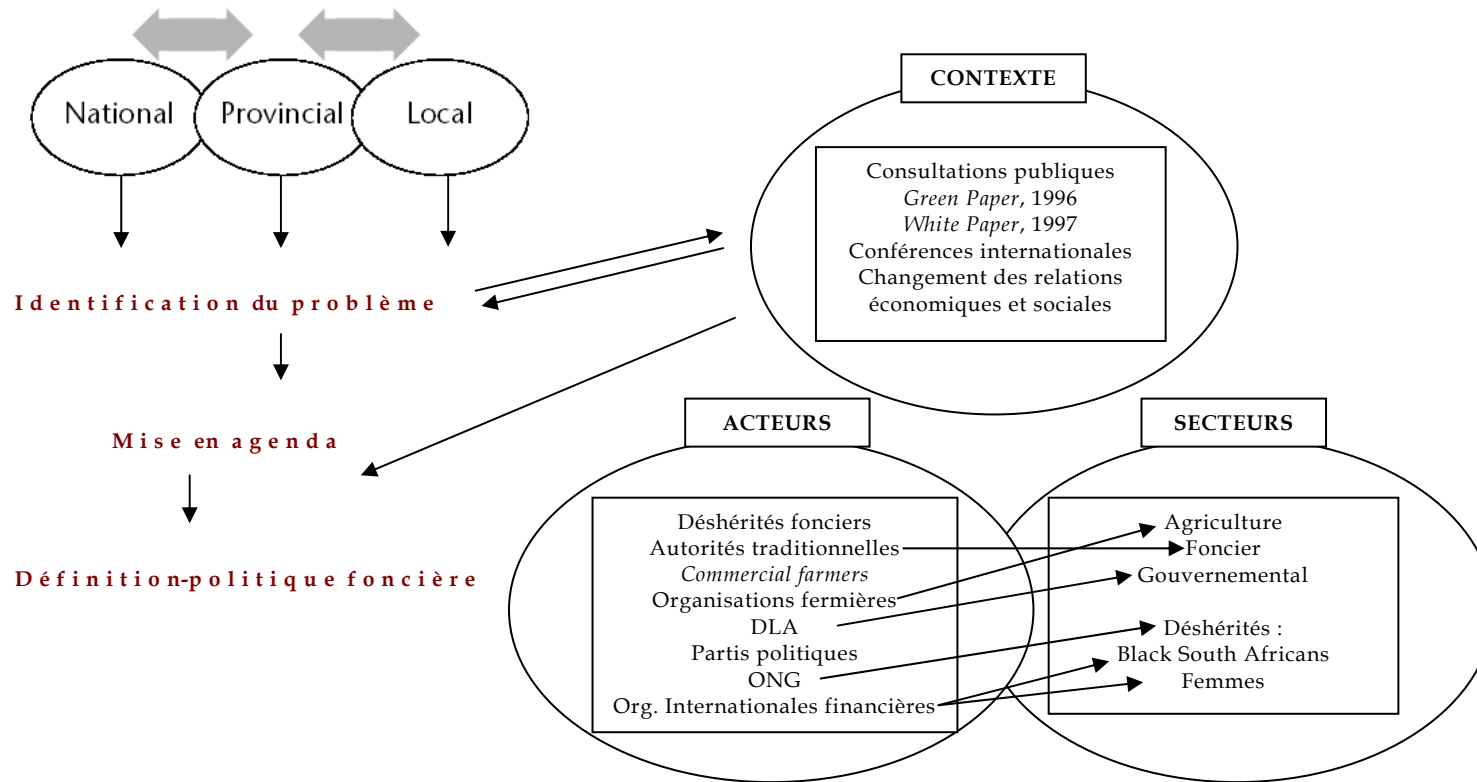
⁴⁹⁷ *Idem.*

⁴⁹⁸ Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, South Africa, 2006. (Third edition), p. 83

⁴⁹⁹ Il convient de mentionner que le White Paper fut précédé par le “Green Paper on land on South African Land Policy” (1996). Ce document dessinait les premiers traits des démarches à suivre par le gouvernement sud-africain dans le domaine foncier. Voir Chris de Wet, “Land Reform in South Africa : A vehicle for justice and reconciliation, or a source of further inequality and conflict ?”, *Development Southern Africa* ; n° 14, Vol. 3, p. 3. Cet article peut-être consulté sur <http://pdfserve.informaworld.com/955430_731271386_790973058.pdf>

⁵⁰⁰ *White Paper on South African Land Policy*, 2006, *op cit.*, p. 83

30: Participation des trois sphères de gouvernement dans la définition du problème foncier



Source: P. Berumen, 2009.

Le diagramme ci-dessus montre (petites flèches) la participation naturelle des institutions gouvernementales (trois sphères) dans l'identification du problème, se servant nécessairement des points controversés exprimés par les partis politiques, les consultations publiques et les conférences internationales. Ces points controversés ont suscité l'interaction des acteurs qui réclament aussi des intérêts du/des secteurs auxquels quelques-uns d'entre eux appartiennent. Les *commercial farmers* (figure ci-dessus) revendiquent leur droit à la terre (résidence, fermes, *game reserves*) et à garder l'agriculture comme leur activité économique. Les autorités traditionnelles cherchent à garder leur droit coutumier de propriété et d'administration foncière locale. Le DLA a donc pour mission de soutenir le projet du gouvernement national de redistribution foncière issu du *Green Paper* et du *White Paper* pour donner une réponse aux intérêts opposés des acteurs en jeu.

Le *White Paper* exprime les rôles, les attributions, les objectifs et les attentes du gouvernement en matière de politique foncière :

*“Our vision is of a land policy and land reform programme that contributes to reconciliation, stability, growth and development in an equitable and sustainable way. It presumes an active land market supported by an effective and accessible institutional framework. In an urban context our vision is one where the poor have secure access to well located land for the provision of shelter. The land reform programme's poverty focus is aimed at achieving a better quality of life for the most disadvantaged. Land reform aims to contribute to economic development, both by giving households the opportunity to engage in productive land use and by increasing employment opportunities through encouraging greater investment”*⁵⁰¹.

Les attentes sont grandes et demandent de travailler en profondeur fondamentalement mais non exclusivement avec des institutions gouvernementales autant dans le domaine économique que social.

Le chapitre 6 du *White Paper*, intitulé *“institutional arrangements”*, exposait les difficultés institutionnelles exprimées pendant les consultations publiques et les réunions provinciales ont mis l'accent sur les problèmes de coordination et de coopération institutionnels ainsi que sur la quasi inexistence d'interaction avec les organisations non gouvernementales et locales. Le document

pointe ainsi le rôle de l'État dans la place éminente accordée au libre marché (*willing-buyer, willing-seller*) dans le domaine foncier. Il souligne l'importance des trois sphères du gouvernement dans la mise en œuvre de la redistribution: “*The devolution of responsibility to lower-tier governments, in order to deal with diversity in land supply and demand, financial resources and institutional capacity, will not be effective without properly functioning local institution. Resources and support to develop this capacity at local level must be accorded priority by both national and provincial governments*”⁵⁰².

On voit que le gouvernement provincial autant que le local sont impliqués dans la politique foncière et qu'ils sont appelés à faire partie du projet du gouvernement coopératif.

Le résultat est que les relations gouvernementales, pour ce qui concerne le foncier, se sont montrées plus « incluanes »⁵⁰³ entre le GN et le gouvernement provincial (GP), et une relation plus cordonnée s'est établie entre ce dernier et le gouvernement local (GL), (voir dans le diagramme ci-dessus les grosses flèches au-dessus des sphères, puis voir le tableau ci-dessous élaboré par le DLA qui distingue clairement les attributions et rôles du gouvernement national et des provinces).

⁵⁰¹ *White Paper on South African Land Policy, 1997*, Documents of government, Pretoria, 1997.

⁵⁰² *Ibid*, 1997.

⁵⁰³ On utilise le terme « incluanes » au sens d'intégration d'éléments divers.

31 : Les rôles et les tâches concurrentiels : DLA national et DLA (et similaires) provinciaux

DLA NATIONAL	DLA PROVINCIAUX
<p>Formulation of policies that will ensure redistribution of land</p> <p>Setting of national norms and stands with regard to land matters</p> <p>Management of national restitution, tenure reform and redistribution programmes</p> <p>Procurement of funds and allocation of budgets</p> <p>Coordination of inter-government relations in land delivery</p> <p>Advising and assisting provincial DLA offices with negotiation and the administration of agency agreements, partnership arrangements, and powers delegated to other tiers of government</p> <p>Advising and assisting provincial offices in the implementation of programmes and projects</p> <p>Negotiating the settlement of restitutions claims on behalf of the state</p> <p>Managing a national monitoring and evaluation programme</p>	<p>Planning and coordinating land reform programmes</p> <p>Appraising projects and recommending expenditure to budget</p> <p>Assisting the restitution process</p> <p>Implementing court orders</p> <p>Finalising annual work plans and budgets</p> <p>Contracting service providers</p> <p>Controlling expenditure</p> <p>Facilitating projects</p> <p>Monitoring</p> <p>Liaising with provincial and local authorities to secure development and support services</p> <p>Building capacity that will allow land reform and land administration services to be delivered at a local government level</p> <p>Communicating information about the land reform programme</p> <p>Jointly convening and running the provincial state land disposal committee that will be responsible for making recommendation about the allocation of state land</p> <p>Providing input to the policy-making process</p>

Source: *White Paper on South African land policy, 1997, op cit.*

Le GN, à travers le DLA reste la sphère du gouvernement qui formule le cadre-guide de la politique foncière. Le *White Paper* souligne les principales tâches du gouvernement central : *“Land reform is a national competency. It is the responsibility of the national government to ensure a more equitable distribution of land ownership, to support the work of the Commission on Restitution of Land Rights and to ensure that a programme of land tenure and land administration reform is implemented”*⁵⁰⁴.

Une relation plus coordonnée et horizontale est recommandée entre le GN et le GP pour compléter le processus de redistribution foncière. Il est donc de la responsabilité du gouvernement provincial de soutenir les bénéficiaires. *Le White Paper* prévoit donc la convergence de ces deux sphères: *“Provincial governments*

⁵⁰⁴ *White Paper on South African land policy, 1997, op cit.*

*have concurrent competencies with national government with regard to critical areas –such as rural and urban development and agriculture- that affect the sustainability of land reform”*⁵⁰⁵.

La tâche du gouvernement provincial dans le programme de redistribution foncière se concentre sur la mise à disposition des moyens humains, économiques et institutionnels pour assurer la productivité des terres acquises par les nouveaux propriétaires et/ou fermiers dans le cadre du *Land Reform*. Les initiatives et les dispositions institutionnelles du gouvernement provincial pour cette démarche varient de province à province. Au Limpopo, suite à la démarche de demande de restitution ou redistribution des terres agricoles, les demandeurs d'accès à la terre devaient présenter auprès du DoA Limpopo un *business plan* de l'activité à développer dans les terres acquises. Cette démarche permettait de relier le foncier (politique nationale) aux projets du provincial, à savoir le développement de l'agriculture. En l'occurrence, le gouvernement du Limpopo voulait faire de l'agriculture son activité de référence provinciale fondée, entre autres, sur les transferts des terres majoritairement agricoles et sur les pratiques de l'agriculture et de l'élevage des *commercial farmers* dans la province. À cet égard, One Makhubele, manager de l'*Agriculture Office for Maruleng Municipality* soulignait :

*“In Limpopo Province and particularly in Sekororo, land is seen as a productive resource, i.e. as an economic opportunity, even though the quality of this, in the former homelands, is bad. As such, access land at communal level starts next to traditional authorities, being them the first reference for people looking for access land at communal and local level, because those authorities have the **traditional right** to give land to someone claiming it. At that level, land is giving as a transfer process. Land can be transferred because the traditional leader gives the permission. Originally, this land is property of NDULU or an individual owner decides to give a piece of his property, which goes first to traditional leader who can give the property to somebody else”*⁵⁰⁶.

⁵⁰⁵ *Ibid*, 1997.

⁵⁰⁶ Entretien réalisé le 11 Août 2005. Enable Village, Municipality of Maruleng-Limpopo Province. South Africa. One Makhubele, Agriculture Office, Maruleng Municipality

Ce témoignage met en avant l'engagement du gouvernement provincial d'entretenir une relation plus étroite avec le GL autant pour l'administration du foncier que pour les activités de développement local (rural ou urbain). En fait, le *White Paper* prévoit cette interaction et propose le rapprochement des institutions des deux sphères, à savoir :

*“Providing services close to the local level, where delivery can most effectively take place, requires the development of a local-level land administration. Building the capacity for this will be a long-term process. It will require strong support at the provincial level. Much of the land administration function is likely to be delegated or assigned to provincial government. Eventually it may be appropriate for most of these functions to be located at the local government level. This would bring the situation in rural areas into line with those in urban areas where substantial land administration functions, particularly those relating to planning and development control, are already vested in local authorities”*⁵⁰⁷.

Le rapprochement des ces deux sphères du gouvernement suppose aussi l'insertion des autorités traditionnelles qui demeurent une référence de la dynamique foncière auprès des autorités du gouvernement local et provincial. Par exemple, au Limpopo, le DoA et le *Land Affairs* doivent contacter les autorités traditionnelles quand l'un des projets de Land Restitution est en cours. Ceci permet de vérifier si les autorités ont connaissance des anciens propriétaires, et donc l'authenticité de la demande foncière faite par la personne ou la famille(s) en question.

Les rôles et les attributions des trois sphères du gouvernement prévues dans le *White Paper on Land Policy* ne semblent pas opposer les acteurs gouvernementaux ni les autorités traditionnelles *vis-à-vis* de la question foncière. Cette vision assez *conciliatoire* soutenue par le *White Paper*, donc du gouvernement national, se reproduit parfois dans la sphère du provincial. Prenons ici l'exemple du Limpopo où le manager de l'*Agriculture Office for Maruleng Municipality* décrit ainsi le processus d'une démarche de transfert foncier :

⁵⁰⁷ *White Paper on South African land policy*, 1997, *op cit.*

“[...] often a group of persons (women most of the time, being a number of 20) claiming access to land should to go with the traditional leader for applying for 5 hectares arable land. This group presents its common purposes for accessing land, i.e. vegetables crops, maize crop, etc. Once arranged and got the permission from traditional leader, the group chooses a committee integrated by seven members of the group [...]. Each member of the group gives a contribution for accessing land, opening an account in one of the national banks. The land has been got is redistributed inside of the group, five hectares between twenty persons. Even though, the procedure is done as group, the land is used individually. Each member of the group can choose the kind of crop to grow and the final use of those products as well. People cultivating on these plots decide using crops to feed themselves usually, and the surplus is sold within the community most of the time”⁵⁰⁸.

On voit que la perception du manager de l’*Agriculture Office for Maruleng Municipality* ne perçoit pas de conflit entre les acteurs pendant le processus ; en revanche, elle révèle le réseau d’acteurs et de secteurs qui alimente d’abord la politique foncière puis la politique agricole.

En réalité, la mise en agenda et la mise en œuvre du programme foncier ont mis en exergue les contradictions entre ces acteurs gouvernementaux ainsi qu’entre les institutions et les acteurs des secteurs agricole et foncier. Ainsi, la formulation et la reformulation de la politique foncière se veut une réponse aux intérêts et besoins des acteurs concernés, en l’occurrence les *commercial farmers* et les nouveaux propriétaires potentiels. Toutefois, pour apparaître comme une tentative de réponse aux problèmes de redistribution foncière, la formulation de la politique foncière sud-africaine se présente comme l’exemple de politique qui ne suit pas la séquence traditionnelle proposée par Pierre Muller (voir 2^{ème} partie, chapitre 1 : 1.3) pour la formulation de politiques. La politique foncière a suivi un processus de formulation (*Pilot Programme*, *Green Paper* et *White Paper*) et de mise en œuvre (programmes de restitution, de redistribution et propriété foncière) qui ont été remis en cause autant durant le déroulement du *Pilot Programme* que durant les

⁵⁰⁸ Entretien réalisé le 11 Août 2005. Enable Village, Municipality of Maruleng-Limpopo Province. South Africa. One Makhubele, Agriculture Office, Maruleng Municipality

démarches menées dans le cadre du *Green Paper* et du *White Paper*, ce qui a nécessairement débouché sur une reformulation de cette politique.

Ainsi, en 1994, dans le cadre de la reformulation de la politique foncière et après la mise en œuvre du *Pilot Programme*, la Banque mondiale, le RDP et le DLA fixaient comme objectif de faire redistribuer 30% des terres arables, ce qui voulait dire faire redistribuer 30% de la propriété agricole de la population blanche à 600 000 petits fermiers africains dans les cinq prochaines années, pour un coût de 16,5 milliards de rands, avec les conditions suivantes :

- Chaque bénéficiaire devait recevoir une subvention de 15 000 rands ;
- Toute transaction devait reposer sur le consentement aussi bien du vendeur que de l'acheteur.

Ces faits n'ont abouti qu'à la remise en cause des institutions du foncier et de l'agriculture, ce qui les aurait amenées à la refondation du DLA-DoA, des programmes pilotes et des institutions concurrentes. Ces manœuvres ont mobilisé des acteurs nationaux et internationaux du secteur public et privé. Les communautés rurales, les fermiers commerciaux et les organisations commerciales, les institutions financières, les départements du gouvernement et les experts internationaux en ont été les acteurs les plus actifs⁵⁰⁹. Chacun d'entre eux avec sa propre vision, son expérience et ses intérêts, était présent dans ce laboratoire de la politique foncière. Suite à ces consultations, plusieurs débats se sont déroulés pour soumettre à discussion différents documents censés servir à la construction et à la consolidation de la politique foncière⁵¹⁰.

La politique foncière est, depuis 1994, l'objet de questionnements constants autant des partis politiques (*Inkhata Freedom Party*, IFP), des organisations non gouvernementales (clairement l'AFRA), des organisations de *commercial farmers* (*Agri South Africa*, *Provincial Farmer Association*) et du *Landless Mouvement*, que des centres de recherche (PLAAS), parmi tant d'autres. Dans un effet de spirale, la politique foncière revient en permanence sous forme de discussion sur les agendas des gouvernements national et provinciaux, surtout parce que les

⁵⁰⁹ R. Hall, 2004, *op cit.*, p. 5

⁵¹⁰ *Idem.*

attentes et/ou résultats d'un ou plusieurs acteurs ne sont pas perçus ou ne sont pas matérialisés dans la politique et la méthode de mise en œuvre.

En ce sens, l'avis de Theo de Jager (*National Executive of Afri South Africa* et *Executive Committee of the Provincial Farmers*) sur le processus même et sur la capacité de certains agents du gouvernement provincial est révélateur :

“Then, when the negotiations started in South Africa, in 1992, the land issue was brought to the table by the PAC not by the ANC but there was an agreement and it is entrenched in our Constitution that land reform will take place in these three phases and first of all, the atrocities of the past will be redressed so where people lost land without proper compensation, where they were removed under racist legislation, it would be given back to them and people could claim against Government and Government would purchase land from the current owners. But then, a number of officials were appointed in the Commission, the National Land Claims Commission, who has to drive this process and these officials became a force on their own to the frustration and irritation of their colleagues in other Government departments, of the politicians and claimants and farmers because they only report to the Minister herself and they do not do proper reporting. Whenever we speak to her, she doesn't know what's going on at the grassroots level so there's selective reporting without any lateral liaison to other departments. This is a major problem. We as farmers, at the beginning we said well we are being threatened by Government, but it's not true, it's not the whole Government, it's only a few officials within Government”.

Le regard de Theo de Jager met l'accent de façon répétitive sur l'incapacité de certains fonctionnaires du gouvernement chargés de développer la politique foncière, sur les différences de perception des différents ministères concernés, sur le manque de coordination et de cohérence dans le temps. Ensuite, il souligne les stratégies des différents acteurs pour influencer les discours en créant des lobbies et en filtrant les informations. Enfin, il montre que les *commercial farmers* ne sont pas satisfaits des démarches du gouvernement car on leur a enlevé leurs propriétés sans compensation adéquate ; en outre, ils sont témoins de l'abandon de leurs fermes ainsi que de la perte d'autres biens. Pour eux, le préjudice va au-delà de la perte de la terre. Sur ce point, Theo de Jager souligne :

“Land reform, the first transfers of land, happened here in Trichardtsdal. The first farm to be given over into black hands was three farms away from here is the farm Labouhim, the other previous owner was Leon Bonditio. While you are here, you should go and visit that farm. It must have been the best farm in the whole area, very wealthy owner, mangoes, litchis, a number of subtropical fruits, plants, two beautiful houses, the most beautiful houses with a music hall in it, three storeys on a little hill with a view over the whole of the Lowveld to this side, a very very beautiful house. But now, it’s only a ruin. But you must look there. This farm was transferred in 1999. The second one was my neighbour this side, Geritz Fontain. The farm is in the good condition because they lease it out. I lease a part, my neighbour on this side lease a part. They started to farm but then the farm deteriorated rapidly and now their only income is from leasing out pieces of land. Then the third farm on the other side of the tar road at Latesdorp. That farm they got along with the Latesdorp hotel and Government didn’t give them the full amount to purchase the hotel so the claimants also borrowed money from a bank to buy the rest. Then they never paid and the bank repossessed the hotel and the land. It went onto the auction and the same farmer from which they bought the land bought it back. He got formally the farm, he bought it back at 400 000 and now the Government wants to back it again because the community says we haven’t received our land so then the Minister made a rule as a result of this”.

Trois points importants dans la discussion des problématiques expérimentées dans le processus de la redistribution foncière se dégagent de ce que T. de Jager évoque.

Le premier point est illustré par le cas de la ferme qui appartenait à Leon Bonditio⁵¹¹. Les *commercial farmers* de Trichardtstal attribuent l’abandon de quelques-unes des fermes au manque de connaissance et de compétence des nouveaux propriétaires pour cultiver la terre. Ils remarquent que le gouvernement provincial n’a pas fourni aux nouveaux propriétaires les outils techniques

⁵¹¹ En effet, nous avons pu voir cette ferme de loin (tel que suggéré par T. de Jager). Nous n’avons pas pu y entrer car personne n’était là pour permettre l’accès. Mais, effectivement, elle semblait ne pas avoir d’activité agricole. Nous n’avons pas eu la version des nouveaux propriétaires et n’avons donc pas d’explication objective relativement à ce qui les a amenés à ne plus travailler la terre. Mais, si on revient sur quelques commentaires des *commercial farmers* et des autorités du gouvernement provincial et municipal, on peut dégager quelques éléments. Certes, ils ne nous expliquent pas tout mais ils nous donnent, au moins, quelques pistes indiquant les défauts de la politique foncière elle-même.

nécessaires (machines, tracteurs, systèmes d'irrigation), la formation adéquate (connaissance de l'administration à grande échelle, approche technique de l'agriculture, irrigation, approche des marchés). Surtout, les *commercial farmers* sont convaincus que les Noirs ne sont pas intéressés par une grande propriété pour la travailler mais qu'ils veulent une propriété pour y construire une maison et y pratiquer une agriculture de subsistance.

Le deuxième point concerne l'exemple de la ferme de Geritz Fontain, qui fait partie des quelques *commercial farmers* qui ont décidé de partager leur ferme avec des demandeurs ou des bénéficiaires des programmes de restitution. Louer une partie de la ferme ou travailler ensemble suggère une dynamique de développement agricole un peu plus avantageuse, évitant ainsi le ralentissement ou l'arrêt total de la production et les activités de la ferme. Le partage de la ferme permettrait donc de transmettre le savoir agricole des *commercial farmers* aux nouveaux propriétaires fermiers. Pourtant, ce modèle n'est pas très répandu dans la région de Sekororo, il y a même ceux qui le refusent, se tournant plutôt vers la vente et/ou le transfert total de leur propriété.

Le troisième point porte sur le cas de la ferme à Latesdorp. Ici, T. de Jager décrit les problèmes auxquels l'acheteur et le vendeur font face pendant le processus de transfert de la terre. La terre est une ressource qui demande de l'argent pour la mettre en valeur. Dans cet exemple, on voit que le gouvernement n'arrivait pas à tenir compte de tous les facteurs qui pouvaient apporter une base de sûreté aux nouveaux propriétaires : sûreté sur la propriété foncière visée, sûreté du revenu et sécurité alimentaire.

Malgré quelques défauts structurels et de financement, le président Nelson R. Mandela avait ainsi créé l'espace institutionnel pour développer la politique foncière sur lequel son successeur devait continuer, de même que les possibilités de redistribution de la terre.

3.1.4.2. Les gouvernements provinciaux et la politique foncière : attributions et rôles

Les gouvernements provinciaux participent à la réforme foncière en accord avec les attributions explicitées dans le White Paper : *“it is the responsibility of provincial governments to provide complementary development support to beneficiaries of land reform. Provincial governments have concurrent competencies with national government with regard to critical areas –such as rural and urban development and agriculture- that affect the sustainability of land reform”*⁵¹².

Le soutien demandé au gouvernement provincial se traduit par une vaste liste de tâches qui font de la politique foncière un processus qui se gère largement au sein de cette sphère du gouvernement, mais en lien avec le gouvernement national.

Le *Department of Land Affairs* de chacune des provinces a un rôle spécifique à accomplir, en étroite relation avec les tâches du DLA du gouvernement national.

On reprendra ici le tableau du DLA (cf. 32 : Les rôles et les tâches concurrentiels : DLA national et DLA (et similaires) provinciaux) pour mettre maintenant en avant les attributions des gouvernements provinciaux dans le processus de redistribution foncière. On voit que les provinces ont de nombreuses tâches à accomplir dans ce processus. La politique foncière permet de constater la forte intervention des provinces dans la dynamique des relations intergouvernementales. L'État unitaire prôné par l'Afrique du Sud est un État qui nécessairement « partage » et délègue, en quelque sorte, une partie du pouvoir à travers une organisation des provinces : « l'Afrique du Sud est définie comme un État unitaire mais organise une large autonomie de ses neuf provinces dotées d'organes exécutifs et législatifs propres, d'une constitution et de compétences réelles, tandis qu'un conseil de provinces assure la représentation de celles-ci au niveau central »⁵¹³.

⁵¹² *White Paper on South African Land Policy*, 1997, *op cit.*, p. 83

⁵¹³ D. Darbon, 1999, *op cit.*, p. 98

Le rôle des provinces (voir fig. 31 ci-dessus) va de l'organisation et l'administration (du processus de redistribution foncière et de mise à disposition des ressources humaines et économiques) jusqu'à celui de facilitateur du programme foncier. Les nombreux rôles et les attributions de ces instances font des gouvernements provinciaux un pont important entre le gouvernement national et les gouvernements locaux ; ils sont aussi censés être en relation avec le réseau d'acteurs/secteurs concernés par la réforme foncière.

C'est donc au sein du gouvernement provincial qu'on constatera les contradictions et les problèmes institutionnels ainsi que l'affirmation ou les distorsions des intérêts et des attentes des acteurs participant au processus foncier.

Bien que les acteurs du foncier soient nombreux, on peut prendre comme exemples quelques-unes des situations qu'on vient d'évoquer à travers la relation particulière entre le gouvernement provincial et les *commercial farmers*, exemples qui, en même temps, révèlent la vision et les actions d'un réseau d'acteurs autour du foncier.

Par exemple, au Limpopo, les *commercial farmers* attendent du gouvernement un traitement plus proche et surtout plus de participation dans la définition et mise en œuvre des politiques foncières : *“The biggest civil society body is organised agriculture unfortunately white and commercial and seems to be the rich so Government ignores us. We had an hour and half session with the Minister to last week to discuss land reform issues. We spoke for five minutes. The rest of the time, we had to listen to her and she didn't take note of any of our concerns, not at all. We are not part of her constituency”*⁵¹⁴. T. de Jaager relate ainsi la mise à l'écart perçue par le secteur des *commercial farmers vis-à-vis* des démarches gouvernementales.

De son côté, le gouvernement du Limpopo attend une disponibilité majeure des *commercial farmers* afin de faciliter les démarches de vente et de transfert des terres. La perception et les attentes des uns et des autres vont alors mettre en conflit ces deux acteurs et ralentir l'évolution de la politique foncière.

⁵¹⁴ Entretien réalisé avec le Dr T. de Jager à Trichardtsdal, Sekororo area, dans la province du Limpopo, Afrique du Sud. Le 1^{er} mai 2006.

L'autre lien qui s'est formé est celui du gouvernement provincial avec les groupes ayant posé une candidature pour accéder à la terre. Ici, la relation entre le gouvernement provincial de Limpopo et les demandeurs de terre peut aussi être perçue en termes d'attentes. Les demandeurs attendent du gouvernement la mise en place des ressources économiques, matérielles et administratives pour accéder, travailler et habiter la terre acquise. Le gouvernement attend de ces derniers un engagement à long terme pour utiliser et travailler les terres acquises. Evidemment, leur relation n'est pas sans contradictions car les attentes des demandeurs ne sont pas complètement remplies par le gouvernement provincial. De plus, certains demandeurs ne veulent pas avoir accès à la terre ni pour prendre le relais de la dynamique des *commercial farmers* dans la production agricole et de l'élevage ni pour exercer le développement du tourisme, mais simplement pour y habiter. De son côté, le gouvernement provincial espère qu'une fois qu'ils auront acquis la terre, les nouveaux propriétaires seront aussi performants que les anciens propriétaires (*commercial farmers*).

Il faut aussi souligner le lien existant entre les organisations non gouvernementales, le gouvernement local et les autorités traditionnelles. Comme l'on a déjà exposé (lire rencontre avec le Chef traditionnel à Enable), au Limpopo, on a pu constater que bien que M. Kgabo (manager de l'ONG *World Vision*) et le Chef traditionnel appartiennent à la même communauté et qu'ils entretiennent une relation amicale et cordiale dans le traitement des sujets socio-communautaires, le sujet de l'accès à la terre les oppose. Les initiatives prises par WV au sujet des parcelles communautaires demandent des négociations avec le chef traditionnel au sujet des terres qui lui appartiennent. Cependant ces négociations ne sont pas toujours favorables à WV pour développer ses projets agricoles dans la communauté. En même temps, ce genre de démarches entreprises par WV rapproche cette ONG de l'autorité locale (municipale) à qui elle sollicite l'approvisionnement en eau, les fertilisants et les kits agricoles pour la mise en œuvre des parcelles communautaires. Les relations entre un acteur non gouvernemental et un acteur gouvernemental ne sont pas sans conflit. Les attentes des organisations non gouvernementales, WV en l'occurrence, *vis-à-vis* du gouvernement provincial et local sont de l'ordre du support matériel ; de son côté,

ces instances gouvernementales se servent parfois des ONG comme des sujets intermédiaires pour livrer les aides venues des programmes sociaux du gouvernement aux familles des communautés où l'ONG est présente.

Si la dynamique de la redistribution foncière est un processus qui met en connexion et en relation les acteurs concernés par cette politique, le processus a également créé une dynamique intra-sectorielle : gouvernement national-gouvernement provincial ; gouvernement provincial-*commercial farmers* ; gouvernement provincial-propriétaires fonciers potentiels.

Grâce aux quelques rencontres avec certains fonctionnaires des gouvernements national et provinciaux (Limpopo et KwaZulu-Natal), on s'est aperçu que ces derniers, notamment les départements provinciaux de *Land Affairs* et d'Agriculture et les *commercial farmers* sont deux groupes en conflit dans la formulation et dans la mise en œuvre de la politique foncière tout en étant interdépendants. Le gouvernement provincial a besoin de la bonne volonté des *commercial farmers* pour rendre et/ou vendre les fermes. Les *commercial farmers* ont besoin de garanties économiques (prix avantageux pour la vente de leurs fermes) et de la volonté politique de la part des gouvernements national et provincial.

Cependant, les *commercial farmers* Sud-Africains ont pris au sérieux le conflit gouvernement-*commercial farmers* au Zimbabwe, notamment parce que l'expropriation en Afrique du Sud pouvait être utilisée comme élément de pression sur les *commercial farmers* les plus réticents à la politique foncière. À la question de savoir si les *commercial farmers* réticents à la politique foncière se rendaient compte de ce qui se passait au Zimbabwe (question 2), T. de Jager soulignait :

“Yes, we have weekly meetings. Yesterday, I was in the meeting in Polokwane of all the farmers in the province and this is all we discussed. The only thing on the agenda was where are we with Zimbabwe because we all know the Zimbabwean farmers. Zimbabweans come to our farms every morning. This morning when we clocked in, there were three of them looking for a job. Guys, where do you come from ? They tried to lie to us but immediately the other labourer would say no we can hear from the accent they are Zimbabweans. So they are flocking here trying to make a living. When I say I do not have a job for you

here and I am not allowed to employ you guys. At least, have some food for us. We gave them some maize and say yeah but we cannot employ you. So we are in contact with the Zimbabwean situation. It's very really to us in Limpopo Province especially. There were a number of Zimbabwean farmers in the area. When they lost their land, they came to make a living but also try to find jobs to manage farms on behalf of local farmers. Yesterday at that meeting, there were 17 of them, ex-Zimbabwe farmers, and they were the first when we gave the report back about the Nigerian Government looking for more farmers. They all said yes I'd go, I'd go ! ”

On l'a aussi interrogé (question 29)⁵¹⁵ sur la crainte que les *commercial farmers* peuvent éprouver quant à la perte totale de leurs propriétés. Voici sa réponse :

“I think it is necessary that much more farms come in black hands. It's in our own interests as well. The more black farmers they are, the better Government will look after the industry, so it's our interests and I hope it is managed well. If it is managed as in Zimbabwe and we are not far from the Zimbabwe track. It can easily happen here so we are trying to get involved to avoid that and the only way to avoid that is to make sure that more land comes into black hands. But then if we are fighting against Government, it's not about ownership. It's on the management of the land. We do not want to see farmland, fertile land being lost for agriculture and that's where in Mexico you did it differently. People who got land, even if they were poor, even if they were unskilled, they got onto land and became farmers and they made a contribution to the agricultural field which here is not the case at the moment”.

Ces perceptions mettent en exergue quelques-uns des problèmes rencontrés durant le processus de mise en œuvre de la réforme foncière comme certains éléments qui opposent les acteurs/secteurs dans ce domaine.

Il importe aussi de mettre en lumière les occasions où l'agriculture est mise en avant chaque fois que les acteurs traitent les problèmes de foncier. La terre est au cœur de la politique foncière mais l'enjeu véritable qu'elle représente, c'est le profit obtenu au détriment des propriétaires. Pourtant, l'une des remarques

principales faites à la politique foncière pendant le gouvernement de N. R. Mandela fut le manque de programmes pour assurer la productivité agricole des propriétés redistribuées et/ou transférées. Dans certains cas, on a assisté à des démarches de restitution foncière lorsque les terres distribuées n'avaient pas été utilisées ou partiellement utilisées par les nouveaux propriétaires faute, parmi d'autres problèmes, d'attribution budgétaire.

À cet égard, T. Vircoulon explique que « comme tant de politiques bien intentionnées du premier gouvernement démocratique, la correction de l'inégalité foncière s'est heurtée au principe de la réalité budgétaire [...] En 1994, avec l'aide des économistes de la Banque mondiale, le RDP fixait l'objectif de redistribution à 30% des terres arables. 30% de la propriété agricole blanche devaient être transférés en cinq ans à 600 000 petits fermiers africains pour un coût de 16,5 milliards de rands. Hanekom [...] a rapidement pris ses distances vis-à-vis de cet objectif budgétairement irréaliste. [...] L'actuelle ministre Thoko Didiza a défini un nouvel objectif de redistribution : le chiffre est toujours le même –faire changer de main 30% des terres arables- mais sur une durée de quinze ans et le nombre de bénéficiaires ne fait plus l'objet que de vagues estimations »⁵¹⁶.

De son côté R. Hall⁵¹⁷ souligne que le processus de cette première période de la politique foncière a été réalisé sur la base de deux piliers principaux : le premier, celui de la justice fondé sur le transfert de la terre vers les pauvres en leur garantissant surtout la propriété de celle-ci (*tenure security*) ; le second, fondé sur des raisons économiques, cherchant à promouvoir l'agriculture à petite échelle (*smallholder agriculture*) et à soutenir une production durable. En principe, la combinaison de ces deux stratégies devait garantir une stabilité au niveau des revenus et assurer les espaces de résidence. Pendant cette première période, les résultats du programme foncier furent divers, mais l'appréciation générale attribue une sorte d'échec au gouvernement national dans ce domaine.

Notons qu'autant le témoignage de T. de Jager que les constats de T. Vircoulon et R. Hall mettent en avant les problèmes auxquels la politique foncière fut confrontée dès le début, à savoir le dysfonctionnement structurel et

⁵¹⁵ Voir l'entretien intégral dans la section *Annexes*.

⁵¹⁶ T. Vircoulon, 2003, *op cit.*, p. 108

institutionnel pour mieux gérer des aspects tels que l'usage de la terre, sa productivité et sa rentabilité, ainsi que les droits à la sécurité de la propriété foncière.

Pendant cette première phase (gouvernement de Nelson R. Mandela), la redistribution a revêtu des formes multiples. Il y eut ainsi quelques bonnes démarches mais surtout beaucoup de problèmes sur lesquels le gouvernement (national et provincial), les *commercial farmers* et les nouveaux propriétaires ont dû faire le point car un mécontentement mal négocié pouvait provoquer un blocage du processus. De plus, l'Afrique du Sud commençait à ressentir le contrecoup des premières expropriations foncières des *commercial farmers* blancs zimbabwéens au profit de Zimbabwéens noirs. Toutefois, la situation du Zimbabwe n'était pas reproductible en Afrique du Sud en raison d'un contexte et d'une approche du foncier très différents. Ainsi, du côté zimbabwéen, l'approche ne s'est pas faite selon un processus de consultation ou de négociation. Or, du côté sud-africain, ce processus s'inscrivait dans un contexte de réconciliation, donc de négociation, où il fallait inclure les *desiderata* et les intérêts du gouvernement et des *commercial farmers*.

Il importe également de souligner le lien créé entre l'agriculture et la sécurité alimentaire par les acteurs gouvernementaux en particulier. Pendant le gouvernement de N.R. Mandela, les ONG ont aussi aidé à mettre en relation l'accès à la terre et la mise en œuvre des modèles agricoles (*house gardens* et *communal gardens* la plupart du temps). Malgré cet intérêt récurrent envers la production agricole, la politique de sécurité alimentaire ne s'est pas développée aussi vite que la politique foncière et n'a pas été traitée avec le même intérêt que celui porté au foncier et à la production agricole développée par les *commercial farmers*. La sécurité alimentaire et son lien avec la politique foncière durant le gouvernement de N. R. Mandela ne semblent pas avoir eu une projection transcendante en tant que politique.

⁵¹⁷ R. Hall, 2004, *op cit.*, p. 6

Le lien entre la politique foncière et la sécurité alimentaire pendant le gouvernement de Thabo Mbeki fut-il plus clair et mieux encadré institutionnellement ? On tentera, dans le point suivant, d'identifier la place que prendra la sécurité alimentaire dans le cadre de la politique foncière.

3.1.5. La politique foncière du gouvernement du président Thabo Mbeki : pour une approche « productive »

L'arrivée de Thabo Mbeki à la présidence en 1999 impliquait une révision des politiques précédentes et, plus particulièrement, de la politique foncière qui soulevait des réactions partagées.

De fait, la politique foncière redémarrée en 2000 en Afrique du Sud s'est avérée différente de celle développée par D. Hanekom.

La ministre A. T. Didiza⁵¹⁸ a certes suivi la politique de redistribution de la terre en respectant les piliers de celle-ci (distribution, redistribution et propriété de la terre). Cependant, si elle n'a pas changé les piliers fondamentaux de la politique foncière, elle a renforcé l'importance accordée à la productivité de la terre. En ce sens, « la ministre [A. T. Didiza] a ainsi fait remodeler le dispositif de soutien public à l'acquisition de terres en y ajoutant un critère de compétence (les candidats doivent avoir des connaissances certifiées en agriculture) et un critère d'autofinancement (les candidats doivent apporter une contribution personnelle de 5000 rands). Alors que le premier dispositif d'accession à la propriété agricole était résolument dirigé vers les plus pauvres (le foyer éligible à l'aide de l'État ne devait pas avoir un revenu mensuel de plus de 1 500 rands), le nouveau dispositif est résolument dirigé vers les « *able to be farmers* » ; c'est-à-dire, vers ceux déjà dotés d'un capital personnel. Une approche plus qualitative (moins de bénéficiaires mais capables de diriger des exploitations agricoles) a remplacé l'approche quantitative, et elle vise à promouvoir une élite d'agriculteurs africains »⁵¹⁹.

A.T. Didiza s'est exprimée pour une approche de « compétences » et de « productivité ». En effet, le bilan des avancées du gouvernement sud-africain

⁵¹⁸ La Ministre Angela Thoko Didiza est arrivée au *Department of Agriculture and Land Reform* en 1999. Elle en a démissionnée en 2006. C'est Madame Lulama Marytheresa Xingwana, qui était auparavant *Deputy Minister of Minerals and Energy*, qui lui a succédé.

⁵¹⁹ T. Vircoulon, 2003, *op cit.*, p. 109

n'était pas rassurant. Par exemple, « en 1997, une enquête rurale nationale a fait apparaître qu'environ 1,7 millions de ménages avaient accès à des terres cultivables, contre 0,7 million de ménages privés de terre. Dans le premier groupe, 94% avaient accès à des superficies inférieures ou égales à 5 hectares et 50% à une superficie de 1 hectare au plus (SSA, 1999), ce qui est estimé insuffisant pour assurer un revenu permettant de vivre (Weiner et Levin, 1991)⁵²⁰ ».

La nouvelle politique de ce Département s'est donc focalisée sur l'accès des Africains à ce qu'ils ont nommé « la vraie agriculture », ce qui veut dire une politique pour faire de l'agriculture une activité portant sur la production et la commercialisation, et non plus pour donner une activité.

D'après T. Vircoulon, « la réforme foncière n'est plus dès lors perçue comme la « welfare policy » du monde rural mais comme la déracialisation de l'agriculture rentable des Blancs, la création d'une classe d'agriculteurs africains »⁵²¹.

La question est de savoir si cette nouvelle politique cherche à promouvoir une politique de sécurité alimentaire ou plutôt à favoriser une approche du marché.

La réponse n'est pas facile à donner et on verra que la stratégie pour la sécurité alimentaire elle-même est floue et n'est pas nécessairement considérée comme une priorité au sein de certains ministères de certains gouvernements provinciaux et locaux. À cet égard, S. Moyo signale : « En Afrique du Sud, l'agriculture représente une fraction peu importante de l'ensemble des revenus des Africains ruraux, ce qui démontre leur dépendance de sources multiples, y compris le travail saisonnier, occasionnel, et autres activités non agricoles. Cependant, les revenus sont plus élevés pour les Africains ayant accès à la terre que pour l'ensemble de la population africaine rurale (LAPC, 1997). Cela montre l'importance critique de l'accès à la terre pour la redistribution des revenus et l'amélioration du niveau de vie dans les zones rurales. Cela indique également que les moyens de subsistance des paysans sont un élément important de l'économie sud-africaine et que la paysannerie est, potentiellement, une force politique et

⁵²⁰ S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 153

⁵²¹ T. Vircoulon, 2003, *op cit.*, p. 109

sociale d'autant plus significative que le taux de chômage est élevé en milieu urbain »⁵²².

On remarquera que l'accès à terre, vu par S. Moyo, a la même signification que celle du gouvernement. En principe, la redistribution de la terre en Afrique du Sud est un outil pour changer les relations de force dans les zones rurales. L'accès à la terre ne signifie pas uniquement gagner la bataille contre les Blancs qui contrôlent la plupart des terres cultivables, mais aussi mettre de nouveaux acteurs dans la dynamique économique agricole. Il implique que si les Blancs – *commercial farmers*- sont des entrepreneurs prospères ayant des conditions économiques favorables, alors, la même situation devrait se retrouver avec les nouveaux propriétaires foncières insérés dans l'agriculture.

Les institutions chargées de la redistribution foncière se sont mises en concordance avec ces principes. En 1999, l'ancien *Department of Land Affairs* fut remplacé par le *Ministry of Agriculture and Land Affairs* (MALA). Le changement du SLAG au MALA supposait un changement de stratégies, d'une part, pour redynamiser la redistribution foncière et, d'autre part, pour rendre la terre productive et favoriser l'insertion des nouveaux propriétaires foncières dans le marché national, local et international. Le MALA s'est appliqué à faire une révision de la politique foncière et des programmes concernés mettant l'accent sur l'axe de la redistribution.

L'année 2000 sera décisive pour la reformulation de la conception de la redistribution de la terre et de l'agriculture elle-même. Pour T.A. Didiza il ne s'agissait plus de distribuer la terre aux « plus pauvres des pauvres » (approche « sociale » suivie par l'ancien ministre Hanekom), mais de créer une « classe de fermiers noirs ». Le nouveau dispositif est dirigé vers le « *able to be farmers* », ce qui signifie que les nouveaux fermiers noirs devaient, dès le départ, être dotés d'un capital personnel, de manière à promouvoir ainsi une élite d'agriculteurs africains. La politique économique du président T. Mbeki connue pour sa tendance économique-libérale se refléta aussi dans la nouvelle politique agricole et foncière. L'agriculture de subsistance pratiquée par les foyers ruraux fut dévalorisée par le

⁵²² S. Moyo, 2005, *op cit.*, p. 157

gouvernement de T. Mbeki qui entendait avant tout favoriser l'accès des Africains à la « vraie » agriculture, à savoir l'agriculture commerciale.

Ainsi, depuis 2001 le programme *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) est devenu le programme de référence de la question foncière en ce qui concerne l'axe de « redistribution », lequel a pour objectif principal de : « soutenir les Sud-africains noirs (à partir de l'âge de 18 ans) souhaitant cultiver à n'importe quelle échelle [...] »⁵²³.

En fait, le LRAD a été conçu pour créer une classe de fermiers commerciaux noirs, aussi connus comme des « fermiers commerciaux émergents ». Ce qui donnait beaucoup d'espoir dans le milieu rural. Car au fond, une classe de fermiers commerciaux signifie la possibilité de création d'emploi à plusieurs niveaux (ouvriers fermiers, personnel administratif, personnel technique et professionnel spécialisé : agriculture, irrigation, commerce) parmi la population locale permettant ainsi d'avoir un emploi, un revenu, et de satisfaire les besoins les plus essentiels, tels que l'alimentation.

Le propos du programme de la redistribution de la terre est de donner aux pauvres l'accès à la terre. Le propos est de même nature concernant le logement et toute activité productive destinée à améliorer les revenus et la qualité de vie. Ce programme cherche à aider les pauvres, les *labour tenants*, les paysans, les femmes ainsi que les fermiers émergents. La réforme de la redistribution de la terre est toujours fondée sur le modèle de *willing buyer/willing seller*. Le gouvernement peut aider à l'acquisition de la terre mais il ne peut pas être l'acheteur ou le propriétaire. Cependant, le gouvernement peut aider à l'obtention de subventions, supporter et financer le processus. Parfois, les communautés mettent ensemble leurs ressources pour négocier et acheter ensemble la terre et ainsi avoir un titre de propriété. Il existe des opportunités pour des particuliers d'obtenir des subventions pour l'acquisition de la terre (DLA, 1997)⁵²⁴.

La période écoulée entre la première administration post-Apartheid et la remise en cause de l'ancienne politique foncière et la redéfinition de celle-ci par la nouvelle administration a permis aux différents secteurs de se manifester. La

⁵²³ P. Jacobs, E. Lahiff, and R. Hall, *Land Redistribution. Evaluating Land and Agrarian Reform in South Africa*, PLAAS, Western Cape, South Africa, 2003, p.1

société civile, les chercheurs, les organisations agricoles des Africains et des fermiers commerciaux ont remis en cause les actions du gouvernement car les bénéfices de la restitution, de la redistribution et de la propriété foncière semblaient plutôt flous. De ce fait, pendant cette deuxième administration post-Apartheid, les organisations concernées se sont manifestées pour que leurs intérêts soient valorisés et pris en considération dans la modélisation de la politique foncière. Parmi ces organisations, on trouve la *National African Farmers Union*, les organisations rurales non gouvernementales, l'*Agri SA*, le *Landless People's Movement*, parmi d'autres.

Le *National African Farmers' Union* (NAFU), aussi connu comme le syndicat des fermiers noirs, considère que la « propriété privée » est la base de l'agriculture moderne, cette modernité étant le moteur du développement des anciennes zones tribales. Il défend l'approche de la privatisation des terres tribales car c'est pour lui un moyen de rendre les titres appropriés de propriété aux exclus des lois d'Apartheid.

Cependant, comme le signale T. Vircoulon, « les chefs traditionnels veulent conserver la terre qui fait leur pouvoir, s'opposant ainsi à sa privatisation et demandent que la loi leur transfère la terre en propre ou au nom de la tribu ; « au nom de la déracialisation de l'agriculture sud-africaine » »⁵²⁵.

De leur côté, les organisations non gouvernementales rurales considèrent que l'une des façons d'aborder la propriété foncière passe par le modèle de « la propriété communautaire ». *A priori*, celle-ci pourrait être convenable car elle est proche de la conception africaine selon laquelle la terre est la ressource protectrice des pauvres⁵²⁶. D'après T. Vircoulon, « au nom des pauvres, les ONG rurales estiment que ni la propriété tribale ni la propriété individuelle ne sont en mesure de garantir un développement socio-économique harmonieux. Elles défendent donc une troisième voie, la propriété communautaire (« communal tenure »), censée être conforme à la conception africaine de la terre et de la propriété des pauvres ».⁵²⁷

⁵²⁴ *Ibid*, 2003, p. 2

⁵²⁵ T. Vircoulon, 2003, *op cit.*, p. 111

⁵²⁶ *Idem*.

⁵²⁷ *Idem*.

En fait, la question qui nous intéresse ici est de savoir quelle est la forme de propriété foncière la plus profitable pour les pauvres des zones rurales. Ceci est difficile à dire. Sur le terrain, on a pu constater que l'affirmation faite par T. Vircoulon : « les chefs traditionnels veulent conserver la terre qui fait leur pouvoir », fait sens à Sekororo. Dans la courte rencontre qu'on a eu avec le Chef traditionnel Mr Doctor Mafogo⁵²⁸ à Enable, on a pu constater que la terre est une ressource qui lui confère un pouvoir important dans la communauté. Dans les usages coutumiers dans la région de Sekororo, le Chef traditionnel, y compris celui au niveau local ou des communautés, possède le don du « *traditional right* » : “[...] *land is giving as a transfer process. Land can be transferred because the traditional leader gives the permission. Originally, this land is property of the Chef, or [it happens that] an individual owner decides to give a piece of his property, which goes first to traditional leader who can give the property to somebody else*”.

Ce droit traditionnel oblige tous ceux cherchant à habiter dans le village ou dans la zone à demander une permission au Chef non seulement pour l'allocation de la terre, mais aussi pour y habiter et s'affirmer comme membre de la communauté.

⁵²⁸ Entretien réalisé à Enable le 11 Août 2005.

L'expérience de la rencontre avec un chef traditionnel n'a pas été une réussite. Ceci s'explique par le manque de connaissance, de notre part, du protocole à suivre devant une autorité de cette hiérarchie. De ce fait, l'information que nous avons pu recueillir auprès du chef traditionnel de la communauté d'Enable ne provient pas directement du Chef mais de ses conseillers. Il faut dire que l'entretien avait été organisé par Maria Kgabo (Manager de World Vision à Enable) qui avait réuni quatre personnes pour, en principe, répondre à nos questions sur le management de la terre dans la zone et leur vision du programme *Land Reform* du gouvernement national. Maria Kgabo nous a introduit auprès du chef, Mr Doctor Mafogo et de ses conseillers : Mr Reuben Mafogo (Frère du Chef), Dennis Malila (membre de la communauté) et Mack Mafogo (fils de Mr Reuben Mafogo). Après avoir fait connaissance, nous nous sommes adressée à tous pour leur expliquer l'objectif de notre visite chez-eux. Ensuite, nous avons commencé à poser quelques questions sur le rôle du Chef dans l'allocation de la terre au niveau local, la démarche à suivre pour être bénéficiaire d'une portion de terre et leur rapport avec le programme *Land Reform*. C'est à ce moment que le Chef Doctor Mafogo s'est désintéressé de nous. Il s'est mis à échanger quelques mots avec Maman Kgabo. En fait, d'après quelques gestes et en parlant en Soto, nous avons compris que ce serait Mr Reuben Mafogo qui répondrait à quelques-unes de nos questions. Nous pouvions aussi nous adresser aux autres membres en même temps qu'ils pouvaient nous répondre ; mais nous n'aurions pas le privilège d'avoir des échanges avec le Chef. Pendant l'entretien, nous n'avons pas eu le temps de réfléchir au comportement du Chef. Après, nous nous sommes rendue compte que, même au Mexique, un Chef traditionnel de n'importe quelle ethnie aurait eu la même attitude envers nous pour ne pas avoir suivi un protocole *ad hoc* à l'investiture de l'autorité qu'il représente. Il ne nous en a pas moins paru surprenant que le Chef ait assisté à l'entretien tout en sachant que nous n'avions pas suivi les règles traditionnelles. L'explication est simple. Comme nous l'avons déjà mentionné, c'était Maman Maria Kgabo qui avait organisé la rencontre. Or, presque personne à Enable ou dans la région n'aurait refusé une demande de sa part. Pourtant, cela nous a empêché de faire notre propre recherche et nos tentatives pour approcher le Chef traditionnel sont restées vaines. Dans une interview informelle avec Thierry Vircoulon à Paris, nous lui avons demandé comment nous aurions dû procéder devant le Chef. Il nous a dit qu'il aurait fallu demander une audience puis, au cas où nous aurions été reçue, se présenter devant lui avec un cadeau (une bouteille de whisky par exemple).

Mr Reuben Mafogo, conseiller du Chef, nous a expliqué que, dans le village d'Enable et dans les villages qui l'entourent dans la région de Sekororo, l'allocation de la terre suit différents niveaux de demande. D'après l'expérience de R. Mafogo, la redistribution foncière dans la zone prend deux formes : 1) les personnes qui se tournent vers les démarches du programme *de Land Reform*, plutôt intéressés par l'agriculture commerciale et l'exploitation animale ; 2) celles qui font la demande de la terre pour des raisons de logement (démarche faite souvent par les nouveaux mariés par exemple) et pour cultiver à petite échelle [*small house gardens*]. Celles demandant de la terre au niveau local auprès des autorités ont les caractéristiques suivantes : « *people claiming land at this level are people with poor economical resources, searching on land an economical way to access some food and some revenues* ».

Ces éléments permettent d'avoir une idée plus précise de la place que certains acteurs du foncier accordent à la sécurité alimentaire. Pendant le gouvernement de Thabo Mbeki, la politique de développement économique rural s'est fondée sur le principe *empowerment* de production agricole à moyenne et grande échelle. Est-ce que le principe *empowerment* a eu un impact substantiel dans la politique de sécurité alimentaire ?

Après quinze ans de gestion du gouvernement de l'ANC en Afrique du Sud (1994-2009), la question foncière prête toujours à discussion parmi les gouvernements central et provincial. Par exemple, en août 2005, le *Land Summit* qui a eu lieu à Johannesburg a remis en cause le modèle foncier mis en place en 1994. Celui-ci prétendait parvenir à un équilibre entre la propriété de la terre et son usage. Un usage qui avait surtout pour but un engagement dans l'*agriculture productive* de la part de nouveaux propriétaires censés devenir fermiers commerciaux. En ce sens, l'usage agricole de la terre supposait d'un côté d'assurer la propriété foncière pour des raisons de logement, ce qui d'ailleurs est devenu une demande courante après le *Land Summit* ; d'un autre côté, de développer une agriculture au service de l'autosuffisance alimentaire. Mais avant tout, cet usage supposait le développement d'une agriculture à plus grande échelle, voire à la hauteur de celle des *commercial farmers*.

Le gouvernement central a surtout reconnu au sein de la *Land Summit* (2005) que le modèle *willing buyer /willing seller* ne répondait plus de manière efficace à l'objectif de redistribution foncière. Dans le rapport sur l'état de la nation (*State of the Nation*)⁵²⁹, prononcé le 3 février 2006, le président Thabo Mbeki a soulevé à nouveau le problème de la question foncière : « *Land reform and land restitution are critical to the transformation of South African society and accordingly, the state will play a more central role in the land-reform programme ensuring that the restitution programme is accelerated, further contributing to the empowerment of the poor, especially in the rural areas* »⁵³⁰.

Il est intéressant de noter dans le rapport du président T. Mbeki qu'il envisage la possibilité de vendre la terre aux étrangers :

“The Minister of Agriculture and Land Affairs will, during 2006 : review the willing-buyer willing-seller policy ; review land-acquisition models and possible manipulation of land prices ; and regulate conditions under which foreigners buy land. This will be done in line with international norms and practices ⁵³¹”.

Les voix favorables à l'expropriation ont commencé à s'entendre seulement deux jours après la présentation du *State of the Nation* du président T. Mbeki. Le chef de la *Land-Claims Commissioner*, Tozi Gwanya, a déclaré: « *From March, we will begin expropriating land for which negotiations have gone on for that period or more* »⁵³².

Quand on avait interviewé Theo De Jager⁵³³, il nous avait confié la rumeur et même la peur d'une possible démarche d'expropriation en Afrique du Sud comme un fait possible que les *commercial farmers* de la zone de Sekororo souhaitaient surtout éviter. D'après ce qu'il nous avait dit, un groupe important de *commercial farmers* était prêt à restituer et à vendre leurs terres pour l'éviter.

⁵²⁹ Rapport tiré du journal Mail & Gardian Online du 3 février 2006, <www.mg.co.za/> ; ou sur la page web personnelle du président Thabo Mbeki, *The Mbeki Page*, <www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/>; ainsi que sur la page web de l'ANC, *ANC Today*, <www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/>

⁵³⁰ Mail & Gardian Online, « Yesterday was another country », Johannesburg, South Africa. 03 February 2006 : <www.mg.co.za/>

⁵³¹ *State of the Nation*. Pretoria, South Africa, 3 février 2006.

⁵³² Mail & Guardian Online, « SA land expropriation to start soon », Johannesburg, South Africa, 7 février 2006. <www.mg.co.za/>

⁵³³ Dr. Theo De Jager, *commercial farmer* dans la municipalité de Maruleng, zone de Sekororo dans la province du Limpopo. Il est engagé dans différentes organisations d'agriculture commerciale. Entretien mené à Trichardestal le 18 août 2005. Province de Limpopo, Afrique du Sud. L'entretien est disponible dans la section *Annexes*.

On a constaté, grâce au témoignage d'un des représentants de l'initiative HOEDSPRUIT (projet sous l'axe « restitution »), que la négociation de restitution de la terre prend énormément de temps lorsque le propriétaire n'est toujours pas disposé à céder la terre. Cette difficulté est aussi liée aux démarches que le gouvernement doit conduire pour assurer que la requête de la propriété en question correspond à la personne (ou aux personnes) qui la réclame. Cette même personne nous a dit que l'une des difficultés majeures dans le processus de restitution de la terre, même pour les processus de redistribution, est sans doute le manque d'accord entre le gouvernement et les propriétaires blancs sur un prix « adéquat ».

En ce sens, T. Gwanya a aussi mis en évidence le fait que les *commercial farmers* font usage de la manipulation des prix que le gouvernement ne peut financer pour les 7 000 cas du programme de restitution : « *the willing-buyer, willing-seller model will no longer apply to land-restitution claims, as many white farmers want more money than the government is prepared to pay* »⁵³⁴.

Ceci a conduit le gouvernement du président Thabo Mbeki à repenser la politique foncière et à ne plus l'adresser aux plus pauvres, mais à ceux qui ont un capital pour assumer l'engagement et faire de l'agriculture une activité rentable.

Si telle était la situation, la question qu'on se pose maintenant est de savoir quel était le modèle proposé par le gouvernement national et provincial pour assurer la sécurité alimentaire, d'abord pour les plus pauvres, puis dans l'ensemble du pays ?

Pour essayer de répondre à cette question, on tentera par la suite de décrire le déroulement de la construction de la politique de sécurité alimentaire conçue au sein du gouvernement national et voir si celle-ci se relie toujours à la politique foncière et/ou quels ont été (et/ou sont à présent) les sujets auxquels elle est davantage liée.

⁵³⁴ Mail & Guardian Online, « SA land expropriation to start soon », 2006, *op cit*.

3.1.6. Les acteurs internationaux dans la modélisation de politiques foncières

La politique foncière du gouvernement national sud-africain fut marquée par un réseau d'influences externes provenant des institutions internationales, la FAO et la Banque mondiale ; les organisations continentales, NEPAD (CAADP) ; les organisations régionales, principalement la SADC à travers son programme CASP. Dans le tableau ci-dessous on peut voir les acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, participent à la formulation de la politique foncière.

32 : Les acteurs impliqués dans la définition et la formulation de la politique foncière

Externe	National	Provincial	Local
Banque mondiale	DLA	DLA	Districts
FAO : SPFS	<i>Water affairs</i>	DoA	Municipalités
NEPAD : CAADP	Land Bank	<i>Provincial Land Reform Office</i>	Autorités traditionnelles
SADC : FARN	Commission des droits fonciers	<i>Comités fonciers</i>	Communautés locales
	<i>National Land Committee</i>	<i>Commercial farmers</i>	ONG locales
		Dépossédés des terres : Restitution	
		Potentiels nouveaux propriétaires	
		Mouvement sans terre	

Source : P. Berumen, 2007.

Bien que la gamme d'acteurs de cette politique soit vaste, tous n'ont pas le même degré d'influence. On verra par la suite le rôle et l'influence des organismes internationaux et régionaux.

3.1.6.1. La Banque mondiale

L’Afrique du Sud n’a pas défini ni mis en place sa politique foncière de façon isolée. Le cadre de la mondialisation lui a donné un axe de référence pour faire face aux enjeux de la question de la terre. L’appel que l’Afrique du Sud a lancé à la Banque mondiale⁵³⁵ pour participer à la modélisation et à la mise en œuvre de la politique foncière était fondé sur la capacité de cet organisme international à supporter et à financer des projets fonciers⁵³⁶ tel que ceux développés selon le modèle du *market-led agrarian reform* (MLAR) au Brésil et en Colombie, par exemple.

Au départ, le gouvernement national et la Banque mondiale ont cru avoir créé une formule capable de répondre aux enjeux liés à la propriété de la terre. Ces enjeux portaient sur deux questions importantes : la première était redresser les injustices de dépossession de la terre commises à l’encontre des Sud-africains Noirs. La seconde était la protection du secteur agricole, en particulier les activités menées par les *commercial farmers* qui étaient en possession des terres qui appartenaient aux Sud-africains Noirs. C’est alors pour remédier à cette situation que le gouvernement national du National Party, l’ANC et la Banque mondiale devaient définir une politique foncière.

La Banque mondiale a joué, semble-t-il, un rôle controversé dans le processus de la réforme foncière. Il s’agit d’un organisme international d’« assistance », voire un conseiller donnant son avis et son aide technique dans la modélisation de la politique de redistribution foncière par rapport à des expériences déjà mises en œuvre par ailleurs. En Afrique du Sud, la BM est représentée par Rogier van den Brink⁵³⁷, qui considère que le foncier est un

⁵³⁵ La présence et la participation des organismes internationaux (en l’occurrence de la Banque mondiale ou BM) dans un pays donné se fait parce que le pays même le demande. Ainsi, la BM siège à Pretoria, ville où elle a établi une relation avec le *Department of Land Affairs* du gouvernement national. Bien que les relations BM-Afrique du Sud soient établies formellement après les élections démocratiques de 1994, la Banque mondiale et ce pays s’étaient réunis, en Swaziland, pour discuter sur le sujet foncier. Le travail de la BM dans l’Afrique du Sud ne répond cependant pas uniquement à des affaires foncières, il engage d’autres projets qui ont rapport à l’environnement, le transport, l’énergie (les énergies renouvelables). Voir la description des projets en ligne : <<http://web.worldbank.org/external/default/main>>.

⁵³⁶ La Banque mondiale se définit elle-même comme « une source essentielle d’appui financier et technique pour l’ensemble des pays en développement ». Ce corps international est composé de deux organismes distincts, la Banque Internationale pour la reconstruction (BIRD) et l’Association internationale de développement. La Banque mondiale et ses organismes ont pour objectif primaire de « réduire la pauvreté et d’améliorer le niveau de vie des populations ».

⁵³⁷ On a pu rencontrer Mr R. van den Brink dans son bureau à Pretoria. Malheureusement pour nous et malgré le fait d’avoir arrangé un rendez-vous, il était pris dans une conférence du *Department of Land Affairs*, ce qui a réduit encore le

élément clé pour résoudre d'autres problématiques des Noirs, telles que la pauvreté.

En fait, sa vision est fondée sur le principe des politiques foncières défendu par la BM. Selon ce principe, *“for most of the poor in developing countries, land is the primary means for generating a livelihood and main vehicle for investing, accumulating wealth and transferring it between generations.[...] Because land comprises a large share of the asset portfolio of the poor people in developing countries, giving secure property rights to land they already possess can greatly increase the net wealth of poor people. By allowing them to make productive use of their labour, land ownership makes them less reliant on wage labour, thereby reducing their vulnerability to shocks”*⁵³⁸.

N. Andrew précise la participation particulière de la Banque mondiale dans ce processus : « (...) [la BM] elle envoya une kyrielle de chercheurs et de concepteurs, ainsi que des fonds considérables pour travailler en étroite relation avec des intellectuels, des chercheurs et des rédacteurs sud-africains, des documents politiques préliminaires de l'ANC afin d'influer sur l'évolution de la politique agraire comme élément de l'accord négocié en Afrique du Sud »⁵³⁹.

La démarche de la Banque mondiale a aussi contribué à propager dans la société civile « un discours de ‘pouvoir libérateur’ (*empowerment*), expression qui s'est répandue rapidement dans le mouvement sud-africain de réforme agraire des premières années et dans les échelons de l'élite noire »⁵⁴⁰. Il est possible de considérer à la lumière de ces faits que la vision de la BM est compatible avec la politique et les objectifs fixés par l'Afrique du Sud et son *Department of Land Affairs* (DLA), l'accent ayant été mis sur l'objectif d'éradiquer la pauvreté.

Ainsi, l'aspect économique relatif à la redistribution de la terre est fondé sur l'idée de donner une ressource matérielle (la terre) aux Sud-africains historiquement désavantagés, de manière à débloquer la situation de pauvreté et de pauvreté extrême.

temps et limité la dynamique de notre rencontre. Il nous a fourni, toutefois, des informations et des références que l'on a été autorisée à utiliser.

⁵³⁸ World Bank, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*, Ed. World Bank-Oxford University Press, Washington, DC, 2003, p. xix-xx

⁵³⁹ N. Andrew, 2005, *op cit.*, p. 157

⁵⁴⁰ *Ibid*, 2005, p. 158

La Banque Mondiale travaille directement avec le DLA national. C'est auprès de lui que se définissent les projets censés être mis en place. De leur côté, les DLA des gouvernements provinciaux ciblent les projets de restitution et de redistribution foncière, qu'ils font parvenir au DLA national. Or cette mise en œuvre dépend de la capacité institutionnelle et financière et des ressources humaines dont chacun des gouvernements provinciaux dispose.

La BM, dans son statut d'organisation économique internationale fortement liée à la définition et à la modélisation de la politique foncière dans la modalité « *redistribution* » (*willing/buyer willing/seller*), s'est tournée vers le gouvernement national sud-africain pour promouvoir un accord fondé sur deux principes : la bonne volonté politique et le libre marché. Sa participation et sa contribution à la politique foncière de l'Afrique du Sud ont servi surtout comme un point d'équilibre entre les *commercial farmers*, le gouvernement national et les ONG.

Il est nécessaire en ce point de signaler que la BM a été fortement critiquée par certaines organisations non gouvernementales car la mise en place du libre marché foncier ne laissait pas aux pauvres la possibilité d'acheter une portion de terre, tout simplement parce que la valeur économique attribuée aux propriétés est devenue inaccessible. Le sous-programme « redistribution » ne semblait plus être alors adressé aux « plus pauvres des pauvres », comme l'avaient annoncé le RDP et le président N.R. Mandela.

De son côté, le gouvernement, sous la pression des médias, des ONG et des publications de recherche, se défendait en remarquant que le prix demandé par les *commercial farmers* rendait la terre inaccessible. Les gouvernements provinciaux de Limpopo et de KwaZulu-Natal, de leur côté, ont considéré que les commissions chargées des projets fonciers devaient établir une négociation de prix avec le propriétaire. Ce processus-là pouvant prendre deux ou trois mois, la démarche compromettrait tout compte fait l'aboutissement des transferts.

En cette étape de mise en œuvre du programme de redistribution, le problème se posait alors en termes financiers. Les *commercial farmers*, censés mettre en vente leurs propriétés, selon le principe de *willing buyer/willing seller*, étaient en position de demander le montant qu'ils estimaient correspondre à la valeur de leurs propriétés, plus la valeur de ce que produisait la ferme.

La Banque mondiale se portait donc garant dans un processus qui devait nécessairement confronter le secteur des *commercial farmers* avec ceux qui cherchent à acheter la terre (redistribution), et aussi entre ceux qui cherchent à la récupérer (restitution). Le lien entre le gouvernement national sud-africain et cette institution internationale fut une alliance nécessaire due à l'expérience développée par celle-ci dans des pays ayant des situations similaires.

Pour certains, cependant, la présence de la BM répond plutôt à des intérêts qui ne sont pas ceux des « historiquement désavantagés » ; c'est-à-dire, principalement ceux qui se trouvaient enclavés dans des zones rurales, voire dans les territoires des ex bantoustans : « *some practitioners argued that the World Bank critique pushed the process in a certain direction, emphasising market-led land reform strategies that would benefit urban residents, rather than the rurally excluded* »⁵⁴¹.

Il est intéressant de souligner que, contrairement à ce qui se passe dans le cas du Zimbabwe, l'État sud-africain, en adoptant le principe de libre marché pour la réforme foncière et en déléguant des responsabilités formelles aux gouvernements provinciaux, n'a plus le monopole de la propriété de la terre. Ce choix fait par le gouvernement national est un signe de détachement du rôle de « propriétaire terrien » qui avait été en partie celui du gouvernement pendant la période de l'Apartheid.

En même temps, ce choix d'être médiateur plutôt que propriétaire aura un impact sur le processus même de la redistribution foncière selon le volet *willing/buyer willing/seller*. En effet, le gouvernement a été largement critiqué et remis en cause car son rôle de « facilitateur » ne lui permettait pas d'agir plus directement sur la mise en vente des terres, ni d'avoir la capacité de contraindre les propriétaires pour acquérir les terres et les faire redistribuer ou les restituer. Bref, le gouvernement ne pouvait pas avoir une influence sur le prix des propriétés puisque le principe de *willing buyer/willing seller* et le *market-led* s'inscrivent dans le libre marché.

⁵⁴¹ Albert Venter and Chris Landsberg, *Government and Politics in the New South Africa*, Van Schaik Publishers, Pretoria, 2006, p.186

Le traitement et les attentes de l'approche proposée par la Banque mondiale seront donc nuancés durant les mandats de Nelson R. Mandela et Thabo Mbeki, comme nous l'avons évoqué dans les parties consacrées à ces deux gouvernements (voir deuxième partie, chapitre 3, incises 3.1.4 et 3.1.5).

3.1.6.2. Le *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) : une figure de soutien complémentaire et pratique

Le *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) fait aussi partie des acteurs internationaux concernés par la politique foncière en Afrique du Sud. Il s'agit d'un programme de l'Union Africaine (AU pour ses sigles en anglais) qui cherche à être complémentaire des programmes régionaux et nationaux.

Le NEPAD gère des projets concernant l'agriculture, l'accès à l'eau, l'entretien et les soins donnés à la terre qui sont rassemblés dans le *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP). Ce dernier est dédié à trois aspects étroitement liés au développement de l'agriculture : *extending the area under sustainable land management and reliable water control systems ; improving rural infrastructure and trade-related capacities for improved market access ; and increasing food supply and reducing hunger*⁵⁴². C'est ainsi que les objectifs prônés par le CAADP s'alignent en même temps avec ceux de la FAO et des *Millenium Development Goals* (MDG)

Il est important de signaler ceci dans la mesure où cela nous met sur la voie d'un réseau international d'acteurs construisant une plateforme sur laquelle des sujets tels que la question foncière ou la sécurité alimentaire peuvent être cimentés. Les pays africains ne se servent pas nécessairement de tous et chacun de ces programmes comme des cadres uniques à suivre dans la définition de leurs politiques, mais ces programmes constituent bien des outils pour renforcer celles-ci. Par exemple, le gouvernement d'Afrique du Sud ne fait pas reposer toutes ses décisions sur des cadres internationaux proposés par des instances internationales.

Si les gouvernements ne suivent pas entièrement les propositions des organismes internationaux, alors comment le NEPAD s'insère dans les objectifs nationaux concernant le foncier, l'agriculture et l'accès à l'eau ?

Premièrement, par l'adhésion et l'engagement au CAADP par chacun des pays membres du NEPAD ; deuxièmement, par l'adoption du programme du CAADP. Ces deux démarches influencent nécessairement les politiques alimentaires des gouvernements nationaux par les biais des financements des systèmes d'irrigation et d'amélioration des conditions physiques de la terre, dont le CAADP s'occupe. Le NEPAD et le gouvernement sud-africain entrent alors, à travers le CAADP, dans une dynamique de relations entre organisations continentales africaines et gouvernement nationaux qui, en principe, mettent en concordance les besoins des populations africaines, en l'occurrence celles de Sud-Africains.

En ce qui concerne la politique foncière, la relation NEPAD-Afrique du Sud ne concerne pas non plus la formulation et la définition de la politique nationale à ce propos. Elle se noue plutôt autour de la *mise en œuvre* de la politique foncière, au niveau du *support technique* pour l'amélioration des conditions physiques et productives de la terre et de l'accès à l'eau, voire dans l'introduction et l'amélioration de systèmes d'irrigation. Ainsi, le CAADP devient un point d'appui pour les gouvernements provinciaux et locaux. Cela étant dit, il faut préciser que la démarche pour l'obtention du support technique (technologie et capacitation) et économique se fait entre le gouvernement sud-africain (*Department of Agriculture* et /or le *Department of Water Affairs*) et le NEPAD ; il appartient alors à chaque gouvernement provincial et local de s'approprier les bénéfices du support du CAADP.

Le NEPAD rejoint les intérêts du gouvernement sud-africain en ce qui concerne l'objectif de promouvoir et d'améliorer les conditions des *small commercial farmers*, en mettant l'accent sur leur capacité à produire des aliments, soit par sa propre production, soit parce que son travail dans le secteur agricole (agriculture, bétail) leur permet un revenu aisé. En ce sens, l'attention du CAADP est centrée en "*building up soil fertility and the moisture holding capacity of agricultural soils, and rapidly increasing the area equipped with irrigation, specially small-scale water control, will not only provide farmers with*

⁵⁴² NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, 2005

opportunities to raise output on a sustainable basis but will also contribute to the reliability of food supplies”⁵⁴³

La démarche du NEPAD-CAADP peut être définie comme un apport de soutien pour l’amélioration des capacités productives de la terre censée être cultivée, ainsi que pour le management de l’accès à l’eau. Elle trouve son fondement dans le constat selon lequel près de 874 millions d’hectares de terre sont cultivables. Cependant, 83% de cette superficie présente des contraintes impliquant la nécessité d’investir pour assurer la productivité de la terre, surtout celle destinée à l’agriculture et à l’élevage. En Afrique du Sud, cette problématique touche largement les zones rurales, d’où un intérêt tout particulier du gouvernement national sud-africain pour bénéficier des aides fournies par le NEPAD.

Comme on a pu le constater dans la province de Limpopo, l’accès à la terre hors projets de restitution et redistribution ne pose pas de problème, celle-ci peut être accordée par le chef traditionnel de la région. Le problème se pose plutôt dans la capacité à faire que cette terre produise de façon satisfaisante des produits agricoles. L’accès à l’eau dans la province de Limpopo constitue également un problème qui peut être facilement associé au précédent ; en effet, les gens montrent peu d’intérêt à demander plus de terre auprès des chefs traditionnels car ils savent que, rien ne sert d’avoir un bien foncier ou à l’agrandir lorsque l’on n’a pas d’accès à l’eau.

Un exemple de ce qu’on a pu constater à Sekororo, dans le village d’Enable, est illustré par ce témoignage concernant une femme ayant des difficultés à cultiver malgré la possession d’un hectare de terre :

“Mrs Mabilu was the only person in Enable whom we could meet and who had benefited from land restitution programme. She is the owner of 1 hectare of land, which is not of good quality. Consequently, it is difficult to cultivate it. To cultivate something on that land, it is necessary to have a tractor and enough water. Like the entire region in general, the main constraint is access to enough water to cultivate some maize or something different than household vegetables. Knowing that she has limited economic resources and that the only water for

⁵⁴³ *Idem.*

*cropping comes from the rain, she decided not to use the land. She, at the same time, cannot rent it because it would pose some difficulties for somebody else*⁵⁴⁴”.

C'est dans ce genre de situations que la coopération du NEPAD-CAADP peut être utile. Sa contribution est certes éloignée de la construction de la politique foncière en soi, mais le CAADP peut contribuer effectivement à la consécution de l'objectif final : développer une agriculture productive.

Si le NEPAD-CAADP participe plus aux politiques alimentaires des pays africains qu'aux politiques foncières, il reste lié au management durable de la terre afin de la rendre proprement profitable pour l'agriculture. Ainsi, les propositions et les programmes conçus par chacun des organismes internationaux et régionaux que l'on vient d'exposer, constituent des cadres de référence pour les États africains, l'Afrique du Sud, en l'occurrence, dans la définition et construction des politiques foncières et agricoles comme on va le voir par la suite.

3.2. Entre le foncier et l'agriculture, quelle place pour la sécurité alimentaire ? Définition et construction d'une politique

Le document intitulé « *Integrated Food Security Strategy for South Africa* » conçu par le DoA national⁵⁴⁵, affirme que les politiques d'Apartheid ont créé des conditions peu favorables au *bien-être* de la population Noire. Ces conditions se sont matérialisées dans des situations de pauvreté et d'insécurité alimentaire frappant certains secteurs de la population sud-africaine (enfants et femmes des zones rurales et des *townships*) et plus largement les Sud-africains Noirs victimes des politiques d'Apartheid⁵⁴⁶.

En ce sens, la Constitution du gouvernement national post-Apartheid soulève, dans le Chapitre 2 intitulé *Bill of Rights* (Section 27), le droit d'accès pour tout

⁵⁴⁴ Entretien réalisé à Enable. Voir l'ensemble des entretiens dans la section *Annexes*.

⁵⁴⁵ Department of Agriculture, *Integrated Food Security Strategy for South Africa*. Pretoria, 2002

⁵⁴⁶ Juste pour donner un exemple des politiques d'Apartheid touchant l'accès et l'usage de la terre, on reprend l'une des annotations d'Alec Russell : « *In 1951 the Apartheid government underpinned the concept of the reserves with ideology by introducing the idea of Bantustans, or ethnic homelands. Black South Africans would have to live in their old tribal territory. Only those with work permits could live in 'white' areas. The borders were drawn up to ensure that more than two-thirds of the richest arable land was reserved for whites. The policy, and the integral part of Apartheid's architecture, took no account of the increasing numbers of blacks who were urbanized and had started to shed their tribal connections* », Voir, Alec Russell, *Bring me my machine gun. The Battle for the soul of South Africa from Mandela to Zuma*, Public affairs, New York, 2009, p. 188

Sud-africain⁵⁴⁷ à une nourriture suffisante, à l'eau, aux services de santé et à la sécurité sociale. La Constitution établit que⁵⁴⁸:

1. *Everyone has the right to have access to*
 - a. *health care services, including reproductive health care;*
 - b. *sufficient food and water; and*
 - c. *social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance.*
2. *The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.*
3. *No one may be refused emergency medical treatment.*

Le gouvernement central sud-africain est donc responsable, à travers le *Department of Agriculture*, de formuler une politique publique de sécurité alimentaire capable de fournir un cadre de référence et des normes pour les gouvernements provinciaux et locaux. La visée de ceux-ci est donc de s'assurer que les populations puissent avoir accès à une alimentation satisfaisante, nutritive et suffisante à tout moment.

Il est certain que l'inclusion du droit à l'alimentation dans la constitution sud-africaine (1996) s'est inscrite dans le cadre des compromis adoptés par le gouvernement Sud-africain pendant la réunion de la FAO à Rome (13-17 novembre 1996). C'est à partir de ce moment que l'Afrique du Sud suivra une logique d'engagement et d'adoption des propositions internationales, telles que le *Development Millenium Goals*, pour redéfinir les stratégies de la politique alimentaire.

Le précepte d'accès à l'alimentation institué dans la Constitution sud-africaine (1996) a été précédé par des programmes et des stratégies qui montraient la vulnérabilité alimentaire dans laquelle se trouvait plongée une partie de la population sud-africaine. A cet égard, un ensemble de programmes se sont développés de 1994 et jusqu'à 2006 ; cet année-là est celle de l'institutionnalisation de la politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud à

⁵⁴⁷ Department of Agriculture. *Integrated Food Security Strategy for South Africa*. 2002, *op cit.*

⁵⁴⁸ Chapter 2, Section 27, *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996.

travers le RDP, le *Special Programme for Food Security* des Nations Unies⁵⁴⁹, l'*Integrated Sustainable Rural Development Programme* (ISRDP), l'*Integrated Food Security Strategy* (IFSS), l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* (IFSNP) et l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team* (IFSNTT). Nous en parlerons par la suite.

3.2.1. Le Reconstruction and Development Programme

Le *Reconstruction and Development Programme*⁵⁵⁰ (RDP), 1994, défini et présenté par N. R. Mandela comme cadre de référence pour entreprendre la reconstruction et le développement économique de l'Afrique du Sud, rendait compte des conditions de pauvreté et d'insécurité alimentaire induites par les politiques socio-économiques et politiques de l'époque d'Apartheid. Le *RDP White Paper*⁵⁵¹ mettait l'accent sur la nécessité de donner à la population des moyens pour satisfaire leurs besoins quotidiens et travailler à l'éradication de la pauvreté : "*alleviate the poverty, low wages and extreme inequalities in wages and wealth generated by the Apartheid system, meet basic needs, and thus ensure that every South African has a decent living standard and economic security*"⁵⁵².

Pour achever les objectifs socio-économiques du gouvernement national, le RDP proposait cinq programmes⁵⁵³ : (1) Répondre aux besoins de base, (2) développement des ressources humaines, (3) construction et développement du secteur économique, (4) l'instauration de la démocratie, et (5) l'implémentation du RDP.

Même si le texte n'accorde pas une mention spécifique à l'éradication de l'insécurité alimentaire, le premier des cinq programmes du RDP exprime l'importance d'impliquer à la société dans la prise de décisions dans des politiques telles relatives à la création d'opportunités de travail, à la réforme foncière, le

⁵⁴⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations-Investment Centre Division, *Special Programme for Food Security. South Africa*, Volume I-III. Report No. 02/005 TCP-SAF. 2 July 2002. FAO/Government Cooperative Programme.

⁵⁵⁰ Ce document peut être consulté en ligne. Voir <<http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#1.3>>

⁵⁵¹ Le *RDP White Paper* est le document qui porte sur le programme de développement économique suivi par le *Government National Unit* (GNU), tandis que le RDP (tout court) est le document cadre utilisé par l'ANC pendant la campagne des élections de 1994.

⁵⁵² *RDP White Paper*, 1994.

logement, la mise à disposition et distribution des services d'eau, d'hygiène sanitaire, d'énergie, de télécommunications, de transport, d'environnement, de nutrition, de santé et soins de base, de sécurité sociale et d'assistance sociale.

Le RDP mettait ainsi en évidence les problèmes sociaux et économiques du pays, l'accès à la terre et la nutrition, semblant être des éléments liés à la construction de la politique alimentaire sud-africaine. On verra que les politiques alimentaires du Limpopo et du KwaZulu-Natal incorporent et accommodent différemment ces éléments à leurs politiques alimentaires.

Le RDP a constitué tout de même un bilan et une référence pour les gouvernements provinciaux des défis qui caractérisaient la société sud-africaine post-Apartheid, particulièrement celle des zones rurales.

Le *RDP White Paper* comme le *Special Programme for Food Security* (voir-ci après) partageaient l'idée selon laquelle le cœur de la situation d'insécurité alimentaire est lié à la pauvreté. D'où le fait que le RDP ait été présenté comme proposition de dynamisation de l'économie à travers la redistribution des biens de production dans différents secteurs : commerce, agriculture, mines, industrie, et finances⁵⁵⁴.

Le *RDP White Paper* n'a pas, en soi, développé une stratégie pour combattre la situation d'insécurité alimentaire, mais il a été le cadre de référence pour des documents subséquents qui se sont occupé plus particulièrement du sujet de l'insécurité alimentaire comme un problème issu des désavantages économiques dont sont atteint les Sud-africains.

⁵⁵³ *Idem.*

⁵⁵⁴ *Idem.*

3.2.2. Le *Special Programme for Food Security*⁵⁵⁵ (FAO-South African Government) (SPFS)

La collaboration de l'Organisation de l'agriculture et l'alimentation (FAO) avec le gouvernement national sud-africain⁵⁵⁶ s'est, dans l'ère postApartheid, développée à travers la mise en œuvre d'un programme intégral de sécurité alimentaire, le *Special Programme for Food Security* qui cherchait à aider le gouvernement national à identifier et cibler les besoins alimentaires de base des Sud-Africains à travers des stratégies différentes basées sur la promotion de l'agriculture à petite et moyenne échelle principalement.

En ce sens, le SPFS a particulièrement ciblé trois objectifs en Afrique du Sud :

- 1) Augmenter la productivité des petits fermiers et améliorer la situation de sécurité alimentaire des foyers dans trois provinces principalement, à savoir le Limpopo, le KwaZulu-Natal et l'Eastern Cape ;
- 2) Développer les capacités de prise de décision et de management des fermiers et des associations de fermiers ;
- 3) Créer et mettre en œuvre un modèle de formation visant à subvenir aux besoins des fermiers en matière de meilleure technologie, de ressources financières et d'information adéquate.

La présence de la FAO en Afrique du Sud et sa relation avec le gouvernement national se font de façon horizontale. La FAO développe ses activités dans le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (SPFS) en partenariat avec le *Department of Agriculture* du gouvernement national. Le rôle de la FAO au sein du DoA est de conseiller et donner un soutien technique et d'information aux fonctionnaires et aux agents des départements d'agriculture national et provinciaux pour construire la politique de sécurité alimentaire.

⁵⁵⁵ Il importe de signaler qu'au moment de l'engagement avec le SPFS, le gouvernement national n'avait pas encore formulé une politique et/ou une stratégie uniquement consacrée à l'insécurité alimentaire. Ce programme (SPFS) de la FAO est ainsi devenu le premier cadre de référence sud-africain en matière d'insécurité alimentaire.

⁵⁵⁶ Issue de rencontres entre le Président sud-africain (Thabo Mbeki) et le Directeur de la FAO en 1999, une mission d'exploration s'est rendue en Afrique du Sud ayant pour objectif d'identifier les caractéristiques et les conditions pour y

Pourtant, il est de la responsabilité et du devoir absolu du DoA national d'adopter et mettre en œuvre le SPFS dans les régions où l'Afrique du Sud en a besoin (comme celles mentionnées en haut)⁵⁵⁷. Le SPFS⁵⁵⁸ montre que l'insécurité alimentaire concerne des sujets aussi divers que les conditions physiques des régions du pays (sol, capacité pluviale), les conditions socio-économiques, la santé (VIH/SIDA et malnutrition), la propriété foncière et les systèmes d'irrigation, les systèmes d'agriculture, la production animale, etc. Le document du SPFS a identifié 13 facteurs contribuant et/ou renforçant l'insécurité alimentaire du pays :

- 1) le chômage et le bas revenu ;
- 2) la dépendance récurrente de la production alimentaire directe ;
- 3) l'accès limité à la terre et le manque de modes de propriété foncière ;
- 4) l'accès limité ou inadéquat à l'eau, soit pour l'irrigation, soit pour la consommation humaine ;
- 5) la faible fertilité du sol agricole ainsi que la dégradation de celui-ci ;
- 6) le manque ou l'insuffisance de ressources propres pour acheter les facteurs de production ;
- 7) le manque de savoir-faire agricole ;
- 8) l'éducation déficiente, le manque de pratique et de connaissance des méthodes agricoles ;
- 9) le manque de sources d'information et de réseaux de communication ;
- 10) la faible compétitivité des petits fermiers vis-à-vis du secteur commercial ;
- 11) la structure déficiente du système de transport et de commercialisation ;
- 12) l'insécurité croissante [sociale] ;
- 13) et des moyens déficients en matière de santé et de salubrité.

Ces déficiences et limitations, affectant et/ou accentuant l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud, mettent en évidence le fait que l'autosuffisance alimentaire se présente parfois comme une réalité floue. Le DoA présente en effet toujours la situation alimentaire du pays sur la base de la capacité effective à produire au-delà des besoins alimentaires nationaux.

En 2002, l'analyse de la FAO contenue dans le SPFS qualifiait la situation de sécurité alimentaire en Afrique du Sud comme suit : ” *the country is able to produce enough food and fibre to meet the demand of the entire population and still to generate a surplus for export, while only red meat is regularly*

préparer la mise en œuvre du *Special Programme for Food Security*. Voir le document de la FAO intitulé *Special Programme for Food Security. Phase I Operations (FAO-RSA)*. FAO, 2000

⁵⁵⁷ En fait, depuis 2005, la mise en œuvre de ces programmes a été proposée dans toutes les zones rurales du pays en raison des conditions de pauvreté et d'insécurité alimentaire perçues.

⁵⁵⁸ FAO, *Special Programme for Food Security*, 2002, *op cit.*

*imported.[...] Nevertheless, at household level the situation has never been and still is far from ideal. A high percentage of rural household experience most serious food insecurity and malnutrition*⁵⁵⁹.

Ce déséquilibre entre production suffisante et difficulté d'accessibilité au niveau des foyers suggérait la pertinence de la mise en œuvre du programme de la FAO. Plus important encore, il mettait en lumière la nécessité de la définition et la formulation d'une politique alimentaire ciblant les régions, principalement les ex homelands, touchées par des situations d'insécurité alimentaire, à savoir le manque d'aliments, la malnutrition et/ou la difficulté d'accès aux aliments pour se nourrir suffisamment et en qualité.

Ces évidences ont imposé la question de l'insécurité alimentaire comme un problème devant être traité à tous les niveaux du gouvernement. L'insécurité alimentaire fut traitée par des institutions gouvernementales, notamment le DoA national et provincial, des acteurs internationaux tels que la FAO, des ONG, des chercheurs et centres de recherche, ainsi que dans le cadre de rencontres et débats mixtes entre les ONG et chercheurs, parfois avec la présence des autorités du gouvernement soit national, provincial ou local. On pense notamment aux ateliers organisés par le SARNP⁵⁶⁰ et à ceux organisés par l'*Agriculture and Business School* à l'*University of Pietermaritzburg*⁵⁶¹ qui rassemblaient autant de chercheurs que de membres d'ONG et de fonctionnaires gouvernementaux. On reprendra les activités et la vision qu'ont ces acteurs à l'égard du sujet de l'insécurité alimentaire dans les études de cas de Limpopo et de KZN qu'on traitera dans le chapitre suivant.

⁵⁵⁹ FAO, *Special Programme for Food Security*, 2002, *op cit*.

⁵⁶⁰ SARNP, « Look, listen and learn : promoting the use of CSOs' evidence in policies for food security: An action research project in Southern Africa ». South Africa; may 2005. On a suivi ces ateliers organisés par le SARNP. Les exposés et les débats qui ont eu lieu dans ce contexte ont mis en évidence la disponibilité, la mobilité, et l'intérêt des organisations non gouvernementales à participer coude-à-coude avec le gouvernement national et les gouvernements locaux, notamment en Afrique du Sud, mais aussi avec les gouvernements des pays membres de la SADC. Elles ont pointé sur leur nécessité de créer des relations plus transversales avec les instances gouvernementales afin que ces dernières leur octroient un rôle plus important dans le processus de définition et de mise en œuvre des politiques alimentaires. Ces ateliers peuvent être consultés sur le site du SARNP : http://www.sarpn.org.za/documents/d0001239/Look_listen_learn-Concept_May2005.pdf

⁵⁶¹ Durant notre séjour de recherche au sein de l'université de Pietermaritzburg, on a pu suivre certaines rencontres et débats organisés par Sheryl Hendricks. Il faut préciser que la plupart du temps, les débats se concentraient sur des sujets qui concernaient le domaine du technique de l'agriculture. Ces débats se concentraient beaucoup moins sur des discussions autour du processus de définition et de mise en œuvre des politiques alimentaires. Notons toutefois que ces débats pointaient parfois le manque de relations entre l'Université de Pietermaritzburg et le gouvernement provincial de KwaZulu-Natal dans la prise de décision telles que la définition et la mise en œuvre des politiques alimentaires de la province.

L'ampleur des discussions et de l'analyse de l'insécurité alimentaire n'a pas débouché sur une initiative intégrale ni sur un travail organisé et coordonné entre les acteurs participant aux débats ou entre ceux qui développaient des programmes de sécurité alimentaire au niveau local, pas plus qu'entre ceux qui faisaient de la recherche. Malgré la sectorisation des discussions et de l'analyse sur le sujet, la mise en oeuvre des programmes alimentaires de la FAO a contribué à construire un cadre de référence autant pour le gouvernement national que pour les neuf provinces.

3.2.3. L'Integrated Sustainable Rural Development Programme (ISRDP), 1999

Le fondement du document de développement rural en Afrique du Sud est basé sur le fait que les populations rurales font quotidiennement face à des problèmes économiques et d'infrastructure : taux élevé de pauvreté, coût élevé des biens et services, distribution espacée de la population (ce qui complique la délivrance des services et des infrastructures), accès limité aux ressources naturelles⁵⁶², etc.

L'objectif particulier de l'ISRDP⁵⁶³ est de créer une politique qui mette en relation les gens des zones rurales avec leur entourage économique (naturellement disposé) et de mettre à disposition un ensemble de moyens pour changer les conditions d'handicap économique et de qualité de vie. En ce sens, l'ISRDP avait pour objectif : *“attain socially cohesive and stable rural communities with viable institutions, sustainable economies and universal access to social amenities, able to attract and retain skilled and knowledgeable people, who equipped to contribute to growth and development”*⁵⁶⁴.

Les zones rurales sud-africaines sont fortement marquées par deux types d'activités économiques, l'agriculture et les mines. C'est autour de ces activités que les populations trouvent du travail et disposent d'un revenu pour se procurer nourriture, services, soins, éducation et transport. Pourtant, l'ISRDP mettait en évidence le taux élevé de chômage dans ces zones, ce qui accentuait la pauvreté des familles : *“South Africa is characterised by high levels of poverty, especially in*

⁵⁶² DLA, *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy*, 1999.

⁵⁶³ L'ISRDP est un programme qui s'est fixé l'année 2010 pour achever ses objectifs.

rural areas. Approximately 70% of South Africa's poor people live in rural areas, and about 70% of the rural residents are poor. Their incomes are constrained because the rural economy is not sufficiently vibrant to provide them with remunerative jobs or self-employment opportunities. Their cost of living is high because they spend relatively more on basic social services such as food and water, shelter, energy, health and education, and transport and communications services. Moreover, the natural resource base to which they have access cannot provide rural people with the means of subsistence"⁵⁶⁵.

Ces conditions de pauvreté étaient le centre d'intérêt de l'ISRDP qui cherchait non seulement à éradiquer la pauvreté mais aussi à fournir des moyens humains et économiques pour développer un environnement économique durable et une infrastructure institutionnelle adéquate. Ces moyens serviront de plateforme pour créer des opportunités d'emploi et favoriser l'accès à un revenu régulier permettant aux familles de subvenir à leurs besoins de base et à ceux de leur communauté⁵⁶⁶.

Le programme de l'ISRDP ne fait pas explicitement mention des liens avec l'*Integrated Food Security Strategy*, cependant, l'ensemble du programme vise à améliorer les conditions de précarité des zones rurales. Il s'ensuit que le gouvernement national et les gouvernements provinciaux voient l'ISRDP autant comme programme de référence dans la définition de la politique alimentaire que comme stratégie complémentaire dans la lutte contre l'insécurité alimentaire. On voit bien que ces constatations sont fondées sur la place qu'accorde l'ISRDP à la réforme et à l'agriculture comme activité économique redynamisant les zones rurales, mais à condition que la réforme foncière s'achève. À cet égard, l'ISRDP soulignait : *"Rural areas will receive a simple liquidity boost as land acquisition and farm start-up grants move into rural areas. Derived demand for construction and other local services will increase. Increased agricultural growth through the bringing into production of under-utilised land and labour are matched with capital, and returns to both are greater than in the past. As the pace of economic activity picks up in rural areas with land reform, family capital now invested in*

⁵⁶⁴ DLA, *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy*, 1999.

⁵⁶⁵ *Ibid*, 1999.

other activities and probably in urban areas may come back. Increased security of land tenure will encourage new owners to invest in their own land. Increased public security in rural areas –lower crime, less uncertainty- will increase values of land, which in turn will leverage more capital through mortgages and other lending. However, if the pace of land reform drags, the agricultural sector, and therefore the entire rural sector, is at risk for eroding the capital base as land values fall. Land reform therefore is a critical component of the ISRDP”⁵⁶⁷.

Si l’agriculture est l’un des moteurs de la lutte contre la pauvreté, l’ISRDP insiste aussi sur la nécessité de redistribuer la terre pour réduire l’écart entre les inégalités économiques et les opportunités de travail, ce qui devrait avoir comme conséquence de changer le rapport de force économique au sein du milieu rural où le modèle des *commercial farmers* blancs ne doit plus être ce qui caractérise l’économie de ces zones.

De ce fait, les objectifs de l’*Integrated Sustainable Rural Development Programme* peuvent aussi être l’un des piliers de la construction de la politique alimentaire sud-africaine.

3.2.4. L’Integrated Food Security Strategy (IFSS)

Le RDP, le SPFS et l’ISRDP, documents de référence durant les gouvernements de N. R. Mandela et de Thabo Mbeki pour organiser les secteurs économiques, se sont présentés comme les piliers des initiatives et des programmes dans la lutte contre l’insécurité alimentaire sur l’idée, promue par le gouvernement national, selon laquelle la pauvreté est à l’origine de l’insécurité alimentaire.

Les mentions et évocations faites dans ces documents des déficiences alimentaires et de nutrition dans le pays ont conduit le gouvernement national, spécifiquement à travers le *Department of Agriculture*, à intégrer dans un seul document, l’*Integrated Food Security Strategy* (IFSS), tous les éléments et toutes les activités développées contre l’insécurité alimentaire par différents *departements* du gouvernement national et des gouvernements provinciaux.

⁵⁶⁶ *Ibid*, 1999.

⁵⁶⁷ *Ibid*, 1999.

L'*Integrated Food Security Strategy for South Africa* fut alors la conséquence naturelle d'un réseau de références construit au sein du gouvernement national, sauf le SPFS-FAO, mais il fut surtout le résultat du statut accordé à la sécurité alimentaire dans le droit constitutionnel. Ainsi, "*The Constitution obliges the State to provide legislation and other supporting measures to ensure that all citizens are enabled to meet their basic food needs*"⁵⁶⁸.

Le réseau des références nationales dans la construction de l'*Integrated Food Security Strategy* fut aussi renforcé par un réseau de références internationales, à savoir la Déclaration de Rome et les *Millenium Development Goals*.

En adoptant le Plan d'action du sommet mondial de l'alimentation (1996), l'Afrique du Sud s'est donnée pour but d'atteindre l'un des objectifs de la Déclaration de Rome : « chaque nation doit adopter une stratégie adaptée à ses ressources et à ses capacités afin d'atteindre les buts qu'elle s'est elle-même fixée et, en même temps, coopérer aux échelons régional et international pour trouver des solutions collectives aux problèmes mondiaux de la sécurité alimentaire »⁵⁶⁹. L'IFSS fut alors conçue comme la stratégie qui encadrait les compromis acquis depuis 1996 à Rome.

Plus récemment, en 2002, l'IFSS a fortement intégré la variable *pauvreté*. Le binôme *pauvreté-insécurité alimentaire* avait été identifié dès la Déclaration de Rome dont le Plan d'action déclarait : « l'éradication de la pauvreté est essentielle à l'amélioration de l'accès à la nourriture. La grande majorité des personnes sous-alimentées ne sont pas en mesure de produire ou d'acheter des quantités suffisantes d'aliments »⁵⁷⁰. Mais le document des *Millenium Development Goals (MDGs)* fait mention explicite, dans son premier objectif, de la nécessité de « réduire l'extrême pauvreté et la faim ».

En Afrique du Sud, le lien entre les conditions de pauvreté et la situation d'insécurité alimentaire apparaît comme une réalité qu'il faut changer puisque 25,5% des Sud-Africains (population totale 44,8 millions⁵⁷¹) sont au chômage⁵⁷² ;

⁵⁶⁸ Department of Agriculture, *Integrated Food Security Strategy for South Africa*, 2002, *op cit*.

⁵⁶⁹ FAO, *Déclaration de Rome*, 1996.

⁵⁷⁰ *Idem*.

⁵⁷¹ Statistics South Africa. Census 2001. L'estimation faite en juin 2007 est de 47,9 millions.

34,1% de la population (période 1990-2000)⁵⁷³ vit au dessous du seuil de pauvreté (2 dollars par jour)⁵⁷⁴ ; l'indicateur de pauvreté humaine est de 23,5 (IPH) ; ce qui place à l'Afrique du Sud à la 121^{ème} place du développement humain (IDH) avec 0,674 points⁵⁷⁵.

De ce fait, la direction de sécurité alimentaire considérait comme objectif premier de l'IFSS : *“to increase the ability of all South Africans, to meet their minimum daily, safe and nutritious food requirements”*⁵⁷⁶. Créer les conditions qui permettent aux Sud-Africains d'avoir accès à la nourriture signifie mettre à disposition les moyens pour leur donner la capacité économique d'acheter la nourriture ou pour avoir la capacité de la produire (cultiver). En fait, de cet objectif s'est dégagé le modèle des *« house gardens »* promu dans les provinces comme un des moyens pour les familles, principalement les familles des zones rurales, de produire leur nourriture et, en cas d'excédent de production, de pouvoir la vendre et ainsi obtenir un revenu.

Les initiatives pour la sécurité alimentaire ont été mises à l'épreuve en 2002 lors de la crise alimentaire déclarée en Afrique du Sud à la suite de la hausse des prix alimentaires. Le service de *Statistics South Africa* a montré que l'index des prix des aliments avait augmenté de 16,7%. Le tableau ci-dessous expose les pourcentages, par province, des gens qui, face à la crise alimentaire, ont fait de l'agriculture leur moyen d'accès à l'alimentation. En 2002, les populations du Limpopo (20%) et d'Eastern Cape (12%) ont été fortement dépendantes de l'agriculture comme premier moyen d'accès à l'alimentation. Dans les provinces de Mpumalanga et de KwaZulu-Natal, la dépendance était moins marquée (8% et 5% respectivement) bien que les pourcentages de populations pratiquant l'agriculture comme activité supplémentaire pour couvrir les besoins alimentaires soient importants, 13% et 15%. Notons que les pourcentages sur ce type d'activité sont également importants pour le Limpopo (27%) et l'Eastern Cape (19%).

⁵⁷² Statistics South Africa. Mars, 2007.

⁵⁷³ Le PNUD spécifie que ces données correspondent à l'année la plus récente disponible pendant la période indiquée. PNUD, *Human Development Report. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé 2007/2008*.

⁵⁷⁴ *Idem*.

⁵⁷⁵ Le classement de l'IDH est déterminé à l'aide des valeurs de l'IDH à la sixième décimale. PNUD, 2007.

⁵⁷⁶ *Department of Agriculture, Directorate of Food Security*. 2006

33 : Nombre et proportion, par province, de personnes développant l'agriculture comme moyen d'accès à l'alimentation (crise alimentaire 1992)

Province	Nombre total de foyers	Nombre total de foyers pratiquant l'agriculture comme moyen principal d'autosuffisance alimentaire	% de foyers pratiquant l'agriculture comme moyen principal d'autosuffisance alimentaire	Nombre de foyers pratiquant l'agriculture comme moyen supplémentaire pour se nourrir	% de foyers pratiquant l'agriculture comme moyen supplémentaire pour se nourrir
Western Cape	1,067,117	3,241	0%	12,900	1%
Gauteng	3,082,113	17,338	1%	51,329	2%
Northern Cape	191,287	4,569	2%	8,291	4%
North West	784,633	14,591	2%	52,544	7%
Free State	693,196	30,219	4%	65,450	9%
KwaZulu-Natal	2,047,498	111,249	5%	315,062	15%
Mpumalanga	643,221	54,511	8%	85,550	13%
Eastern Cape	1,434,280	169,765	12%	277,322	19%
Limpopo	1,001,423	195,402	20%	272,568	27%
Total	10,944,768	600,885	5%	1,141,016	10%

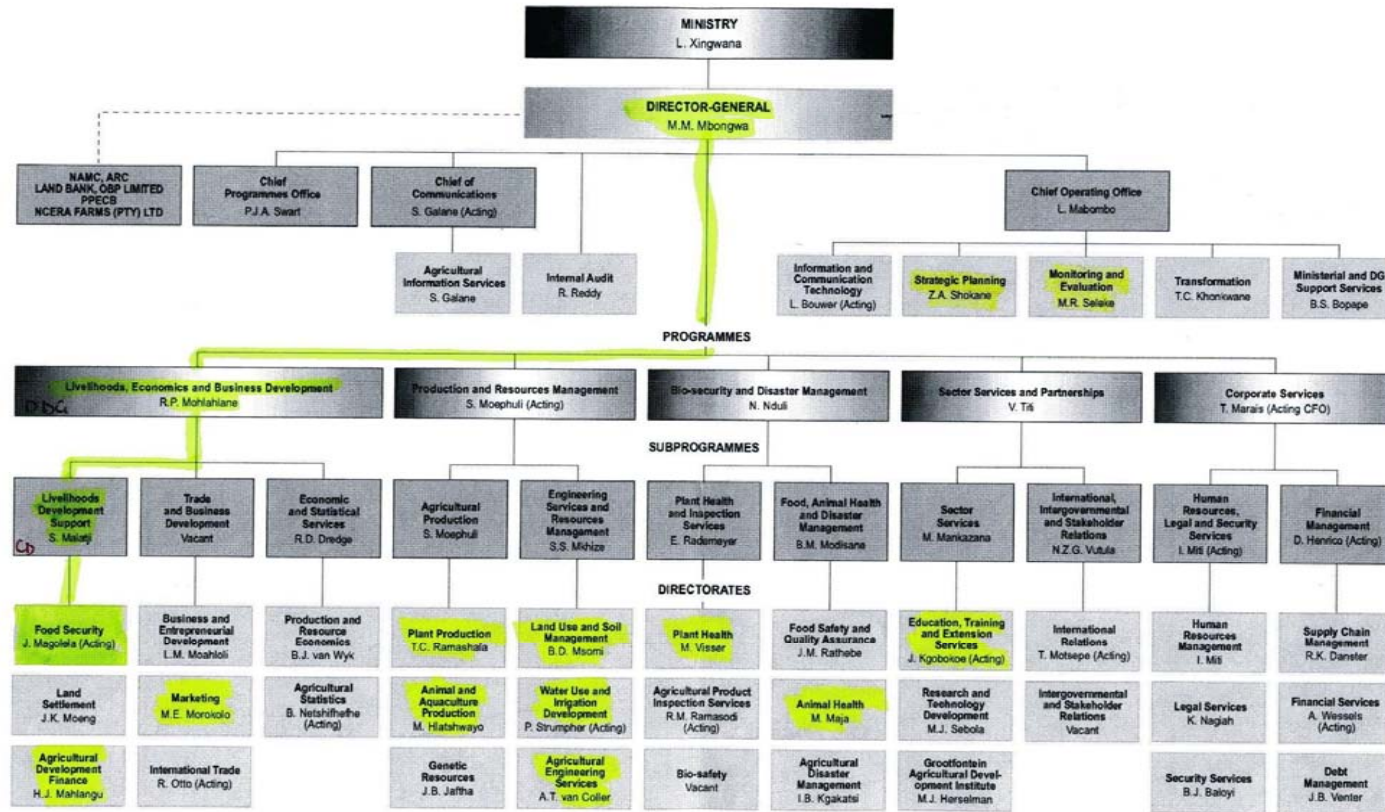
Source : Erick Watkinson (NALEDI) and Neva Makgeleta (COSATU). South Africa's Food Security Crisis. National Labor and Economic Development Institute (NALEDI). Pretoria, 2002

La situation de crise alimentaire de l'année 2002 a ainsi démontré que l'agriculture, surtout dans les zones rurales, est une activité économique qui aide à couvrir les besoins alimentaires de base. Il s'agirait également de considérer si, hors situation de crise, l'agriculture demeure une référence de la dynamique économique des zones rurales.

3.2.5. L'Integrated Food Security and Nutrition Programme (IFSNP)

Le gouvernement national a, depuis 2002, fait évoluer sa politique de sécurité alimentaire. On est passé de l'IFSS à un programme plus intégré et global dans ses objectifs, mais aussi plus précis dans sa structure institutionnelle, l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* (IFSNP). Comme le montre le diagramme ci-dessous, la politique de sécurité alimentaire est de la responsabilité du *Department of Agriculture*. Son rang institutionnel au sein de ce département s'accommode et s'organise dans le groupe de directions (*directorats*) du DoA national qu'on expliquera par la suite.

34. Structure du Departement of Agriculture, Afrique du Sud



Source : DoA, 2006.

La structure organisationnelle au sein du DoA national place en tête du département le ministre du DoA et ensuite le directeur général du département de l'Agriculture. Attachées à ces deux postes de direction, on trouve onze instances administratives, économiques et de communication. De façon horizontale, sous la direction du directeur général du DoA, cinq programmes principaux concernent plutôt les activités de coordination et de management. Onze sous-programmes qui semblent être plus concernés par les activités du secteur agricole sont reliés à ces cinq programmes. En dernière place, dans l'organigramme, apparaissent 32 directions. Chaque direction possède son propre directeur, une sous-structure institutionnelle et un programme à développer *ad hoc* dans le domaine de la direction. En fait, la plupart du temps, ces programmes sont définis sans croiser les domaines qui se ressemblent ou qui ont des liens communs, ce qui provoque une dynamique de mise en œuvre parallèle des programmes de ces 32 directions. Par exemple, en ce qui concerne la structure institutionnelle qui devrait soutenir la politique de sécurité alimentaire, on peut observer que le *Directorate of Food Security* (DoFS) est subordonné au programme du *Livelihood Development Support* et celui-ci est à son tour attaché de façon horizontale aux programmes de *Trade and Business Development* et d'*Economic and Statical Services*. Ces trois sous-programmes sont dépendants du programme *Livelihoods, Economics and Business Development*.

Les objectifs qui guident la direction de sécurité alimentaire cherchent à accomplir les engagements de la Déclaration de Rome et ceux du *Millenium Development Goals* : « *to increase the ability of all South Africans, to meet their minimum daily, safe, and nutritional food requirements* ».

La direction de la sécurité alimentaire est l'exemple d'un organisme, au niveau national, qui accomplit des tâches qui lui sont propres à savoir la définition d'une politique, en l'occurrence celle de la sécurité alimentaire. Elle est responsable du développement et de la promotion de la politique de sécurité alimentaire ; du soutien et de la coordination de cette politique, de la formulation et de la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire, du suivi et de l'évaluation de ces programmes. Autrement dit, les Unités de travail sont des

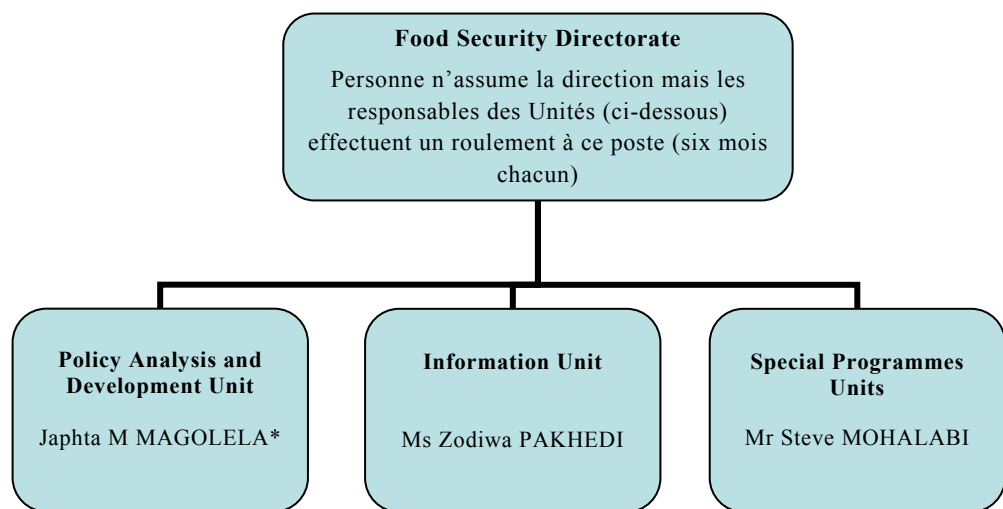
organismes chargés de faire valoir, à travers le *Directorate of Food Security*, les attributions du gouvernement national.

Les directions *Food Security*, *Land Settlement* et *Agricultural Development Finance* (regroupées verticalement et reliées au *Livelihoods Development Support*) sont supposées avoir une relation plus dynamique et ouverte pour faire une ligne commune afin d'éviter de reproduire leurs objectifs et programmes. Cependant, dans la pratique, la relation entre ces trois directions ne se concrétise pas souvent. La mise en pratique des relations et échanges avec les autres 29 directions est encore moins évidente. Cependant, on peut constater que le *Directorate of Food Security* peut en principe avoir intérêt à être en étroite relation, au moins, avec neuf des *directions*, à savoir, *Plant Production* ; *Animal Production* ; *Animal and Aquaculture Production* ; *Land Use and Soil Management* ; *Water Use and Irrigation Development* ; *Agricultural Engineering Services* ; *Plant Health* ; *Animal Health* ; *Education, Training and Extension Services*. Pourtant, ces relations ne se développent pas souvent du fait de l'organisation assez fragmentée et du court passage des fonctionnaires aux postes de direction. Ce manque d'engagement est accentué par les mouvements importants de personnel à tous niveaux, tant au niveau de la direction qu'à celui des postes inférieurs. Le mouvement du personnel ne devrait pas avoir un impact très significatif car ce qui importe, c'est la politique et les programmes conçus. Toutefois, dans le cas du *Directorate of Food Security*, l'instabilité du personnel est récurrente et affecte significativement la progression du développement de la politique alimentaire.

L'organigramme suivant montre la structure, au niveau du DoA national, du *Directorate of Food Security*, lequel est composé de trois unités de travail : (1) l'Unité d'analyse des politiques et développement, (2) l'Unité des programmes spéciaux, et (3) l'Unité du management de l'information.

Au cours de notre dernière visite au DoA⁵⁷⁷, les positions de cette direction étaient occupées selon le schéma ci-dessous.

35 : Organigramme du Directorate of Food Security



Source : *Food Security Directorate 2007*

* N'est plus à ce poste depuis novembre 2007.

Cette direction ne possède pas formellement de directeur. Cette responsabilité est assumée, pendant six mois, par chacun des responsables des trois unités constituant le DoFS.

Mr J. M. Magolela⁵⁷⁸ mentionnait que l'un des problèmes majeurs auquel fait face le DoFS c'est qu'il existe une équipe qui change souvent. Autrement dit, les fonctionnaires du DoA, en général, et ceux du DoFS, en particulier, sont très instables. Cette situation, parmi d'autres, fait que la dynamique du programme se voit affectée dans son développement et l'achèvement des objectifs fixés. Disons

⁵⁷⁷ Le jeudi 8 novembre 2007

⁵⁷⁸ Mr Japhta M Magolela a une formation universitaire en économie. Il était Manager of Food Security et au moment où on l'a rencontré, il était aussi le Directeur du DoFS. Entretien réalisé le jeudi 8 novembre 2007 au *Department of Agriculture* ; Pretoria, South Africa.

que la perception de J. Magolela n'a pas été très révélatrice de la situation qui se vit dans ces instances⁵⁷⁹.

La direction de sécurité alimentaire souffre clairement de l'instabilité des fonctionnaires qui sont normalement en charge de développer des tâches importantes : ainsi pour revenir sur le cas de J. M Magolela, celui-ci n'était pas seulement le directeur du *DoFS*, mais aussi le responsable de l'Unité d'analyse de la politique du développement (voir diagramme ci-dessous). L'impact est d'autant plus dommageable que le responsable de l'Unité d'analyse doit faire le suivi de l'IFSNP pour le promouvoir au statut de « *politique publique* ». L'instabilité de ces personnels interdit tout simplement ce projet. Bien sûr, le programme de sécurité alimentaire continue mais, pour qu'une expansion ait lieu, encore faut-il que le nouvel arrivant reprenne le travail en cours et maintienne les priorités de son prédécesseur.

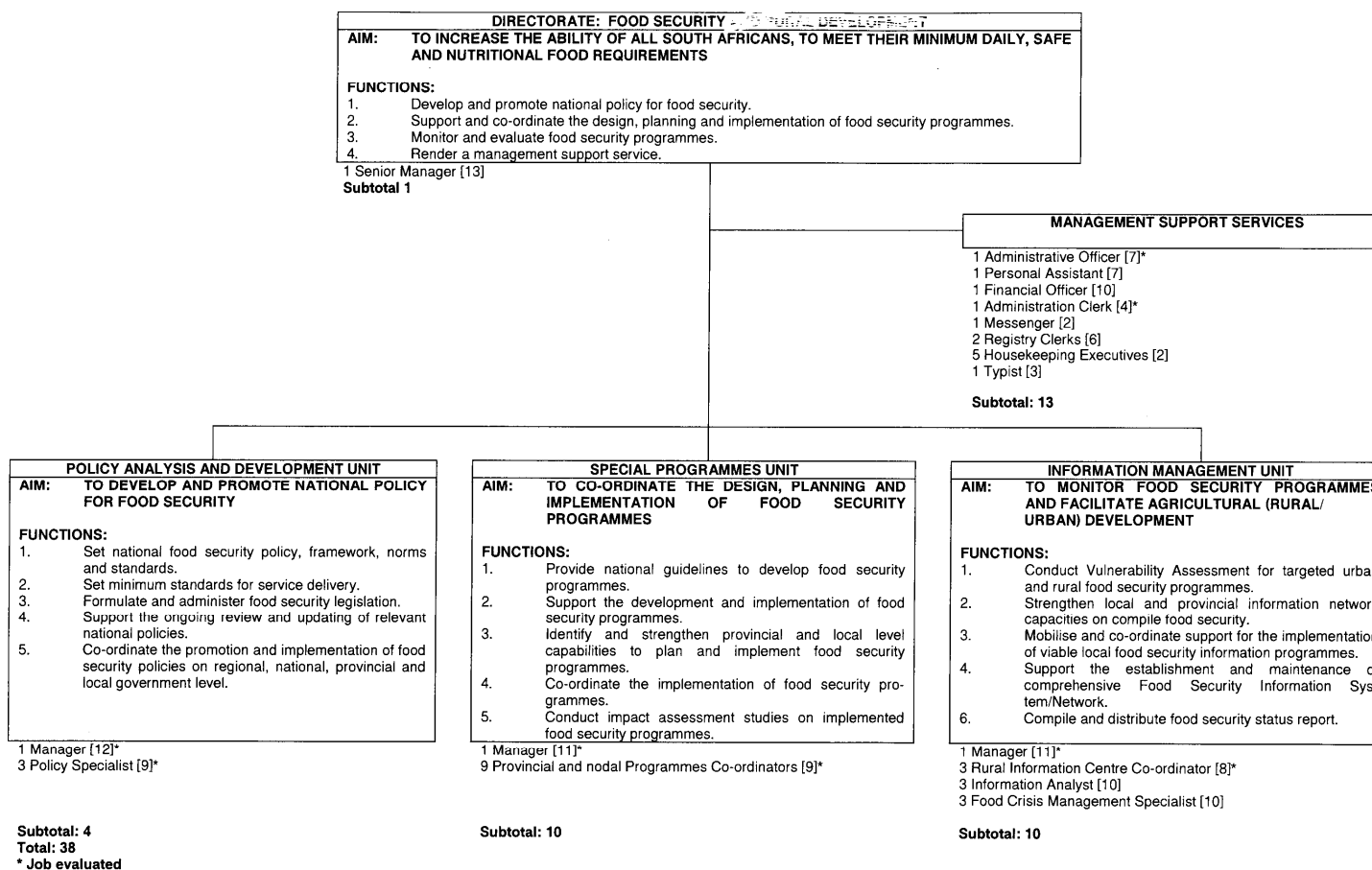
Il s'agit ici d'une situation structurelle car, comme pour beaucoup d'autres fonctionnaires, ce type de poste est vécu comme un poste d'attente en attendant d'obtenir un meilleur emploi.

⁵⁷⁹ À la fin de l'entretien, de façon très informelle, nous avons dit que nous espérions qu'il allait perdurer au poste de manager pour faire progresser la politique de sécurité alimentaire. Il nous a répondu (Jean Michel Arnoult en est témoin) : « J'y resterai au moins jusqu'en 2009 et je travaillerai dur pour cette politique ». Nous lui avons dit, alors, que nous resterions en contact avec lui, qu'au moins nous lui téléphonerions avant 2009 pour constater qu'il était encore là, au service du développement de cette politique qui nous intéressait tant. Nous comptions en effet voir son engagement. Mais, Mr Magolela nous a avoué que les affaires de l'agriculture n'étaient pas son domaine jusqu'au moment où il a rejoint le DoFS. Et une dizaine de jours après, suite à un mél de remerciement auquel nous n'avions pas eu de réponse, nous avons appris indirectement que Mr Japhta Magolela avait quitté, quelques jours avant, le *Directorate of Food Security*.

36 : Direction de la sécurité alimentaire du Department of Agriculture, au niveau du gouvernement national

ANNEX 7.D.

PROPOSED ORGANISATION AND POST ESTABLISHMENT



Source : Diagramme fourni par le *Directorate of Food Security, Department of Agriculture, 2005.*

Dans l'organigramme du DoFS ci-dessus, l'Unité d'analyse des politiques et du développement assume comme fonction première celle d'établir le cadre, les normes et les standards de la politique nationale de sécurité alimentaire. En même temps, elle assume la fonction d'établir un minimum de standards pour la délivrance des services ; de définir la législation sur la sécurité alimentaire ainsi que de mettre à jour les derniers changements qui concernent cette politique. Surtout, cette Unité absorbe l'une des fonctions principales du gouvernement national dans la définition des politiques en assurant la coordination, la promotion et la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire passant par les différents niveaux du gouvernement, à savoir le national, le provincial et le local.

L'Unité des programmes spéciaux et celle du management de l'information travaillent avec l'Unité d'analyse des politiques. L'Unité des programmes spéciaux a pour mission de mettre à disposition un schéma des paramètres et caractéristiques avec lesquels les gouvernements provinciaux peuvent définir leurs programmes alimentaires.

Il est alors important de voir comment les gouvernements provinciaux et locaux se servent des politiques et des cadres de références créés par le gouvernement central, et comment ils les interprètent.

Il faut aussi souligner que l'Unité de management de l'information joue un double rôle dans la tâche de la direction de sécurité alimentaire : d'une part, elle est une boîte d'information sur les programmes de sécurité alimentaire et, d'autre part, elle fonctionne comme une instance d'évaluation des programmes. L'Unité de management de l'information a pour objectif d'assurer le suivi des programmes de sécurité alimentaire et de faciliter le développement agricole tant dans l'espace rural que dans l'espace urbain.

En principe, cette Unité distribue l'information sur les programmes de sécurité alimentaire au sein du DoFS ce qui permet non seulement d'avoir une idée du travail effectué par la direction mais aussi d'avoir des données sur ce qui se passe au niveau des provinces, des districts et des municipalités. Cependant, les activités de cette Unité sont limitées par la faible activité de certaines provinces et des gouvernements locaux, ceci rendant difficile la constitution d'une base de données plus claire sur la situation d'insécurité alimentaire en Afrique du Sud. Les

autorités du DoA national et des provinces n'ont jamais pu fournir de chiffres sur le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire, faute de disposer d'un réseau d'information fiable issu des provinces, districts et municipalités. En l'absence de ces données, les paramètres qu'ils prennent comme référence sont ceux de la pauvreté et de la malnutrition, autant de données fournies par le rapport annuel du PNUD, la FAO, ou produits au niveau national par *Statistics South Africa* (STATSA)⁵⁸⁰.

Enfin, il convient de souligner la place et l'importance que *l'Integrated Food Security Nutrition Programme* (IFSNP) accorde à la redistribution de la terre pour achever ses objectifs alimentaires. Le document explicite, dans la partie qui évoque les programmes soutenus par le *Department of agriculture*⁵⁸¹, sa relation avec le sous-programme *Land Reform for Agricultural Development* (LRAD). Ce dernier est censé financer des projets d'alimentation (sécurité alimentaire des foyers), des schémas d'équité, de production orientée vers les marchés (dans une combinaison de subventions de LRAD et de prêts de la banque), d'agriculture dans les zones communales (des investissements productifs sur la terre)⁵⁸².

La politique nationale pour la sécurité alimentaire administrée par l'IFSNP a pour but que la redistribution foncière ne soit pas un simple transfert des terres mais plutôt une démarche qui permette une continuité de la production agricole nationale. Autrement dit, ce transfert est perçu comme un raccourci pour réduire la pauvreté à travers la production agricole et la vente de celle-ci.

L'IFSS et l'IFSNP ont permis d'encadrer les diverses initiatives de sécurité alimentaire entreprises par les gouvernements provinciaux et locaux tout en proposant une dynamique croisée entre les sphères de gouvernement et leurs instances, en poursuivant des objectifs communs, partant aussi d'une définition cadre de la sécurité alimentaire : *“food security is defined as physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food by all South Africans at all times to meet their dietary and food preferences for an active and healthy life”*.⁵⁸³ Ce concept est soutenu par quatre piliers, qui sont d'ailleurs ceux développés par

⁵⁸⁰ <<http://www.statssa.gov.za/>>

⁵⁸¹ IFSNP : 3.2.2 Programmes Supported by the Department of Agriculture

⁵⁸² Department of Agriculture, *Integrated Food Security and Nutrition Programme*. Pretoria, 2004

⁵⁸³ Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy for South Africa*, 2002, *op cit*.

la FAO : la disponibilité, l'accès, la sûreté (régularité) et la distribution des aliments pour la population sud-africaine.

Pourtant, la capacité de l'IFSS et de l'IFSNP à pénétrer dans les neuf provinces et susciter la construction de politiques alimentaires guidées par ces deux cadres fut plutôt limitée car, au début, très peu des provinces s'en sont servi. Et ceci pour deux raisons : d'une part, le caractère peu contraignant de son usage dans la définition et la construction des politiques des gouvernements provinciaux ; d'autre part, la dynamique institutionnelle fragmentée entre les sphères du gouvernement, principalement entre les départements d'agriculture, qui empêche l'harmonisation d'initiatives dans toute l'Afrique du Sud.

D'où la nécessité d'insister, au sein du *Social Cluster*, sur l'élévation de ces documents au rang de politique publique approuvée par le *Cabinet Lekgotla* et d'acquérir ainsi un caractère plus impérieux dans le traitement du sujet de l'insécurité alimentaire. L'initiative développée pour aboutir à ces objectifs fut cristallisée dans l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team* qu'on développera ci-après.

3.2.6. L'Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team (IFSNTT)

Compte tenu de la complexité intrinsèque du document de l'IFSNP supposant intégrer les différents départements dans une croisade pour la sécurité alimentaire, le *Cabinet Lekgotla* avait, en juillet 2002, mis en avant l'importance que le *Social Cluster* devait accorder à la mise en œuvre d'un programme intégral. En conséquence, dans le cadre de l'IFSNP, l'initiative *Integrated Food Security and Nutrition Task Team*⁵⁸⁴ fut mise en place. Elle propose cinq piliers pour faire face à l'insécurité alimentaire, ce que nous allons expliquer.

⁵⁸⁴ Department of Agriculture, *Integrated Food Security and Nutrition Task Team* (IFSNTT), Pretoria, 2006.

1) La promotion de la production alimentaire et du commerce :

Ce programme est placé sous la responsabilité du *Department of Agriculture* qui doit s'engager à conduire et entreprendre des actions *vis-à-vis* de la situation d'insécurité alimentaire dans les zones rurales. L'objectif central était d'encourager les familles des foyers en situation d'insécurité alimentaire à développer des activités agricoles. En ce sens, la population censée bénéficier des programmes du gouvernement devait produire sa propre nourriture. Pour ceci, le gouvernement doit amener les moyens nécessaires, surveiller et assurer l'accès aux ressources propres à l'activité agricole que sont la terre, l'eau et les intrants divers. De même, le gouvernement doit organiser les services chargés de la commercialisation des produits agricoles.

On peut observer que ces dispositions venues du *Task Team* sont un résumé de ce qui a été développé dans le document de l'IFSNP. La tâche du *Department of Agriculture* est d'assurer la disponibilité des produits alimentaires, tel que le suggère les principes de l'IFSNP en insistant sur le renforcement des moyens nécessaires pour le développement des activités agricoles, même si celles-ci ne se font qu'à une échelle de production d'auto-suffisance. Ce dernier point est particulièrement souligné en raison de l'incapacité des petits producteurs agricoles à vendre leurs excédents principalement sur les marchés locaux et de la Province. Par exemple, à Sekororo les excédents des produits agricoles ou la production animale des petits fermiers ne se vend pas avec facilité. Le marchandage se fait entre les villages de la zone. A Sekororo, au Limpopo, les petits fermiers se plaignent du manque de marchés. Ils signalent que parfois les produits doivent se vendre à très bas prix localement en raison de la pauvreté des gens autour d'eux (les petits fermiers).

2) La promotion de la nutrition et de la sécurité alimentaire :

Ce thème relève de la responsabilité du *Department of Health* et du *Department of Education*. Il s'agit de formuler et de guider les linéaments des programmes de nutrition, tels que le *Nutrition Programme* et le *School Feeding Programme*, pour tenter d'améliorer les conditions de malnutrition qui sont devenues un problème répandu parmi les enfants sud-africains.

L'objectif de ces départements est d'améliorer les aspects qualitatifs de l'alimentation, la cible étant les enfants de 1 à 5 ans et ceux fréquentant les écoles primaires. Au niveau des Provinces, le *Nutrition Programme* se développe au sein des cliniques, hôpitaux et dans les établissements scolaires. De son côté, le *School Feeding Programme* offre et promeut le déjeuner à l'intérieur des écoles. L'idée est de fournir un kit alimentaire équilibré aux élèves. Il s'agit de couvrir les besoins alimentaires dont les enfants ont besoin pour développer leurs activités scolaires.

Dans la province de KwaZulu-Natal on a pu constater que le *Nutrition Programme* et le *School Feeding Programme* sont pris en charge par le *Department of Health*. En fait, la directrice de ces programmes, au sein de ce Département, nous a expliqué que ces actions représentent l'effort du gouvernement provincial pour être en concordance avec les dispositions du gouvernement national pour combattre l'insécurité alimentaire.

3) La création de revenus et la création d'emploi :

Le *Department of Public Works* est censé formuler des politiques qui aident les agriculteurs au niveau des foyers à améliorer leur technologie ainsi que leur capital de base pour les inciter à s'insérer dans la dynamique économique. Pour ceci, le *Department of Public Works* doit créer des opportunités d'emploi sur la base d'actions de renforcement des capacités et de la formation auprès des groupes ciblés. L'idée centrale de ce pilier est de promouvoir des activités économiques autres, c'est-à-dire hors agriculture (ces dernières relevant de la compétence du premier pilier).

4) La création de réseaux pour faire face à des urgences alimentaires :

Il s'agit, à travers le *Department of Social Development*, de faire un partenariat entre le secteur privé et le secteur public pour transférer des ressources aux secteurs de la population qui ne bénéficient pas des aides du gouvernement, ceci afin d'améliorer leurs conditions de vie, donc de sécurité alimentaire. Ces réseaux doivent être aussi soutenus par les gouvernements provinciaux et locaux ainsi que par le DoA et le *Department of Public Works*.

5) La réalisation de systèmes de gestion d'information des situations de vulnérabilité et/ou d'insécurité alimentaire :

Il est attendu qu'à travers le FIVIMS-ZA un travail de surveillance pour détecter les groupes et régions les plus vulnérables soit développé et mis à disposition de *l'Integrated Food Security Strategy* ainsi qu'au service des Départements du *Social Cluster* : Agriculture, Santé, Développement social, Éducation, Travaux publics. En même temps, le projet du FIVIMS-ZA sera utilisé comme outil de référence pour guider et mettre en avant des activités des Départements du *Social Cluster* concernant la formulation et la mise en œuvre des actions pour la sécurité alimentaire et la nutrition, tout en ciblant les groupes le plus vulnérables touchés par ces situations.

La mise en œuvre des cinq piliers de l'IFSN TT est avant tout un défi pour la coordination entre les sphères du gouvernement compte tenu de l'expérience du manque considérable de coordination vécue dès 2002 avec l'IFSS.

Pour essayer de suivre de plus près les objectifs énoncés à travers les piliers, quatre arrangements institutionnels ont été identifiés, concernant les quatre niveaux de gouvernements:

- 1) Au niveau national : ce niveau est représenté par un Comité directeur lequel doit être composé par des membres des Départements du *Social Cluster*, ainsi que par un représentant du *Department of Land Affairs* et des gouvernements provinciaux et locaux. La responsabilité de coordonner le Comité directeur national est attribuée au *Department of Agriculture* du gouvernement national.
- 2) Au niveau provincial : un Comité directeur provincial (PSC) sera composé par des représentants provinciaux des Départements du *Social Cluster*, par des agences et divers acteurs collaborant dans les initiatives et actions du PSC. La composition du PSC doit être guidée par le Comité directeur national, cependant le document de l'IFSN TT reconnaît que la structure des gouvernements provinciaux diffère d'une province à autre et diffère aussi de la composition du national. Alors, l'attention doit être centrée sur les officiers provenant des Départements provinciaux comme la structure principale du PSC.

- 3) Au niveau des districts : un Comité de sécurité alimentaire du District (DFSC) doit être formé par des officiers et acteurs engagés dans l'objectif premier d'identifier les zones, au niveau du district, où les personnes ou les foyers font face à des situations d'insécurité alimentaire. De même, ce Comité, ayant la capacité de suivre de près la situation alimentaire de la zone, doit présenter un projet avec des propositions de financement pour répondre à la problématique alimentaire. L'autre tâche du Comité est d'évaluer et d'assurer de près le suivi des effets des projets de sécurité alimentaire menés dans le district.
- 4) Au niveau local : les Groupes d'action locale de sécurité alimentaire (LFSAG) doivent être formés par des officiers des gouvernements locaux et des organisations non gouvernementales.

Le principe même de la sécurité alimentaire n'a pas été identifié parmi les priorités du gouvernement national malgré les évocations constantes faites aux désavantagés de l'ère d'Apartheid, qui étaient les plus pauvres des pauvres. De 1994 à 2002, l'insécurité alimentaire a dû attendre de trouver un forum de discussion plus large. La Déclaration de Rome a bien incité le gouvernement de l'Afrique du Sud à mettre le sujet à l'ordre du jour mais ce n'est qu'en 2002 qu'un document cadre sera proposé. Pour autant, ce document cadre, l'IFSNP, n'a pas automatiquement conduit à faire de l'insécurité alimentaire une politique publique. Plusieurs facteurs ont contribué à maintenir l'insécurité alimentaire hors de l'agenda national et à retarder la production d'une politique par le DoA national à l'attention des gouvernements provinciaux. Parmi ces facteurs on en souligne deux principalement : 1) la présence de la FAO et la mise en œuvre des programmes spéciaux dans les provinces jugées les plus touchées par des situations d'insécurité alimentaire ; 2) le poids qu'a pris la politique foncière pendant ces années au détriment de tous les autres enjeux et problèmes liés d'une manière ou d'une autre à la terre et faisant de la sécurité alimentaire une simple conséquence de la répartition et de la redistribution de la terre.

Ces retards de formulation d'une politique publique sont aussi liés au processus même de la conception d'une politique publique.

Conclusion

L'institutionnalisation des politiques foncières et alimentaires s'est inscrite dans un contexte particulier en Afrique du Sud. Cette particularité a été celle de la transition démocratique ou « *pacted transition* », comme Dominique Darbon l'appelle. Ce processus se présente comme une rupture avec un passé récent qui polarisait les opportunités de développement des Sud-Africains. Surtout, le *pacted transition* est le lancement d'une nouvelle plate-forme des représentations sociales validées à travers les « nouvelles » institutions cherchant à refonder *le politique* dans la nouvelle Afrique du Sud. En d'autres termes, comme l'explique D. Darbon, « l'Afrique du Sud avait ainsi rompu avec son passé. Il lui reste à produire un nouvel espace politique qui ne pouvait se constituer que dans la limite de contraintes institutionnelles mais aussi culturelles héritées... du passé »⁵⁸⁵. L'une des complexités du *pacted transition* fut de dépoliariser les différentes représentations sociales où la place des institutions ne pouvait qu'être fondamentale. Pour cela « un travail systématique de production symbolique de la nouvelle organisation politique et de la nation a été entrepris par plusieurs acteurs pour générer de nouvelles représentations sociales et donner un sens aux nouvelles institutions. Toute la négociation a été menée sous le double signe de la confrontation et de la réconciliation, de la différence et de la convergence. Tous les négociateurs sont apparus alors comme des « hommes de bonne volonté » travaillant au « bonheur commun ». Il a d'abord fallu créer le sentiment d'une nation unie et unique coupant radicalement avec un Apartheid qui affichait la division raciale et l'exclusion de la population noire de la citoyenneté sud-africaine »⁵⁸⁶. Cependant, de la même manière que la division raciale a polarisé les représentations sociales du pays, ce sera aussi cette division raciale qui servira d'axe pour légitimer le *pacted transition* et, certainement, ce fut aussi le référent historique et idéologique de construction ou arrangement des institutions et des politiques.

En ce sens, le *Department of Agriculture and Land Affairs* et la politique foncière constitue un exemple qui met en évidence le fait que les institutions

⁵⁸⁵ D. Darbon, 1999, *op cit.*, p. 95.

⁵⁸⁶ *Ibid*, 1999, p. 96-97.

s'inscrivent dans un contexte historique et y répondent. Le *Department of Agriculture (DoA)* et *Land Affairs (DLA)* est l'exemple symptomatique de la manière dont le gouvernement de l'ANC conçoit les « nouvelles » relations et les actions entre les gouvernements central et local. D'une manière assez générale, on peut dire que le DoA incarne ce sentiment selon lequel le nouveau gouvernement cherche à redresser les politiques d'Apartheid.

La terre objet de débat entre les Sud-Africains noirs et les Sud-Africains blancs est la principale référence dans la construction des politiques de redistribution foncière. Autrement dit, la terre est l'objet à partir duquel l'ANC entend redistribuer les représentations sociales dans la nouvelle Afrique du Sud. De ce fait, c'est à travers les politiques conçues par le DoA et le DLA que le gouvernement national cherche à mettre en œuvre une politique foncière capable de réduire les désavantages d'avant et d'offrir une source de sécurité alimentaire, surtout pour ceux qui habitent dans les zones rurales.

La politique foncière a été conçue comme une politique visant des attentes importantes dans le développement du pays : la redistribution et la sécurité foncière ; la sécurité alimentaire des foyers, régionale et nationale ; la réduction des désavantages d'opportunités de travail et économiques. Pour cela, la politique foncière s'est présentée comme un modèle qui mettait en relation une gamme de réseaux institutionnels et d'acteurs. La politique de réforme foncière est aussi une politique qui est nécessairement liée à d'autres politiques ou sous-politiques, comme par exemple la liaison faite avec la politique de sécurité alimentaire. C'est ce rapport qu'on essaiera de développer dans le chapitre suivant où l'on tentera de comprendre l'importance de la terre comme ressource pour les personnes des zones rurales afin d'accéder à la sécurité alimentaire. Ceci sans oublier le rôle que jouent d'autres activités économiques qui donnent accès, de façon directe ou indirecte, à l'alimentation aux habitants des zones rurales.

3^{ème} Partie : La construction et la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire : déclinaisons provinciales

1. Le passage de la politique « *umbrella* » des instances centrales aux instances provinciales : le cas du Limpopo

Le choix de la province de Limpopo n'est pas fortuit. Le gouvernement provincial définit la province avant tout comme un territoire porteur d'avantages dans le secteur agricole. Cette capacité fut, pendant l'Apartheid, réservée au domaine des *commercial farmers* en ce qui concerne la production à grande échelle. Les politiques postApartheid supposent donc de changer une dynamique agricole et foncière qui polarise davantage les bénéfices économiques entre les Sud-Africains des zones rurales et les *commercial farmers* pour une dynamique plus égalitaire dans l'accès aux ressources foncières et économiques. Ainsi, le cas du Limpopo est intéressant car dans le processus de cette réforme foncière, la politique alimentaire cherche à gagner du terrain pour trouver sa propre place dans l'agenda provincial. Pourtant, elle se voit très souvent assombrie par un réseau de problèmes qui marquent l'environnement socio-économique au Limpopo.

Pour essayer de mieux comprendre ces enjeux économiques qui semblent opposer le secteur des *commercial farmers* à ceux qui sont désavantagés et aux politiques du gouvernement provincial, il faut mentionner quelques caractéristiques politiques, sociales et économiques de la province.

1.1. Les caractéristiques socio-démographiques

37 : Caractéristiques socio-démographiques au Limpopo

Capital :	Polokwane	
Principal languages :	Sesotho sa Leboa	52,1%
	Xitsonga	22,4%
	Tshivenda	15,9%
Population :	5 635 400 (<i>Mid-Year Population Estimates, 2007</i>)	
Area (km²) :	123 910	
% of total area :	10,2%	
GDPR at current prices (2003) :	R93 188 million	
% of total GDP :	6,7%	

Source : South african government, 2008⁵⁸⁷.

Le Limpopo⁵⁸⁸ couvre une superficie de 123 600 Km² (cinquième plus grande province), surface qui représente 10,2% de la superficie totale de l’Afrique du Sud. Le Limpopo est délimité au nord par le Zimbabwe, à l’est par le Mozambique, à l’ouest par le Botswana et au sud par les provinces sud-africaines de Gauteng, Mpumalanga et North West⁵⁸⁹.

Le Limpopo héberge la quatrième population la plus importante du pays avec près de 5,3 millions d’habitants (*Census, 2001*) dont 2,4 millions d’hommes et 2,9 millions de femmes. Plus de 97% de la population est noire, 0,2 est « *coloured* », 0,2% est d’origine indienne ou asiatique et 2,4% est blanche (Stats SA 2003)⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ Portal of South African Government, 2008. <<http://www.info.gov.za/aboutsa/landpeople.htm#KZN>>

⁵⁸⁸ Auparavant, la Province du Limpopo était connue sous le nom de *Transvaal* (1852-1902) sous l’influence des Boers, puis elle fut nommée *Northern Province*. Aujourd’hui son nom officiel est Limpopo Province ; de même, sa capitale a changé, auparavant étant Pietersburg, aujourd’hui étant Polokwane.

⁵⁸⁹ Marc Wegerif, *A critical appraisal of South Africa’s market based land reform policy : the case of the Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD) programme in Limpopo. Research report No. 19*. Ed. PLAAS-School of Government-University of the Western Cape, South Africa, 2004, p. 15

⁵⁹⁰ *Ibid*, 2004, p. 15

En ce qui concerne l'administration territoriale, la province du Limpopo est divisée en cinq districts, à savoir, Capricorn, Mopani, Greater Sekhukhune, Vembe et Waterberg (voir carte de la province ci-dessous).

38 : Division géographique de la province du Limpopo par Districts.



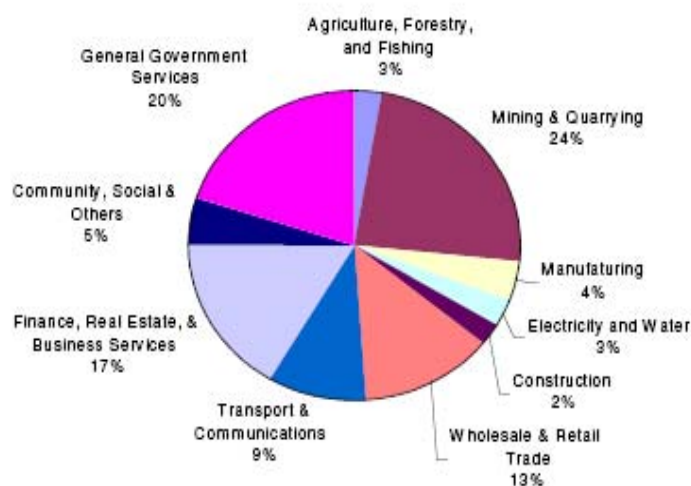
Source⁵⁹¹ : Government of Limpopo, 2007

⁵⁹¹ Government of Limpopo, 2007. Disponible sur <http://www.limpopo.gov.za/about_otp/images/limpopo_map.jpg>

1.2. Les caractéristiques socio-économiques

L'économie du Limpopo est ancrée notamment dans l'activité minière qui, en 2002, a représenté 24% du produit intérieur brut (PIB) tandis qu'ensemble, les activités de l'agriculture, la sylviculture et la pêche n'ont représenté que 3%⁵⁹² du PIB.

39 : Contribution par secteur au PIB de la province



Source:⁵⁹³ Growth and Development Strategy, 2004-2014.

L'agriculture se caractérise par deux modes de production radicalement différents : celui de la production commerciale extensive et celui de la production de subsistance, limité aux parcelles (*house-gardens*) et/ou jardins communautaires. Compte tenu de cette dynamique agricole, la province se reconnaît comme une économie fondée sur un « dualisme économique agricole » hérité des politiques du régime d'Apartheid, comme l'explique l'étude faite par l'*University of Venda for Science and Technology*⁵⁹⁴. Ce dualisme se traduit par deux aspects majeurs : le

⁵⁹² Limpopo Provincial Government. "Growth and Development Strategy, 2004-2014" Limpopo, 2004.

⁵⁹³ Les données exposées par le *Limpopo Provincial Government* ont été extraites du *Macro-Economic Indicators, Statistics of South Africa : GDP 2002*, dans Limpopo Provincial Government, *Growth and Development Strategy, 2004-2014*, Limpopo, 2004.

⁵⁹⁴ A.E. Nesavumi et S.A. Oni, *et al.* (edit.), *Agriculture as the Cornerstone of the Economy of the Limpopo Province*. University of Venda for Science and Technology and Limpopo Department of Agriculture; Limpopo, RSA, 2003, p. 5

premier est lié à l'accès à la terre, le second à l'accès et à l'usage de la technologie adéquate dans le développement de l'activité agricole. Par exemple, en ce qui concerne l'allocation de la terre au Limpopo, deux tiers de la terre (près de 87 000 km²) ont été octroyés aux fermiers blancs pour développer des activités agricoles, forestières et de conservation. Ce type d'activité agricole est ainsi développé autour de 7200 unités fermières (Stats SA 1996). Par contre, seulement moins d'un tiers (36 000km²) de la terre agricole fut occupé par les Africains noirs, cette terre étant d'anciens *homelands*. L'activité agricole est menée par 299 000 petits fermiers dans des conditions très contraignantes. La deuxième cause qui a accentué le dualisme économique de la province fut l'accès privilégié des fermiers commerciaux blancs aux systèmes d'irrigation appropriés, l'accès à l'eau et, sans doute, la création d'un réseau commercial national et international.

Du côté des *homelands*⁵⁹⁵, deux des problèmes majeurs pour développer l'agriculture, même à petite échelle, ont été les mauvaises conditions physiques naturelles de la terre et le manque d'accès à l'eau. En même temps, la dynamique socio-économique du système d'Apartheid a contraint un pourcentage important de la population masculine à quitter les terres pour travailler dans les grandes plantations et les mines. Cette dernière destination de travail impliquait de se déplacer hors de la communauté et de la région. En ce qui concerne la population féminine, une partie était aussi employée dans les plantations des fermiers, souvent à proximité de la communauté d'origine (ou la communauté d'habitation). Une autre partie de la population féminine des *homelands* était employée dans des activités de service domestique chez les *commercial farmers*.

Certes, tous les habitants des *homelands* n'ont pas été soumis au travail des mines et des fermes des *commercial farmers*, mais l'un des résultats des migrations de travail a été de laisser ces territoires aux femmes et aux enfants et donc de conduire à l'abandon de certaines pratiques agricoles plus larges dans les *homelands*, les femmes restant sur place, développant pour la plupart un système agricole de subsistance. Ces dynamiques sociales ont donc également contribué au non développement d'un système agricole capable de former des fermiers plus engagés et informés sur cette activité.

Compte tenu de ces dynamiques expérimentées dans les zones rurales, et particulièrement les *homelands*, on peut encore aujourd'hui percevoir ce dualisme, particulièrement dans la province du Limpopo dont on s'occupe.

Dans ce contexte, la capacité économique et agricole de la province s'atomise encore plus car, entre les fermiers commerciaux et les fermiers à petite échelle, on trouve encore deux systèmes de production agricole. Ainsi, au Limpopo G.R.A Machau⁵⁹⁶ identifie quatre systèmes de production agricole: (1) le système de production agricole commerciale, (2) le système d'agriculture progressive, (3) le système d'agriculture à petite échelle et, (4) le système d'agriculture de ressources limitées. G.R.A Machau souligne qu'au Limpopo, 60% des fermiers, des femmes pour la plupart, développent le système de production agricole avec des ressources limitées ; 28% des fermiers développent l'agriculture à petite échelle ; 8% du total des fermiers mènent l'agriculture progressive (près de 90% se situent donc entre une agriculture de ressources limitées ou de petite échelle) ; tandis que moins de 1% des fermiers développent l'agriculture à grande échelle ou l'agriculture commerciale.

Au Limpopo, les politiques foncières d'Apartheid ont contribué à la formation de ce dualisme économique, d'où l'intérêt du gouvernement de l'ANC à changer ces conditions de déséquilibre des opportunités économiques. Cependant, la structure même de ce dualisme économique est toujours en place depuis 1994, date de l'arrivée au pouvoir de l'ANC, bien que les zones rurales du Limpopo constituent un support économique non négligeable dans la province où plus de 89% de la population habite dans ces zones.

Les données issues d'une étude faite par l'*University of Venda* révèlent ainsi que l'activité agricole de la Province du Limpopo offre quelques avantages économiques à sa population⁵⁹⁷. Cette activité est un facteur fondamental dans le développement social et économique car elle :

⁵⁹⁵ Dans le cadre du nouveau gouvernement, on fait référence aux *homelands* comme les « *former homeland* » pour essayer de vider la charge raciale et historique que ceux-ci représentaient. Pourtant, les caractéristiques et la structure de ces zones demeurent presque les mêmes qu'auparavant.

⁵⁹⁶ G.R.A Machau, "Horticulture in the Limpopo Province", in : A.E, Nesavumi (*et al*), *op cit.*, 2003, p. 5 (pagination du chapitre du document d'origine).

⁵⁹⁷ Nesavuni, A.E, Oni, S.A, *et al*, p. 6

- Assure l'accès à l'alimentation dans la plupart des foyers ;
- Créé de l'emploi pour la population économiquement active (tant au niveau de l'agriculture commerciale qu'au niveau de la petite agriculture) ;
- Représente le revenu principal pour la plupart de la population de la province (y compris le revenu de l'agriculture commerciale, le revenu de l'agriculture à petite échelle ainsi que d'autres revenus associés aux affaires agricoles) ;
- Représente aussi la ressource principale des revenus dans la dynamique d'exportation pour les fermiers qui exportent des produits tels que les agrumes, les avocats et les ananas ;
- Fournit à la province certaines matières premières pour l'industrie manufacturière ;
- Entretient des relations avec d'autres secteurs de l'économie, tels que le commerce, l'industrie de transformation, le transport, la communication et les services financiers, ainsi que les services publics et de la communauté.

En ce sens, avec les données de DBSA Report (1994) reprises par l'étude de l'*University of Venda*⁵⁹⁸, la contribution de l'activité agricole à l'économie du Limpopo a été de 15,7% du *gross geographic product* (GGP) en 1991. En termes d'emploi, l'étude montre que l'agriculture emploie 17,5% de la population économiquement active (dans le sous-secteur agricole commercial) ou encore 25% dans le sous-secteur informel de la petite agriculture.

En outre, les projections révélées par cette même étude suggèrent que l'agriculture commerciale continuera à employer une quantité importante de personnes dans la province⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ *Ibid*, 2003, p. 13

⁵⁹⁹ Il faudrait nuancer le fait que ces projections ont été faites avant le Land Summit et avant que le gouvernement national, dans le cadre de *State of the Nation* (2006), se prononce pour une tentative d'expropriation des terres et la possibilité d'ouvrir l'offre foncière aux étrangers.

40 : Projection d'emploi dans le secteur d'agriculture commerciale dans la province de Limpopo

Année	Secteur d'agriculture commerciale	Total d'emplois
2008	138,486	874 ,285
2013	157,569	994,763
2018	179,282	1131,843

Source : Nesavumi A.E, Oni, S.A., *et al, op cit.*, 2003, p. 8

Le tableau suivant expose les contributions agricoles par district. Il nous révèle, en quelque sorte, la capacité agricole des fermiers commerciaux dans ces espaces. Si l'on observe attentivement les districts de Bohlabela et de Sekhukhune, connus pour être parmi les plus pauvres de l'Afrique du Sud, on notera que ce sont justement ceux qui contribuent le moins à la production agricole. Les deux ont été territoires des anciens homelands, d'où le fait que leurs désavantages naturels les opposent radicalement à ceux de Waterberg ou de Mopani connus inversement pour leur forte contribution à la production et la place des fermiers commerciaux.

41 : Contribution agricole pendant l'année 2000 par District -Gross Geographic Product (GGP)– dans la province de Limpopo

District	Montant (000) R	% de la production agricole totale
Capricorn	212,146	14,6
Bohlabela	62,133	4,38
Mopani	400,413	28,25
Sekhukhune	12,074	0,85
Vhembe	322,847	22,77
Waterberg	408,141	28,79
Total Limpopo	1 417 754	100,00

Source : Nesavumi A.E., Oni, S.A., *et al, op cit.*, 2003, p. 13

Si on prend en considération ces données, on comprend d'où vient l'importance non seulement de développer des modèles agricoles divers dans la province mais, surtout, le lien établi en permanence entre activité agricole et gestion de la ressource foncière. Ceci veut dire que les conditions de gestion et de propriété de la terre deviennent un élément fondamental pour la nouvelle

administration de la province. En ce qui concerne le développement économique et social provincial, il a été exprimé par le *Department of Agriculture* qui a notifié que la priorité du gouvernement provincial était de « faire redistribuer la terre aux « Noirs » désavantagés pendant le régime d’Apartheid, avec l’objectif de promouvoir l’agriculture commerciale parmi les nouveaux propriétaires fonciers agricoles »⁶⁰⁰.

Cet objectif du gouvernement provincial se dégage de celui du *Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD)*. Ce programme foncier a pour objectif de soutenir les Sud-Africains noirs dès l’âge de 18 ans qui veulent cultiver à moyenne et grande échelle. Ce programme est destiné à créer une classe de fermiers commerciaux noirs, aussi connue comme fermiers commerciaux émergents⁶⁰¹.

1.3. La définition de la politique de sécurité alimentaire

La définition de la politique alimentaire au Limpopo a suivi une logique très en ligne avec les principes définis par l’IFSNP. Le *Limpopo Department of Agriculture (LDA)* est responsable du développement de la politique et la stratégie destinée à combattre la situation d’insécurité alimentaire dans la province. En ce qui concerne le gouvernement provincial, la politique de sécurité alimentaire est définie en lien avec les objectifs du DoA national ainsi que ceux des *MDGs* comme le dit le responsable du Food Security Programme au niveau provincial, Mr Harry Ramaboia⁶⁰². En même temps, le LDA dans la province s’engage à mettre en concordance les objectifs du gouvernement provincial (qui cherchent aussi être en concordance avec ceux du MDG), à savoir, 1) l’urgence d’améliorer la qualité de vie de la population du Limpopo ; 2) potentialiser les ressources humaines ; 3) améliorer la qualité de la santé et le statut social de la population ; 4) réduire les actes de crime et de corruption ; 5) faire face aux besoins élémentaires de la population ; 6) promouvoir un environnement sûr et sain ; 7) répondre aux besoins

⁶⁰⁰ N. Sithole, chargé du programme LRAD, et Mortimer Mannya, chargé du programme des services de support pour les fermiers. Entretien réalisé le 8 Août 2006 à Polokwane-Province de Limpopo, *Department of Agriculture*. Afrique du Sud.

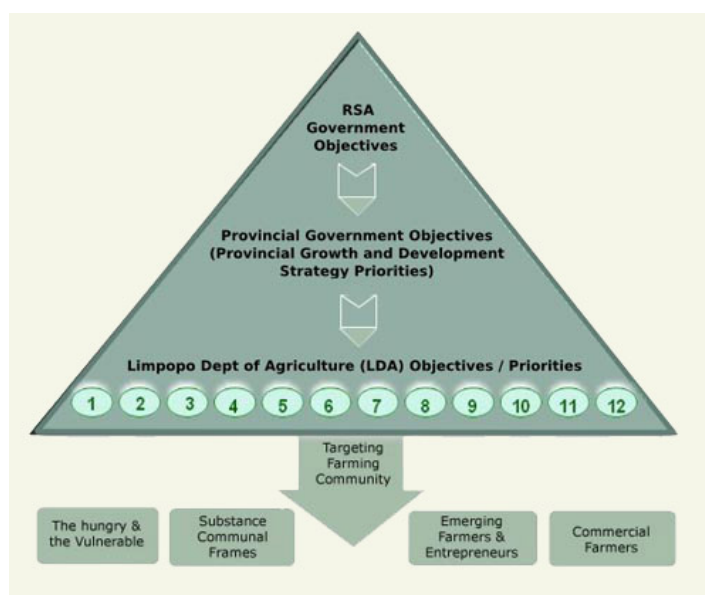
⁶⁰¹ P. Jacobs, E. Lahiff. et R. Hall, *op cit.*, 2003, p.34

⁶⁰² Entretien réalisé à Polokwane, Limpopo. Mai 2006.

des secteurs très ciblés : des communautés spécifiques, des femmes, des personnes âgées, des jeunes, des personnes handicapées et marginalisées.

Ces objectifs ne placent pas spécifiquement la sécurité alimentaire parmi les priorités du LDA. Néanmoins, le LDA place ce sujet dans le cadre des 12 programmes qui définissent les priorités de la province, lesquels sont exposés dans le *Limpopo Growth and Development Strategy*⁶⁰³ (LGDS) (2005) du gouvernement provincial, où la sécurité alimentaire occupe la sixième place des priorités comme en témoigne le schéma ci-dessous.

42 : Priorités du LDA : Sécurité alimentaire, sixième place



Source : LDA 2008⁶⁰⁴.

La structure du LDA est composée de quatre branches principales : 1) Agribusiness and Agricultural Economic Development Planning, 2) Farmer Support and Development Services, 3) Land and Agrarian Reform, 4) Projects and infrastructure.

La branche Farmer Support and Development Services (voir image ci-dessous) rassemble les activités qui sont le plus en relation avec les activités du développement rural, mais elle révèle aussi la place et le rôle que le LDA attribue à la sécurité alimentaire. On voit par exemple que la première subdivision de cette branche organise les objectifs de la stratégie de la sécurité alimentaire et son lien

⁶⁰³ Limpopo Provincial Government, *Growth and Development Strategy: 2004-2014*, Limpopo, South Africa, 2005

⁶⁰⁴ LDA, 2008. <http://www.lda.gov.za/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=58>

avec les programmes du développement rural, où les services vétérinaires, les services de production animale et les services consultatifs de culture sont également concernés. Le gouvernement du Limpopo conçoit le développement rural comme étant relié aux stratégies implantées dans des secteurs économiques liés à la production directe des denrées et à la production alimentaire.

43 : Structure administrative du Department of Agriculture de Limpopo



Source : Limpopo Department of Agriculture, 2008.

Lors d'un entretien avec Mr. K.C.M. Manny, responsable de cette branche, celui-ci soulignait que la sécurité alimentaire était l'un des objectifs du gouvernement provincial car les conditions de pauvreté de la région l'exigeaient. Cependant, il mettait l'accent sur deux questions très précises concernant cette vision du développement rural : 1) la nécessité de la redistribution de la terre et, 2) l'*Agri-business Development* comme stratégie pour promouvoir l'insertion des hommes et femmes dans le développement économique de la province.

Sa vision du développement rural est fondée sur l'idée du LDA selon laquelle le dualisme économique de la province devient un handicap pour suivre une stratégie de développement. Plus concrètement, le LDA souligne: "*there are still two distinct types of agricultural production systems: the large scale farming system and the small holder farming systems*"⁶⁰⁵. Cependant, le LDA considère que, grâce à la politique foncière postApartheid, au processus de *Land Reform* et à l'implication d'entrepreneurs noirs dans l'Agri-business⁶⁰⁶, cette distance entre les deux modèles de production agricole commence à se réduire. En même temps, le LDA reconnaît que ceci n'est que le début de ce qu'il a pour mission: "*to contribute to the economic growth of the Province through the sustainable agricultural sector and food security programmes for a better life for all*"⁶⁰⁷.

Partant de cette image que le LDA se fait du développement économique à travers l'agriculture, Mr. K.C.M. Mannya considère fondamentale une bonne gestion du processus de redistribution foncière pour ainsi planifier des projets de grande envergure. Plus clairement, il se réfère aux projets comme ceux développés par les *White Commercial Farmers* de la province. La redistribution foncière devient aussi pour lui une affaire urgente à résoudre pour combattre le dualisme économique au Limpopo.

En ce qui concerne le développement de l'Agri-business dans la province, on peut dire qu'il se fait encore par les *commercial farmers*. La contribution des nouveaux propriétaires fonciers compte mais n'est pas comparable à celle des premiers.

La situation de redistribution foncière et son lien direct avec l'Agri-business n'est pas très claire. Car, par exemple, comme T. de Jageer le souligne (voir entretien dans la section *Annexes*), toutes les terres de la région à Sekororo, particulièrement celles de Trichardsdal, ont été réclamées pour être soumises au processus de restitution ou de redistribution. Cependant, quelques échecs de restitution ont envoyé un premier message d'alerte et ont montré au gouvernement provincial que les démarches et la gestion du *Farmers Support and Development Service* n'ont pas été à la hauteur des demandes et besoins des nouveaux fermiers.

⁶⁰⁵ Limpopo Provincial Government-Department of Agriculture. *Strategic Plan 2005-2006*.

⁶⁰⁶ *Idem*.

⁶⁰⁷ *Idem*.

Parmi les demandes, il y avait une attente de la part de certains nouveaux propriétaires d'avoir un accès à la terre pour construire un logement et développer une activité économique agricole d'appoint, mais pas nécessairement une production à grande échelle. Pour ce qui est des besoins, les premiers transferts de terres, et mêmes les plus récents, n'ont pas bénéficié d'un suivi intégral (administration, production, capacitation, accès aux marchés, finances, intégration des ressources humaines).

D'autre part, on a pu voir que les *commercial farmers* qui ont vendu leurs terres (sur l'axe restitution ou redistribution) n'ont pas nécessairement cessé leur activité agricole et/ou d'élevage. D'après ce qu'on a pu recueillir comme information dans les entretiens auprès d'eux, on sait que quelques *commercial farmers* n'ont pas abandonné leur activité, ils ont plutôt acheté une nouvelle ferme dans la région ou dans une autre province. Ceux qui n'ont pas voulu racheter une propriété en Afrique du Sud sont partis (ou cherchent à le faire) en Australie ou en Nouvelle Zélande à la recherche d'opportunités pour développer leurs activités agricoles et de production animale.

Ces expériences ont conduit à modifier certaines règles dans la démarche et l'approche des projets de redistribution foncière.

À présent, le LDA adopte les règles du *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) établies au niveau national pour mieux encadrer deux des objectifs du gouvernement provincial : croissance économique et sécurité alimentaire. En fait, le LRAD est le modèle qui permet au LDA et au *Farmer Support and Development Service* de se faire une image plus concrète de ce que doit être l'*Agribusiness*. Bien que le LRAD ait pour objectif de distribuer des fonds (*government grants*) pour soutenir et accompagner l'investissement des Sud-Africains cherchant à acheter de la terre en vue d'une activité agricole, l'*Agribusiness* n'est pas encore une entreprise qui implique la majorité des Sud-Africains dans la province, et encore moins ceux des zones rurales. Ceci est probablement dû aux règles mêmes et au manque d'engagement des membres associés aux projets LRAD.

Le programme *Land Redistribution for Agricultural Development* est fondé sur le principe que tout candidat qui y participe doit investir un capital minimum de 5000 rands. Cette quantité peut aussi être apportée par paiement en nature

(titres de propriété, machinerie, équipement –matériel- et production animale – bétail-). Tout ceci dépend de la propriété à acheter, des améliorations à faire dans la propriété ou de son infrastructure ; du nombre de membres, du projet à développer (le nombre de personnes engagées, l'infrastructure, la superficie de la propriété foncière), de la dimension (quantité et qualité) de la production agricole et/ou animale, ou touristique (*game reserve*), des besoins administratifs et techniques, de la capacité d'accès aux marchés.

Ces points permettent de souligner le principe « *Farming is a Business* », surtout la signification réductrice que ceci peut avoir si on pense que de nombreuses personnes des zones rurales, ex homelands particulièrement, sont en situation de pauvreté. 5000 rands est une somme considérable pour eux. Quant à une contribution en nature, on en voit mal l'intérêt parce que par définition même, les pauvres des zones rurales ne possèdent que rarement ce genre de biens. Les pauvres des ex homelands sont justement connus pour le manque de ressources économiques et matérielles qui leur permettrait de développer l'agriculture ou la production animale. On voit ici les contradictions des objectifs liés à la redistribution foncière, dans ce cas ceux du LRAD, et les objectifs généraux du gouvernement provincial (« *to contribute to the economic growth to the of the Province through the sustainable agricultural sector and food security programmes for a better life for all* »). Cette contradiction est fondée sur le fait que l'accès aux bénéfices du *Land Reform Programme* exclut de fait les plus pauvres. Les « désavantagés » de l'Apartheid souvent mentionnés par les managers provinciaux et municipaux des programmes d'agriculture et, particulièrement par ceux de *Land Reform*, n'ont pas tous les mêmes chances de participer au projet de croissance économique et de meilleures conditions de vie pour les gouvernés de la province.

Ceci permet de démythifier un peu le rôle que les gouvernements national et provinciaux donnent à la politique de redistribution foncière. La redistribution foncière est nécessaire et elle représente une opportunité de développement économique, de création d'emplois et d'accès à l'alimentation. Pourtant, on a pu constater qu'au Limpopo l'objectif de lier *Land Reform*, *Agribusiness* et l'accès à l'alimentation dont parlent N. Sithole et M. Mannyane reste un défi pour le gouvernement provincial et pour les gouvernements locaux.

1.3.1. Les programmes de sécurité alimentaire

Suite aux entretiens avec le Limpopo *Department of Agriculture* et quelques autorités du gouvernement local de la municipalité de Maruleng, il nous a semblé que les programmes de sécurité alimentaire ont été conçus à partir d'une approche selon laquelle la redistribution foncière serait la panacée du développement économique et de la sécurité alimentaire. Dikeledi Magadazi, MEC (*Member of executive council*) du LDA⁶⁰⁸, précisait dans son discours sur le budget en 2005: “*I will now report on our Department efforts to contribute towards combating poverty in the province in ensuring that the rural communities have access to food*”⁶⁰⁹.

Au Limpopo, comme au niveau national, les statistiques ne sont pas très précises sur le nombre des personnes qui n'ont pas accès à la nourriture. Reste que le Limpopo figure parmi les trois provinces les plus pauvres d'Afrique du Sud et que, comme la pauvreté est étroitement liée au manque de ressources économiques, il est naturel, comme le fait le gouvernement, de prendre cette référence pour calculer la population en situation d'insécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire du point de vue du LDA est « la capacité économique des familles à acheter de quoi satisfaire leurs besoins alimentaires ». De façon officielle, la sécurité alimentaire dans la province doit répondre aux objectifs explicités dans l'IFSS : “*increase household food production and trading; improve income generation and job creation opportunities ; improve nutrition and food safety ; increase safety nets and food emergency management systems ; improve analysis and information management system ; provide capacity building ; and, hold stakeholder dialogue*”⁶¹⁰.

Pour tenter d'être en concordance avec les objectifs du gouvernement national (IFSS) le LDA propose la mise en œuvre de quatre programmes : production avicole, aquaculture, production de végétaux, de lait et élevage de bovins. Ces projets sont financés par le gouvernement provincial via un budget géré par les Districts ; puis, ils sont promus par les *Officers of Agriculture* dans chacun des districts et des municipalités. Ces projets sont développés au niveau

⁶⁰⁸ Dikeledi Magadazi fut MEC du Limpopo Department of Agriculture pendant la période 2001-2009.

⁶⁰⁹ Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Speech 2005-2006 : Food Security for All. Vote 4*, DoA-Limpopo Province, 2005.

des foyers ou de petits groupes de familles. Le nombre des membres dans chacun des projets peut varier, il peut aller de cinq jusqu'à quinze ou vingt personnes en fonction du type d'activité concerné⁶¹¹.

Le *Department of Agriculture* de Limpopo exposait, dans le document "*Budget Speech 2005-2006 : Food Security for All*"⁶¹², les programmes agricoles et alimentaires à mettre en œuvre durant la période 2005-2006. Ainsi, afin d'améliorer les conditions alimentaires et le revenu de familles, le gouvernement provincial a proposé les activités ci-après :

1.3.1.1. Production de volaille et d'œufs

Ce programme a été introduit en 2003. Le gouvernement local, grâce aux bureaux d'agriculture, distribue des cages avec 36 volailles. L'infrastructure est aussi fournie : des grillages, des vaccins et des grains (aliment). Cette activité est souvent adoptée et développée par les familles rurales de la province car elle demande peu d'investissement économique mais, principalement, parce que sa réussite ne dépend pas de l'accès à l'eau. Le DLA exposait ainsi les réalisations et les projections du programme : "*About 3 030 units of layers have been distributed to households for egg production at a total value of R4.5million. This brings total of families distributed since of start of the programme in 2003 to 5 595 and a total investment value of R8.4million. For 2006/2007 the Department will supply a further 4 405 household at a cost of R6.6million. The supply of egg layer is quite limited and this limits the number of units the Department can distribute. This shortage indicates there is a business opportunity for large-scale production of egg layers in the province and the AgriBEE framework will be used to establish a project*"⁶¹³.

⁶¹⁰ Department of Agriculture, *The Integrated Food Security Strategy-South Africa*. 2002, *op cit*.

⁶¹¹ Information fournie par One Makhubele, *officer of agriculture* du DAL. Entretien réalisé le 11 Août 2005 à. Enable, Municipalité de Maruleng, Limpopo.

⁶¹² Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Speech 2005-2006 : Food Security for All. Vote 4*, 2005, *op cit*.

⁶¹³ *Idem*.

1.3.1.2. Aquaculture

Les familles ou les groupes intéressés par le développement de la production de poisson reçoivent un aquarium avec des poissons, des tilapias généralement. Il faut souligner qu'à la différence de l'activité de production de volaille, la mise en œuvre et le développement de la culture du poisson exige une infrastructure plus spécialisée et, surtout, avoir accès à l'eau. Cela explique que ce type de projets soit moins répandu que celui de production de volaille : *“During the year 2004, 290 fishponds were distributed. During 2005, 400 ponds with 100 fingerlings were added, having a cost of about R1.7million. This programme is limited to areas where there is water supply. A study carried out by Rhodes University for Water Research Commission indicates that Limpopo has a potential to develop rural fish farming using existing water bodies in the province. Government developed a plan launched in June 2005 to exploit this potential to develop young entrepreneurs in aquaculture”*⁶¹⁴.

1.3.1.3. Parcelles horticoles

Le gouvernement distribue des kits pour le développement des jardins potagers. Ils contiennent des semences de tomate, courgette, laitue, épinard, du maïs. Ces kits sont distribués parmi ceux qui ont accès à l'eau dans la maison. Pour ceux qui n'ont pas l'eau courante, des projets de collecte des eaux de pluie dans des réservoirs ou de construction de barrages sont mis en œuvre. Evidemment, ce projet est amplement promu par le gouvernement parmi les familles des zones rurales afin de satisfaire leurs besoins alimentaires. Un premier bilan du DLA sur ce programme en montrait les ambitions : *“about 2 900 vegetable kits have been ordered for households who have access to domestic water. The communities in Athol-Bohlabela district have developed 110 ground dams for harvesting rainwater. About 1500 water tanks to collect rainwater will be constructed in 2005, creating 150 short terms jobs and incomes valued at R22 500. These structures will be coupled with the supply of seed packs to ensure vegetable production at household level and thus good nutrition”*⁶¹⁵.

⁶¹⁴ *Idem.*

⁶¹⁵ *Idem.*

1.3.1.4. Production laitière

Un couple de génisses est distribué à chaque foyer, le but étant de produire du lait et, par la suite, de développer la production des bovins. Pourtant, celle-ci est une production qui demande un investissement financier considérable et les bénéfices ne se voient qu'à moyen et à long terme, d'où la difficulté de faire des allocations de génisses parmi les familles de la région. Néanmoins, le DLA met en relief les bénéfices obtenus par quelques-uns des bénéficiaires du programme : *“in the previous financial year [2003-2004], 28 heifers have been distributed to households. The income derived ranges from R400 to R600 per month depending on the production and consumption level of individual households. Production levels of 10 to 15 litres of milk per cow day are reached where supplementary feeding is maintained. About 146 heifers and 12 bulls have been purchased at a value of R500 000 for this programme. They will be redistributed when they are ready for calving”*⁶¹⁶.

Ces projets ont une finalité tacite et aussi implicite. La première est de donner aux familles un accès direct à une ressource alimentaire et éventuellement de leur donner un complément de revenu ; la seconde est de réduire la pauvreté.

Pourtant, au cours de notre séjour dans les espaces ruraux de la province, on a pu constater quelques faiblesses inhérentes à ces projets d'éradication de la pauvreté et de sécurité alimentaire. Les programmes sont d'une dimension limitée et peu attirants pour les individus ou les familles impliqués dans les projets compte tenu de la modestie de la production envisagée et des bénéfices potentiels. Les projets alimentaires sont souvent conçus du point de vue des gouvernements provincial et locaux, comme une façon d'apporter un modèle de production assurant aux familles un accès quotidien à la nourriture. Ce qui veut dire que les projets ne visent pas nécessairement une dynamique de croissance productive et d'augmentation de revenu, mais se déclinent comme des formes d'activités palliatives et d'aide au compte-gouttes, ce qui défigure le sens original de la politique alimentaire de l'IFSNP dans laquelle la sécurité alimentaire se comprend au sens large et y est évoquée dans les objectifs de l'IFSNP qu'on vient de mentionner.

Le sens et l'approche du concept de sécurité alimentaire dans ces programmes sont alors très proches de la définition que donnait l'*officer* du District de Mopani, Mr One Makhubele⁶¹⁷ sur la « *food security* » dans un entretien : « *it is the fact that everyone has some to eat every day* ». Et de continuer en montrant les liens avec l'éradication de la pauvreté : « *the implementation of these programmes could achieve the main objective of National, Provincial and Local governments: "eradicate poverty", which means ensure food for people, giving that one of the conditions to access one of these programmes is "to be" poor family* ».

Ceci nous permet d'avoir une idée de la façon dont les différents niveaux du gouvernement conçoivent la sécurité alimentaire. La première conception est celle qui est exprimée explicitement par le contenu de la politique de sécurité alimentaire, où la construction de ce qui « doit être » est présentée avec des attentes très élevées, comme c'est le cas pour l'IFSNP. Sur cette base, le gouvernement provincial, en l'occurrence celui de Limpopo, adopte et assume ce même texte pour formuler les stratégies conformes aux attentes de la politique nationale. Mais, les choses prennent une définition et un tour très différents au niveau du gouvernement local. Mr One Makhubele nous a donné une idée du traitement de la politique de sécurité alimentaire car ce qui est intellectuellement bien défini dans le texte souffre, au niveau local, d'une compréhension « *simplifiée* » et d'interprétations discordantes.

Ainsi, la perception du problème de l'insécurité alimentaire et la définition de sa politique sont interprétées de manière différente dans les trois sphères du gouvernement, au point de se trouver face à un éventail d'interprétations sur le même problème.

Dans le cas du Limpopo, on voit que l'agent du LDA tient compte de la dynamique d'harmonisation avec les objectifs nationaux dans le domaine alimentaire. Pourtant, sa vision globale s'est écartée rapidement de la politique nationale au moment où il *simplifie* le problème de l'insécurité alimentaire. De même, les autorités du gouvernement local suivent plutôt une dynamique qui a tendance à réduire au maximum la complexité du problème pour peut-être mieux

⁶¹⁶ *Idem.*

l'assumer et comprendre le véritable objectif des programmes qui sont de leur compétence. Ainsi, penser que la sécurité alimentaire se réduit à « avoir quelque chose à manger tous les jours » simplifie le problème alimentaire par rapport à la complexité développée et exposée par le gouvernement national dans l'IFSS.

Cette vision « simplifiée » de ce qu'est la sécurité alimentaire a quelques implications sur la stratégie nationale et provinciale à long terme, qui se propose non seulement de garantir la « production » alimentaire, mais aussi d'assurer la disponibilité de ces aliments à tout moment ainsi que la régularité de leur approvisionnement, puis accomplir l'objectif majeur, éradiquer la pauvreté.

En effet, on a plutôt l'impression que les programmes de *Food Security* et *Poverty Eradication* de Limpopo sont avant tout conçus comme un soutien alimentaire et économique « palliatif », ce qui est en contradiction manifeste avec la perception de l'idée de développement beaucoup plus large que se fait le MEC D. Magadazi⁶¹⁸: “*Our objective is to help change the face of rural Limpopo to be a good place to live and work in for all our citizens. We are rooting out poverty by providing permanent self-employment to people on their own land. People need to have more control over their daily lives and be able to confidently send their children to school and out into the world. We are taking our blinkers off and looking at opportunities for collaboration between the different sectors of the economy to generate stable jobs, food and income for rural people. We are exploring what products agricultural can produce for the mining sector, and how the mines can provide a local market for farmers, instead of importing from other far flung areas or across our borders*”⁶¹⁹.

On est encore face à un décalage de perception entre les instances provinciales et celles de la sphère nationale car, si D. Magadazi tient compte du fait qu'assurer l'alimentation c'est mettre à disposition les moyens pour promouvoir l'auto-emploi, il ne considère pas le facteur nutrition qui est le troisième objectif de l'IFSS. En conséquence, on s'aperçoit que les instances de la sphère provinciale tracent graduellement leurs propres contours concernant

⁶¹⁷ Entretien réalisé à Enable Village (Municipality of Maruleng-Limpopo Province), le 11 août 2005. One Makhubele est le représentant de l'Agriculture Office for Maruleng Municipality.

⁶¹⁸ Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Speech 2005-2006 : Food Security for All. Vote 4, 2005, op cit.*

⁶¹⁹ *Idem.*

l'interprétation du problème de l'insécurité alimentaire et la stratégie créée par l'IFSS.

D'ailleurs, les contours de la PPSA de Limpopo sont souvent redéfinies car de nouveaux acteurs et référentiels s'insèrent dans la politique alimentaire du LDA, ce qui développe une interaction de programmes provinciaux et régionaux, particulièrement avec la SADC. Par exemple, le gouvernement provincial cherche à renforcer les programmes d'aide économique pour les fermiers avec des fonds du *Comprehensive Agricultural Support Program (CASP)* de la SADC. Or, d'après ce qui a été exposé par D. Magadazi dans le rapport du budget 2007-2008, les fonds obtenus du CASP, programme de la SADC, ont contribué à améliorer les conditions des infrastructures auxquelles les fermiers font appel au quotidien dans le développement de l'activité agricole. Ainsi, D. Magadazi pouvait-elle déclarer : *“Comprehensive Agricultural Support Program (CASP) continues to complement the much-needed support for our farmers for food production infrastructure. The following was achieved in 2006 with a total budget of R50,1 million, namely: 910 kilometre of fencing in all districts; 28 irrigation farming units; 33 earth dams; nine dipping tanks; 49 poultry houses, and 21 stock watering points. CASP support will be equivalent to R62 million this year. As in the previous year, proportional allocation is that 75% is for land reform projects, 10% for poverty alleviation projects and the five percent to continue for disease control infrastructure backlog in communal areas”*⁶²⁰.

La mise à disposition de fonds du CASP n'est pas une chose mineure dans le renforcement de la dynamique économique agricole du Limpopo car ces fonds sont destinés à améliorer l'infrastructure dont les fermiers ont besoin quotidiennement pour développer leur activité, à savoir des matériaux pour délimiter et protéger les plantations, des systèmes d'irrigation, des systèmes de collecte et de distribution d'eau et de la terre.

Bien que ces fonds contribuent à la réalisation des objectifs des programmes de *Land Redistribution* du gouvernement national et du provincial, on s'aperçoit que dans certaines régions de zones rurales, aucun investissement, aucune aide financière et aucun budget ne sont alloués pour changer les conditions qui limitent

⁶²⁰ Department of Agriculture- Limpopo Provincial Government, *Budget Vote 2007/08*, Limpopo, 2007.

le développement d'activités telles que la redistribution foncière, l'agriculture, l'irrigation, la qualité et la productivité de la terre.

Le cas qu'on analysera ensuite rend compte de ce qu'on vient de dire. Le MEC d'agriculture au Limpopo fait chaque année un état des lieux au Limpopo, en mettant l'accent sur les progrès qui se font dans le domaine de l'agriculture. Pourtant, les choses se passent parfois différemment dans des espaces ruraux, ce qu'on essaiera de traiter avec le cas concret d'une des zones de la province.

1.4. Sekororo : agriculture vs sécurité alimentaire

Pendant les séjours effectués dans la province⁶²¹ de Limpopo, on s'est rendue à Sekororo, une région dont on décrira ultérieurement les systèmes agricoles et la situation alimentaire dans laquelle les gens vivent au quotidien.

Bien que des études comme celle de l'*University of Venda* voient les capacités et les bénéfices que l'agriculture peut apporter aux populations de la province du Limpopo, il y a des exemples au niveau local qui révèlent que les bénéfices d'une agriculture rentable pour les fermiers émergents sont soumis à des problèmes d'accès aux moyens financiers. Ces problèmes peuvent être constatés à Sekororo, particulièrement dans les villages d'Enable, Worcester, Metz, Turkey zone 1, Turkey zone 2, et Sofaya.

L'essentiel de la région de Sekororo⁶²² se situe géographiquement dans la province du Limpopo. Elle se situe dans la partie ouest du Drakensberg⁶²³. Dans la distribution géographique actuelle, la région de Sekororo appartient au district de Bohlabela, dans la municipalité de Maruleng. La population estimée dans la région est de 1,5 million d'individus. Sekororo est une zone fondamentalement rurale concernée par les politiques foncières d'Apartheid de 1913 et par celles de l'ère postApartheid.

⁶²¹ Le premier séjour a eu lieu en 2005, période pendant laquelle on s'est rendue dans la province de Limpopo à plusieurs reprises, dans la période juin-août 2005 ; puis juin-juillet 2006. Ces visites se sont concentrées dans la région de Sekororo.

⁶²² La région doit son nom au King Masekane Sekororo, roi au moment où Louis Trichardt (1836-1838), l'un des premiers « Trek Boers », est arrivé dans la zone.

⁶²³ *Ga-Sekororo "lies in the lowveld, bordered in the west by the Drakensberg escarpment and in the east by the R36 that runs North-South towards Tzaneen. Beyond the road further west are the white-owned nature reserves, game and grazing lands, as well as commercial irrigation farms. A small area, Ga-Mamatjie, riparian to the Olifants river, lies in the south. North of Ga-Sekororo are commercial farms"*. Barbara van Koppen, (personal communication), Limpopo, 2004.

Il n'existe pas de documents historiques écrits sur l'histoire particulière de Sekororo, cependant la recherche faite par certains chercheurs du *Water Management Institute*, parmi eux Barbara van Koppen⁶²⁴, laisse penser que l'histoire de cette zone est très proche de celle de la région frontalière de Sekhukhune⁶²⁵. Si on regarde sur la carte géographique actuelle de l'Afrique du Sud, on note en effet que Sekhukhune et Sekororo sont des régions qui partagent une proximité géographique. Elles partagent aussi des conditions socio-économiques précaires très proches : des terres pauvres pour le développement de l'agriculture et un manque d'accès aux revenus pour assurer une alimentation adéquate, pour ne mentionner que les deux principales.

Dans les premières décennies du XIX^e siècle, les Boers se sont établis à Ohrigstadt et Lydenburg, villages qui se sont rattachés à la *Zuid Afrikaanse Republiek of Transvaal*. Dans ce contexte, les Boers ont commencé, au cours des années 1840, 1850 et 1860, à réclamer la propriété des terres dans les zones les plus fertiles et proches des rivières, ceci pour développer des activités agricoles de pâturage et de chasse. Après s'être appropriés les terres de la région, les Boers ont mis en place une taxation obligatoire que les indigènes devaient payer pour occuper ou développer les terres de la région désormais définies comme propriétés de la *Zuid Afrikaanse Republiek of Transvaal*. Les Boers ont aussi exigé que les habitants de Sekhukhune travaillent pour eux, y compris les enfants. À Sekhukhune, un mouvement de mécontentement et de résistance s'est répandu parmi les habitants. Face à cette résistance, les Boers lancèrent en 1876 une attaque contre la population, mais sans succès. Trois ans plus tard, en 1879, une deuxième confrontation a eu lieu dans la région. Cette fois-ci, les Boers et les forces des Swazis et des Britanniques⁶²⁶ ont vaincu les gens de Sekhukhune. Cette défaite a marqué le commencement de la présence colonisatrice dans la région.

⁶²⁴ La Dr. Barbara van Koppen, qui mène des recherches sur les questions de genre et de pauvreté dans la zone de Sekororo, a recueilli quelques éléments sur l'histoire de la zone grâce à ses propres recherches et aux exposés (dans des colloques organisés par le Water Management Institute) où les Chefs traditionnels et les habitants de la région ont donné des éléments et des pistes sur le développement social, politique et économique qui a donné forme à Sekororo.

⁶²⁵ Il s'agit d'une région localisée aussi dans la province de Limpopo où la population est majoritairement Pedi, parlant la langue sotho. Actuellement, Sekhukhune est considéré comme une des régions plus touchées par la pauvreté. Cette caractéristique a permis que la région soit devenue un terrain de recherche très fertile pour essayer d'expliquer certains défauts du système post-Apartheid sur des sujets tels que l'éradication de la pauvreté, la délivrance des services, l'amélioration des conditions d'insécurité alimentaire, pour n'en mentionner que quelques-uns.

⁶²⁶ La participation des Britanniques à cette bataille donnera lieu à d'autres confrontations mais cette fois, entre les Boers et les premiers. Le contrôle des terres fertiles pour l'agriculture et l'exploitation des diamants et de l'or à cette époque sont les premiers faits de contrôle colonial dans la zone.

En ce qui concerne la présence « d'étrangers » à Sekororo, on dit que vers la fin des années 1940, des vétérans de guerre ont été récompensés par leurs gouvernements par l'attribution de terres dans cette zone. Ces premiers habitants blancs, devenus fermiers en Afrique du Sud, ont commencé par cultiver des arbres fruitiers (mangues, bananes) et des légumes. L'arrivée de ces nouveaux membres dans la région a signifié pour les habitants noirs la mise en œuvre d'une activité économique dynamique et productive, à laquelle ils participèrent en fournissant leur main-d'œuvre⁶²⁷. Ceci ne veut pas dire que ce genre d'organisation ait permis de développer une meilleure entente entre eux (patron-ouvrier). La tradition orale recueillie pendant des *workshops* organisés par l'*International Water Management Institute* à Sekororo révèle en effet que le travail des hommes, des femmes et des enfants au profit des nouveaux colons était une obligation. Le *n'duna* (leader) d'Enable notait que la résistance des Africains était compliquée car ils n'avaient pas d'autre endroit où s'installer. Tout autour d'eux, la terre était occupée par les Blancs. Les tentatives de récupération des terres tournaient à l'échec. Les colons blancs faisaient valoir leurs droits en affirmant : « *this land is my father's land, the land is mine* ». Parfois, mais rarement, les fermiers blancs offraient une parcelle à leurs travailleurs. Il est difficile de dire ce que signifiait ce don de terres mais il est clair qu'il n'était pas en mesure d'avoir un effet favorable sur la qualité de vie de ces familles.

Ensuite, en 1948, à l'arrivée des Boers au gouvernement national, quelques régions à Sekororo, particulièrement dans le village d'Enable, ont entamé un processus de « *liberation from the white* ». Le gouvernement national a alors imposé aux *commercial farmers* d'autoriser les Noirs à posséder leurs propres terres mais, bien que quelques-uns des *commercial farmers* aient quitté la région pour obéir à cette loi, d'autres y sont restés. Ajoutons que cette initiative de « libération » n'a pas duré longtemps. Avec l'adoption du *Group Areas Act* (1950) décrétant les déplacements forcés et divisant l'Afrique du Sud en différents espaces racialisés, l'un pour les Noirs et l'autre pour les Blancs, Sekororo a reçu de nouveaux groupes d'habitants africains. Cette division raciale a été encore plus accentuée par la loi de ségrégation territoriale de 1970. Les *commercial farmers*

⁶²⁷ À ce moment-là, le travail de ces ouvriers agricoles était organisé par équipes dans lesquelles un chef d'équipe était le responsable des relations entre le patron et les travailleurs.

blancs ont alors quitté la région car Sekororo était désigné territoire *homeland*, c'est-à-dire destiné à être habité par les seuls Noirs. Mais ils se sont installés à côté, à Tzaneen, où de grandes fermes se sont développées (ces mêmes fermes qui font à présent l'objet du processus de redistribution foncière).

C'est au sein de cette vaste région que nous nous sommes rendue en deux occasions pour effectuer notre recherche concernant la question de la sécurité alimentaire et de la redistribution foncière⁶²⁸. Six villages ont été objet de nos observations et de notre analyse, à savoir Enable, Turkey 1, Turkey 2, Worceiter, Sofaya et Metz. De même, la zone de Trichardstdal⁶²⁹ fut objet de notre intérêt pendant notre séjour d'études compte tenu de l'activité agricole des grandes exploitations agricoles développées par les *commercial farmers* de la province du Limpopo.

Les six villages qu'on vient d'évoquer sont habités majoritairement par des familles Pedi et Sotho⁶³⁰. D'après Maria Kgabo, ces familles Shoto à Sekororo ont connu des déplacements forcés. Elles ont été forcées de quitter leur foyer, leurs terres et de venir s'installer dans cette région *homeland*. Comment cette décision a-t-elle influencé leur vie et comment cela peut-il encore influencer aujourd'hui les conditions socio-économiques des gens d'Enable et d'autres villages à Sekororo ?

Maria Kgabo affirme qu'elle sait que la décision de déplacer les familles africaines vers des zones assignées était une décision avantageuse pour les Blancs leur permettant en effet de s'approprier les terres fertiles où leur famille habitait à l'époque. Leur famille habitait dans les limites de Limpopo, près des montagnes, où la terre et l'eau étaient de bonne qualité contrairement à la terre nouvellement attribuée qui ne leur permettait pas d'en tirer avantage en termes de production.

Toutes les familles sont confrontées aux difficultés que représente dans ce contexte le développement de l'agriculture, de l'élevage ou de la production de volaille, ou de n'importe quelle autre activité, et qui sont liées à la pauvreté de la terre, au manque d'eau et à des systèmes d'irrigation insuffisants et/ou déficients. Cette affirmation peut paraître simpliste pour l'analyse de la situation

⁶²⁸ On s'est rendue à Sekororo en deux occasions, la première fois pendant la période du 21 avril au 21 septembre 2005, la deuxième fois pendant la période du 20 avril au 13 octobre 2006.

⁶²⁹ Dans cette zone, la plupart des fermes se trouvent dans un processus de restitution ou de redistribution foncière. C'est le cas des fermes de quelques-uns des *commercial farmers* interviewés dans la région.

d'insécurité alimentaire dans la région. Cependant, on peut dire que la perception des familles qui développent une activité agricole et/ou de production animale est fondée sur ces trois éléments majeurs qui affectent de manière déterminante leur capacité de production alimentaire.

Le paysage de la région, particulièrement des villages où on s'est rendue, se caractérise par l'étendue des terres libres. Libres de construction, libres de grandes zones plantées, libres de circulation automobile, libres de grosses densités de population. Ceci contraste avec ce que la région de Great Tzaneen peut offrir comme paysage : des vastes fermes cultivées, des concentrations de locaux commerciaux, des files de véhicules et la circulation de personnes provenant de divers points de la région qui fréquentent Tzaneen principalement pour se procurer des produits alimentaires, mais aussi des vêtements, des médicaments, des aliments pour les animaux. D'autres personnes, venant de zones rurales comme celle de Sekororo se rendent aussi à Tzaneen, considérée dans la région comme un grand carrefour commercial, pour y vendre des produits agricoles et animaux. En fait, ceux qui viennent des zones rurales pour vendre leurs produits s'installent hors et autour du centre commercial de Tzaneen, de la nouvelle place commerciale, mais surtout autour du *taxi rank* à Tzaneen. Les personnes qui vendent dans ces espaces publics sont l'expression d'un ensemble de problèmes liés à des conditions économiques précaires. Ceux qui font le commerce de produits (végétaux ou animaux) issus de leur ferme n'ont pas une production importante à offrir aux supermarchés. C'est l'économie informelle⁶³¹, celle qui se développe et qui devient l'une des activités de soutien économique des zones rurales. Parallèlement, ceux qui produisent plus s'installent dans ces espaces car ils n'ont pas accès aux marchés formels de la région, par exemple Ofcolaco. Celui-ci est le centre national de collecte et de distribution des produits agricoles des producteurs de Tzaneen et de la province de Limpopo.

⁶³⁰ En fait, au Limpopo, comme tout au long de l'Afrique du Sud d'ailleurs, il existe une vaste diversité ethno-culturelle. Les groupes Pedi, Venda, Tsonga et Sotho forment la majorité de la population de la Province. Pourtant, la majorité des personnes Shoto au Limpopo se trouvent dans la région sud-ouest de la province.

⁶³¹ Celle qui ne possède pas un réseau d'éléments institutionnalisés qui gèrent le processus de production et du marché. L'économie informelle est donc la capacité qu'a chacun des individus et chacune des familles de se procurer les moyens de subsistance.

L'accès aux marchés formels introduit une différence importante entre les *commercial farmers* et les petits agriculteurs développant l'agriculture à échelle moyenne ou d'autosuffisance.

Wilfred Byron Noel, membre de la *Commercial Farmers Association*, proposait d'aborder la redistribution foncière dans la province depuis l'approche « 3Ms » : *"Money, Manpower and Market"*⁶³². W. Byron soulignait : *"It is not possible thinking that small and commercial farmers have the same commercial needs. In my case, I am producing for different markets: 30% is exports, 50% for municipal markets and 20% for national. But, in a short time this markets percentages will change because exportation is not more attractive for some of our products. This is, basically, due to the high cost of production and exportation"*⁶³³.

Ces difficultés auxquelles sont confrontés les *commercial farmers* pendant le processus de redistribution foncière, laissent voir les complications auxquels les petits producteurs sont soumis pour avoir accès aux marchés.

1.4.1. La sécurité alimentaire à Sekororo : les cas des villages d'Enable, Turkey 1 et 2, Worceiter, Sofaya et Metz

L'étude de ces six villages a été menée dans le cadre d'une recherche développée par l'*International Water Management Institute (IWMI)* pour étudier les thèmes de la sécurité alimentaire et de la réforme foncière en Afrique du Sud, particulièrement au Limpopo. Dominique Roland de l'IWMI, qu'on avait rencontré pour parler de la situation de l'insécurité alimentaire dans le pays, m'avait suggéré de m'intégrer à l'équipe de recherche multidisciplinaire de cet institut travaillant sur *"The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin"*. Ce fut une véritable chance pour moi. Dominique Roland soulignait que l'insécurité alimentaire et la question foncière sont des sujets très pertinents dans cette région car d'une part la dynamique économique est très liée à l'agriculture, et d'autre part la question de la réforme foncière est un processus qui commence à affecter la vie des gens même

⁶³² Wilfred Byron Noel, *Proposal for the establishment of a "Needs-based"*, Department of Agricultural Resources for Rural Communities at Maake Technical College, 2006 (non publié). Note : On a obtenu copie de cette proposition durant l'entretien réalisé avec W. Byron Noel à Trichardtsdal, Limpopo, le 8 mai 2006.

si, pour l'essentiel, les familles à Sekororo continuent à subsister dans le système de la propriété foncière attribuée par les chefs du village. Les six villages dont les interviewés sont originaires présentent des caractéristiques similaires en termes de ressources naturelles disponibles pour développer des activités agricoles. La terre et l'eau, ressources primordiales pour développer ces activités, sont d'accès difficile.

Ces villages sont géographiquement situés dans le district de Mopani qui est constitué de cinq municipalités locales, à savoir, Maruleng, Greater Letaba, Greater Giyani, Greater Tzaneen et Ba-Phalaborwa⁶³⁴. La municipalité de Maruleng est composée d'une population totale de 107 247 personnes ; 88,73% habitant les espaces ruraux et 2,32% dans les espaces urbains⁶³⁵.

C'est donc à Maruleng qu'on a pu conduire quelques enquêtes auprès des gens de ces villages⁶³⁶. On s'est principalement intéressée à deux questions : d'abord la perception et le sentiment des personnes en matière d'accessibilité à la nourriture, plus concrètement des femmes ou des hommes responsables des foyers ; ensuite, l'identification des moyens et méthodes auxquels ils avaient recours pour satisfaire leurs besoins alimentaires. À partir de treize questions posées, on a construit un court récit de chacun de nos interviewés ayant comme fil conducteur la question alimentaire (les récits peuvent être lus dans la section *Annexes*) et dont on se servira pour analyser quelques-uns des facteurs qui jouent dans la production et l'accessibilité à la nourriture pour les familles de ces villages⁶³⁷.

⁶³³ Entretien réalisé à Trichardt, Limpopo, le 8 mai 2006. Entretien dans la section *Annexes*.

⁶³⁴ Voir carte de la province de Limpopo au commencement du chapitre.

⁶³⁵ Government of Limpopo-Maruleng Municipality. Statistiques disponibles sur le site : <http://www.maruleng.gov.za/index.php?page=demographics>

⁶³⁶ Les entretiens se sont développés avec deux objectifs : le premier fut d'insérer les informations recueillies dans le projet "*Land Reform Policies influencing Food Security in Limpopo Province : an analytical study in Sekororo area*", avec lequel on participait avec l'IWMI dans son projet régional intitulé : "*The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*". Puis, ces entretiens ont été intégrés à notre travail de recherche doctorale.

Approcher les gens de la région n'était pas particulièrement difficile, ce qui l'était, c'était de pouvoir communiquer en langue sotho. Nous avons eu la chance d'avoir un interprète sotho-anglais, anglais-sotho, Mr Samuel, qui était à ce moment là collaborateur de l'ONG World Vision. C'est Maria Kgabo, manager de WV Enable, qui nous a mise en relation avec lui pour nous servir d'interprète. Au-delà de ces détails, la communication avec les gens de ces villages à Sekororo fut une expérience enrichissante à différents niveaux : de perception des usages familiaux, de perception de ce qu'ils attendent de la vie, pour leur famille, et de ce qu'ils attendent de leurs gouvernements et autorités traditionnelles.

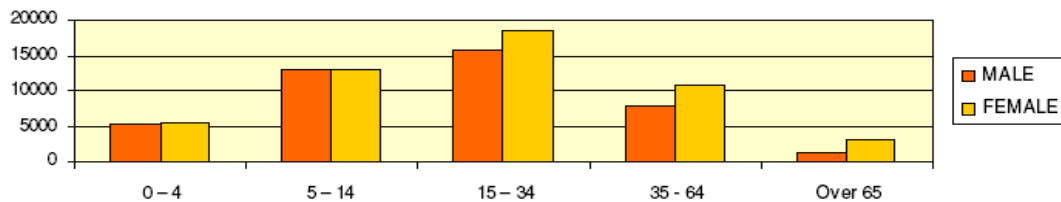
⁶³⁷ La nécessité de communiquer avec nos interviewés par l'intermédiaire d'un traducteur nous a mise dans une dynamique d'entretien indirect où nos questions/commentaires passaient d'abord par le traducteur, ce qui peut entraîner une modification de sens. Les entretiens ont été réalisés sur la base d'un questionnaire composé, au préalable, de 13 questions. À chacune des personnes interviewées, on a posé les mêmes questions dans l'ordre établi dans le questionnaire. Les dix-sept foyers (vingt interviewés) auxquels on s'est adressée ont été sélectionnés sur les paramètres

1.4.2. La dynamique socio-économique des villages analysés à Sekororo

L'une des caractéristiques représentatives des dix foyers étudiés à Sekororo est la très forte prévalence des foyers constitués principalement par des femmes et des enfants.

Les statistiques de la municipalité illustrent la présence majoritairement féminine des foyers de la municipalité, ce qui confirme notre perception sur place.

44 : Estimation de la population par âge et par genre



Source⁶³⁸ : Municipality of Maruleng, Limpopo. *Draft IDP Review 2008/11*.

Cependant, ces chiffres ne révèlent pas clairement les causes de cette prévalence. La présence des femmes et des enfants plus que des jeunes et des hommes adultes pourrait s'expliquer par le déplacement de ces derniers vers les

suivants : homme ou femme, chef de famille et support économique du foyer, habitant à Sekororo et cultivant un jardin potager et/ou développant une activité lui permettant avoir accès à la nourriture et/ou accès à un revenu pour l'acheter. Ces activités pouvant être issues des projets gouvernementaux ou des ONG, et aussi d'initiatives propres des familles. On est également allée à la rencontre de deux éleveurs représentant une association bovine, puis on a interviewé le manager du *communal garden* à Enable. Les renseignements sur les familles avec ces caractéristiques furent donnés par *World Vision Enable* et *World Vision Khodumela* qui travaillent auprès des familles des communautés à Sekororo. Ces entretiens s'insèrent dans la catégorie « entretiens à usage exploratoire » qu'Alain Blanchet et Anne Gotman exposent dans leur ouvrage « *L'enquête et ses méthodes : l'entretien* ». Les entretiens à usage exploratoire correspondent bien à l'idée qu'on voulait dès le départ : « mettre en lumière les aspects du phénomène auxquels le chercheur ne peut penser spontanément, et de compléter les pistes de travail suggérées par ses lectures » (pp.43). On voulait avoir les éléments qui nous précisaient le quotidien des familles vis-à-vis des démarches pour se nourrir, à savoir les moyens matériels et financiers dont elles disposaient, les projets et les initiatives alimentaires dans lesquelles elles étaient impliquées ainsi que leur perception des sujets qui pouvaient les toucher de près, soit la sécurité alimentaire, la réforme foncière et la pauvreté. Éléments sur lesquels on n'avait pas de référents précis, à l'exception des études développées à l'IWMI notamment par Barbara van Koppen (documents disponibles sur le site <<http://www.iwmi.cgiar.org/index.aspx>>), qui portent particulièrement sur le sujet de la pauvreté et sur la question de genre. D'autre part, les vingt entretiens menés à Sekororo sont présentés dans un format de « biographie » afin de donner une cohérence aux réponses obtenues, lesquelles passaient non seulement par la traduction du traducteur mais aussi parfois par une interprétation de ce que l'interviewé « voulait dire ». L'« interprétation » du traducteur sur quelques réponses était en effet liée au fait que Mr Samuel connaissait la famille. Aussi, un degré de subjectivité est présent dans nos récits. Néanmoins, les entretiens nous ont rapprochée des faits concrets du quotidien des familles concernant l'alimentation et les moyens qu'ils avaient pour se nourrir. Ces entretiens ont suivi une dynamique simple. J'accompagnais Mr Samuel dans les foyers, nous rencontrions la personne prévue. Après un *rituel* de présentation en langue sotho, il expliquait le but de notre visite. Si la personne acceptait être interviewée, on commençait les questions. On a pensé à des questions concrètes, simples à poser par le traducteur aux interviewés, mais qui permettaient aussi d'obtenir des réponses courtes et de modifier le moins possible le sens au moment de la traduction et de la prise de notes (de notre part).

zones urbaines à la recherche de travail ou vers les régions proches où les mines sont encore en exploitation, Phalaborwa par exemple.

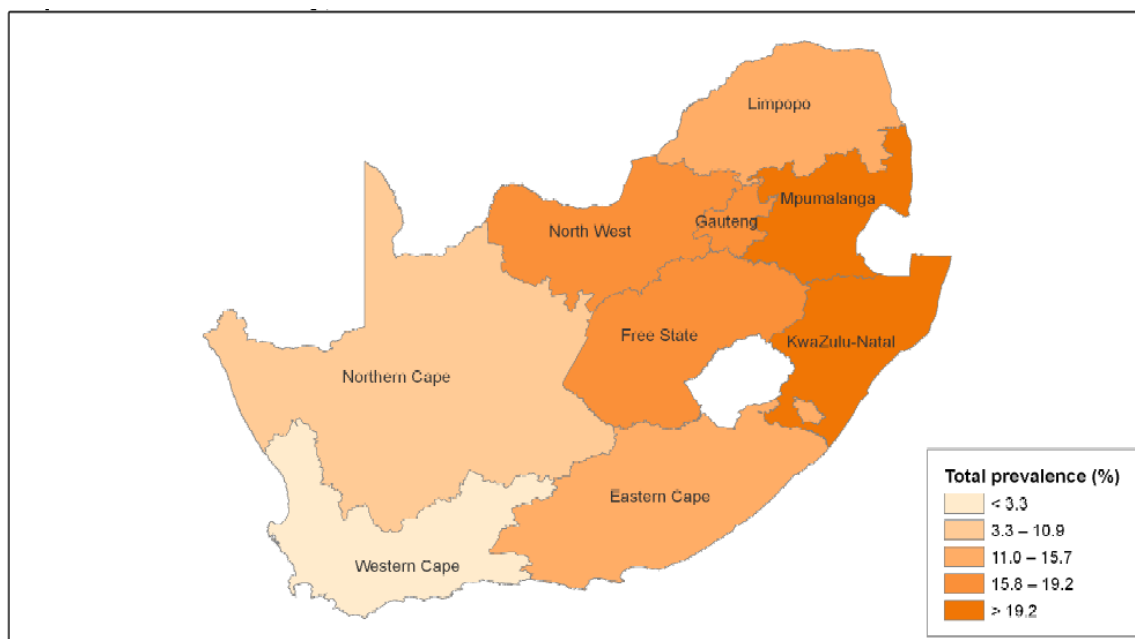
Bien sûr, on trouvera aussi dans ces villages des hommes adultes qui contribuent à la dynamique économique dans la région. Cependant, nombre d'entre eux sont touchés par des problèmes de santé qui réduisent leur disponibilité et leur rendement dans la vie économique des villages. Or, il est très difficile d'avoir une statistique précise sur le nombre de personnes qui sont atteintes par le VIH car comme l'exprime le gouvernement de la municipalité de Maruleng : *“despite the scale of the epidemic, there is relatively data on the impact at personal, community, business or national level. One reason for this undoubtedly the enormous stigma that is still attached to VIH infections. Mopani district has the highest HIV prevalence of HIV/AIDS has resulted in the increase of child-headed families without any source of income and Maruleng is not the exception as the VIH prevalence rate sharply increased from 1996 to 2000 and it stands at 27%”*⁶³⁹.

Sur la carte ci-dessous, on observe que les provinces de Limpopo et d'Eastern Cape occupent la 3^{ème} place parmi les provinces les plus touchées par le VIH avec un taux de prévalence de 11 à 15,7% de leur population de 15 à 45 ans. Ce rang d'âge représente la force de travail productive de toute société, d'où l'importance de s'intéresser de près aux domaines de la santé, de l'agriculture et du développement social afin de créer un environnement favorable pour assurer l'alimentation.

⁶³⁸ Municipality of Maruleng, Limpopo, *Draft IDP Review 2008/11*. Disponible sur le site internet de la municipalité : <<http://www.maruleng.gov.za/docs/IDP%20REVIEW%202008-2011.pdf>> Les pourcentages exposés dans ce Draft correspondent à l'année 2005.

⁶³⁹ *Idem.*

45 : % de personnes entre 15-45 ans atteintes par le VIH (par province en Afrique du Sud⁶⁴⁰)



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the World Health Organization concerning the legal status of any country territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Dotted lines on maps represent approximate border lines for which there may not yet be full agreement. © WHO 2008. All rights reserved.

Data source: Shicana O, Rehle T, Simbayi LC, Parker W, Zuma K, Bhana A, Connolly C, Jooste S, Pillay V et al. (2005) South African National HIV Prevalence, HIV Incidence, Behaviour and Communication Survey, 2005. UNAIDS. WHO.

Map production: Public Health Information and Geographic Information Systems (GIS) World Health Organization

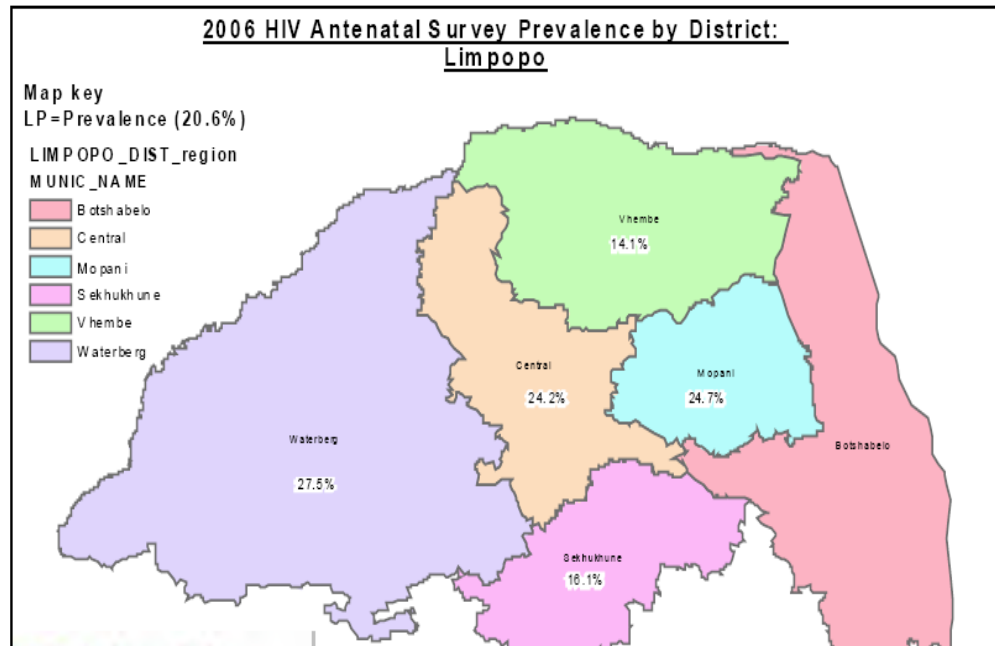
Source⁶⁴¹ : World Health Organisation-UNAIDS, *Country profile on HIV and AIDS*, 2008

Plus précisément, la deuxième carte (ci-dessous) montre la distribution du taux de prévalence des personnes atteintes par le VIH dans l'étape prénatale, où Mopani est le deuxième district le plus touché dans la province, 24,7% ; l'ensemble de la province représentant 20,6% au niveau national.

⁶⁴⁰ La carte est fondée sur des données qui sont valables pour l'année 2005.

⁶⁴¹ World Health Organisation-UNAIDS, *Country profile on HIV and AIDS*, 2008. Disponible sur le site internet de la municipalité : <http://apps.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFSC2008/short/EFSCountryProfiles2008_ZA.pdf>

46 : % de prévalence, par districts, des personnes atteintes par le VIH en étape prénatale, 2006



Source⁶⁴² : Department of Health. *Report National VIH and Syphilis Prevalence Survey South, Africa 2006*, Department of Health South Africa, 2007.

En même temps, bien qu'on ne dispose pas des statistiques concernant le taux de mortalité spécifiquement dans la municipalité, nous avons été en permanence confrontés à la mort dans les villages où nous nous sommes rendus. Pendant notre premier séjour, plusieurs funérailles ont eu lieu. Parfois, on essayait d'aborder ce genre de sujet chez Maria Kgabo, qui connaît les difficultés de la communauté, pour tenter de sonder les causes de ces décès qu'on savait liées au SIDA. Aborder ce sujet n'était pas facile car la vie privée des familles n'est pas facilement évoquée devant des étrangers. Tout de même, on cherchait à comprendre la façon dont les familles qui avaient souffert de la perte de l'un des leurs, particulièrement de ceux qui avaient la charge économique de la famille, assuraient désormais leur alimentation.

Très souvent, Maria Kgabo évoquait la situation difficile de la famille ainsi frappée en termes d'accès à la nourriture. Elle insistait sur deux points : le premier concernait le coût des funérailles, entre cinq mille et huit mille rands, ce qui

⁶⁴² Department of Health, *Report National VIH and Syphilis Prevalence Survey South, Africa 2006*, Department of Health South Africa, 2007.

représente une somme énorme pour l'économie précaire des familles dans la région. Le second concernait les difficultés économiques auxquelles la famille pendant les mois suivant l'événement devait faire face et qui allaient de la difficulté à satisfaire les besoins alimentaires à la prise en charge des coûts des médicaments en passant par le prix des transports.

Les villages disposent certes de cliniques ou d'établissements médicaux de base, mais ceux-ci ne délivrent que des services très limités, à l'exception de l'hôpital Sekororo à Metz. Les cliniques offrent les soins de base pour des maladies courantes, à savoir la grippe, la toux, les infections intestinales. Mais généralement, il n'y a pas de médecins spécialistes (oncologues, nutritionnistes) et ces établissements ne disposent ni de l'infrastructure, ni des médicaments pour soigner des maladies telles que le SIDA ou les maladies dégénératives. Ce n'est que récemment que de nouveaux établissements hospitaliers ont commencé à être mis en place. D'autres sont en cours de construction⁶⁴³. Les services de santé sont l'un des sujets auxquels le gouvernement provincial a accordé très peu d'attention dans les espaces ruraux. L'absence de ces services rend la population vulnérable.

Le SIDA n'est pas un sujet facile à traiter de façon publique et demeure un sujet dit tabou. Dans les villages à Sekororo, d'après les commentaires récupérés dans des conversations informelles et recueillis dans les *workshops*, la population masculine est la plus touchée par cette maladie. Il s'agit des hommes qui sont retournés dans leur village après avoir travaillé à Gauteng, Mpumalanga ou dans d'autres provinces de l'Afrique du Sud, dans les mines pour la plupart⁶⁴⁴.

D'après quelques témoignages exprimés au sein de *workshops* développés dans le village d'Enable (organisés par *World Vision*), la maladie est devenue un fléau au sein des familles et de la communauté car elle touche les plus pauvres.

Le SIDA touche le niveau familial au sens où les hommes et les femmes infectés par le virus ont très peu de chance d'avoir accès aux médicaments dont ils ont besoin pour leur traitement. Par exemple, le rapport « *2007 Epidemic Updated : Global Overview* » signale qu'au niveau mondial, il meurt 5700 personnes tous les jours ; cela est dû à l'accès difficile et inadéquat aux

⁶⁴³ Le «Draft IDP Review 2008/11» évoque la construction de deux cliniques, l'une à Sekororo et l'autre à Vleifontein. Voir Municipality of Maruleng, Limpopo, *Draft IDP Review 2008/11, op cit.*

médicaments permettant le traitement de la maladie. Les hommes et femmes des villages de Sekororo font partie de cette catégorie. Une demande importante de médicaments est exprimée parmi les malades qui *osent* rendre publique leur maladie. Les *workshops* organisés par des organisations non gouvernementales aident à sensibiliser les gens de la communauté à comprendre que la maladie est déjà présente parmi quelques-uns des membres de certaines familles et qu'il appartient à toute la communauté d'y faire face. Il y a aussi une sensibilisation auprès des participants du workshop sur le fonctionnement et l'usage du préservatif.

Au niveau de la communauté, les actions concernent surtout des projets qui cherchent à donner un soutien alimentaire et économique aux personnes malades et à leur famille.

Ces hommes et ces femmes malades s'engagent ainsi dans des activités liées à l'agriculture à petite échelle, celle de *house gardens* la plupart du temps. Les projets leur sont proposés par les organisations non gouvernementales (*World Vision*), mais aussi par le gouvernement du district de Mopani.

Si la maladie du VIH/SIDA pose des problèmes économiques aux familles de la région et altère également les habitudes alimentaires, les problèmes de chômage viennent aggraver les deux situations précédentes. La municipalité estime que sur l'ensemble de la force du travail dans la municipalité (53328 personnes), au moins 34,8% est au chômage, dont 40.5% d'hommes et 59% de femmes⁶⁴⁵.

Ainsi, la forte présence des femmes et des enfants dans les foyers de certains villages, Enable, Sofaya, Metz, pour n'en citer que quelques-uns, semble trouver quelques éléments d'explications dans ces données.

⁶⁴⁴ En fait, l'image des personnes porteuses du sida à Sekororo nous rappelle ce qui a été traité dans le film « Yesterday », 2004. Le film montre la difficulté de faire face à cette maladie dans des conditions de pauvreté, de refus de la communauté et de la lutte pour la survie que tout cela signifie pour celle/celui qui est atteint par le virus.

⁶⁴⁵ Municipality of Maruleng, Limpopo, *Draft IDP Review 2008/11*, *op cit*.

1.5. Les projets de sécurité alimentaire à Sekororo : le mythe du désir de l'accès à la terre vs la bataille pour l'accès à l'eau

Les activités économiques développées dans les villages Enable, Turkey 1, Turkey 2, Worceiter, Sofaya et Metz concernent en particulier l'agriculture et la production animale. Le développement de ces activités se fait à petite et moyenne échelle. Le fait que les familles développent l'une ou l'autre des activités (ou les deux dans certains cas) et la dimension de celles-ci dépend des moyens et des contraintes existant au cas par cas, qu'il s'agisse de l'accès à la terre, l'eau, les semences, les fertilisants ou des compétences particulières en matière d'agriculture et/ou de production animale.

Le besoin de la région en ce qui concerne l'approvisionnement en eau est généralisé et cela accentue les problèmes économiques auxquels les villages sont confrontés à Sekororo *vis-à-vis* de l'insécurité alimentaire. Certes, les familles ne font pas face à des pénuries alimentaires graves comme la FAO et l'IFSS l'affirment, mais les familles rurales qui tentent de développer l'agriculture, l'élevage (poules et bétail) voient leurs ressources limitées. C'est donc autour de ces clivages qu'un certain nombre d'actions et d'inactions sont menées par des acteurs divers, ce qu'on verra ensuite.

1.5.1. L'accès à la terre

Les conditions économiques des personnes dans cette zone sont en général précaires. Tous ceux qui ont demandé une permission pour avoir leur terre, à part l'espace occupé par la maison, la destinent à l'agriculture. L'une des raisons de cette situation est la mauvaise qualité de la terre à Enable, mais aussi dans les villages qui l'entourent. À cet égard, Reuben Mafogo considère: *“most of the time the agricultural activity on the plots is not enough to feed a family. Many could be the reasons for that, among them: land size [small pieces], lack of water access, and the quality of land”*.

La terre des villages qui se trouvent du côté opposé au Drakensberg, après l'autoroute, à savoir Enable et Worceiter, ne sont pas très fertiles en raison de leur consistance argileuse et sèche. À cette caractéristique s'ajoute le manque d'eau et de systèmes d'irrigation appropriés (le système de goutte à goutte pour donner un

exemple), surtout pour les *small house garden*. La taille des terrains cultivables varie d'une propriété à autre. On a pu voir des propriétés avec des parcelles de six mètres sur quatre, d'autres avec pas plus de deux fois deux mètres ; mais aussi d'autres avec des terrains cultivés de dix sur huit mètres. Parfois, ces terrains se trouvent à l'extérieur de la maison mais dans le même village où le propriétaire habite⁶⁴⁶.

Du côté de la montagne du Drakensberg, les villages ont une meilleure qualité de terre, toujours argileuse mais avec l'avantage d'être plus humide, principalement en raison de l'eau venant de la montagne. Cependant, les pluies importantes pendant la saison des pluies contribuent à l'érosion du sol dans certains villages, surtout ceux où ne se sont pas installés des canaux de captage. Des villages qu'on a visités, Sofaya est le seul à avoir un système d'irrigation sous forme de canaux.

À Sekororo, particulièrement dans les villages d'Enable, Turkey 1, Turkey 2, Worcester, Sofaya et Metz, l'accès à la terre est totalement lié aux autorités traditionnelles de la communauté et de la région.

Le chef traditionnel de la communauté et/ou de la région octroie aux familles le droit d'être membre de la communauté (village) puis de s'y installer. La demande adressée à un chef traditionnel pour bénéficier d'une portion de terre est motivée par deux types d'usage : l'habitation et l'exploitation en vue d'une activité agricole (agriculture et/ou production animale). La terre demandée pour développer une activité productive peut être rattachée au lieu d'habitation ou se trouver quelque part plus loin dans le village.

Par exemple, six de nos interviewés habitant dans la région, Egnes Ngoma, Magreth Ramoshaba, Rosina Malomane et Salvar Mabilu, Andries Mashego, Sela Pako et Paul Mafogo, ont suivi le protocole habituel auprès du chef traditionnel pour avoir accès à la terre, en premier lieu pour construire une maison ; en deuxième lieu pour développer des parcelles (*house gardens*) qui leur permettent de cultiver quelques légumes : carottes, laitues, piments, tomates, oignons betteraves, citrouilles, choux, épinards, canne à sucre et maïs pendant la saison des pluies.

⁶⁴⁶ Voir photos de *house gardens* développés par quelques familles à Sekororo dans la section *Annexes*.

Les autorités traditionnelles, en tant que pouvoir responsable du foncier au niveau local, tentent par ailleurs d'imposer à certains utilisateurs de la terre communale des formes de loyers ou de rentes foncières.

Un exemple de cette pratique foncière concerne les *communal gardens* (jardins communautaires). L'agriculture à petite échelle mise en place par et sur l'emplacement de *World Vision*, à Enable, se fait sur un lopin à côté du bureau de l'ONG, l'autre côté étant consacré au gardiennage des enfants (crèche) et à un programme de boulangerie mené par les femmes. La terre destinée à l'agriculture est une extension accordée par le chef d'Enable. Au départ, d'après Maria Kgabo, le chef avait donné son accord pour que cette terre soit travaillée par les gens de la communauté (et même ceux des communautés voisines), *World Vision* assurant le management de la terre et la fourniture des semences, de l'engrais et de l'eau. Cependant, le chef d'Enable a récemment commencé à demander une contribution ou, si l'on préfère, un loyer mensuel pour l'usage de cette terre.

World Vision refuse de payer cette contribution car l'ONG dit ne pas avoir de fonds. Par ailleurs, *World Vision* souligne qu'elle ne tire aucun avantage économique de cette terre, au contraire WV rend un service à la communauté. Et l'organisation en conclut que le chef traditionnel ne doit pas refuser l'accès aux gens pauvres d'Enable et aux autres communautés qui se servent de cet usage foncier pour avoir accès à quelques produits alimentaires⁶⁴⁷.

Certaines personnes interviewées pratiquant l'élevage (volaille ou bétail) le font dans des terres en dehors de leur lieu d'habitation. Par exemple, madame Esther Mogandi bénéficie d'un lieu pour développer sa production de volaille. Cet espace et la modeste infrastructure (grillages) ont été attribués par l'organisation non gouvernementale *World Vision* qui a demandé la permission d'avoir accès à cette terre au chef traditionnel pour la mise en œuvre des activités économiques en faveur des habitants d'Enable.

D'après One Makhubele, la procédure pour transférer de la terre au niveau communal se déroule comme suit : *“often a group of persons (women most of the time, being a number of 20) claiming access to land should to go with the traditional leader for applying for 5 hectares arable land. This group presents its*

⁶⁴⁷ Entretien réalisé avec Maria Kgabo, le 24 août 2005, à Enable. Voir la description de l'entretien dans la section *Annexes*.

*common purposes for accessing land, i.e. vegetables crops, maize crop, etc. Once arranged and got the permission from traditional leader, the group chooses a committee integrated by seven members of the group. Each member of the group gives a contribution for accessing land, opening an account in one of the national banks. The land has been got is redistributed inside of the group, five hectares between twenty persons. Even though, the procedure is done as group, the land is used individually. Each member of the group can choose the kind of crop to grow and the final use of those products as well. People cultivating on these plots decide using crops to feed themselves usually, and the surplus is sold within the community most of the time*⁶⁴⁸.

Bien que nous n'ayons pas été confrontée au modèle des propriétés communales durant notre séjour, nous avons rencontré des gens habitant à Sekororo qui ont accès à des terres pour développer l'élevage du bétail. Par exemple, messieurs Jeremiaha Mohlala et Robert Nyathi, membres de DAPPANG, association des producteurs de bétail, appartiennent à ces groupes de personnes ayant proposé un programme de développement auprès du gouvernement pour avoir accès à la terre (auparavant propriété des fermiers blancs) et améliorer leur accès aux ressources naturelles. D'après eux, leurs problèmes en tant qu'éleveurs ne sont pas nécessairement liés à l'accès de la terre mais à d'autres difficultés : *“the cattle farmers association has no problems for accessing land. The problem lies with making the land more productive and profitable. Realising that grazing activity has deteriorated; a decision has been taken to divide the property into two camps. This, it is believed, will amount to the regeneration of the one camp while cattle are grazing in the other one. However, to bring this strategy into fruition, it is assumed that some donations will be required thanks to the fact that the association does not have the financial resources to buy enough fences to divide the terrain”*⁶⁴⁹.

Pour résumer, ils regrettent que l'accès à la terre ne soit pas accompagné de l'accès à d'autres ressources indispensables à la réussite de leur activité agricole à savoir l'eau, les barrages et les médicaments contre les tiques du bétail.

⁶⁴⁸ Entretien réalisé le 11 août 2005 à Enable, Municipality of Maruleng-Limpopo Province. South Africa. One Makhubele, Agriculture Office for Maruleng Municipality.

⁶⁴⁹ Entretien réalisé auprès de Jeremiaha Mohlala et Robert Nyathi le 24 août 2005, à Enable. Voir section *Annexes*.

En effet, l'accès à l'eau dans la région représente en enjeu majeur pour la consommation domestique et, en particulier, pour développer l'agriculture et l'élevage, activités souvent promues par les ONGs et le gouvernement comme moyens d'améliorer les conditions économiques des familles.

Les moyens d'accès à l'eau mobilisent donc plusieurs acteurs dans la région. Nous allons en parler.

1.5.2. L'accès à l'eau

La région de Sekororo ne dispose pas d'un réseau de service de distribution et d'accès à l'eau qui couvre suffisamment au quotidien les besoins à usage domestique et d'irrigation.

On reprend ici les réclamations de personnes interviewées dans la région pour qui les attentes en matière d'activité agricole se voient frustrées par le manque d'eau. La redistribution foncière menée par le gouvernement n'apparaissait pas au sein des familles interviewées. La question qui était au cœur de leur quotidien était le manque d'eau et la difficulté d'accès à l'eau.

On peut citer le cas de Maghreth Ramoshaba⁶⁵⁰ qui produit du pain dans le cadre du programme *bread production* de WV et qui soulignait qu'elle n'était pas demandeuse de terre. Elle se plaignait plutôt de l'accès à l'eau: "*to have access to land could be an opportunity to develop agriculture not only to feed her family, but also to sell agricultural products; however, knowing the scarcity of water in the area, if she could access land is because she can also access water (...) the family develops farming depending of rain season*".

Esther Mongadi développe l'élevage de poules dans le cadre du programme *poultry production* qui fait aussi partie des programmes de support économique pour les familles mis en œuvre par *World Vision*. D'après E. Mongadi: "*land can help her but the main problem for her is (...) the water scarcity. If she could access land is because water is also available for farming*"⁶⁵¹.

Pour les familles qui ne développent une activité économique autre que les *house gardens* ou le bétail, l'eau devient une ressource impérative. Malgré les

⁶⁵⁰ Entretien réalisé auprès de Magreth Ramoshaba le 24 août 2005, à Enable, dans l'atelier boulangerie mis en œuvre par WV. Voir section *Annexes*.

⁶⁵¹ Entretien réalisé auprès d'Esther Mongadi le 24 août 2005, à Enable, dans le poulailler installé par WV. Voir section *Annexes*.

conditions d'accès limitées à l'eau dans la zone, quelques familles s'engagent dans ces activités.

On peut citer le cas de Salvar Mabilu⁶⁵² qui entretient un *house garden* où elle cultive la betterave, les épinards, la laitue, les oignons et les tomates. Produits qui lui permettent d'alimenter à sa famille.

Dans le récit issu de l'entretien réalisé auprès d'elle, on constate qu'elle est l'une des bénéficiaires du programme *land restitution*, cependant, elle ne se sert pas de la propriété (un hectare) rendu par le gouvernement provincial en raison des problèmes suivants : *"She is owner of 1 hectare of land, this land has not a good quality, that is why is difficult to cultivate it. For cropping something on that land it is necessary a tractor and water enough. As the region in general, the main constraint is water access enough to cultivate some maize or something different than house garden vegetables. Knowing she has a limited economic resources and the only water for cropping comes from the rain, she decided not use the land"*.

A contrario, Sela Pako⁶⁵³, qui possède un demi-hectare de terre à côté de sa maison, a décidé investir dans une pompe pour faire remonter l'eau et irriguer sa production agricole (citrouille, oignon, tomate, chou, carotte et canne à sucre). On s'est rendue dans sa parcelle où on a constaté sa méthode pour s'approvisionner en eau en vue de développer son activité agricole. Cette activité, en plus de nourrir sa famille, lui permet d'avoir un revenu par le biais de la vente du surplus récolté dans sa parcelle. *"He has not problems to access water because he is using a small pump as method of irrigation, paying for the electricity R30 per month. This kind of infrastructure is not usual among the smallholders in the zone, being he an exceptional case. He would like to access more land, but he does not know where and how to apply and, at the same time, he knows that to access land implies to pay the rights, and he can not do it at the moment"*.

Barbara van Koppen mentionnait l'irrégularité pluviale qui rend arides certaines zones de Sekororo, notamment les villages situés de l'autre côté des montagnes du Drakensberg. Mais, John J. Aston souligne aussi que la région proche de la rivière Olifants (catchement B27A, voir carte *Olifants River* ci-après) possède des nappes phréatiques susceptibles, avec des moyens technologiques,

⁶⁵² Entretien réalisé auprès de Salvar Mabilu le 19 août 2005, à Turkey Zone 1. Voir section *Annexes*.

⁶⁵³ Entretien réalisé auprès de Sela Pako le 19 août 2005, à Turkey Zone 1. Voir section *Annexes*.

d’approvisionner les foyers⁶⁵⁴. S. Pako a la chance de trouver de l’eau à peu de profondeur dans son exploitation agricole. Il a aussi eu la pertinence d’investir dans une pompe, ce qui lui permet d’avoir une production régulière et un bon rendement.

Pour revenir sur l’exemple de DAPPANG, on a constaté que la nécessité de l’eau pour le pâturage des bovins a été perçue chez les éleveurs. Bien qu’ils se servent directement de la rivière et du système de pompage, ils ont parfois des difficultés à couvrir leur besoins : *“water scarcity in the area is also a constraint for cattle activity, because they are dependent on water flowing from the river or community tap. In this way, two pumps are required (one for each camp) to have access to enough water and to prevent soil erosion, as well as to improve green condition. Currently, these necessities are limiting the development of livestock in the area such as their competitiveness vis-à-vis white cattle farmers”*.

Ces expériences d’agriculteurs et d’éleveurs mobilisent deux acteurs dans la région : l’*International Water Mangement Institut* (IWMI) et *World Vision*.

1.5.3. L’accès au semences et aux engrais

L’accès à l’eau n’est pas la seule difficulté des familles à Sekororo. La mise en œuvre des *house gardens* et des *communal gardens* suppose aussi de s’occuper de l’accès aux semences qui sont une composante fondamentale des pratiques agricoles.

Les familles des villages visités qui cultivaient des parcelles ont souvent accès à des *kits* agricoles où on trouve des semences et parfois des engrais fournis par le gouvernement de la municipalité de Maruleng et/ou par *World Vision*.

La distribution par le gouvernement et *World Vision* n’est pas soumise à des conditions très différentes. Cependant, les paquets de semences que le gouvernement municipal distribue aux familles ont fait l’objet de diagnostics.

Ainsi, les bureaux d’agriculture du district ont mis à disposition un réseau d’agents, *extension agricultural officers*. Il s’agit d’hommes et de femmes qui ont une formation agricole (ingénieurs en agriculture ou une formation technique en

⁶⁵⁴ John J. Aston, *Conceptual Overview of the Olifants River Basin’s Groundwater, South Africa*, IWMI-AWIRU; University of Pretoria, South Africa, 2000. Document disponible sur le site de l’IWMI : http://www.iwmi.cgiar.org/assessment/files_new/research_projects/River_Basin_Development_and_Management/ConceptualOverview.pdf

agriculture) et qui sont engagés par le gouvernement du District ou par le gouvernement municipal. Ces *officers* ont pour objectif d'aller dans les zones rurales pour y rester quelques mois et pouvoir rendre un rapport sur les conditions et les besoins des familles en matière agricole. Ils doivent également rendre compte des facteurs autres dont les familles ont besoin pour développer l'agriculture à petite et moyenne échelle, à savoir l'accès à l'eau, les engrais et les semences mais aussi la formation pour devenir producteur agricole. Les données fournies au district par les agents sont l'une des composantes qui influence le choix des personnes à en bénéficier. Les agents tiennent compte de deux éléments fondamentaux : la taille du lopin destiné à l'agriculture et la disponibilité de l'eau chez les familles ou la personne intéressée. À titre familial ou individuel, il est nécessaire de déposer une demande pour solliciter les kits, démarche qui s'insère dans le programme "*Homestead Vegetable Production*" dont on a parlé plus haut.

Quant à la sélection des bénéficiaires de *World Vision*, elle se fait de manière plus rapide dans le sens où les agents de l'organisation sont pour la plupart des habitants d'Enable et des villages à proximité. Cette caractéristique permet d'identifier de près les besoins de familles, donc plus qu'un engagement officiel, il s'agit plutôt d'un sous-entendu des besoins de base perçus. De fait, plutôt que de faire par une demande formelle auprès des agents de WV, ce sont souvent les membres de la communauté sélectionnés qui présentent à cette dernière l'éventail des moyens que leur offre WV. Maria Kgabo expliquait: "*The size of land used by each of these persons is not imposed by WV. Each one can choose the size of the land for cropping. (...) To cultivate for the first time, WV sells the seeds at the amount of R20c each*".

La terre, la pompe, le système goutte à goutte, les semences et les engrais font partie de l'éventail de produits et services offerts par *World Vision*.

1.5.4. L'accès au savoir faire pour le développement de l'agriculture

L'accès au savoir-faire est un autre élément important à souligner pour la mise en œuvre des projets agricoles d'autosuffisance.

Un nombre important de membres des familles des villages de Sekororo connaissent les principes de l'agriculture, beaucoup d'entre eux ayant travaillé –et travaillant encore- dans les plantations à grande échelle des *commercial farmers*. Cependant, ces connaissances ne couvrent pas tous les savoirs sur l'agriculture ni tout le processus de production, et c'est justement le problème que rencontrent les familles qui cherchent à faire de l'agriculture une ressource de base de leur alimentation et, dans la mesure du possible, une source de revenu. Le seul fait de leur fournir des *inputs* ne suffit pas à leur assurer qu'ils pourront tirer profit d'une activité agricole. Des femmes et des hommes se sont inquiétés de ne pas savoir comment cultiver une petite parcelle. Le gouvernement municipal et le *District* ont alors envoyé des *officers* pour détecter ce genre de besoin et proposer une formation technique. D'autres acteurs sont impliqués. Dans les villages étudiés, *World Vision* conduit ainsi un travail très important car cette organisation non gouvernementale a, parmi ses membres, des personnes formées aussi à l'activité agricole. C'est le cas également du *Water Management Institute* qui étudie les problématiques d'accès à l'eau pour l'agriculture principalement⁶⁵⁵.

Ainsi, la présence d'acteurs à plusieurs niveaux, soit ceux du gouvernement municipal et du *District* ainsi que les ONG et les instituts de recherche, est forte dans la zone. Toutefois, malgré cette aide technique, on est toujours témoin du manque de ressources, de savoir-faire et d'engagement qui limitent l'investissement de certaines familles ou personnes dans l'agriculture.

Ce manque d'engagement de la part des familles ou des gens faisant de l'agriculture à petite échelle peut apparaître comme un jugement de valeur peu objectif de notre part et, au-delà, de la part de ceux qui nous ont transmis cette perception, à savoir les autorités du gouvernement national et du *District*. Cette

⁶⁵⁵ Les agents de l'IWMI sont des chercheurs et des étudiants qui ont des connaissances en hydrologie et en agriculture. D'habitude, l'institut étudie la source régionale du Bassin de l'*Olifants River* et les ressources d'eau au niveau local. Ces ressources d'eau peuvent être les rivières locales, les ressources artificielles et les systèmes d'irrigation qui aident à développer plus aisément l'agriculture.

perception est aussi partagée par certains *commercial farmers* à l'égard des Africains qui ont bénéficié de la redistribution des fermes. Pourtant, les familles sont confrontées, jour le jour, à un ensemble des circonstances aussi bien au niveau personnel et familial (maladies, chômage, prise en charge des enfants et petits enfants) qu'au niveau de la communauté (partage des espaces pour cultiver, manque de savoir faire, problèmes d'accès à l'eau, manque de transport) et de leurs relations avec les autorités locales traditionnelles et gouvernementales (accès au foncière, accès au crédits, accès services de soins de base, accès à des information que leur permettent de savoir les avantages et les point penibles du développement de l'agriculture). Evidemment, il faudrait remettre en cause cette perception citée souvent par les chercheurs, les fonctionnaires et les commercial farmers.

Par ailleurs, les programmes de sécurité alimentaire conçus par le LDA pour les ex homelands visent un autre objectif : la « réduction de la pauvreté ». Ainsi, le DoA Limpopo rend très dépendante la politique de sécurité alimentaire de celle de la distribution foncière. En même temps, on s'aperçoit que la stratégie gouvernementale de sécurité alimentaire cherche à lier celle-ci avec celle de la lutte contre la pauvreté. Tout cela empêche parfois de visualiser le vrai sens de la sécurité alimentaire et la vraie interprétation que font les autorités gouvernementales de ce sujet.

1.6. IWMI et WV : partenariat ou concurrence du gouvernement municipal ?

L'IWMI est une organisation internationale composée d'un groupe multidisciplinaire des chercheurs présents en Afrique (Ghana, Éthiopie et Afrique du Sud) et en Asie⁶⁵⁶ (Inde, Népal, Pakistan, Ouzbékistan, Vietnam et Syrie). L'institut fait partie des centres de recherche qui intègrent le *Consultative Group on International Agricultural Research*⁶⁵⁷ (CGIAR). Les priorités de l'IWMI se concentrent sur quatre thèmes : *Water Availability and Access, Productive Water Use, Water Quality, Health and Environnement* et *Water and Society*⁶⁵⁸.

⁶⁵⁶ Le bureau central de l'IWMI est basé au Sri Lanka.

⁶⁵⁷ *Consultative Group on International Agricultural Research*. L'information sur ce centre est disponible sur <<http://www.cgiar.org/>>

⁶⁵⁸ Information fournie par Dominique Rollin, IWMI. L'information plus détaillée sur l'IWMI est disponible sur le site internet <<http://www.iwmi.cgiar.org/>>. Les détails sur les thèmes et objectifs sont dans le document "*Strategic Plan 2009-2013*", <<http://translate.google.fr/translate?hl=fr&sl=en&tl=fr&u=http%3A%2F%2Fwww.iwmi.cgiar.org%2F>>

L'IWMI développe en particulier un projet de recherche sur l'usage de l'eau dans la région d'Olifants⁶⁵⁹. L'IWMI a pour objectif la mise à disposition du savoir et de l'usage des techniques d'irrigation, des mécanismes de distribution et utilisation l'eau, tout en considérant la disponibilité de cette ressource dans le milieu naturel des populations autour de la rivière *Olifants*.

La recherche et le travail développés par l'institut à Sekororo cherchent ainsi à contribuer à : “[to understand] the trade-offs and options in agricultural water management at the basin scale and contributing to improved equity and productivity in water use by developing appropriate tools and methods for analysis and management”.

C'est sur la base de ces principes que les activités de l'IWMI sont menées dans les villages à Sekororo. Pendant notre passage à Sekororo, on a constaté la mise en œuvre de différents systèmes d'irrigation, comme celui du *goutte à goutte* (Enable) et des canaux de captage et de distribution d'eau émanant des montagnes du Drakensberg (Sofaya)⁶⁶⁰. Les bénéficiaires directs sont les habitants des communautés qui développent une activité agricole à petite et moyenne échelle. Il importe noter que l'IWMI ne s'occupe pas seulement de la mise à disposition des matériaux et des outils pour le fonctionnement des systèmes d'irrigation, mais il noue aussi des relations avec des acteurs régionaux tels que les ONG, (*World Vision* en l'occurrence), avec les autorités traditionnelles et les autorités gouvernementales (DoA de la municipalité de Maruleng) afin d'organiser des ateliers pour informer les agriculteurs sur l'usage des dispositifs d'irrigation et sur les méthodes d'administration pour la distribution de l'eau qui est collectée dans les barrages.

Les actions de l'IWMI trouvent leur fondement dans les évidences historiques de politiques d'Apartheid concernant l'usage, la distribution et l'accès à l'eau, lesquelles ont privilégié les activités économiques entreprises par les

⁶⁵⁹ B72A Olifants Sub-catchment in Maruleng Municipality, Limpopo Province.

⁶⁶⁰ Une étude des caractéristiques pluviales et des systèmes d'irrigation fut développée par Osten P. Ntsheme dans son mémoire de master en *Water Resources Engineering and Management* intitulé “A survey of the current onfarm agricultural land and water management practices in the olifants catchment : A case of the quaternary catchment B72A”. Il rend donc compte de la mise à disposition de systèmes d'irrigation dans plusieurs villages à Sekororo. Leur capacité de collecte et distribution est néanmoins faible en raison de conditions pluviales variables, mais surtout de manque d'infrastructure dans les villages pour le captage de l'eau des montagnes du Drakensberg. Osten P. Ntsheme. *A survey of the current onfarm agricultural land and water management practices in the olifants catchment : A case of the quaternary catchment B72A*, Master thesis submitted in partial fulfilment of the award of Master Science degree in

colons blancs dans la région, dans les secteurs agricole, minier, forestier et bovin⁶⁶¹ se servant du bassin d'*Olifants*⁶⁶² (voir carte ci-après).

Barbara van Koppen expose l'évolution de l'écart entre les *White commercial farmers* et les habitants sud-africains des zones rurales pour l'accès à l'eau issue du bassin d'*Olifants*⁶⁶³. La politique post-Apartheid d'accès à l'eau du *Department of Water Affairs and Forestry (National Act 1998)* qui prétend reorganiser l'accès et l'usage de l'eau est fondée sur deux approches : "*The first is the opening up and gradual democratisation of the White water economy, initiated from the central level. The second approach focuses on factual water services delivery, mainly through the emerging Local and Provincial Government and line agencies*"⁶⁶⁴.

Ces approches cherchent ainsi à changer la « *White water economy* » par une politique qui facilite l'accès de l'eau autant pour l'usage domestique de la population que pour le développement d'activités économiques de la nouvelle « *Black middle-class* »⁶⁶⁵.

Water Resources Engineering and Management, University of Zimbabwe, Faculty of Engineering-Department of civil Engineering, June 2005.

⁶⁶¹ Barbara van Koppen, *Redressing inequities of the past from historical perspective: The case of the Olifants basin, South Africa*, IWMI, 2007. Revised Paper. Originally presented at the symposium: "HELP in Action: Local Solutions to Global Water Problems –Lessons form the South"; Johannesburg, 4-9 November 2007.

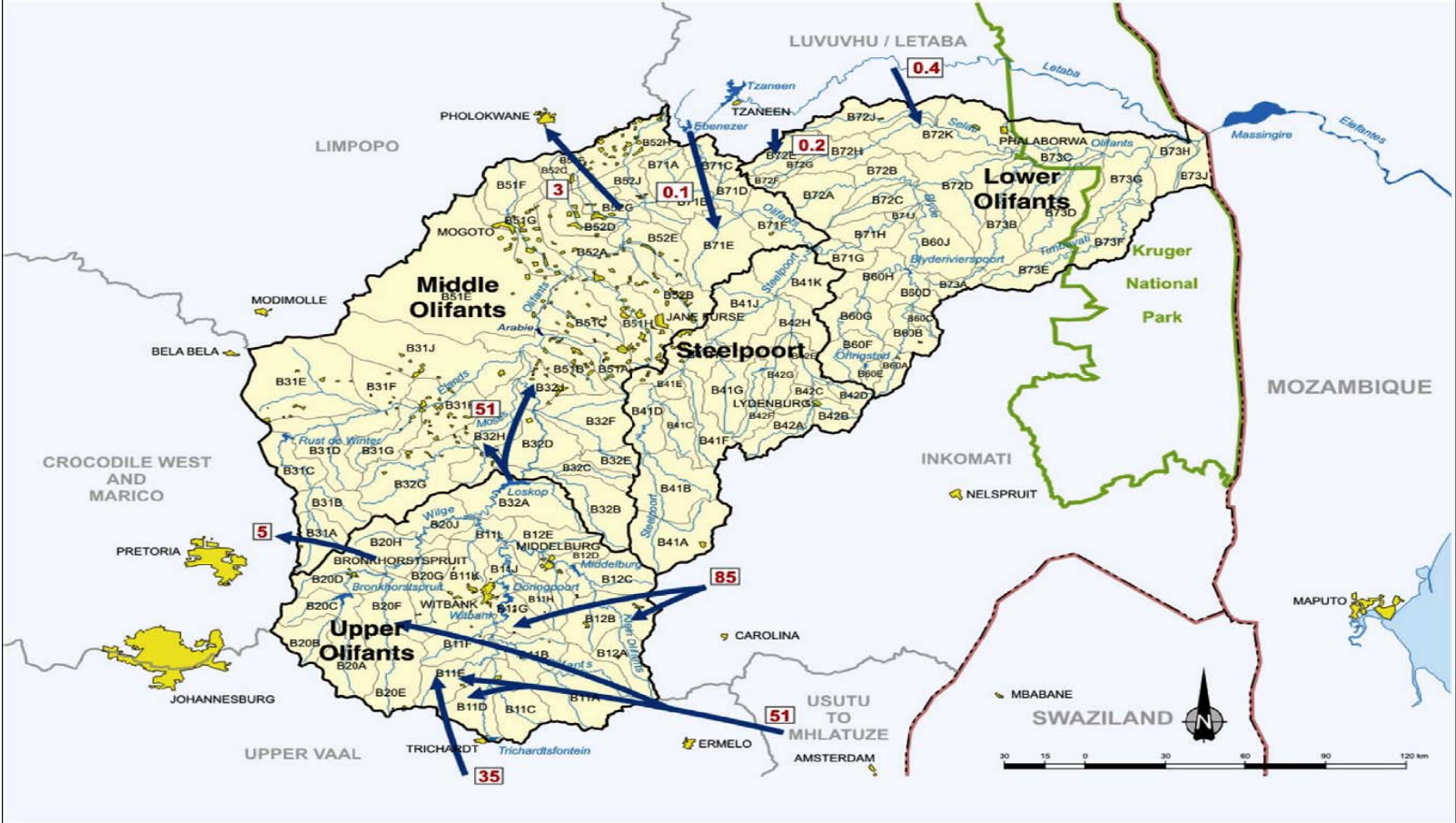
⁶⁶² "*The basin stretches from the small eastern part of Gauteng Province, via the western and middle part of Mpumalanga Province to the southern part of Limpopo Province into the Kruger National Park, before the Olifants River flows into Mozambique. Mean annual rainfall is in the range of 500 mm to 800 mm over most of the basin with wide annual and spatial variations (NWRS, 2004a)*". Barbara van Koppen, *Redressing inequities of the past from historical perspective: The case of the Olifants basin, South Africa, op cit.*, 2007.

⁶⁶³ Barbara van Koppen, 2007, *op cit.*

⁶⁶⁴ *Idem.*

⁶⁶⁵ *Idem.*

47 : Olifants River. Catchement B72A



Source : Barbara van Koppen, 2007⁶⁶⁶.

⁶⁶⁶ Barbara van Koppen, “Redressing inequities of the past from historical perspective: The case of the Olifants basin, South Africa”, 2007, *op cit.*

À Sekororo, les problèmes d'accès à l'eau ne se posent pas uniquement au niveau de l'infrastructure mais surtout au niveau de son utilisation une fois qu'elle est mise à disposition. Or, les autorités gouvernementales locales semblent peu concernées par cette tâche d'organisation et administration de la distribution et de l'accès à l'eau.

De ce fait, l'IMWI joue un rôle important dans la divulgation *du savoir* et du management de cette ressource. Pendant notre séjour à Sekororo, on a participé à certains *workshops* de formation et de prise de décision inspirés du modèle *River Basin Game*⁶⁶⁷. Ce modèle a pour but de mettre en évidence les problèmes auxquels les acteurs sont confrontés dans l'administration et la distribution de l'eau. Le jeu motive aussi la réflexion sur les solutions et les accords auxquels les participants peuvent aboutir. A titre d'exemple, à Metz⁶⁶⁸ une démonstration interactive fut organisée sur le modèle *River Basin Game* avec les fermiers de Metz et de Sofaya qui développent l'agriculture à moyenne échelle autour des canaux du Drakensberg afin de les familiariser avec les facteurs d'organisation requis pour partager les outils de distribution de l'eau et développer une activité agricole d'autosuffisance et/ou commerciale durable.

Bruce Lankford et Drennan Watson expliquent que le modèle *River Basin Game*⁶⁶⁹ est avant tout un outil de partage du savoir : *“we argue that participation in knowledge-sharing for water is a fundamental requisite because of the cumulative effects of individual actions on the patterns of water use at the irrigation system and river basin scales. Change the actions of the individual via new knowledge, and it is possible to change the behaviour of the collective”*⁶⁷⁰.

Une perception consensuelle des participants a émergé dans l'atelier en question, selon laquelle le manque et la difficulté d'accès à l'eau limitent, de façon importante, le profit économique issu de leur activité agricole. Cependant, les

⁶⁶⁷ Bruce Lankford & Drennan Watson, “Exploring metaphor in natural resource gaming: insights from the River Basin Game”, in: *Journal of Theory, Practice and Research on Simulation/Gaming in natural resource management*, Olivier Barreteau, Michel Etienne, Christophe Le Pagen and Pascal Perez (edts), n/1, 2006.

⁶⁶⁸ Workshop à Metz assuré par des doctorantes participant aux projets de l'IWMI à Sekororo, le 18 mai 2006.

⁶⁶⁹ Pour jouer le jeu, il faut installer une maquette qui simule le barrage et les canaux qui dirigent l'eau vers les exploitations agricoles. Voir photo 10 dans la section *Annexes* qui montre des agriculteurs participant au workshop à Metz, le 18 mai 2006.

⁶⁷⁰ B. Lankford et D. Watson, 2006, *op cit.*, p.1

hommes et les femmes⁶⁷¹ qui ont participé à cet exercice ont aussi reconnu que, malgré l'organisation des comités au niveau communal, la distribution de l'eau pose encore problème. L'un d'entre eux est lié au non respect de la durée d'ouverture du barrage. Cela pose problème car quelques plantations reçoivent plus d'eau que d'autres. Ce seul détail a fait débat parmi les participants du jeu qui ont considéré la nécessité d'une meilleure surveillance pour faire respecter le temps et la rotation établis. Les participants se sont mis d'accord pour soumettre cette observation dans la prochaine réunion des comités d'agriculteurs de ces villages.

On n'a pas donné suite à ces réunions, néanmoins l'exemple de ce débat révèle l'impact des initiatives des organisations comme l'IWMI dans la région.

L'action des chercheurs de l'IWMI est de même très présente dans les projets d'agriculture d'autosuffisance, dans les modèles *house gardens* et *communal gardens* où ils ont installé les dispositifs du système d'irrigation *goutte-à-goutte*. Ce système permet d'irriguer sans dépenser énormément d'eau et ainsi de développer une agriculture d'autosuffisance. L'usage de ce système bien que simple nécessite attention et suivi. Son installation et entretien sont assurés par l'IWMI par le biais des étudiants (master ou doctorat) ingénieurs ou des écoles techniques et des chercheurs confirmés qui sont en charge des projets en œuvre.

Pendant notre premier séjour à Sekororo, deux étudiantes françaises étaient en charge de la mise en œuvre et du suivi des dispositifs *goutte-à-goutte* installés dans les *house gardens* des foyers à Enable, Turkey zone 1 et Metz.

D'après leur expérience, ce système d'irrigation ne semblait pas être très performant chez quelques usagers qui ne suivaient pas les instructions d'entretien (vérifier que tous les trous des tuyaux sont dégagés pour permettre l'écoulement de l'eau, vérifier l'état des végétaux). Néanmoins, elles ont constaté que ce système est un outil dans la zone car les familles peuvent pratiquer l'agriculture en utilisant un minimum d'eau tout en assurant un suivi plus rigoureux.

⁶⁷¹ La simulation a eu lieu à Metz le 18 mai 2006. On comptait parmi les participants douze hommes et femmes qui cultivent des légumes, des fruits et du maïs.

La mise en œuvre par les étudiants et les chercheurs de l'IWMI n'est que le motif déclencheur pour mobiliser des acteurs gouvernementaux, société civile et ONGs locales.

Les ateliers et les séjours de recherche développés par Dominique Rollin et Barbara van Koppen et d'autres chercheurs de l'IWMI qui ne s'intéressent pas seulement à des questions techniques d'accès à l'eau mais aussi à la dynamique socioculturelle et socio-économique de la région ont ouvert des espaces de dialogue et d'échange avec *World Vision Enable* et *World Vision Khodumela*, avec le chef traditionnel, quelques autorités du gouvernement local et avec les *commercial farmers*.

World Vision Enable est, à travers Maria Kgabo, la porte d'entrée de l'IWMI dans le village et dans les villages à proximité. Plusieurs raisons valident cette perception qu'on a eue durant notre séjour. La première, c'est la barrière de la langue parlée dans la région. Maria Kgabo parle aussi bien l'anglais que le *shoto*, *pedi* ou afrikaans. Presque aucun des étudiants (sauf ceux de la région) ne parlait la langue de la région, ce qui compliquait la communication avec les habitants, beaucoup d'entre eux ne parlant pas anglais (ou très peu). Certains parlent parfois mieux l'afrikaans car ils travaillaient (ou travaillent) chez les *commercial farmers*. Maria Kgabo et presque l'ensemble des agents de l'organisation sont sotho et anglophones, ce qui permet de communiquer plus aisément.

La deuxième raison, c'est la communication. L'information et le rapprochement avec les communautés est une nécessité importante pour l'IWMI. WV représente une source d'information compte tenu de sa connaissance socioculturelle et socio-économique de la région car elle travaille de près avec les familles sur des sujets comme la sécurité alimentaire, le VIH et l'accès à l'eau. La reconnaissance de la communauté envers WV, et très particulièrement envers Maria Kagabo, permet à l'IWMI de nouer des relations avec les autorités traditionnelles locales et leur faire connaître la présence et les initiatives de l'institut. Faire part aux autorités traditionnelles de la présence quotidienne d'étrangères visitant les foyers et interpellant les gens est un protocole nécessaire à poser. Pourtant, les étudiants n'approchent pas souvent le chef, mais Maria Kgabo

devient leur garante. L'acceptation et le lien établi avec les managers de *WV Enable* ou de *WV Khodumela* est, en un sens, une façon de valider la présence de l'IWMI et de contourner le protocole officiel.

L'ensemble de ces éléments construisent, de façon implicite, un partenariat entre l'IWMI et WV. Les projets d'agriculture mise en œuvre par WV dans un milieu qui manque d'eau nécessitent des partenaires comme l'IWMI. Bien qu'il existe une activité quotidienne des ces acteurs pour améliorer les conditions de vie, principalement la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau, l'objectif n'est pas atteint de façon satisfaisante pour chacun. Cela ne veut pas dire qu'il existe un conflit ouvert entre ces partenaires, mais les progrès sont parfois limités.

À titre d'exemple, une partie du *communal garden* implanté par WV est irrigué par le système *goutte-à-goutte* mise en œuvre par l'IWMI, l'autre partie de la plantation est irriguée par une pompe installée par la municipalité et pour laquelle WV paye une taxe. Maria Kgabo expliquait ainsi les problèmes que les agriculteurs cultivant dans le *communal garden* rencontrent vis-à-vis des systèmes d'irrigation : “*the idea to save water in terms of this irrigation model[drip line (goutte à goutte)] could enable more people to have vegetables gardens, but unfortunately, the material quality of those drips are not adequate. For this reason, people are not encouraged to use the irrigation drip in this communal garden (...) the drip, with appropriate quality, could make the difference for households with a limited access to water*”⁶⁷².

L'observation sur la qualité du matériel⁶⁷³, à savoir les tuyaux qui distribuent l'eau afin qu'elle coule lentement sur la racine des plantes, permet de mettre en avant l'action des acteurs gouvernementaux, soit le manager d'agriculture de la municipalité de Maruleng, Mr Tsetsewa, et l'*extension agricultural office du LDA*, One Makhubele, auprès desquels WV négocie l'acquisition de tuyaux de meilleure qualité. Les autorités gouvernementales sont, dans les projets de partenariat IWMI-WV, un agent fournisseur de matériaux plus qu'un partenaire de décision et de mise en œuvre des programmes d'irrigation.

⁶⁷² Entretien réalisé auprès de Maria Kgabo à WV Enable, le 24 août 2005.

⁶⁷³ Voir photo numéro 9 dans la section *Annexes* qui illustre le système d'irrigation goutte à goutte installé dans un *communal garden* à WV Enable.

L'autre façon d'aborder les problèmes que posent l'accès et la distribution de l'eau dans la région se situe au niveau des foyers. Par exemple, chez Maria Kgabo, on avait accès à l'eau de manière relativement facile, directement depuis le robinet (par pompe), une facilité rare dans les foyers de la région. Ayant accès à l'eau de cette manière, elle maximisait l'usage et le profit de l'eau de toutes les façons. On faisait ainsi la vaisselle en prenant l'eau du robinet pour remplir deux récipients, l'un pour laver, l'autre pour rincer. Cette eau n'est pas potable compte tenu de son haut degré de salinité.

En outre, chez Maria Kgabo, un réservoir a été installé sur le toit pour collecter l'eau de pluie (pendant la saison), ce qui sert à arroser le jardin potager et à constituer une réserve en cas de pénurie. Comme cela se fait dans la plupart des foyers, on va chercher l'eau dans le maigre filet que représente la rivière qui traverse Enable et qui prend sa source dans les montagnes du Drakensberg.

En semaine, les enfants qui vont à l'école primaire se lèvent tôt pour aller faire un trou à une certaine profondeur de façon qu'une eau à peu près pure puisse être collectée et ainsi qu'on puisse remplir les récipients qui seront transportés par des brouettes ou tout simplement sur la tête. En allant à *World Vision*, vers 8h30, on voyait parfois les enfants, portant leur tenue scolaire, rentrer chez-eux avec leurs récipients à l'heure où ils auraient déjà dû être à l'école. Mais la file pour avoir accès à l'eau est longue. Une vingtaine d'enfants attendent leur tour. Aussi manquent-ils parfois le début des cours. Cependant, ils sont généralement admis en retard car l'approvisionnement en eau est un besoin prioritaire pour les familles. Les instituteurs à l'école le comprennent, étant eux-mêmes victimes de la difficulté d'accès à cette ressource vitale.

Un autre exemple d'accès à l'eau dans les villages est celui de la distribution faite par des camions citerne fournis par le gouvernement municipal qui approvisionne les réservoirs d'eau qui se trouvent dans quelques villages. Leur passage est supposé avoir lieu deux fois par semaine. On a observé la distribution d'eau par ce système à Worcester, village voisin d'Enable, où on a pu remarquer qu'une fois le réservoir rempli, les familles du village ou de villages proches, s'approchent avec plusieurs récipients (toutes dimensions confondues). L'accès à l'eau et sa distribution ne sont pas régulés par la communauté. Ainsi, une famille

peut apporter une dizaine de réservoirs tandis qu'une autre n'en remplira que deux ou trois (de 5 à 10 litres). La question de l'établissement de normes pour organiser un accès plus équitable à la redistribution de l'eau est posée.

Dans certains villages de Sekororo, L'IWMI et WV régulent les problèmes d'accès à l'eau destinée à l'agriculture mais le nombre de familles qui ont accès à l'eau pour satisfaire leurs besoins domestiques quotidiens demeure limité.

Les actions en partenariat de ces deux organisations ne sont pas en concurrence avec le gouvernement local car les problèmes d'accès à l'eau dans la municipalité sont encore présents.

48 : Accès à l'eau (considérations par distance foyer-robinet public)

Pipe inside dwelling	Pipe water inside the yard	Distance < 200 m	Distance > 200 m	Total piped water
5.7%	37.8%	21.5%	19.5%	84.5%

Source⁶⁷⁴ : Municipality of Maruleng, Limpopo, *Draft IDP Review 2008/11*.

La municipalité montre qu'à Maruleng, 14972 foyers (65%)⁶⁷⁵ ont accès à l'eau pour l'usage domestique par la mise en place de robinets publics. En revanche, elle souligne que tout ce qui concerne l'infrastructure et la mise en œuvre des services publics de base se développe lentement : *"the provision of adequate municipal infrastructure remains a challenge throughout the municipality"*.

L'exemple de l'accès à l'eau, à la terre, aux semences et aux engrais met en évidence la présence limitée de l'État local et provincial dans certains espaces ruraux « historiquement désavantagés » ; cependant, des organisations comme l'IWMI et WV sont un moyen à portée de main dont quelques familles peuvent se servir pour tenter de *satisfaire* deux de leurs besoins de base : l'eau et l'alimentation.

⁶⁷⁴ Municipality of Maruleng, Limpopo. *Draft IDP Review 2008/11, op cit.*

⁶⁷⁵ Total de foyers dans la municipalité : 24589 (2007). Voir Municipality of Maruleng, Limpopo. *Draft IDP Review 2008/11, op cit.*

2. Le passage de la politique « umbrella » des instances centrales aux instances provinciales : le cas du KwaZulu-Natal

2.1. Les caractéristiques socio-démographiques

49 : Caractéristiques socio-démographiques au KwaZulu-Natal

Capital:	Pietermaritzburg	
Principal languages:	isiZulu	80,9%
	English	13,6%
	Afrikaans	1,5%
Population:	10 014 500 (<u>Mid-Year Population Estimates, 2007</u>)	
Area (km²):	92 100	
% of total area:	7,6%	
GDPR at current prices(2004):	R231 616 million	
% of total GDP:	16,7%	

Source : Portal of South African Government , 2008⁶⁷⁶.

La province de KwaZulu-Natal, connue comme la « province des jardins » de l’Afrique du Sud, se situe sur la côte est du pays ; la province est délimitée au nord par le Mozambique, à l’est par l’océan indien, au sud par la province d’Eastern Cape et à l’ouest par les provinces de Free State et Mpumalanga.

La province est divisée territorialement et administrativement en trois Districts-municipalités qui sont eux-mêmes divisés en municipalités locales comme le montre le tableau ci-dessous.

⁶⁷⁶ Portal of South African Government, 2008, <<http://www.info.gov.za/aboutsa/landpeople.htm#KZN>>

50 : Division géographique et administrative au KZN

Zululand District Municipality	Uthungulu District Municipality	Umkhanyakude District Municipality
eDumbe	Mbonambi	Umhlabuyalinga
uPhongolo	uMhltathuze	Jozini
Abaqulusi	Ntambanana	The Big 5 False
Nongoma	Umlalazi	Hlabisa
Ulundi	Mthonjaneni	Mtubatuba
	Nkandla	

Source : Department of Agricultural and Environmental Affairs, Kwazulu-Natal, 2008.

2.2. Les caractéristiques socio-économiques

Le bilan de l'ère post-apartheid montrait que les conditions socio-économiques de la province du KwaZulu-Natal étaient fort marquées par le chômage, problème qui touchait 24% de la population⁶⁷⁷.

De 2001 à 2007 cette situation n'a pas beaucoup changé dans la province comme le montrent les statistiques du gouvernement provincial.

51 : Pourcentage de la population en situation de chômage : 2001-2007

Province	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
KwaZulu-Natal	19.6	28.1	28.2	25.9	24	22	22.6

Source : tableau adapté des statistiques du Department of Economic Development and Tourism, KZN⁶⁷⁸, 2007.

Le gouvernement provincial soulignait, en 2006, que le facteur « chômage » et l'importante concentration de population dans les zones rurales contribuaient nécessairement aux problèmes d'insécurité alimentaire et de malnutrition de la

⁶⁷⁷ Le Special Programme for Food Security de la FAO montre qu'en 1996, l'Afrique du Sud était fort marquée par la pauvreté et le chômage, où 46% de la population habitait dans les zones rurales, où 70% vivent en situation de pauvreté, et 47% en situation de pauvreté extrême. Il montre aussi que 95% de Sud-Africains en situation de pauvreté sont des Sud-Africains noirs, dont 75% se trouvent dans les territoires des ex-homelands. Voir FAO, *Special Programme for Food Security-Phase I Operations (FAO-RSA)*, 2002, *op cit.* pp. vii

⁶⁷⁸ Department of Economic Development and Tourism, *Employment and Unemployment per Province*. KZN, 2007

Statistiques disponibles sur le portail du gouvernement provincial du KZN :

<<http://www.kznded.gov.za/EconomicStatistics/EconomicData/Employment/tabid/338/Default.aspx>>

population de KZN, où 3,5 millions des personnes n'ont pas accès régulièrement à la nourriture⁶⁷⁹.

Cependant, il convient de nuancer compte tenu du fait que ladite concentration de population dans les zones rurales comprend en particulier des enfants et des personnes d'âge avancé, tandis que la population économiquement active se voit obligée de partir vers les espaces urbains à la recherche de travail et ne rentre dans son foyer rural que sporadiquement. Le travail de recherche réalisé par *LIMA Rural Development Foundation*⁶⁸⁰ souligne que les personnes « *elegible for jobs* », de 20 à 40 ans, migrent vers les villes tandis que les enfants restent dans les zones rurales sous la garde de leurs parents ou des personnes âgées qui n'ont plus une vie économiquement active.

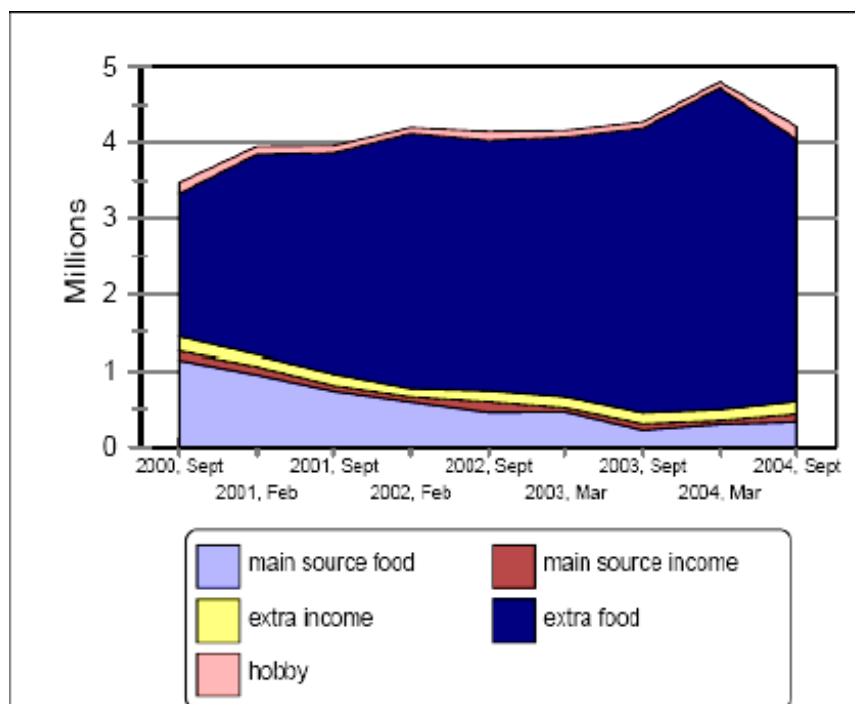
En ce sens, d'après le gouvernement provincial, l'agriculture est l'activité qui peut donner une réponse à ce secteur de la population qui ne participe que très peu à la vie économique des villes. On s'interrogera alors sur la place que ce secteur octroie à l'agriculture. D'après l'étude de *LIMA Rural Development Foundation*, les familles des zones rurales développent l'agriculture car elles trouvent dans celle-ci un moyen de produire un surplus de nourriture pour leur propre consommation ; pourtant, selon cette étude, dans le graphique ci-dessous, c'est le contraire qu'on observe, c'est-à-dire que l'utilisation de l'agriculture comme « *main source food* » est en baisse depuis 2000.

⁶⁷⁹ Government of the Province of KwaZulu-Natal, *State of the Province, 2006*, Pietermaritzburg, South Africa. Document disponible sur :

<http://www.kwazulunatal.gov.za/bhambatha/State_Province_Address/State_Province_Address.pdf>

⁶⁸⁰ Erna Kruger (prepared by), *Review of the Current Status of Food Security*, LIMA Rural Development Foundation, s/l, April, 2007.

52 : Raisons principales pour développer l'agriculture à petite échelle au KZN



Source : LIMA Rural Development Foundation, 2007

2.3. La définition de la politique de sécurité alimentaire

Notre recherche sur la politique alimentaire au Kwazulu-Natal s'appuie principalement sur deux sources. La première, c'est l'information recueillie durant le séjour de recherche réalisé de début juin à mi-août 2006 auprès des autorités du DAEA et DOH ainsi que des chercheurs de l'*Agribusiness Agricultural School, University of Pietermaritzburg*, où l'on développe un programme de recherche sur la sécurité alimentaire dirigé par le Dr Sheryl Hendriks⁶⁸¹. La deuxième source, c'est la bibliographie produite sur l'insécurité alimentaire, particulièrement le travail d'Alison Misselhorn, de Scott Drimie et S. Gillespie, mais aussi les documents officiels du gouvernement provincial (DAEA, DOH)⁶⁸².

⁶⁸¹ Le Dr Sheryl Hendriks est la responsable du *Food Security Programme* à l'*Agribusiness School, Pietermaritzburg University*. C'est-elle qui nous a permis de faire un stage de recherche pendant deux mois et demi au sein de cette université, ce qui nous a permis de contacter des personnes du gouvernement et d'être en contact avec des étudiants travaillant sur ce sujet.

⁶⁸² Le développement de notre recherche à KZN, particulièrement auprès des autorités du DAEA et du DOH, fut plutôt mouvementé. Les contacts avec les personnes du gouvernement provincial ont été nettement plus difficiles à obtenir, comme il fut difficile de faire parler les gens sur la façon dont ils concevaient le problème alimentaire de la province. On a donc pris une certaine distance vis-à-vis de cette partie de notre recherche. Malgré tout, on a tenté de comprendre comment le *Department of Agriculture and Environmental Affairs (DAEA)* organise la définition et la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire.

Au KwaZulu-Natal, les recherches du gouvernement sur le problème de l'insécurité alimentaire se développent mais elles sont encore limitées. Pourtant, l'idée que la population de cette province est affectée par le manque d'aliments est clairement établie autant par les chercheurs que par les documents des autorités provinciales. La question de l'insécurité alimentaire occupe ainsi un nombre important d'acteurs.

La perception générale de l'insécurité alimentaire est, comme c'était le cas au Limpopo, liée au problème de la pauvreté. De ce point de vue, les stratégies pour faire face à cette situation ne sont pas très différentes de celles entreprises au Limpopo, sauf qu'au KZN, au moins pendant la période de notre recherche⁶⁸³, la politique de sécurité alimentaire ne s'intégrait pas dans l'IFSS du gouvernement national⁶⁸⁴. Pourtant, la dynamique gouvernementale sur cette politique s'est peu à peu transformée comme on le verra dans le chapitre suivant⁶⁸⁵.

Il faut alors se poser la question de savoir si le fait qu'une province suit ou non la politique-guide du gouvernement national a une répercussion positive ou négative sur la définition et la mise en œuvre de la politique alimentaire au niveau provincial, au KZN en l'occurrence.

On mettra donc l'accent sur la manière dont l'insécurité alimentaire se situe sur l'agenda du gouvernement de KZN et sur l'analyse de ses stratégies en cours.

Sur la base du travail de recherche d'Alison Misselhorn⁶⁸⁶, on reprendra les données qui mettent en évidence les causes de l'insécurité alimentaire au KZN, exposées dans la partie intitulée « *Food Security Causes and Responses in KwaZulu-Natal. A Delphi Survey of Practitioner Experience* »⁶⁸⁷. À notre sens, ces

⁶⁸³ On verra dans la troisième partie, chapitre 3 de notre étude, l'évolution de la définition, de l'attention aux référentiels et de la mise en œuvre de la politique alimentaire au KZN.

⁶⁸⁴ On doit préciser notre intérêt de faire une recherche dans les communautés rurales où les étudiants du programme de cette université se rendaient pour faire leurs études de terrain. Pourtant, notre statut d'étudiante invitée nous limitait à développer seulement quelques activités au sein de l'Université, donc l'expérience d'étude de terrain n'a pas eu lieu. En général, au KZN, il était particulièrement difficile d'avoir un rendez-vous, puis d'obtenir l'information qu'on aurait souhaité obtenir. Malgré les inconvénients, on a quand même réussi à recueillir des informations du côté des cadres des chercheurs et du côté du gouvernement, qui permettent expliquer *grosso modo* l'idée et la perception que le gouvernement se fait de cette problématique.

⁶⁸⁵ Voir section 3 : 3, consacrée à la révision des acteurs et référentiels de la politique alimentaire de la province.

⁶⁸⁶ Misselhorn, Alison, *Dietetics and Human Nutrition*, MSc dissertation, University of KwaZulu-Natal, Pietermaritzburg, 2006. (Unpublished).

⁶⁸⁷ L'étude réalisée apporte une vision intégrale des perceptions des causes principales d'insécurité alimentaire. Ce travail nous a aidée à renforcer et mieux organiser quelques idées qui nous ont été lancées pendant nos courtes rencontres avec les autorités du gouvernement provincial, puis avec celles chargées de l'administration de la South Region. Ce travail nous a été spécialement recommandé par le Dr Sheryl Hendriks qui pensait qu'il pouvait nous apporter des éléments intéressants sur la réalité de l'insécurité alimentaire au KZN. Notons que cette recommandation fut aussi faite suite aux difficultés que nous avons rencontrées pour réunir des informations permettant de construire une idée de ce

données apportent des éléments importants pour comprendre la façon dont l'insécurité alimentaire est conceptualisée, appropriée et intériorisée par le gouvernement provincial ainsi que par les cadres scientifiques qui s'intéressent à ce problème ou à des questions ayant un rapport avec lui.

Tant du côté du gouvernement que des recherches universitaires, on a la conviction qu'au KZN l'insécurité alimentaire est une réalité dont il faut s'occuper. La divergence entre ces deux acteurs se trouve dans l'approche et l'urgence que chacun accorde à la question.

L'étude d'A. Misselhorn met en relief les causes les plus importantes d'insécurité alimentaire d'après les réponses à la question suivante des experts du domaine dans la province : « *What can development practitioners involved in addressing food security tell us about the causes of food insecurity in KwaZulu-Natal?*⁶⁸⁸ ».

Les réponses des experts révèlent dix-sept causes⁶⁸⁹ qui accentuent ou provoquent le problème de l'insécurité alimentaire, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

qu'était l'insécurité alimentaire et d'établir ce qui se faisait à ce propos. Aussi se sert-on de cette étude car elle a une approche méthodologique rigoureuse et fiable.

⁶⁸⁸ Cette question fut posée à 35 experts du sujet de la sécurité alimentaire qui travaillent directement sur la pratique visant à assurer la sécurité alimentaire dans la province du KZN particulièrement.

⁶⁸⁹ L'auteur explique que les résultats du tableau mis en évidence couvrent 20% des réponses les plus citées par les interviewés.

53 : Réponses des experts

	GENERAL CAUSES OF FOOD INSECURITY	NUMBER	% OF TOTAL NUMBER OF CITATIONS
1	Lack of income and unemployment	22	6.9
2	HIV/AIDS	19	6.0
3	Lack of desire to farm –move away from agriculture towards a focus wanting urban employment	15	4.7
4	Poor hard infrastructure (e.g. roads)	15	4.7
5	Lack of access to farming inputs	14	4.4
6	Marginal agricultural land, including poor soil	12	3.8
7	Lack of skills and knowledge with regard to markets and economics	12	3.8
8	Lack of agricultural knowledge	10	3.1
9	Government policies based on incorrect/inaccurate/outdated assumptions about how people construct their livelihoods	9	2.8
10	Poor water resources, or poor access to existing water resources	9	2.8
11	Lack of integration –isolation economically, socially politically	8	2.5
12	Lack of state support for small-scale agriculture re. black farmers	7	2.2
13	State social grants systems disincentivising farming and taking responsibility for livelihoods	7	2.2
14	Poor extension services –e.g. based on first world agric. principles	7	2.2
15	Lack of knowledge with regard to nutritional information/education and crop nutrient supply	6	1.9
16	Unreliable rainfall or low rainfall	6	1.9
17	People fail to see potential of their land and have lost their connection with it	6	1.9

Source: Alison Misselhorn « Food Insecurity Causes and Responses in KwaZulu-Natal. A Delphi Survey of Practitioner Experience, 2006, *op cit.*

Le tableau montre quelques-unes des causes de l'insécurité alimentaire qu'on a aussi identifiées dans le contexte de la province du Limpopo. En ce qui concerne la province du KZN, on voit que les cinq premières causes d'insécurité alimentaire portent sur des sujets et secteurs très divers, allant du problème du chômage jusqu'aux problèmes d'accès à des ressources naturelles de qualité (terre) et à l'infrastructure nécessaire pour développer l'agriculture, en passant par la présence des maladies chroniques (VIH/SIDA).

2.3.1. Les causes qui favorisent la situation d'insécurité alimentaire

2.3.1.1. Le chômage

En ce qui concerne cette première cause, Alison Misselhorn explique : *“beyond being the most frequently cited cause of food insecurity, however, unemployment did not emerge as a focus theme among the survey answers as a whole”*⁶⁹⁰.

Le chômage est nécessairement perçu comme un facteur qui limite l'accès à l'alimentation, constituant ainsi la situation d'insécurité alimentaire. Comme au Limpopo, l'une des causes perçues comme favorisant l'insécurité alimentaire au KZN est le revenu limité ou inexistant des familles de cette province.

Le KZN est la deuxième province la plus pauvre de l'Afrique du Sud, situation qui se manifeste directement par l'incapacité d'un secteur important de sa société à disposer d'un revenu sûr pour se nourrir. La situation ressemble à celle du Limpopo, province la plus pauvre du pays.

Le chômage devient un problème majeur pour ces deux provinces où la population est plutôt rurale et les opportunités de travail réduites. A Sekororo, au Limpopo, on disait que la plupart des habitants ne sont que des femmes et des enfants car les adolescents et les adultes quittent la région pour partir travailler à Polokwane (capitale de la province) ou à Gauteng. Dans le cas de KZN, le déplacement de la population rurale peut se faire vers Pietermaritzburg (ville capitale de la province) et Durban (centre touristique et économique principal de la province) où se trouvent des opportunités de travail dans le secteur du transport (conducteur de transport public), dans le commerce (dans les rues, commerce informel toute marchandise confondue –fruits, légumes, bonbons, vêtements, cigarettes) ou dans les restaurants. Ce genre d'opportunités de travail reste beaucoup plus limité au Limpopo car Polokwane n'est pas une grande ville. De plus, les centres touristiques ne sont pas très connus comme l'est, par exemple, la plage à Durban. Au Limpopo, le tourisme est centré sur le Kruger Park et sur les Game Reserves. Le problème que pose ce genre de tourisme, c'est qu'il n'emploie pas beaucoup de gens à la différence du tourisme de plage.

⁶⁹⁰ A. Misselhorn, 2006 *op cit.*

2.3.1.2. Le VIH/SIDA

La deuxième cause perçue par les experts en sécurité alimentaire de la province est le VIH/SIDA.

L'approche donnée par les experts concerne plutôt l'impact provoqué quand des membres de la famille et de la communauté sont porteurs de cette maladie car elle déchaîne un nombre de facteurs qui déstabilisent la production alimentaire ainsi que l'accès et, parfois, la disponibilité des aliments. Les facteurs les plus mentionnés par les experts sont : « *single-parent household, child-headed households, aged-headed households, breakdown of family structure, poor health and disease, and only older people involved in agriculture due to AIDS* »⁶⁹¹.

Par ailleurs, les experts montrent que les pratiques sociales interdisant temporairement de travailler la terre après la mort d'un des proches ou d'un chef ou dirigeant de la communauté⁶⁹² conduisent, dans un contexte d'épidémie généralisée, à affecter fortement la régularité du travail agricole.

Cette situation fut aussi évoquée dans le cas de Sekororo au Limpopo, Maria Kgabo expliquant qu'il était temporairement interdit de travailler la terre pour la famille du défunt. Au-delà des différences ethniques, Sotho (pour la région de Sekororo) et Zulu majoritairement (KwaZulu-Natal), la tradition et l'usage sont ici identiques. Ce sujet de l'impact des croyances sur l'activité économique, ici l'exploitation de la terre, ne fait pas l'objet de discussion dans ce travail ; mais il est vrai qu'on est face à un élément qui joue aussi parmi les facteurs qui limitent la production alimentaire, donc sa disponibilité et son accès.

L'étude montre aussi comment, face à la maladie du VIH/SIDA, les personnes perdent peu à peu espoir et se désintéressent des activités qui peuvent être une source d'alimentation et, peut-être, de revenu. L'étude souligne ainsi « *the hopelessness that HIV/AIDS is engendring amongst people in KwaZulu-Natal, as well as the growing number of AIDS orphans, the burden on grandparent, and the general negative impact that HIV/AIDS is having in KZN communities* »⁶⁹³. Pour illustrer ceci, on reprend ici les propos d'experts interviewés dans cette étude

⁶⁹¹ *Ibid*, 2006, p. 138.

⁶⁹² *Idem*.

⁶⁹³ *Idem*.

relayant les sentiments des familles touchées ou en contact avec des gens porteurs de cette maladie :

*« People feel there is no point trying to improve their lives when everyone around them is dying from AIDS, and they are sure they will be the next to get AIDS and die »*⁶⁹⁴. (Independent Community Dietician)

Une seconde perception :

*“So many elderly people are responsible for their grandchildren when their parents have died of HIV/AIDS. You will find this grandmother is working in the garden and you look at the size of the garden and wonder how will this feed all these children ? They are making such an effort –and this woman is old”*⁶⁹⁵. (Project manager, NGO)

Ces deux témoignages révèlent l'un des éléments reliant le SIDA et l'insécurité alimentaire. La conjonction d'éléments tels que la proximité de la mort, les limitations des ressources pour cultiver (donc la difficulté d'avoir un revenu), les conditions de composition familiale où les personnes âgées n'ont pas les capacités pour travailler et répondre aux besoins des enfants orphelins, brisent l'efficacité de la production. Ce tableau suggère un sentiment de désespoir dans les familles qui ne parviennent à se nourrir qu'en se servant de l'agriculture à petite échelle.

2.3.1.1. Le manque d'intérêt pour cultiver

Un autre facteur influençant l'insécurité alimentaire au KZN perçu dans cette étude est le faible engagement des familles dans l'agriculture. Cependant ce point peut faire l'objet d'une double lecture. D'une part, l'étude souligne que ce manque d'intérêt est influencé par le déplacement des gens vers les zones urbaines où ils croient avoir plus d'opportunités de travail. L'agriculture devient une activité qui ne se perçoit plus comme activité collective et familiale, avoir un revenu régulier pour satisfaire les besoins de base peut être mieux assuré par un travail en ville. L'agriculture à petite échelle est, de ce point de vue, une source sans profit et à moyen terme, une option alternative secondaire, un pis-aller.

⁶⁹⁴ *Idem.*

⁶⁹⁵ *Idem.*

D'autre part, et nous soulignons cette perception sur la base de notre expérience à Sekororo, l'idée d'un manque d'engagement des individus dans l'agriculture vient de la combinaison de facteurs économiques, sociaux et d'accès aux ressources qui limitent leur implication systématique dans l'agriculture. Pour de nombreuses familles, l'agriculture à petite échelle est un moyen ponctuel pour disposer de quelques produits végétaux (deux à quatre maximum) et n'est pas perçue comme une activité à plein temps. C'est une ressource d'appoint. Cette activité est difficilement perçue comme une ressource importante de revenu car il s'agit d'une activité à moyen et long terme. Elle est donc en décalage avec les besoins très immédiats (nourriture, vêtement, médicaments).

Sans oublier que tant au Limpopo qu'au KwaZulu-Natal la productivité de la terre dans les zones rurales appartenant aux territoires des *ex homelands* est limitée. Ce facteur joue aussi dans l'importance accordée à la terre. Si on n'attend pas beaucoup, on ne s'investit pas non plus beaucoup. Il est important que ce type de raisonnement soit pris en compte par les autorités du gouvernement au moment de penser à définir une politique et une stratégie alimentaire car il correspond à des perceptions et des réalités de la production d'autosuffisance qui se reproduisent au KZN mais qu'on rencontre également au Limpopo.

En fait, la variable « manque d'intérêt » des familles pour l'agriculture n'est qu'une façade masquant des problèmes plus profonds d'ordre institutionnel, d'accès et de gestion des ressources naturelles et financières auxquels sont confrontées les familles. Ainsi, l'étude réalisée par A. Misselhorn souligne: "(...) *lack of will to farm the land is possibly a more fundamental hindrance to local-level agriculture than the numerous other more direct constraints to agriculture that were listed by panellists. These constraints included: "poverty", "lack of access to farming input and output markets", biophysical constraints such as "poor soil and water resources", "lack of agricultural skill", "lack of labour and (via a number of mechanisms, including poor extension services and unfavourable policies", and "undermining of small-scale agriculture by the state"*⁶⁹⁶.

La variable subjective de « manque d'intérêt » dévoile un ensemble d'éléments objectifs qui sont au cœur de l'insécurité alimentaire ayant clairement

un impact sur la capacité d'autosuffisance alimentaire des foyers comme le montre A. Misselhorn : “(...) *in KwaZulu Natal people's subsistence food production, as well as small-scale commercial agriculture to generate income, is playing a decreasing role in their food security and livelihoods*”⁶⁹⁷.

En fait, l'intérêt que nous portons à la variable « manque d'intérêt » présente dans l'étude d'A. Misselhorn est dû à la contradiction qui existe entre la tendance au déclin de l'agriculture d'autosuffisance et les attentes du gouvernement provincial qui espère faire de l'agriculture un moyen par lequel les familles produisent leur alimentation de base et perçoivent un revenu. Ce qui remet en cause, dans certains cas, la politique alimentaire de la province fortement ancrée dans l'activité agricole dans le sens où les problèmes de communication et de coordination de la politique alimentaire sont certes d'ordre stratégique et administratif mais, surtout, ils traduisent le manque de canaux de communication entre les individus et les autorités locales et provinciales. Ceci nous amène à la révision d'un autre élément montré dans le travail d'A. Misselhorn qui contribue à l'insécurité alimentaire.

2.3.1.2. Les difficultés des institutions pour optimiser l'agriculture

On reprend ici la question de la capacité des institutions à percevoir les besoins des gens, surtout ceux des zones rurales –peut-être par manque de proximité– ainsi que leurs désirs et potentialités pour mieux penser et définir les politiques *vis-à-vis* de l'insécurité alimentaire.

D'après les réponses des experts en sécurité alimentaire au KZN, la capacité du gouvernement à avoir une perception claire sur le fait que les familles situées dans les zones rurales ne sont pas toutes intéressées à développer l'agriculture, même à petite échelle, est considérée comme très faible.

Par exemple, et ceci se révèle très intéressant, les données de l'étude d'A. Misselhorn montrent qu'une autre des causes de la situation d'insécurité alimentaire au KZN est la faible intervention du gouvernement. La faiblesse de cette politique devient alors la principale difficulté institutionnelle pour traiter la

⁶⁹⁶ A. Misselhorn, 2006, *op cit.*, p. 140

⁶⁹⁷ *Idem.*

problématique de l'insécurité alimentaire. L'étude révèle ainsi : *“in listing causes of food insecurity, nine panellists cited « government policies based on incorrect, inaccurate or outdated assumptions about how people construct their livelihoods”, as a cause of food insecurity (...); seven cited a “lack of state support for small-scale agriculture amongst black farmers”, seven said that the state “social grants system has provided a disincentive to farming”; and seven said that “agriculture extension services were poor and inappropriately based on first-world agricultural principles”*⁶⁹⁸.

La faible action des autorités provinciales et locales aussi bien dans la définition que dans la mise en œuvre de la politique alimentaire repose, d'une part, sur l'éventail des perceptions et des interprétations du problème alimentaire de la province et, d'autre part, sur quelques défaillances au niveau de la coordination et de la coopération des instances de gouvernement⁶⁹⁹.

On mentionnera qu'au niveau de l'organisation des institutions chargées d'organiser la sécurité alimentaire au KZN, la critique des experts consultés s'est centrée sur l'absence de liens existant entre les politiques de niveau national (IFSS) et celles de niveau local et provincial. Sur ce point, ils soulignent les inefficacités suivantes :

- Il ne se produit pas de transfert de savoir ni de communication stratégique ;
- Le service d'extension (aide aux agriculteurs) du gouvernement n'est pas adéquat par rapport aux besoins des communautés ;
- Le manque de maillage en réseau entre les ONG ainsi qu'entre les départements du gouvernement et les ONG ne fait que doubler les responsabilités et conduit à un gaspillage des ressources.

Ce manque de coordination généralisé souligne le dysfonctionnement organisationnel et structurel des services chargés de la sécurité alimentaire et révèle la difficulté qu'ont tous les niveaux du gouvernement et les organisations non gouvernementales à traiter le problème de l'insécurité alimentaire. Ceci nous amène nécessairement à évoquer la faible définition, structuration et

⁶⁹⁸ *Idem.*

⁶⁹⁹ Voir dans cette troisième partie le chapitre 3 (3.3.1-3.3.1.3) où l'on développe plus amplement les perceptions et les interprétations des acteurs et des secteurs participant à la définition, redéfinition et mise en œuvre de la politique alimentaire au KZN.

compréhension de la politique alimentaire en soi de la part de ces acteurs. Puisque les institutions ne sont pas claires quant à la définition de leurs responsabilités et leurs attributions vis-à-vis de la problématique de l'insécurité alimentaire, elles ne parviennent pas à identifier la politique comme une de leurs priorités.

L'étude soulève le problème du manque d'intégration et de communication entre les départements de la province pour le management des programmes et des politiques. De ce point de vue, la vision générale qui se dégage des panelistes donne l'idée que *“programmes and policies developed at provincial and national levels are no devised with any understanding of grass-root realities, and further that the policies themselves are often less to blame for state intervention failures than the way they are (or are not) mobilized to grass to roots level”*⁷⁰⁰.

L'étude souligne aussi le manque d'harmonisation entre les politiques produites dans la sphère du national et celles du provincial : *« when asked about the Integrated Food Security Strategy (IFSS) [...], a researcher within the KZN Department of Agriculture was quite candid in saying he knew nothing about the IFSS; neither the purpose of it or its strategies and programmes! ”*⁷⁰¹.

Ce problème d'harmonisation et de mise à jour des politiques était encore présent au sein des instances du DAEA lors de notre rencontre avec les autorités du DAEA de KZN. Par exemple, M. E. Zondi, *Agricultural Services/South Region*, confirmait la dynamique des politiques parallèles dans laquelle se développent les politiques alimentaires de la province du KZN (*Siyavuna, Agrarian Revolution* et *Farming System Research*) par rapport à celle du gouvernement national (IFSS). Cependant, il accordait beaucoup plus d'importance aux relations inter-départementales que le DAEA pouvait développer au sein de la province. Pour lui, chaque département de la province avait un rôle à jouer dans la construction de la politique alimentaire⁷⁰². Pourtant, on a pu constater qu'il n'est pas très évident pour chacun des départements de se retrouver dans la stratégie imaginée par le manager d'*Agricultural Services/South Region*, en travaillant sur le cas concret du *Department of Health* (DOH). Celui-ci a mis du temps à trouver le point de

⁷⁰⁰ A. Misselhorns, 2006, *op cit.*, p. 145

⁷⁰¹ *Idem.*

⁷⁰² Entretien réalisé en août 2006 à Pitermaritzburg, 2006.

jonction avec le DAEA dans la construction et la mise en œuvre des politiques alimentaires comme on l'explique dans le prochain chapitre⁷⁰³.

À la question posée sur les difficultés auxquelles le DAEA est confronté dans la définition et la mise en œuvre de la politique alimentaire, le Dr Hannes De Villiers, *Agricultural Farming System Research/South Region*, soulignait “*there is a lack of coordination between the Sections and the Departments, particularly in the South Region. These two Regions are not mutually implementing and coordinating programmes and this hinders progress and amounts to problems which are experienced in the South Region and the entire Province*”⁷⁰⁴.

H. De Villiers montre ainsi que les difficultés d'harmonisation de la politique alimentaire au niveau provincial se retrouvent au niveau sub-régional provincial (*South Region/North Region*) pour mettre au point des stratégies de sécurité alimentaire.

2.4. La politique de sécurité alimentaire

La politique alimentaire au KwaZulu-Natal se distinguait de celle de la province du Limpopo par l'absence d'une politique alimentaire structurée autour d'une politique « *umbrella* » provinciale et aussi par son détachement de la politique « *umbrella* » nationale (IFSS).

D'où le fait que les principes et les objectifs au moyen desquels le gouvernement provincial devait transférer la politique alimentaire aux deux régions (*North Region/South Region*) et aux gouvernements locaux n'étaient pas très clairs.

Les rencontres avec le Dr Hannes de Villiers⁷⁰⁵, *Agricultural Farming System Research/South Region*, ont permis de mieux comprendre comment le gouvernement provincial concevait la sécurité alimentaire, la place accordée dans l'agenda, les stratégies définies à ce sujet ainsi que les alliances établies avec les différents acteurs et secteurs qui s'inscrivent dans la politique alimentaire nationale et provinciale à KZN.

⁷⁰³ Voir dans la troisième partie, chapitre 3 : 3.1.1 et 3.3.1.2, les approches du DAEA et du DOH

⁷⁰⁴ Entretien réalisé le 6 juillet 2006, à Pietermaritzburg, Quarry Center-DAEA, KZN.

⁷⁰⁵ Entretien réalisé le 6 juillet et le 10 août 2006 à Pietermaritzburg, Quarry Center-DAEA, KZN.

La structure administrative du DAEA, divisée en deux régions (voir tableau ci-dessous), à savoir la *North Region* et la *South Region*, est un élément à prendre en considération, car comme l'on a montré en exemple, cela pose problème au moment d'accorder les rôles et les attributions des acteurs gouvernementaux provinciaux.

On constate par exemple qu'il y a des postes qui ne sont pas pris en charge par un fonctionnaire, particulièrement celui d'*Agricultural Services/North Region* (position qu'occupe M. E. Zondi dans la *South Region*), que chacune des régions est administrée séparément, c'est-à-dire qu'il y a un manager par région et par secteur comme indiqué ci-dessous⁷⁰⁶.

⁷⁰⁶ Le tableau est, en même temps, une référence concernant la manière dont le DAEA s'organise à l'intérieur de l'institution

54 : Structure /organisation du DAEA-KwaZulu-Natal

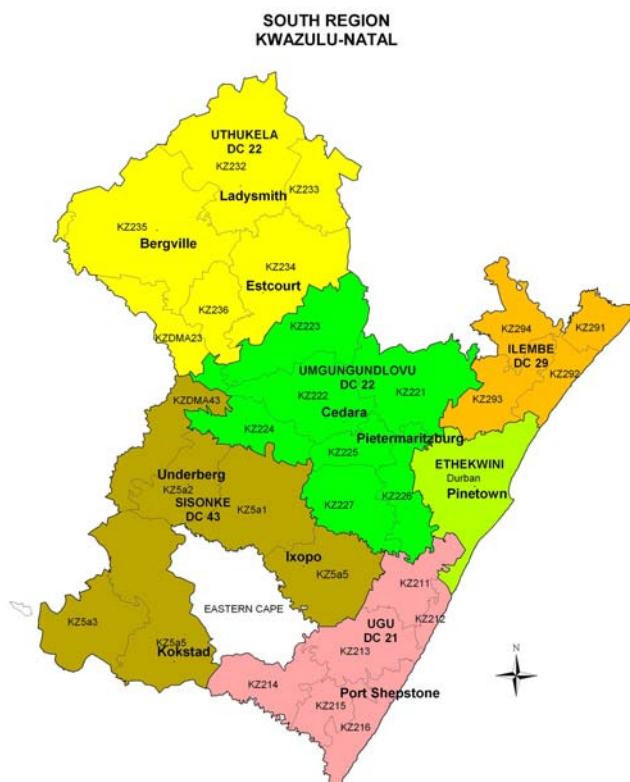
Ministry MEC, Mtholephi Mthimkhulu	Acting Head of Department Mr Siddiq Adam
--	--

Chief of Operations Snr. Gen. Manager: Mr C. Boldogh	Chief Business Unit Snr.General Manager: Mrs N. Molai	Financial Management (CFO) Snr. Gen. Manager: Mr P.F. Mahlangu
HOD Support Deputy Manager: Mr Thompson	IPC General Manager: Mr H.B. Strauss	Operations Support Services General Manager: Mr H. Karodia
North Region Acting Gen. Manager: Ms Khumalo	South Region General Manager: Dr A. Kars	Management Support Services Acting Gen. Manager: Ms N. Seegobin
Strategic Support Services Acting General Manager: Mr J. Mfusi	Corporate Communications Acting Manager: Mr R. Singh	Special Projects, Youth and Women Vacant
Strategic and Implementation Managers: Mr Potter & Ms Mkhize	IPC Manager: Mr T. van Rooyen	Internal Control and Risk Management Manager: Mrs Bodlani
Supply Chain Management Manager: Ms Shezi	Co-operations Manager: Mrs L. Wepener	Agricultural Research & Tech Acting Manager: Dr N. Miles
ADSS Manager: Mrs B. Nkosi	Environmental Services Manager: Dr Fasheun	Financial Administration Ms G. Mkhabela
Finance : North Region Manager: Ms Khumalo	Finance : South Region Manager: Mrs Mtshali	Veterinary Services : North Region Manager: Dr Mtshali
Veterinary Services : South Region Manager: Dr Sikhakhane	Human Resources : North Region Manager: Mr Erikson	Security & OHS Management Manager: Mr Mbatha
Legal Services Manager: Ms N. Seegobin	Labour Relations Manager: Mr S. Mkhungo	Macro Planning Services Manager: Ms L. Shange
Management Advisory Services Manager: Mr C.B Sibiya	Policy Formulation & Evaluation Manager: Ms Vilakazi	Agriculture Training Institute Vacant
Human Resources : South Region Manager: Mr Madondo	Environmental Services: North Region Manager: Mr Mngoma	Environmental Services: South Region Manager: Mrs S. Allan
Technical Support : North Region Vacant	Technical Support : South Region ???	Agricultural Services : North Region Vacant
Agricultural Services: South Region Acting Manager: Mr Zondi	Invasive Alien Species Programme Manager: Ms N. Mkhize	

Source :DAEA, KZN, <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Services/tabid/69/Default.aspx>>, consulté le 10 Mai 2009

Les programmes de réforme foncière, les politiques agricoles et alimentaires dirigés vers les familles rurales dans la *South Region* s’inscrivent dans le cadre de l’*Agricultural Services* de la *South Region* au KZN (carte ci-dessous).

55 : South Region-KwaZulu-Natal



Source : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Services/tabid/69/Default.aspx>>, Consulté le 10 mai 2009

Les programmes de sécurité alimentaire sont ainsi gérés par deux sections territoriales et administratives différentes. D’après le Dr H. De Villiers, dans la *North Region* de KwaZulu-Natal, les programmes de sécurité alimentaire ne diffèrent pas beaucoup de ceux de la *South Region* car leur potentiel agricole est similaire. En fonction des caractéristiques et capacités économiques, des ressources naturelles et humaines que possèdent chacune des régions, les managers des deux régions sont censés mettre en place des stratégies pour atteindre « l’accessibilité, la qualité et la disponibilité alimentaire » pour les habitants du

KwaZulu-Natal, comme le suggère la politique « *umbrella* » du gouvernement national et comme, d'ailleurs, le prévoit le *Strategic Plan 2004-2009*⁷⁰⁷.

À cet égard, Mr E. Zondi (*Agricultural Services, South Region*)⁷⁰⁸ explique qu'au KwaZulu-Natal, cet objectif partagé par les deux niveaux du gouvernement a pourtant une place plutôt floue au moment d'être adopté, interprété et mis en œuvre par les différents départements de la province. En effet, il n'existe pas d'engagement explicite au niveau provincial, sauf pour le DAEA, pour que tout département définisse des objectifs de sécurité alimentaire dans sa politique et dans le cadre de ses compétences et actions.

En ce qui concerne le *Department of Agriculture and Environmental Affairs*, il a développé l'*Agricultural Development Services Focus Programme* pour identifier les activités économiques qui contribuent au revenu des familles en conditions de précarité ayant comme caractéristique principale la difficulté d'accès à l'alimentation. Le programme cherche à obtenir des éléments qui informent des conditions, avantages et désavantages que possède la région sud du KZN pour développer l'agriculture aussi bien à échelle de l'autosuffisance alimentaire qu'à moyenne échelle.

Le DAEA considère ainsi avoir un cadre de référence pour définir la politique de sécurité alimentaire tout en assurant la production animale dans des conditions optimales ainsi que la production agricole répondant aux besoins nutritionnels requis.

Au début de notre recherche auprès du DAEA, ni la stratégie ni les référentiels suivis par le DAEA pour construire la politique alimentaire du KZN n'étaient clairement définis. C'était déjà une surprise d'apprendre que la politique de sécurité alimentaire de la *South Region* ne cherchait pas forcément à être en concordance avec l'IFSS. Le deuxième élément étonnant était la faible définition du rôle et des compétences attribués à chacun des départements pour contribuer à construire et renforcer la politique alimentaire. Pour donner un seul exemple de ces derniers éléments et des effets que peut entraîner le manque de cadre référentiel (politique « *umbrella* », qu'elle provienne du gouvernement central ou du

⁷⁰⁷ KwaZulu-Natal-Department of Agriculture and Environmental Affairs, *Departmental Strategic Plan, 2004-2009*. Disponible sur: <<http://agriculture.kzntl.gov.za/dae/index>>

gouvernement provincial) qui guide la définition des politiques alimentaires provinciales, on cite l'idée que se fait le manager d'*Agriculture Services/South Region* de la signification de la sécurité alimentaire. Pour lui, la sécurité alimentaire repose sur le fait que « *people can have something to eat from their production* »⁷⁰⁹.

Cette vision exprimée par Mr Zondi sur la sécurité alimentaire suggère une lecture simple de ce que doit être la sécurité alimentaire. Cette vision semble être fondée sur les programmes conçus et gérés par le DAEA dans la *South Region* où se développent des activités telles que la production de volaille et la production agricole, qui visent à garantir une ressource alimentaire aux familles les plus pauvres, à savoir les Noirs des ex homelands. Selon Mr Zondi, cette population est la priorité pour le DAEA. Comme dans le cas du DoA Limpopo, le DAEA prétend faire que la culture des parcelles aille au delà de l'autosuffisance alimentaire et permette aux petits producteurs d'en tirer un bénéfice économique susceptible de couvrir les dépenses correspondant à leurs besoins.

En essayant de donner sens à ces attentes, le DAEA a mis en œuvre le *Siyavuna Programme* et le programme *Agrarian Revolution*, qui sont, du point de vue de Mr E. Zondi, le pivot pour corriger la situation d'insécurité alimentaire de 3,5 millions de personnes dans la province.

2.4.1. Siyavuna : "we are harvesting"

Le programme *Siyavuna*⁷¹⁰ cherche à créer une stratégie pour mieux comprendre les besoins et proposer de meilleurs services. De ce point de vue et en visant le développement du secteur agricole, le DAEA « *is attempting to align its project in line with its vision of optimising the vast agricultural potential in the province* »⁷¹¹.

Le programme *Siyavuna*⁷¹² prend en charge, en même temps, l'*Agrarian Revolution Programme*, lequel prétend : « *to change the reliance on the importation of basic food stuffs and to bring down food prices through a*

⁷⁰⁸ Entretien réalisé le 10 août 2006.

⁷⁰⁹ Entretien réalisé le 10 août 2006, à Pietermaritzburg, KZN.

⁷¹⁰ Siyavuna, en langue *nguni*, signifie "we are harvesting".

⁷¹¹ DAEA-KZN, *Siyavuna Strategic Plan. KZN, 2004-2009*.

⁷¹² Le *Siyavuna Programme* est une stratégie qui fut conçue pour être développée dans la période 2004-2009. Il accompagne le *Strategic Plan* de la province pour la même période.

*comprehensive support programme for emerging farmers, which will address the following: access to urban markets; substantial reduction in farming input costs; provision for access to support for land reform beneficiaries; and access to research on improved production processes*⁷¹³.

Ces deux programmes, bien que n'étant pas encadrés par une politique alimentaire définie de façon explicite, cherchent à être le point de départ pour dépasser la situation d'insécurité alimentaire que le gouvernement provincial reconnaît être une contrainte bloquant le développement social. En ce sens, le Premier à KwaZulu-Natal, H. Sibusiso Ndebele, met l'accent sur la tâche à accomplir par des programmes comme celui d'*Agrarian Revolution* : « *The Revolution is based on the fundamental fact that people cannot grow and develop physically, mentally and economically on empty stomachs* »⁷¹⁴.

Notons que le document *State of the Province* soulignait que 35% de la population vivait en situation d'insécurité alimentaire⁷¹⁵, principalement des femmes, des enfants et des personnes âgées qui se trouvent dans les zones rurales et sont encore plus vulnérables face à cette situation instable d'accès à l'alimentation.

Dans ce contexte, le *Siyavuna Programme* visait à inciter ces groupes vulnérables à développer la culture du maïs et des haricots. Pour cela, deux projets ont été mis en œuvre par le gouvernement provincial : *le Mapophona Maize Project* et *l'Empangisweni*. La culture des produits alimentaires dans le cadre du *Mapophoma Maize Project* dans les localités de Nongoma, Emahashini et Nkonjeni, a atteint une productivité de 6 à 7 tonnes par hectare. Pour le gouvernement provincial, ces chiffres sont la preuve du progrès que représente pour ces communautés le passage d'une situation d'absence de production à la culture de 3700 hectares de terres⁷¹⁶.

De son côté, le projet mis en œuvre à dans la zone d'*Empangisweni* se distingue, d'après le gouvernement provincial, par une importante productivité en

⁷¹³ DAEA-KZN, *Siyavuna Strategic Plan. KZN-2004-2009, op cit.*

⁷¹⁴ KwaZulu-Natal Government, *State of the Province, KwaZulu-Natal, 2006.*

⁷¹⁵ *Idem.*

⁷¹⁶ *Idem.*

2005, avec une récolte atteignant 740 tonnes du maïs et 360 tonnes d'haricots (1,5 millions de rands)⁷¹⁷.

Malgré ces chiffres exposés par le Premier Sibusiso Ndebele, ces projets n'ont pas réussi à bénéficier à un plus grand nombre de familles des zones rurales. D'après les fonctionnaires du DAEA, la procédure administrative trop longue pour les démarches de redistribution foncière est l'une des difficultés pour proposer ces programmes à un nombre plus important de familles ; de même, les dépenses et les investissements nécessaires pour développer l'agriculture s'avèrent difficiles à prendre en charge par les familles. Parfois, en effet, les personnes ne sont pas encore habituées à structurer et à prévoir le type de besoins que demande l'activité agricole, ce qui mine et complique la gestion de ces programmes pour le gouvernement ainsi que le profit de chacun des bénéficiaires de ces projets.

Le discours prononcé par le Premier S. Ndebele dans le cadre du message à la nation⁷¹⁸ confirme la permanence du manque de gestion appropriée dans le domaine du foncier destiné à l'agriculture : « *We in KwaZulu-Natal are currently vastly under-utilizing our agricultural resources with large tracks on land lying fallow* »⁷¹⁹.

Ceci met en évidence le fait que la politique alimentaire, bien qu'elle soit fortement liée à l'agriculture, ne parvient pas facilement à créer les liens administratifs et stratégiques avec les départements qui, comme celui de *Land Affairs*, semblent garder des éléments en commun ou qui, au contraire, peuvent bénéficier des avantages des uns et des autres pour se compléter.

On voit ainsi que le DAEA considère les programmes *Agrarian Revolution* et *Siyavuna* comme un moyen de couvrir certains besoins alimentaires des groupes vulnérables conséquemment à l'activité agricole. Pourtant, le DAEA n'investit pas beaucoup dans la définition d'une politique alimentaire mettant en lumière les rôles et les compétences dont il peut se servir, au moins dans le cadre des départements provinciaux, pour créer des liens et identifier les points de jonction pouvant servir à débloquent des problèmes comme ceux de la redistribution foncière, lesquels bloquent ou ralentissent les moyens d'accès à l'alimentation.

⁷¹⁷ *Idem.*

⁷¹⁸ *Idem.*

2.4.2. *Farming System Research/South Region* : une politique alimentaire pour le KZN ?

Le *Farming System Research (FSR)*, consacré au développement de l'activité agricole dans les régions *South et North*⁷²⁰, est en un sens le document qui permet d'encadrer les programmes agricoles et de sécurité alimentaire des zones rurales du DAEA/*South Region*. Ainsi, le *Farming System Research/South Region* est une stratégie qui a pour objectif « *to solve agricultural constraints identified by small-scale farmers in communal areas in the South Region of KwaZulu-Natal through an on-farm, demand-driven technology development and transfer approach* »⁷²¹. Le FSR représente les objectifs et les stratégies du DAEA dans les domaines de l'accès et de la disponibilité de la nourriture ; de la transition du statut des fermiers, passant de fermiers d'autosuffisance à fermiers commerciaux ; de la création d'emplois (à travers la redistribution foncière) ; de la mise en place de marchés diversifiés ; et de la promotion du développement durable (accès et usage des ressources naturelles de façon responsable).

En ce qui concerne le premier objectif, à savoir la sécurité alimentaire, le *FSR/South Region* y voit le point de départ du développement social et économique des zones rurales à KZN. En ce sens, le *FSR/South Region* identifie des réalités concrètes qui empêchent ce développement souhaité. Les zones rurales sont également vues comme les espaces les plus « punis » dans lesquels les Sud-Africains noirs font face à un manque de ressources élémentaires pour la survie. Cette vision se manifeste dans le document du *FSR/South Region* qui définit la «réalité» des familles des zones rurales comme suit : « *hunger, poverty, unemployment and poor agricultural production are a daily reality to many thousands of people living in rural areas of the Province* »⁷²².

⁷¹⁹ *Idem.*

⁷²⁰ Il faut rappeler que la province, pour des raisons administratives, est divisée en deux régions : *North Region* et *South Region*.

⁷²¹ De Villiers, J F., Gumede, S A., Khubone, F Z., *et al.*, *KZN Department of Agriculture and Environmental Affairs. South Region Agriculture, Farming Systems Research. Progress Report 2005. KZN Agri Report N/A/2006/10*, Pietermaritzburg, 2006.

⁷²² *Idem.*

Le *Farming System Research/South Region* reconnaît la nécessité d’agir en collaboration avec les institutions d’autres secteurs de développement : redistribution foncière, développement agricole et services publics (santé, transport, éducation).

Par exemple, le gouvernement provincial de KZN reconnaît que l’un des problèmes sociaux sur lequel il faut travailler est la malnutrition qui sévit dans les zones rurales. Cette préoccupation est fondée sur les chiffres que le *Progress Report 2005* du gouvernement de KZN signalait: “*a further shock is that studies show that harshly and difficult conditions found in the rural areas are evident in a disturbing finding of a nutritional assessment of children between zero and 60 months old, which revealed that 35% of households had stunted children due to poor malnutrition*”⁷²³.

Le gouvernement provincial, à travers le *FSR/South Region*, soutient que combattre la faim implique nécessairement de s’occuper d’améliorer les conditions de malnutrition, particulièrement dans les zones rurales. Si l’on revient sur l’idée de départ selon laquelle la coordination et l’interrelation entre les différents départements doit être un acquis dans l’administration des gouvernements provinciaux, on pourrait supposer qu’il correspondrait au *Department of Health* de travailler en collaboration avec le DAEA sur ce sujet. En réalité, si la première rencontre avec le manager des services nutritionnels du *Department of Health* (DOH) confirme ce qu’on a déjà évoqué, il s’avère difficile d’ajuster les intérêts et les objectifs des uns et des autres, puis d’identifier quels sont les attributions des uns et les compétences des autres pour trouver les points de jonction au sujet de la sécurité alimentaire.

Pour donner un exemple, la question de la sécurité alimentaire dans la province de KZN semblerait être un concept travaillé et partagé entre le *Department of Health* et le *Department of Agriculture and Environmental Affairs*, mais après avoir échangé quelques points de vue avec le manager des services pour la nutrition au KZN du DOH, il est devenu évident que le souhait du gouvernement national d’entretenir la communication pour la définition et mise en œuvre des politiques au sein des sphères du gouvernement n’était guère en passe de se

réaliser. En lui posant la question sur la relation et la collaboration que les deux institutions entretiennent en matière de sécurité alimentaire, la manager répondait que le DOH et le DAEA sont en relation pour des questions administratives mais qu'il incombait entièrement à ce dernier de prendre en charge la politique et les programmes qui concernent la sécurité alimentaire, car tout ce qui était production alimentaire était attribué au DAEA. Le DOH est, disait-elle, en charge de la nutrition, c'est-à-dire d'assurer que les enfants à l'école reçoivent au moins le déjeuner (offert soit par le gouvernement, soit par les ONG). En réalité, le programme pour la nutrition du DOH est centré sur les programmes de livraison alimentaire dans les écoles rurales, sur l'attention et la surveillance médicale et sur l'état de nutrition des enfants dans les cliniques rurales principalement ; pour autant, la manager croit que le DOH n'est pas directement concerné par le sujet de la sécurité alimentaire.

L'impression recueillie auprès de la manager des services pour la nutrition au KZN nous a donné un élément important pour approcher l'idée que se fait le DOH de la sécurité alimentaire au niveau des responsabilités que chacune des institutions du gouvernement doit assumer.

Pour le *Department of Agriculture and Environmental Affairs*, il est clair que le problème de la sécurité alimentaire le concerne, vu l'encadrement donné à l'agriculture dans le programme *Siyavuna*. Dans le *Siyavuna Strategic Plan*, le DAEA souligne l'engagement qui doit être pris pour assurer l'accès, la qualité et la disponibilité de l'alimentation. Pourtant, il n'y a pas dans ce document de remarque particulière sur les éléments nutritionnels que la nourriture doit apporter et que la sécurité alimentaire inclut. Dans tous les cas, la province du KZN ne supprime pas la caractéristique « nutrition » dans sa définition et idée de la sécurité alimentaire, mais elle la déplace et la confie au domaine de la santé. C'est dans ce sens que le *Department of Health* considère que la nutrition ne fait pas partie du sujet de la sécurité alimentaire et qu'elle serait plutôt un sujet traité dans le cadre de la politique publique de santé.

La manière d'envisager la sécurité alimentaire par ces deux institutions au niveau provincial nous invite à réfléchir sur la difficulté d'appliquer la

⁷²³ Villiers, J F., Gumede, S A., Khubone, F Z., *et al*, 2006, *op cit*.

recommandation visant à faire un réseau d'objectifs et de stratégies autour d'une même problématique. Les explications sont diverses. Premièrement, les responsabilités de ces deux départements sont encadrées par des objectifs qui concernent directement leur domaine. L'objectif d'intégrer différents secteurs dans la construction et la mise en œuvre de politiques publiques pour la sécurité alimentaire est très récent. Dans le cas du KwaZulu-Natal, le manque de coordination entre les départements est encore plus évident car la ligne à suivre pour cette politique ne part pas de celle de l'*Integrated Food Security Strategy for South Africa* qui met fortement l'accent sur une stratégie qui se développe à partir d'un programme détaillé se fondant sur une approche multisectorielle.

La référence qu'on vient de faire au DOH et au DAEA montre que, même s'il existe un intérêt pour contribuer à éradiquer l'insécurité alimentaire dans la province, la vision reste limitée au champ d'action de chacun, soit l'aide à la production des denrées soit la promotion et l'accès à la santé. C'est ce qui explique la vision de la manager des services pour la nutrition à KZN qui considère que la sécurité alimentaire ne correspond qu'au secteur de la production alimentaire. Il revient donc au DAEA de faire une politique et une stratégie *ad hoc*. En ce sens, la nutrition ne s'attache pas à la sécurité alimentaire et il n'y aurait donc pas nécessairement besoin d'harmoniser des politiques et des programmes autour du sujet concernant le secteur agricole en particulier.

L'avis du Dr Hannes de Villiers⁷²⁴ vient confirmer les problèmes de coopération et interrelations intra-provinciaux. Pour lui, l'un des problèmes qui limitent une approche plus dynamique, donc l'efficacité d'un programme, sur l'idée de sécurité alimentaire est le manque de coordination entre les sections (*South* et *North*) et les départements de développement de la province. De plus, il considère que ce manque de coordination entre les départements est encore plus accentué au sein du *Farming System Research/South Region*. Le Dr De Villiers admet que la coordination entre le *FSR/South Region* et le *FSR/North Region* est presque inexistante. Il n'y a donc pas de projets partagés et/ou mis en œuvre ensemble. Pourtant, il assure que la vision sur la sécurité alimentaire et les stratégies ne sont pas très différentes entre les deux régions car le nord et le sud

voient dans la production agricole une réponse aux déficiences alimentaires des familles, surtout dans les zones rurales.

Sur ce point, le rapport du FSR/*South Region* souligne : "*crops are the staple diet of South Africa and production is the important source of micro-nutrients for rural communities. People on less developed areas obtain most of their nutrients from plant foods that are cheaper and more accessible than animal foods. Food produced in home gardens plays an integral role fighting food insecurity at household level, and has tangible benefits for the households as home production outputs, including food on the table, earns extra income and ensures healthy children*"⁷²⁵.

Si l'on regarde avec attention le paragraphe ci-dessus, il est clair que pour le DAEA les caractéristiques de nutrition doivent être considérées dans les programmes de sécurité alimentaire ; il semblerait alors évident qu'il y ait une stratégie intersectorielle pour mieux réussir cette approche.

Ce même défi d'une approche intégrale et multisectorielle se présente pour les secteurs de production animale qui doivent aussi couvrir les besoins alimentaires des familles rurales au KZN.

Par exemple, le FSR/*South Region* souligne l'importance que prend la production de volaille car c'est une activité répandue parmi les familles dans les zones rurales et elle vise un double objectif : être une source alimentaire et une source de revenu par la vente.

La production de la volaille est une activité très dynamique dans la région sud de KZN, d'où l'attention accordée par le FSR/*South Region* au programme d'*Improved Management of Indigenous Chicken in Rural Communities of KwaZulu-Natal*. La région sud a mené des études pour définir les activités dans lesquelles les familles rurales de la province s'engagent et réussissent le plus, la production de volaille étant perçue comme la plus productive parmi les familles des zones rurales. 40% de la production de volaille est ainsi destinée à la consommation au sein de la familiale et 36% à la vente. 26% développent cette activité simplement par plaisir et 8% par tradition.

⁷²⁴ Dr Hannes de Villiers, manager du Farming System Research/South, 2006-2007.

⁷²⁵ Villiers, J F., Gumede, S A., Khubone, F Z., *et al*, 2006, *op cit*.

D'après le FSR/*South Region*, l'une des raisons de la réussite du développement de cette activité est la petite infrastructure requise pour s'engager dans ce genre de production.

Cependant, quelques contraintes empêchent la pleine réussite de cette activité. Parmi les problèmes détectés par le FSR/*South Region*, on trouve le manque d'information sur le suivi nutritionnel et des vaccins pour les animaux. Par exemple, parmi la communauté des fermiers de volailles, un nombre important d'entre eux sont des personnes âgées (plus de 60 ans) qui, souvent, ne tiennent pas compte des heures assignées pour nourrir les poules, de même pour le suivi des vaccins. Ces détails deviennent très importants pour assurer un produit de qualité, surtout s'il est prévu de le mettre sur un marché communautaire ou régional.

Un autre problème auquel ces fermiers font face est le manque de moyens de transport pour se déplacer et se fournir en aliments et vaccins. Bien qu'on ait dit ci-dessus que la production de volaille n'est pas une activité qui demande un fort investissement, elle exige néanmoins certaines dépenses que les gens dans les zones rurales ne peuvent pas toujours assumer (par exemple, pour les vaccins, médicaments, cages).

Un dernier aspect révélateur des difficultés des activités agricoles perçu par le FSR/*South Region* est le manque de communication et de coopération entre les fermiers. Cet élément, qui constitue un problème pour le développement de la communauté, est lié au manque de réseaux sociaux permettant de mieux définir les capacités de travail.

2.5. La dynamique des relations binationales dans la mise en œuvre des stratégies alimentaires

Comme on vient de l'exposer, les initiatives et stratégies de la province vis-à-vis du problème alimentaire sont en cours de construction. Dans ce processus de construction, des démarches de coopération se développent à travers les liens établis, non entre départements de la province, ou entre provinces sud-africaines, mais avec des provinces étrangères, comme l'on explique brièvement ci-après.

Comme dans le cas du Limpopo, les projets de développement agricole au KwaZulu-Natal –surtout ceux issus du programme de réforme foncière- sont

financés aussi bien par les institutions financières nationales (*Land Bank*), que par les bailleurs de fonds internationaux. Ces bailleurs ne se limitent pas aux organisations onusiennes ou aux organisations non gouvernementales, la participation des États nationaux, notamment de certains de leurs gouvernements provinciaux ou locaux, est une pratique de plus en plus courante dans la dynamique des relations inter-gouvernementales en Afrique du Sud.

Les relations binationales et multinationales entre les États et l’Afrique du Sud dans les domaines agricole, alimentaire et foncier se développent aussi bien par le biais financier que par la transmission de savoir-faire et de transfert de technologie, comme en témoignent les coopérations avec la Belgique et la Chine.

2.5.1. Les relations « inter-provinciales internationales » : le cas du gouvernement

Les projets développés dans la province du KZN en coopération avec le gouvernement de Flandres (Belgique) tournent autour des domaines du foncier, de l’agriculture et de l’alimentation. À cet égard, le Premier S. Ndebele mentionne : « *we have the agricultural potential, we have the scientific know-how and we have a Government vision of an agrarian revolution. What we need is increased investment in this sector and furthermore we need to committed and efficient users of the land. The Bi-national Co-operative Agreement between South Africa and Flanders that has now redirected all funding to food security is a huge injection into the agrarian revolution* »⁷²⁶.

L’investissement du gouvernement provincial de Flandres (7,5 millions d’euros –36 millions de rands- pour la période 2006-2009) fut destiné à la mise en œuvre de projets visant l’amélioration de la production agricole et par là-même le revenu des foyers ainsi que les conditions alimentaires et de nutrition.

⁷²⁶ KwaZulu Natal Government, *State of the Province, KwaZulu-Natal, 2006, op cit.*

2.5.2. Les relations « inter-provinciales » : le cas du gouvernement de Fujian

En 2005, la province du KZN a noué des liens avec la Chine, particulièrement avec la province de Fujian. L'un des projets agricoles développés en coopération avec ce gouvernement vise à améliorer la sécurité alimentaire au KZN à travers la culture des champignons et du riz. La mise en œuvre de cette production s'est faite dans 30 points agricoles de la province et bénéficie déjà à 2000 personnes. Le gouvernement espère que 30000 personnes en bénéficieront pour une production totale annuelle de 750 tonnes de champignons. D'après le gouvernement provincial, le projet a été bien reçu par la population, la distribution de kits agricoles pour la culture des champignons passant de 70000 à un million au cours de l'année 2006/2007.

Ces exemples montrent que le travail communautaire et les relations avec le gouvernement provincial et local sont une tâche qu'il faut promouvoir. La mosaïque d'acteurs que cette entreprise entraîne nous ramène alors au point de départ, c'est-à-dire, la difficulté que représente la relation de collaboration entre les acteurs institutionnels (du provincial et du local) et ceux des communautés, les organisations non gouvernementales, les instituts de recherche... qui constituerait un facteur limitant toute proposition et mise en œuvre de politiques publiques concernant la sécurité alimentaire. Ces actions et interactions entre les acteurs et secteurs font l'objet d'une discussion dans le dernier chapitre.

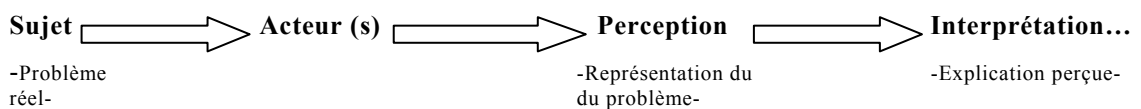
3. Le multi-level government en Afrique du Sud : la dynamique intersectorielle et le jeu d'acteurs autour de la PPSA au KwaZulu-Natal et au Limpopo

La perception des acteurs sur une problématique touchant la société est loin d'être homogène. En effet, parmi les acteurs participant à la définition et à la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire en Afrique du Sud, les perceptions et les interprétations relatives à cette thématique diffèrent énormément. Face à cette gamme d'acteurs et d'interprétations, on doit s'interroger sur la nature des éléments qui conduisent à faire converger les perceptions, puis, sur la manière dont les acteurs accèdent à un rôle dans la discussion sur la sécurité alimentaire et enfin, sur la position qu'ils occupent dans la configuration de ces politiques. Ces éléments permettent de mieux appréhender la dynamique qui se déclenche à la fois entre les acteurs se mobilisant pour la construction d'une politique alimentaire et entre les secteurs/acteurs qui sont concernés par cette problématique mais qui n'y participent qu'occasionnellement, ou de façon plus ou moins directe.

On abordera donc la façon dont une constellation d'acteurs s'organise et se manifeste autant dans la phase de définition de la politique de sécurité alimentaire que dans sa phase de mise en œuvre. Puis, on s'attachera en particulier à analyser l'engagement des acteurs du gouvernement provincial dans les phases de construction, d'interprétation et de mise en œuvre de ces politiques. Nous verrons alors que cette dynamique ne concorde que très peu avec la politique *umbrella* (globale) menée par le gouvernement central. Ce dernier axe laisse nécessairement une place importante à la réflexion sur le rôle des institutions formelles sud-africaines, que ce soit au niveau national, provincial et/ou local, par rapport aux initiatives et actions de ces acteurs. D'où l'intérêt de repenser le principe de l'*interlinked government* et la dynamique *multi-level governance* menés par le gouvernement sud-africain et souvent remis en cause. À travers notre analyse de la politique alimentaire, on soulignera certains dysfonctionnements dans ce principe et on discutera quelques principes et pratiques de base qui devraient être remaniés par le gouvernement pour consolider la politique alimentaire du pays.

3.1. La métaphore du prisme : une réflexion fondée sur les acteurs

L'analyse des acteurs participant à la politique alimentaire sud-africaine est une entreprise compliquée qui consiste à les identifier, à les regrouper dans une catégorie et à accéder à leurs perceptions et interprétations. L'inclination de départ fut de les étudier à partir d'un schéma simple (voir ci-dessous) présentant le problème cible, identifiant ses acteurs, puis le focalisant sur leur perception et leur interprétation.



Ce schéma, quoiqu'utile dans l'identification des acteurs et de leur représentation du problème alimentaire, ne permet pas d'analyser l'ensemble de la dynamique de la politique alimentaire et notamment la place qu'occupent les acteurs et les contradictions qui surgissent durant l'évolution de cette politique.

Pour tenter d'expliquer les contradictions des acteurs dans les perceptions et évolutions de la politique alimentaire sud-africaine, on se servira de la métaphore du prisme⁷²⁷.

Le prisme est « un élément optique à bases généralement triangulaires, en matière transparente, qui a la propriété de réfracter les rayons lumineux et

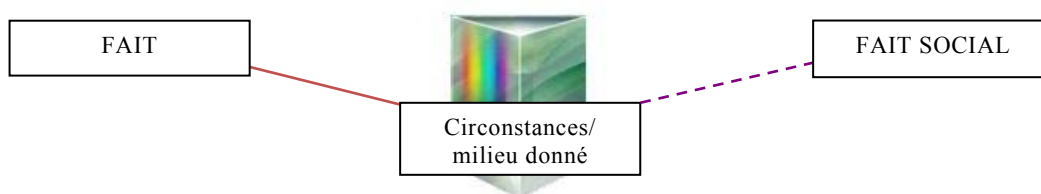
⁷²⁷ Cet objet fut utilisé par W. Fred Riggs dans l'ouvrage intitulé « *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society* », dans lequel il développe une méthodologie pour lire les sociétés que l'on peut appeler « en transition » à travers la perspective de l'administration publique.

La théorie de Riggs souligne la *dynamique du changement* comme élément inhérent aux sociétés. Surtout, il note que ce changement dans les sociétés ne peut avoir lieu de manière immédiate et qu'il se fait à des vitesses différentes. Pour cela, il distingue l'existence de deux modèles de sociétés, à savoir les sociétés traditionnelles et les sociétés industrialisées qui ont chacune des administrations publiques fonctionnant différemment. Ces différences sont accentuées par des facteurs sociaux, économiques, politiques, symboliques, de systèmes politiques et de concepts de droits de l'Homme qui prennent leur sens selon le système administratif où on les situe.

Pour expliquer ceci, Fred W. Riggs utilise deux sociétés qu'il nomme société traditionnelle (*fused*) –ou *agrarian society*– caractérisée surtout par le fait de ne pas avoir une division claire du travail ; et société moderne (*diffracted*) - *agrarian society* - caractérisée par un système fonctionnel et structurel. On distingue de même une troisième catégorisation des sociétés dont Riggs parle : la société prismatique (*prismatic society*). Il va centrer son attention sur cette dernière pour essayer d'expliquer le **processus de diffraction** que toute société expérimente durant le passage d'une société traditionnelle à une société industrielle/moderne. La société qui se forme durant ce passage est qualifiée par Riggs de société prismatique. L'importance que ce passage représente dans le processus se trouve dans l'idée principale de F.W. Riggs qui souligne qu'il convient de conceptualiser le système structurel d'une société entière, c'est-à-dire comment elle expérimente la **diffraction**, plutôt que de travailler sur le principe sur lequel cette société fonctionne. Voir Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1964. Consulter également When-shien Peng, "A critique of Fred W ; Riggs' Ecology of Public Administration", *International Public Management Review*, Vol. 9, n° 1, 2008, pp. 213-223.

d'effectuer une décomposition spectrale du rayonnement »⁷²⁸. La caractéristique principale de cet objet est l'indice de **réfraction** dont on peut mettre l'existence en évidence de la façon suivante : un rayon lumineux, dans un milieu donné, une direction de propagation, lors du passage dans un autre corps, n'est plus du tout la même »⁷²⁹. La réfraction est la « déviation d'une onde causée par les caractères non homogènes du milieu ou par le passage d'un milieu à un autre »⁷³⁰. En essayant de faire un parallélisme avec ces principes du prisme, on illustre par métaphore comment les acteurs participent à la construction et à la mise en œuvre de la politique alimentaire en Afrique du Sud.

56 : Métaphore du prisme : fait social-circonstances-interprétation



Source : P. Berumen, 2010.

Bien qu'on reconnaisse l'importance et les nombreuses catégories d'analyse qu'on peut tirer de l'étude de Riggs, on se servira uniquement de l'image du modèle prismatique qui permet de « matérialiser » l'effet de diffraction qu'un fait (un événement) subit quand il s'insère dans un environnement donné, c'est-à-dire lorsqu'il est construit comme fait social.

Ainsi, l'usage qu'on donnera à l'image du prisme tentera d'illustrer la « fabrique » de la perception sociale et politique des faits et leur reconstruction en « sécurité alimentaire ». On dira notamment comment les perceptions des acteurs sur le problème (lumière) de l'insécurité alimentaire sont influencées et façonnées par un ensemble de circonstances (milieu donné -intérieur du prisme-) sociales, économiques et politiques qui vont « envoyer » une ou plusieurs interprétations (diffraction –lumière sortante-) de ce problème.

⁷²⁸ CRISCO-Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <<http://www.cnrtl.fr/definition/prisme>>

⁷²⁹ G. Freddy. Les prismes. PUF; Paris, 1984, p. 7

⁷³⁰ CRISCO, *op cit.*

3.1.1. Le gouvernement national : l'effet prismatique de la politique de sécurité alimentaire

La construction de la politique alimentaire sud-africaine influencée, d'une part, par les documents de la FAO (Déclaration de Rome, 1996) et, d'autre part, par le *Special Programme for Food Security*⁷³¹ a immédiatement identifié la pauvreté et le chômage comme les facteurs qui accentuaient les conditions d'insécurité alimentaire en Afrique du Sud, particulièrement dans les provinces du KwaZulu-Natal, du Limpopo et de l'Eastern Cape. De même, la politique alimentaire influencée par la politique post-Apartheid, et particulièrement par le *Reconstruction and Development Programme* (RDP), a vu dans la politique de redistribution foncière l'une des principales réponses aux problèmes d'insécurité alimentaire.

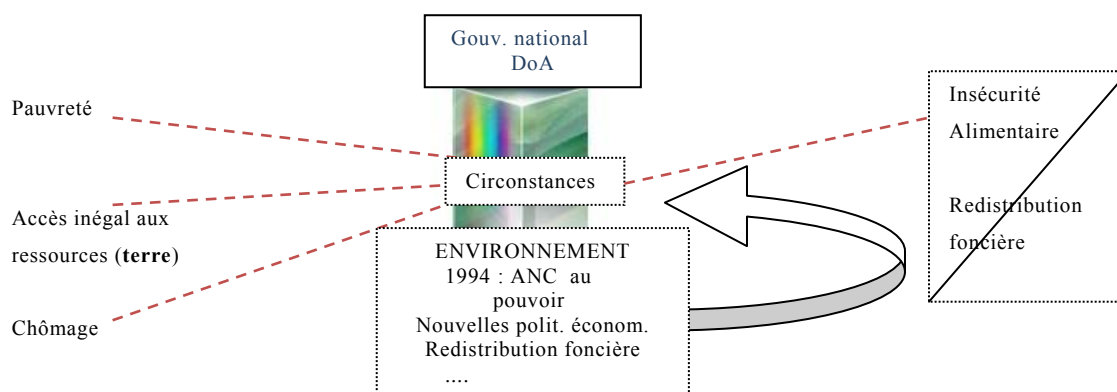
C'est pourquoi les problèmes d'accès à la terre (politique foncière), de pauvreté⁷³² et de chômage furent les facteurs privilégiés dans la définition et la construction de la politique alimentaire tant par le gouvernement national que par les gouvernements provinciaux, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les instances de recherche académique, pour ne mentionner que quelques acteurs.

L'illustration ci-dessous illustre la perception du gouvernement national sur l'insécurité alimentaire et le traitement conféré à des sujets et des politiques autres, telles que la redistribution foncière, la pauvreté, et le chômage.

⁷³¹ FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*, V. I – V. II, 2002, *op cit.*

⁷³² *Idem.*

57 : Insécurité alimentaire : perception du DoA national



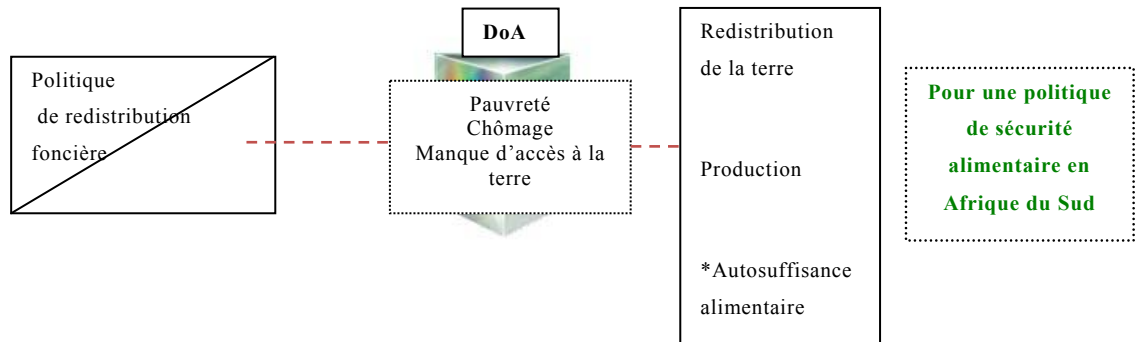
Source : P. Berumen, 2010.

Ainsi, la pauvreté, la redistribution foncière et le chômage sont les réalités perçues encadrant la situation d'insécurité alimentaire dans le pays qui rencontre le prisme des *circonstances*, lesquelles définissent l'environnement social, économique et politique sud-africain et structurent la perception non seulement sur le problème de l'insécurité alimentaire mais aussi sur une tentative de solution.

On reprend comme exemple de l'accès inégal aux ressources naturelles la terre destinée à l'activité agricole et la politique de distribution foncière du gouvernement national.

Le *Department of Agriculture (DoA)* du gouvernement national, chargé autant de la politique foncière que de la politique agricole et alimentaire, voyait dans la redistribution foncière une réponse immédiate au problème d'insécurité alimentaire qui relevait aussi de sa compétence.

58 : Insécurité alimentaire : perception du DoA (gouvernement N. Mandela)



Source : P. Berumen, 2010.

L'image ci-dessus illustre la perception du DoA sur l'insécurité alimentaire pendant le gouvernement de N. R. Mandela. On voit la relation étroite que le DoA établissait entre la redistribution foncière et l'insécurité alimentaire. Pourtant, l'amalgame des circonstances (pauvreté, inégalité de distribution de ressources et manque d'opportunités de travail) a davantage favorisé la politique foncière que celle de la sécurité alimentaire.

Ainsi, la politique foncière était au cœur des débats : elle faisait partie du problème de l'insécurité alimentaire (cadre gauche de l'image ci-dessus) via le déni d'accès à la terre pour la cultiver ; en même temps, l'accès à la terre faisait partie de l'environnement des circonstances (prisme) influençant l'interprétation des acteurs (particulièrement le DoA national et des gouvernements provinciaux) ; enfin, la redistribution foncière était aussi présente dans la phase d'interprétation mais vue cette fois comme solution au problème alimentaire.

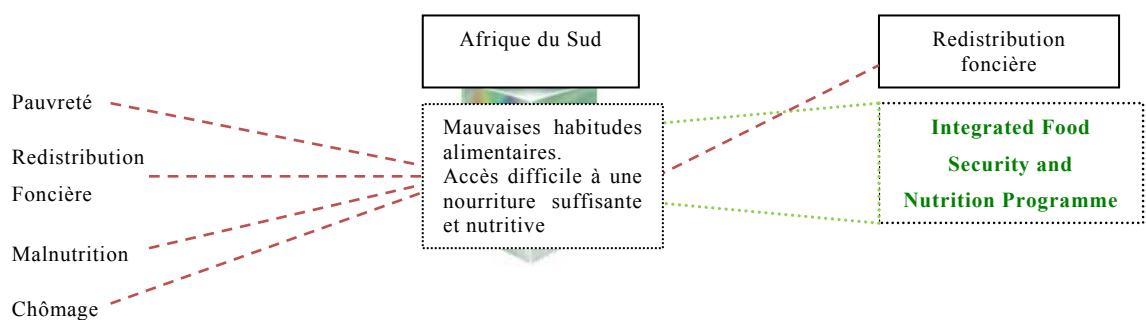
La place aussi importante occupée dans les premières années du gouvernement post-Apartheid par la politique foncière, qui menait ses propres débats avec sa propre constellation d'acteurs, a contribué au ralentissement de l'évolution de la politique alimentaire.

Le DoA, durant le gouvernement de N. R. Mandela, n'a pas aussitôt proposé une politique *umbrella* spécifique pour guider les stratégies alimentaires des gouvernements provinciaux. Le RDP du gouvernement central sud-africain et le SPFS ont assumé la responsabilité de prendre en charge ce sujet. Pourtant, les perceptions et les interprétations ayant émergé au sein des neuf provinces sur le problème d'insécurité alimentaire n'ont pas différé de façon importante sur les

causes qui agissent sur ce problème, comme on le verra dans les cas d'étude des provinces de Limpopo et de KwaZulu-Natal.

En 2001, le DoA national à travers l'*Integrated Food Security and Nutrition Programme* (IFSNP) a accordé un traitement plus encadré et institutionnalisé à l'insécurité alimentaire. Ce document n'a pas radicalement changé l'interprétation du problème, néanmoins il a intégré le facteur « malnutrition » à la perception du problème (voir image ci-dessous).

59 : Malnutrition : facteur ajouté à la perception de l'insécurité alimentaire



Source : P. Berumen, 2010.

L'insécurité alimentaire a ainsi fait l'objet d'une reconceptualisation. Simple problème issu des difficultés de production, elle est devenue une expression d'une alimentation déficiente en quantité et qualité. On est passé du registre de la « production » alimentaire où le secteur fortement impliqué était le secteur agricole à celui de « bien se nourrir en quantité et en qualité », où le secteur de la santé publique prenait une place forte dans la construction de la politique alimentaire. L'image ci-dessus met en évidence le facteur de la malnutrition qui ne remplace pas pour autant les autres facteurs qui se sont principalement imposés au départ de la construction de la politique alimentaire. En fait, l'accent mis sur la malnutrition s'adaptait mieux à la perception initialement évoquée par le DoA national dans l'*Integrated Food Security Strategy*⁷³³ (IFSNP), selon laquelle le degré d'insécurité alimentaire du pays était lié aux problèmes d'accès à la nourriture et non de disponibilité. Cette définition, certes, très vague

⁷³³ Department of Agriculture, *Integrated Food Security Programme*, 2002, *op cit.*

voulait dire que l’Afrique du Sud n’était pas confrontée à un risque de famine⁷³⁴, comme éventuellement certains pays de la SADC⁷³⁵. Elle voulait aussi dire que la production alimentaire demeurait stable et suffisante pour approvisionner le pays⁷³⁶. Cette confirmation était nécessaire pour permettre au gouvernement national d’entreprendre la politique de transfert foncier qui posait des questions sur la continuité de la production agricole assurée par les *commercial farmers*.

L’intégration de l’IFSNP n’a pas effacé la mission de la politique foncière *vis-à-vis* de l’insécurité alimentaire (production pour l’autosuffisance alimentaire), elle a plutôt accentué le problème d’accès à la nourriture. En réalité, le facteur « disponibilité » alimentaire n’était plus celui qui définissait le problème d’insécurité alimentaire du pays, au profit du facteur « difficultés d’accès au revenu » pour assurer l’accès à la nourriture (suffisante et nutritive) qui correspondait davantage à la situation. Cependant, ces modèles de production se révèlent peu fructueux et lucratifs par la quantité et la variété⁷³⁷ qu’ils peuvent produire. En effet, la production agricole et la disponibilité alimentaire dans le milieu rural sont assurés à condition qu’un ensemble de conditions matérielles et humaines soient au préalable mises en place (terre, eau, fertilisants, formation et financement). Ce sont ces conditions qui, en Afrique du Sud, mobilisent les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

3.1.2. L’effet prismatique dans la définition de la politique alimentaire : une province, une interprétation différente

L’*Integrated Food Security and Nutrition Programme* intègre les trois sphères du gouvernement dans le but de construire une politique alimentaire sud-africaine. Cependant, les mécanismes pour filtrer les principes intersectoriels du national vers les provinces n’ont pas été définis dès le départ. De fait, après 1994 et jusqu’en 2002⁷³⁸, les provinces ont produit leur propre vision du problème

⁷³⁴ Voir définition des caractéristiques de la « famine » dans la première partie de cette thèse, 1 :2 ; 2.1.1 (2.1.1.5).

⁷³⁵ On pense au cas de Malawi, la région nord-est du RDC, Lesotho et Zimbabwe.

⁷³⁶ Department of Agriculture, *Integrated Food Security Programme*, 2002, *op cit*.

⁷³⁷ Voir *Annexe* : entretiens avec des agriculteurs faisant de l’agriculture d’autosuffisance à Sekororo, Limpopo.

⁷³⁸ Date de la mise en œuvre de l’*Integrated Food Security and Nutrition Programme*, 2004, *op cit*.

alimentaire, se servant parfois des programmes et modèles de la FAO, soit pour valider leurs approches, soit pour les modifier.

Les éléments du schéma précédent⁷³⁹ (pauvreté, accès inégal aux ressources, malnutrition et chômage) reflètent globalement une perception du problème par le DoA national qui est largement semblable à celle des instances des provinces sud-africaines, notamment au Limpopo et au KZN. Pourtant, les gouvernements provinciaux vont, au fur et à mesure de la construction de leur propre perception de la réalité, élargir le spectre des causes et circonstances qu'ils considèrent comme étant en relation avec le sujet de l'insécurité alimentaire, ce qui les conduira ainsi vers la production de leur propre interprétation du problème.

Le DoA national, lié en principe aux instances homologues des provinces (DoA Limpopo et DAEA KZN les cas échéant), peut influencer la définition des politiques, mais la nature *indépendante* accordée aux provinces leur permet d'avoir une interprétation et une dynamique très spécifiques en matière de politique agricole et alimentaire.

Quels sont alors les facteurs et les circonstances qui permettent de façonner l'interprétation de l'insécurité alimentaire ?

On se servira de la « signification » de la notion de sécurité alimentaire (tableau ci-dessous) pour analyser le passage des référents internationaux vers le gouvernement national sud-africain, et de celui-ci vers les gouvernements provinciaux.

⁷³⁹ Cf. *supra* image numéro 59: *Malnutrition: facteur ajouté à la perception de l'insécurité alimentaire.*

60 : Signification de la sécurité alimentaire : acteurs et référentiels

Acteurs référents	FAO	Gouvernement national	Limpopo	KwaZulu Natal
« Sécurité alimentaire »	« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active ». Source : FAO, 2009 < http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/ >	“Physical, social and economic access for all people to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”. Source: FAO <i>Food Security Advisor</i> - DoA. Entretien à Pretoria, 2006	“...food is accessible, available and affordable to all”. Source: Budget speech 2010/11. Department of Agriculture; Limpopo, 2010	“improve the livelihoods of poor households by creating sustainable access to nutritious food for all household members”. Source: KZN-DAEA, 2009

Source : P. Berumen, 2010.

De la signification de la FAO en passant par celle du gouvernement national et jusqu’à celle des gouvernements provinciaux, la « sécurité alimentaire » semble garder en essence un sens presque homogène. La signification et le sens donnés par les sphères du gouvernement et les référents internationaux ne souffrent pas de distorsion importante. On observe plutôt une représentation répétée d’éléments : *accès, suffisante, nutritive*.

La signification ne semble pas plus opposer fortement les acteurs du DoA national à ceux du Limpopo et du KZN. En fait, l’élément « signification » de la sécurité alimentaire noue plutôt les référents exogènes (FAO) avec les acteurs du national et des provinces.

Pourtant, dans le cadre du national, le passage vers l’appropriation de la politique *umbrella* par les provinces se fera en décalage. Le DoA Limpopo ayant développé une politique alimentaire avant la mise en place de l’IFSNP a cherché à harmoniser la sienne avec celle de l’IFSNP. Pour sa part, le DAEA-KZN qui a développé des programmes séparés à l’intérieur de la province, l’un pour la *North Region*, l’autre pour la *South Region*, ne s’est pas mis au départ en concordance avec les principes de l’IFSNP.

Ce décalage s’explique, entre autres facteurs, par le manque de coordination entre les instances de l’agriculture et de l’alimentation du gouvernement national

et celles du provincial, mais aussi par la faible densité des canaux de communication permettant de filtrer la politique *umbrella*. Ces facteurs révèlent des éléments de dysfonctionnement institutionnel qui affaiblissent la dynamique des relations intra-gouvernementales, particulièrement entre la sphère nationale et les provinces.

3.2. Les gouvernements provinciaux : politiques alimentaires construites avec et sans politique *umbrella*. Face à des politiques vraiment différentes ?

On s'aperçoit que les acteurs et secteurs qui participent à la politique de sécurité alimentaire ne sont pas très différents, que ce soit au Limpopo ou à KZN : les intervenants principaux sont les départements provinciaux de l'agriculture et de la redistribution foncière, les *commercial farmers*, la FAO, le SARPN.

Cependant, les acteurs ont tendance à mettre l'accent sur certains éléments plutôt que sur d'autres, cette inclination variant également de province à province, c'est-à-dire, d'un environnement historique et socio-politique à l'autre. On peut attribuer ces différences au fait que chaque acteur se fait une interprétation différente du problème alimentaire et que le référentiel choisi évoque une approche différente, pouvant être économique (accès aux ressources naturelles –terre, eau-, pauvreté, chômage, production de denrées), de santé publique (malnutrition, VIH/SIDA), ou mixte.

Par ailleurs, on a constaté que les agendas des acteurs et des institutions portent sur des sujets et des perceptions du problème qui ne sont pas toujours en concordance avec le moment politique, ni avec les objectifs majeurs de l'agenda national. Les distorsions ne peuvent alors qu'être renforcées.

La différence des approches se manifeste dans les manières de réagir, illustrant la libre définition des politiques alimentaires accordée à chacun des gouvernements provinciaux. Ces différences révèlent aussi les procédures et les formules privilégiées allant de la redistribution foncière et des *house gardens* jusqu'aux aides économiques et sociales (*children grants*) et aux aides alimentaires. Ces formules du gouvernement, des ONG ou de la société civile, qui

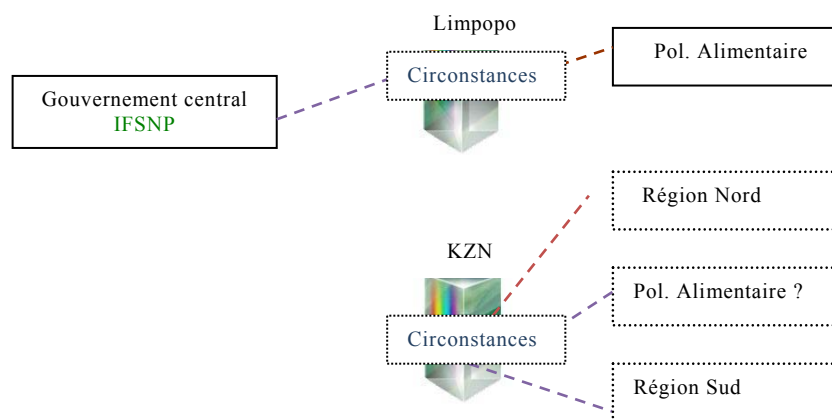
peuvent être parfois convergentes, sont aussi souvent différentes, voire divergentes.

De plus, la perception et les façons de réagir et d’agir se voient aussi influencées par un ensemble de circonstances de nature diverse : le degré d’attention dans l’agenda provincial, les ressources économiques, mais aussi les aspects politiques, sociaux, culturels et, parfois, météorologiques.

3.2.1. Le cas de la province du Limpopo

L’impact que l’IFSNP peut susciter sur les politiques alimentaires provinciales peut être illustré avec le cas du Limpopo où l’on observe la reprise et le passage de l’IFSNP vers la province. Le passage de l’IFSNP suppose nécessairement une confrontation entre ce que cette politique *umbrella* entraîne (sa perception, ses objectifs et ses solutions) et l’ensemble des *circonstances* (sociales, économiques, culturelles, acteurs et secteurs) que ces attentes rencontrent dans la province et qui ont un impact sur la façon dont la politique de sécurité alimentaire peut être construite (population cible, acteurs/secteurs impliqués, ressources naturelles, financières et humaines disponibles).

61 : Politiques de sécurité alimentaire provinciales face à l’IFSNP



Source : P. Berumen, 2010.

L’adoption totale ou partielle de la politique *umbrella* n’empêche pas au DoA Limpopo d’en redéfinir une. Dans cette province, le programme de sécurité alimentaire ne s’est pas penché exclusivement sur la réforme foncière pour

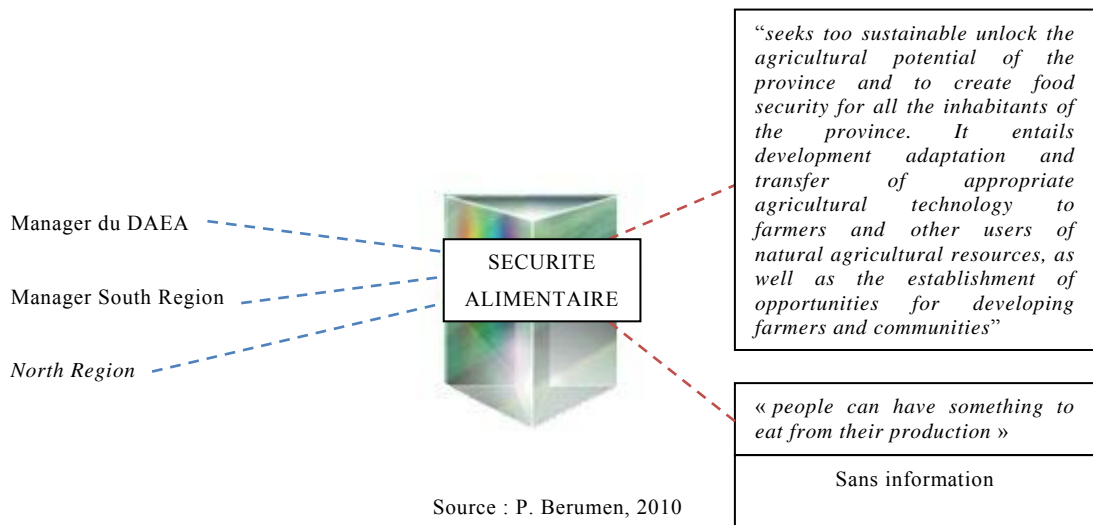
construire la politique de sécurité alimentaire. Il a pris aussi en considération le problème de la pauvreté, donc les difficultés des familles à se fournir en nourriture. On a déjà dit dans les chapitres précédents qu'on trouvait le modèle *house gardens* peu efficace. Pourtant, au sein du programme alimentaire du Limpopo, la stratégie consistant à former le binôme pauvreté-*house gardens* et le binôme *house gardens*-systèmes d'irrigation a conduit à une politique alimentaire mieux structurée avec des programmes qui associent des partenaires régionaux (SADC-CASP) et internationaux (gouvernements de Flandres et de Finlande). Ce réseau de partenaires a renforcé les initiatives de la politique alimentaire du DoA Limpopo et, en même temps, soutenu la continuité de sa politique alimentaire. Ainsi, le Limpopo, reconnu au sein du DoA national et de la FAO-SA, comme le « bon élève » de la dynamique du gouvernement multi-niveaux et du principe du gouvernement coopératif, suit une ligne plus institutionnelle et plus en synchronie avec les cadres de référence du gouvernement national, mais aussi avec les cadres régionaux et internationaux.

3.2.2. Le cas de la province de KwaZulu-Natal

Si l'on revient sur l'image précédente, le DAEA-KZN n'a pas adopté l'IFSNP pour définir sa politique alimentaire. Il a plutôt conduit son modèle sur des initiatives développées de façon parallèle dans les régions *North* et *South* de la province. Cependant, le référent hexogène était présent dans la province et à l'intérieur de DAEA-KZN à travers le *Special Programme for Food Security* de la FAO⁷⁴⁰. Autrement dit, la construction de cette politique a démarré en considérant et saisissant les circonstances qui caractérisent d'abord le KwaZulu-Natal. Ces circonstances étant en premier lieu le développement d'initiatives de programmes alimentaires dans les deux régions de la province en dehors d'une politique *umbrella* provinciale ; en deuxième lieu, la fragmentation des programmes développés au sein de la province ; et enfin, l'idée presque généralisée au sein du DAEA selon laquelle la « production » alimentaire est la voie la plus directe pour réaliser les objectifs de sécurité alimentaire.

⁷⁴⁰ FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operation (FAO-RSA). V.I, 2002, op cit.*

62 : Perception sur l'idée de sécurité alimentaire du DAEA et de South Region



L’approbation et la mise en œuvre, en 2006, de l’*Integrated Food Security and Nutrition Programme Task Team (IFSNTT)*⁷⁴¹ ont forcé le DAEA à réviser la dynamique de sa politique alimentaire *vis-à-vis* de l’IFSNP. En conséquence, le DAEA a modifié la perception du problème alimentaire et l’a inséré dans la dynamique des relations interinstitutionnelles entre les niveaux du gouvernement national et les gouvernements provinciaux.

3.3. Les acteurs et les secteurs : le jeu de perceptions. Un acteur, une perception différente ?

3.3.1. Le cas de la province de KwaZulu-Natal

Le gouvernement provincial de KwaZulu-Natal reconnaît dans *KZN Empowerment for Food Security Programme*⁷⁴² la dimension multisectorielle et, en conséquence, les implications interinstitutionnelles qui imposent le problème d’insécurité alimentaire dans la province.

Le KZN Empowerment souligne “(...) *KwaZulu-Natal has the highest HIV prevalence rate of 15.8%. In 2005 there were approximately 3.4 million orphans in*

⁷⁴¹ Document du DoA national qui met en exergue les rôles et les attributions des sphères du gouvernement dans la mise en œuvre des politiques alimentaires. Voir section 2 : 3 ; 3.2.6.

South Africa, of which one quarter or 26% were resident in KwaZulu-Natal. Households affected by HIV/AIDS suffer from income poverty due to loss of household income (due to illness, inability to work and death of breadwinners) and engage in coping strategies (such as skipping meals) that further weakens the immune system and increases prevalence of disease and malnutrition in children and adults”⁷⁴³.

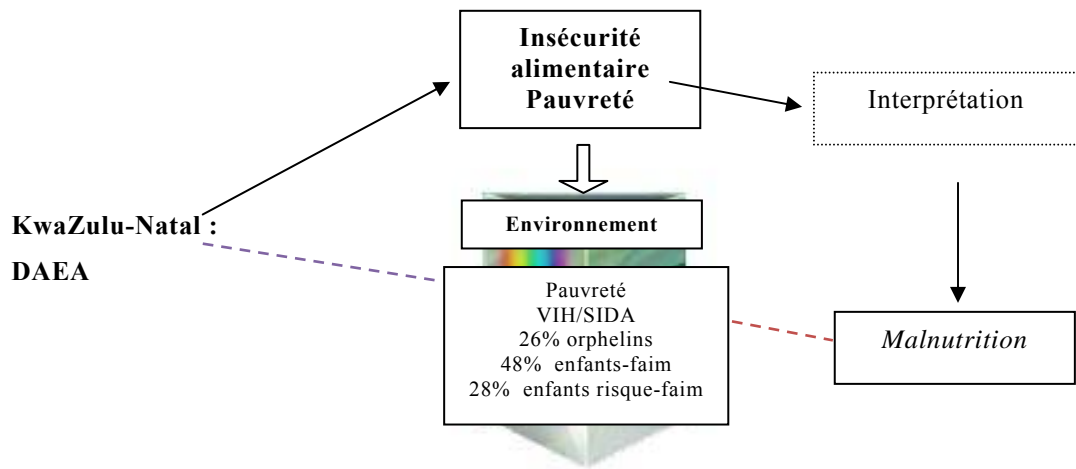
Le regard du DAEA sur les problèmes d’insécurité alimentaire, au moins dans les zones rurales, se pose sur le problème de la pauvreté mais insiste sur le risque particulier auquel les enfants sont soumis en termes de malnutrition et, parfois, de famine.

Malgré la perception du DAEA faisant de la malnutrition une partie du problème de l’insécurité alimentaire, l’urgence de résoudre le problème de risque de famine chez les enfants n’est pas affichée comme une priorité. La contradiction se trouve alors dans la façon dont le gouvernement provincial catalogue l’état d’insécurité alimentaire de sa population.

Si l’on essaye d’analyser, à partir de l’image du prisme, la disposition des priorités du gouvernement provincial et des responsables du *KZN Empowerment*, on pourrait trouver quelques pistes de réponse à ces distorsions sur la perception et sur la façon d’agir.

⁷⁴² DAEA, *KZN Empowerment for Food Security Programme*, DAEA, 2009. Consulté le 18 août 2009. <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Services/InvestmentsPartnershipsInterGovCooperation/KZNEmpowermentforFoodSecurityProgramme/tabid/426/Default.aspx>>

63 : Environnement (circonstances) influençant la politique alimentaire de KZN



Source : P. Berumen, 2010.

Au vu de l'image ci-dessus, cinq problèmes (pauvreté, VIH/SIDA, orphelins, enfants en situation d'insécurité alimentaire et enfants en risque de famine) sont à l'origine de l'insécurité alimentaire au KZN et créent, en même temps, un *environnement* qui influence les décideurs et stratèges dans leur définition des politiques alimentaires ou contribue à détourner le problème, ou encore le confronte à d'autres problèmes (pauvreté, malnutrition, VIH/SIDA, chômage) et d'autres politiques (réforme foncière, agriculture, malnutrition), comme on essaiera de l'exemplifier par la suite.

3.3.1.1. La controverse DAEA/DOH-KZN : les enjeux de la coordination intersectorielle

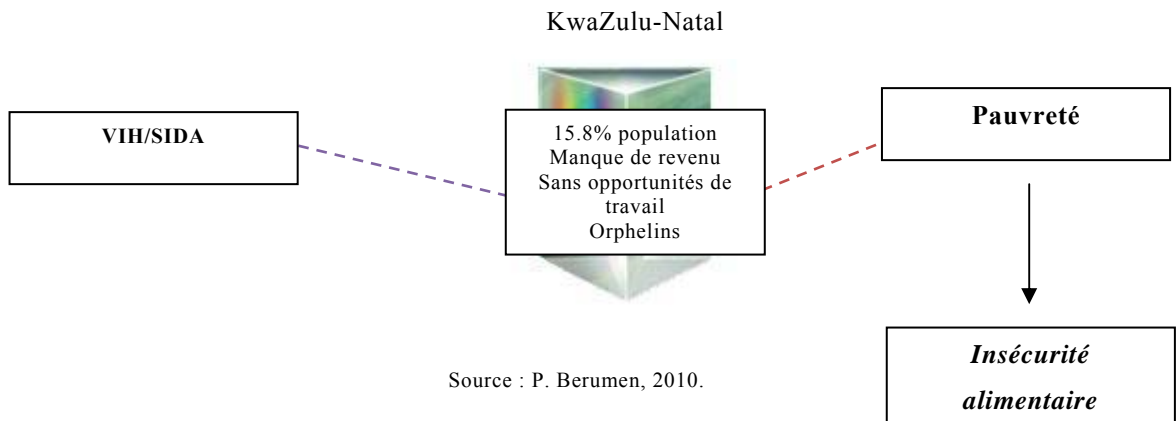
Apparemment, la perception du DAEA (*KZN Empowerment Programme*⁷⁴⁴) sur le problème de la pauvreté est fortement influencée par la prévalence du VIH/SIDA dans la province: "*KwaZulu-Natal Province was chosen [to the project] as the site of implementation not only because of its food insecurity status but also because of its HIV/AIDS prevalence that is leaving behind myriad social problems such as elderly-headed households, child-headed households and orphans*".

⁷⁴³ DAEA, *KZN Empowerment for Food Security Programme*, 2009, *op cit*.

⁷⁴⁴ Le programme est développé en collaboration avec le gouvernement de Flandres dans quatre districts/municipalités de la province : 1. Zululand : eDumbe, Pongola ; 2. Ugu : Vulamehlo, Umuziwabantu ; 3. Umkhanyakhude : Big False Bay, Umhlabuyalingana ; 4. Umgungundlovu : Richmond, Umsunduzi/Umgeni.

Ainsi, le VIH/SIDA est perçu, d'une part, comme un problème de santé et, d'autre part, comme un facteur qui accentue les problèmes socio-économiques ayant une incidence sur la situation d'insécurité alimentaire. La perception et l'interprétation ainsi constituées sont illustrées dans la figure ci-dessous.

64 : VIH/SIDA : cause et conséquence de l'insécurité alimentaire



On s'aperçoit que les priorités du *KZN Empowerment* ont été définies tout en considérant que la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont la conséquence « naturelle » des circonstances socio-économiques présentes au ZKN : 15% de la population manquant de revenus, d'opportunités de travail et la situation des enfants orphelins. Ces facteurs socio-économiques pèsent beaucoup au sein des familles où l'un des membres est atteint par le VIH car les dépenses montent à cause de l'acquisition des médicaments ou tout simplement parce que le malade n'est plus en condition de travailler et d'apporter un revenu. En conséquence, l'affaiblissement des moyens économiques au sein des familles s'installe, donc les dépenses pour se nourrir de manière suffisante et adéquate diminuent. Ainsi, l'insécurité alimentaire associée au problème du VIH/SIDA est perçue comme un sous-problème qui se dégage de la situation de pauvreté qui n'est que la manifestation de l'ensemble des circonstances évoquées, comme le montre la figure ci-dessus.

Pourtant, les six premières priorités du *KZN Empowerment*, à savoir garantir la nourriture, lutter contre les mauvaises habitudes alimentaires, assurer la distribution de nourriture et améliorer le revenu, ne sont pas directement

proportionnelles à la perception et l'interprétation que la province exprime. Car si l'insécurité alimentaire est un problème dérivé de la pauvreté, les priorités devraient peut-être se concentrer beaucoup plus sur la production d'emplois et l'assistance des enfants orphelins. Cependant, le sous-problème de l'insécurité alimentaire reçoit une attention importante dans le *KZN Empowerment* car peut-être est-ce la façon du gouvernement provincial d'encadrer et de mettre en avant l'activité agricole comme un moyen économique pour la survie des familles en situation de pauvreté.

Le DAEA et le *KZN Empowerment* trouvent ainsi dans l'activité agricole une réponse pour améliorer les conditions des personnes atteintes par le VIH/SIDA tout en assurant l'alimentation et en promouvant la nutrition afin d'améliorer leurs conditions de santé.

Ceci met en évidence le fait que la sécurité alimentaire au KZN ne trouve pas clairement sa place au DAEA en tant que politique au sein de cette institution. Pour le DAEA, la question de la sécurité alimentaire relève du traitement du problème du VIH/SIDA dont la compétence est celle du *Department of Health*. Inversement, pour les responsables de ce département au KZN, la sécurité alimentaire concerne uniquement le DAEA auquel il revient de promouvoir l'agriculture.

Le flou des dispositions institutionnelles et le manque de définition des compétences entre ces deux départements pour distinguer ce qui relève de la production et ce qui est de la nutrition accentue la nécessité de créer des ponts institutionnels afin de faciliter le flux d'information et l'harmonisation institutionnelle. Actuellement, le programme *KZN Empowerment for Food Security* trouve dans les projets d'agriculture, d'autosuffisance, d'élevage et de production de volaille, une réponse aux problèmes alimentaires.

Le DAEA perçoit la malnutrition comme l'une des conséquences de l'état d'insécurité alimentaire. En conséquence, l'interprétation du DAEA s'organise autour de deux axes.

Le premier, s'articule autour des éléments de la définition du DoA national pour construire la politique de sécurité alimentaire de la province, soit : « *social*

*and economic access to sufficient food*⁷⁴⁵ ». On revient sur trois des quatre composants principaux du concept de sécurité alimentaire, la « disponibilité », l'« accès » et la « distribution » qui seraient des *attributs naturels* de la gestion du DAEA, au risque de nier le principe d'interrelation et d'interconnexion avec les autres départements.

Le deuxième axe du DAEA est de créer un projet qui réponde de manière immédiate aux difficultés d'*accès aux moyens* alimentaires et économiques. De ce point de vue, le DAEA garde une vision centrée sur la répartition des moyens et la promotion de l'autogestion des moyens pour la production alimentaire. Ce qui répond à l'objectif du DAEA de se définir comme : « *a champion for a prosperous agricultural productive land use, food security and environmentally sustainable livelihoods* ». Ces tâches définissent la *fonction naturelle* de cette instance provinciale. Pour autant, l'autodéfinition du DAEA souligne: “[DAEA] is charged with the responsibility to harness the massive potential for agricultural growth and development within the province. The combined challenges of poverty, unemployment and HIV/AIDS have created increased demand for the DAEA to sharpen its strategic focus and deliver tangible results”⁷⁴⁶. Ceci suggère une stratégie de travail qui relie le DAEA et ses attributions naturelles à des institutions et des acteurs dont les attributions et les stratégies concernent la question de la pauvreté, du chômage et du VIH/SIDA.

Ainsi, le DAEA reconnaît l'importance des politiques transversales. Cependant, ce département ne propose pas de stratégie pour parvenir à cette coordination. Pire, le DAEA se recentre vite sur ses attributions naturelles (exploiter le potentiel agricole pour contribuer au développement de la province) tout en considérant que la pauvreté, le chômage et le VIH/SIDA affectent ses objectifs dans le domaine de la sécurité alimentaire.

⁷⁴⁵ Department of Agriculture. *IFSS*, 2002, *op cit.*.

⁷⁴⁶ DAEA, *KZN Agriculture, Environmental Affairs and Rural Development*. Consulté le 21 septembre 2009. <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Home/tabid/56/Default.aspx>>

3.3.1.2. L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme du VIH/SIDA. Interprétations et perceptions : DOH-KZN vs DAEA

Il convient d'analyser la perception et l'interprétation faites par le *Department of Health* de KZN (DOH-KZN) sur le lien VIH/SIDA et insécurité alimentaire.

D'après le document du DoH du KwaZulu-Natal intitulé *Strategic Plan 2005-2009/10*⁷⁴⁷, la population estimée dans la province est de 9 665 758 millions de personnes⁷⁴⁸, dont 2 069 011 sont porteuses du VIH ou atteintes par le SIDA (22% de la population).

La section du *Strategic Plan* intitulée « *HIV and AIDS and TB Control* »⁷⁴⁹, consacrée aux politiques et aux stratégies du DOH-KZN, n'établit nulle part une relation stratégique avec les initiatives de sécurité alimentaire du DAEA ou avec des stratégies et objectifs de départements d'autres secteurs du gouvernement provincial. Les huit stratégies identifiées n'évoquent que des aspects structurels et pragmatiques liés au secteur de la médecine.

Le document consacre ensuite une section aux problèmes de nutrition, « *MCWH and Nutrition*⁷⁵⁰ », qui met en lumière l'*Integrated Nutrition Programme*, lequel souligne l'intérêt de travailler de façon transversale : « *The Integrated Nutrition Programme aims to facilitate a co-ordinated, intersectoral approach to solving the current nutrition problems in the Province*⁷⁵¹ ».

Alors, comment cette relation transversale est-elle conçue ?

L'*Integrated Nutrition Plan* ne définit pas ce qu'il entend par nutrition, néanmoins il souligne sept domaines dans lesquels il centrera son attention, à savoir : « *preventing and reducing malnutrition, eliminating micronutrient deficiencies, reducing mortality and morbidity from chronic illnesses and infectious diseases and promoting self reliance among vulnerable communities* »⁷⁵².

Le DOH-KZN entend ainsi par nutrition *la capacité des individus à se nourrir avec la quantité de micronutriments dont ils ont besoin*, les populations

⁷⁴⁷ KwaZulu-Natal Department of Health, *Strategic Plan 2005-2009/10*. Consulté le 22 août 2009.

<<http://www.kznhealth.gov.za/strat/2005.pdf>>

⁷⁴⁸ *Idem*. Population estimée en 2004.

⁷⁴⁹ Department of Health-KwaZulu-Natal, *Strategic Plan 2005-2009/10*, 2009, *op cit*.

⁷⁵⁰ *Idem*.

⁷⁵¹ *Idem*.

cibles étant les enfants, les femmes enceintes et en phase de lactation ainsi que les malades chroniques et les personnes âgées.

L'*Integrated Nutrition Programme* souligne l'impact de la déficience des micronutriments dans la population infantile en précisant : « *Micronutrient deficiency is often called “silent/hidden” malnutrition because it is not easily visible until the deficiency is severe. 38% (1 in 3) of children less than 6 years in KwaZulu-Natal have a marginal vitamin A status (SAVACG 1995; Benade 1995, 6-11 year old). Deficiencies of Vitamin A contribute to decreased resistance to infections and resultant increased morbidity and mortality. Visual disturbances may also occur which can lead to blindness. The Vitamin A deficiency among the 0-5 year group, is 38% and should be reduced to 20% by 2007/08. 3.5% of the same group has moderate iron deficiency. Malnutrition is exacerbated by HIV/AIDS pandemic in the Province*⁷⁵³ ».

La situation de malnutrition dans la province est particulièrement aiguë dans la population infantile⁷⁵⁴ : « *18.5% of children 1-9 years old were reported as being stunted. Stunting (height-for-age) indicates chronic past under nutrition. Nationally younger children (1 to 3 years of age) are most severely affected (25.1%) as well as those living on commercial farms (30, 6%) and in tribal and rural areas. Under weight (weight-for-age) affects 6% of children in the 1 – 9 age group (18% on commercial farms). Wasting (weight-for-height), an indicator of acute current under nutrition is not common in KwaZulu-Natal with a prevalence rate of 4.2% in children between 1 and 9 years old*⁷⁵⁵.

Le deuxième projet de nutrition du programme est le *Maternal, Child and Women's Health* (MCWH) où le DOH-KZN met l'accent sur les problèmes de mortalité infantile et sur les problèmes fréquents de transmission du VIH aux enfants pendant la période de gestation et d'allaitement, pour ne mentionner que quelques-uns des problèmes de santé auxquels la mère et les enfants sont exposés. En conséquence, les objectifs et les stratégies du DOH-KZN visent :

⁷⁵² *Idem.*

⁷⁵³ *Idem.*

⁷⁵⁴ La population infantile est classifiée par groupes d'âge.

⁷⁵⁵ KwaZulu-Natal Department of Health, *Strategic Plan 2005-2009/10*, 2009 *op cit.*

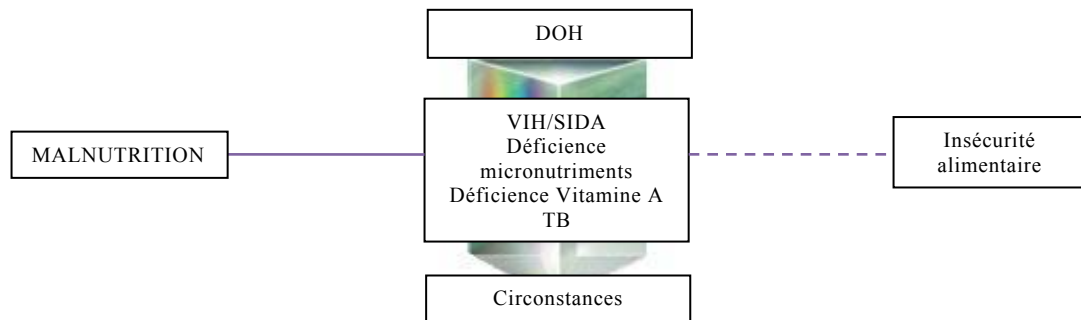
“(…) to prevent and reduce morbidity and mortality resulting from malnutrition, diseases of lifestyle, and infectious diseases. It does this through promotion of growth monitoring; promotion protection and support of breastfeeding; control of micronutrient malnutrition; poverty; provision of supplements to identified patients and clients. These interventions are implemented at both facility and community levels. Underweight will be reduced from 6% to 3.5% in 2007/08, and severe malnutrition from 0.6% to 0.4%; Vitamin A deficiency will be reduced from 38% to 20% in 2007/08. The Programme will ensure screening of all TB and HIV/AIDS patients for nutritional support”.

Les objectifs du DOH-KZN évoquent brièvement la relation entre les problèmes de santé (manque de micronutriments dans la nourriture, très bas niveau de vitamines) et la façon d’améliorer ces conditions de santé. Le DOH-KZN signale, timidement, la nécessité de soutenir ces malades avec un programme de nutrition.

En revanche, le DOH-KZN n’explicite pas le genre de programmes auxquels confier la tâche de combattre la malnutrition. La perception du DOH-KZN sur la malnutrition semble ainsi ne pas avoir de relation nette avec les problématiques et les actions du DAEA. Cependant, *l’Integrated Nutrition Plan*, promeut aussi la mise en œuvre des *house gardens* et des *school gardens*.

Bien que le DOH-KZN voit la malnutrition comme un élément important qui dégrade la santé physique (déficiences de vitamine A, VIH) et mentale, les stratégies ne sont pas conçues pour croiser les perceptions du DAEA sur la relation éminente entre insécurité alimentaire et les maladies qu’on vient de mentionner.

65 : Malnutrition : insécurité alimentaire



Source : P. Berumen, 2010.

Le prisme (ci-dessus) illustre la place accordée à la malnutrition dans les problèmes de la santé publique. L'analyse des stratégies de prévention des maladies telles que la déficiency de vitamine « A », l'anémie ou encore le VIH/SIDA laisse voir que le DOH accorde une responsabilité importante à la malnutrition mais ne propose pas de stratégie pour croiser les secteurs de la santé et de l'agriculture. Pourtant, le DOH-KZN souligne : *“the Department has adopted the comprehensive approach to the management of HIV & AIDS, STIs & TB. The main strategic goal is the alleviation of poverty and the enhancement of the nutritional status of individual in order to mitigate the impact of HIV&AIDS”*⁷⁵⁶.

La question que pose l'apparente relation entre « malnutrition » et « maladies » fréquentes (population infantile principalement) au KZN est celle de la conception que prône le DOH-KZN de la malnutrition. Celle-ci est-elle une expression de l'insécurité alimentaire ou une maladie en soi ?

On ne peut que conclure que le DOH-KZN perçoit la malnutrition comme l'expression des quelques problèmes qui touchent directement l'intégrité physique et mentale des enfants et des femmes (surtout celles qui sont enceintes et allaitent).

Malgré quelques mentions évoquées relativement au fait de travailler avec des départements divers au sein du KZN, Le DOH-KZN conçoit essentiellement la « malnutrition » comme un aspect qui ne concerne que le champ de la médecine. Il devient alors « logique » que la malnutrition ne soit pas nécessairement liée à l'insécurité alimentaire. Car cette dernière, pour le DOH-KZN, est plus proche des

situations de manque de nourriture et de distribution des denrées, donc de famine, que de malnutrition. Pour sa part, la malnutrition est plutôt une conséquence de manque d'aliments suffisants, nutritifs et adéquats ainsi que de mauvaises habitudes alimentaires et relève donc seulement de la santé publique.

L'interprétation du DOH-KZN est liée à celle de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui souligne que la malnutrition est due à une « insuffisance » alimentaire. Cette insuffisance résulte d'une alimentation déficiente en qualité et/ou en quantité. Ces deux derniers éléments semblent établir une coupure entre le champ de la médecine et celui de la sécurité alimentaire. Par exemple, si on parle de la « qualité » de la nourriture consommée par une famille, on devrait mettre en évidence ses attributs nutritionnels, la cuisson et la préparation (pas trop grasse, variée, etc.). La « quantité » devrait être en rapport avec l'âge de chaque personne, l'activité physique et intellectuelle, et les besoins physiologiques. Ces questions sont prises en charge par les médecins, comme objet de santé publique.

On reprend ici les propos de G. Azoulay qui parlait du concept « d'insécurité alimentaire chronique » pour « caractériser les individus et les groupes qui souffrent en permanence d'une alimentation déficiente, c'est-à-dire qui ne peuvent satisfaire de manière permanente leurs besoins nutritionnels »⁷⁵⁷.

G. Azoulay considère l'alimentation déficiente et les déficiences nutritionnelles comme des problèmes d'insécurité alimentaire, en leur accordant la qualité de « chronique ». De son côté, le DOH-KZN ne classe pas les problèmes nutritionnels dans le même cadre de référence. Le département se désengage du problème d'insécurité alimentaire en la considérant comme un problème de ressources alimentaires. Elle relèverait alors du domaine agricole et de solutions liées au problème des activités de production. Par définition, le DOH-KZN provincial assume le « nutritionnel » uniquement comme problème du champ de la médecine. Le DOH-KZN se positionnant comme une instance centrée sur le secteur de la santé, il est naturellement appelé à voir ces problèmes du point de vue de la médecine et des politiques de santé publique. En conséquence, le DOH-

⁷⁵⁶ *Idem.*

⁷⁵⁷ G. Azoulay, 2003, *op cit.*, p.157-158.

KZN réduit les problèmes de malnutrition (anémie, sous-alimentation, manque de micronutriments) à des enjeux médicaux directs (VIH/SIDA et autres maladies).

Il n'est donc pas nécessaire pour le DOH-KZN de croiser ses objectifs et stratégies avec ceux du DAEA. *A contrario*, le DAEA se prononce pour une stratégie partagée et intégrale.

Ce qu'on perçoit de l'opposition manifeste des perceptions sur le problème d'insécurité alimentaire entre ces deux départements est la difficile convergence institutionnelle liée, entre autres facteurs, à la vision que chacun des départements se fait du problème et au manque de canaux de communication entre le DAEA et le DOH-KZN pour construire une sorte de réseau de tâches qui leur permettrait de coordonner leur travail autour de la sécurité alimentaire.

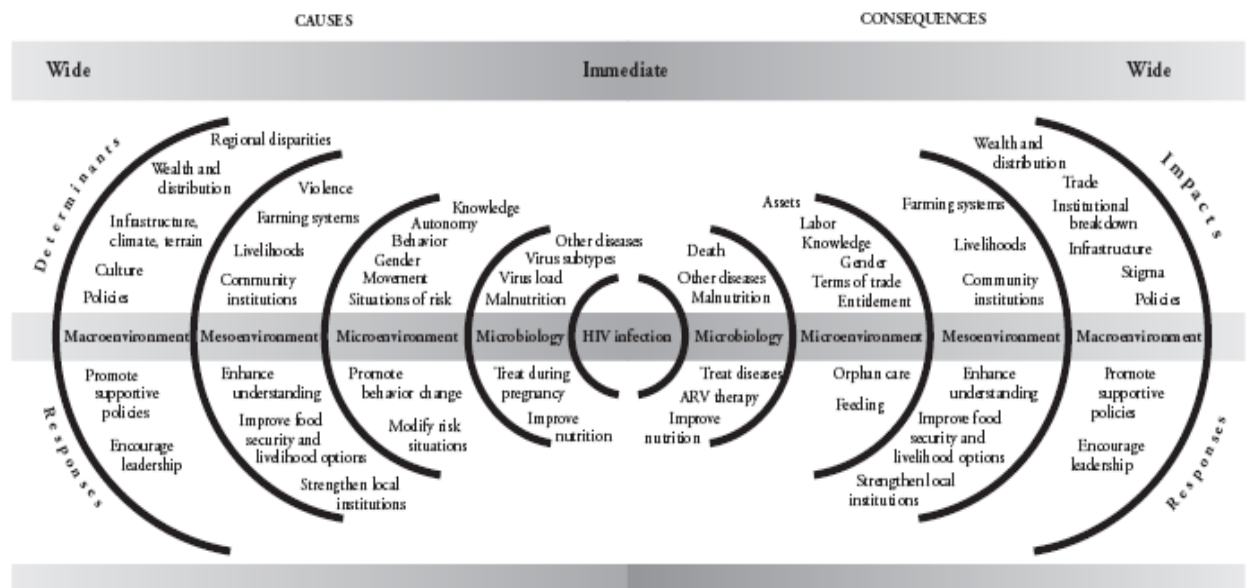
3.4. Les options pour un traitement inter-institutionnel de l'Afrique du Sud

Pour essayer de voir la pertinence et la possibilité de convergence des tâches entre ces deux départements, on se servira ici du diagramme⁷⁵⁸ proposé par Stuart Gillespie dans son article intitulé « *AIDS, Poverty, and Hunger : An overview*⁷⁵⁹ ». L'article de S. Gillespie met en évidence la gamme de causes et conséquences qui caractérisent le VIH/SIDA.

⁷⁵⁸ Ces deux diagrammes ont été repris par l'auteur du travail précédent : M.E. Loevinsohn and S Gillespie, *HIV/AIDS, food security and rural livelihoods : Understanding and responding*. RENEWAL Working Papers no 2/IFPRI Discussion Paper no 157. Washington, D.C. : IFPRI

⁷⁵⁹ Stuart Gillespie, AIDS, "Poverty, and Hunger: An Overview", in: *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003

66 : L'univers du VIH/SIDA : déterminants, impacts et réponses⁷⁶⁰



Source⁷⁶¹: Stuart Gillespie, *AIDS, Poverty, and Hunger: An Overview*, 2003, *op cit*.

Le diagramme situe le VIH/SIDA comme objet central d'analyse. Deux des points traités par cet auteur intéressent notre analyse. Le premier est l'importance accordée au VIH/SIDA dans la dynamique socio-économique ; le deuxième est la connexion établie entre la maladie et les problèmes de malnutrition, d'alimentation, de revenu et, particulièrement, la place des institutions dans la prise en charge de la maladie dans l'intégralité du problème social posé.

Le diagramme centre l'attention sur le VIH comme fait social entouré d'une série de phénomènes socio-économiques, ceux-ci étant déterminés ou influencés par des environnements différents, lesquels définissent les causes (ce que les auteurs nomment *déterminants* et *réponses*) et les conséquences (*impacts* et *réponses*).

Le *Department of Health* et le *Department of Agriculture and Environmental Affairs* de KwaZulu-Natal seraient amplement en accord avec l'approche proposée par Loevinsohn et S. Gillespie car le *spectre* de la malnutrition est perçu comme « cause » et aussi comme « conséquence ». Cependant, il faut observer que le problème de la malnutrition est placé dans

⁷⁶⁰ Titre en anglais originalement utilisé par les auteurs : *The universe of VIH/SIDA determinants, impacts and responses*.

l'environnement « microbiologique », tant du côté des « causes » que des « conséquences », ce qui nous amène à penser que le traitement se rapproche plus du domaine de la médecine. Dans ce cas, il reviendrait au DOH de s'occuper autant des politiques de prévention que de soins. D'après le diagramme, le DOH devrait accorder une attention importante à la malnutrition puisqu'elle est signalée comme l'une des causes et des conséquences immédiates du VIH. Si l'on regarde sous la barre qui désigne les *environnements*, on y trouve des propositions de réponses souhaitables pour limiter les causes et les impacts de certains éléments ayant une influence sur les personnes atteintes. Juste au dessous du problème de la malnutrition, la « nutrition » est acceptée comme solution.

Toujours sur ce diagramme (côté « conséquences »), on trouve l'environnement « *micro* », lequel signale les soins et l'attention devant être donnés aux orphelins et à l'alimentation comme impacts (voir sous la barre *microenvironnement*). Au-dessus de la barre, on trouve quelques éléments auxquels les personnes malades seront confrontées, à savoir les opportunités d'emploi faibles ou nulles, les difficultés d'accès aux ressources matérielles et économiques, l'absence de *savoir-faire* pour développer des activités économiques (agriculture, élevage, commerce), les difficultés de la dynamique commerciale (offre-demande, prix, production). Ces éléments impactent principalement le niveau individuel et familial.

Loevinsohn et Gillespie discutent ensuite de l'environnement « *meso* » concernant les systèmes d'agriculture, les moyens de subsistance et le rôle des institutions locales. Au niveau des réponses (voir sous la barre *mesoenvironnement*), il est requis de promouvoir la connaissance sur la maladie, d'améliorer la sécurité alimentaire, de diversifier les options des moyens de subsistance et de renforcer les institutions locales.

L'idée du DAEA de mettre en relation le VIH et l'insécurité alimentaire comme problème « symbiotique » fut influencée par les conclusions tirées de la conférence « *VIH/AIDS and Food and Nutrition Security* » qui a eu lieu à Durban

⁷⁶¹ Stuart Gillespie, *AIDS, Poverty, and Hunger: An Overview*, 2003, *op cit.* L'image est prise de la version électronique du document qui est disponible sur <<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pv07.pdf>>

en 2005⁷⁶². Cette conférence a obligé le gouvernement national, sous la pression internationale, à repenser de façon plus rigoureuse et scientifique la gestion du VIH/SIDA, et a imposé le sujet dans l'agenda provincial. Des opinions issues des chercheurs locaux du KZN (parmi eux Scott Drimie et le réseau SARPN) ont mis en évidence la co-dépendance de ces deux sujets, VIH/SIDA-insécurité alimentaire.

La déclaration finale de cette conférence offre un ample aperçu de ces deux problèmes et de leurs liens avec des sujets comme la pauvreté, l'accès à la terre et l'accès aux moyens pour la cultiver.

Quelques points de ladite déclaration⁷⁶³ expliquent la complexité intrinsèque et interconnectée de ces problèmes :

- 1) *VIH/AIDS is affecting more people in eastern and southern Africa than the fragile health systems of the countries afflicted can treat, demoralizing more children than our educational systems can inspire, creating more orphans than communities can care for, wasting families, and threatening food systems. The VIH/AIDS epidemic is increasingly driven by and contributes to factors that also create malnutrition, in particular, poverty, emergencies, and inequalities.*
- 2) *We, the representatives of 20 countries in eastern and southern Africa and other participants, from organizations in the United Nations system, bilateral agencies, regional groups, nongovernmental organizations, academe, and other bodies, recognize that:*
 - a) *far-reaching steps need to be taken to reverse current trends in malnutrition, HIV infection, and food insecurity in most countries in the region, in order to achieve the Millenium Development Goals;*
 - b) *adequate nutrition cannot cure HIV infection but is essential to maintain a person's immune system, to sustain healthy levels of physical activity, and for optimal quality of life;*

⁷⁶² "Conference on VIH/SIDA and Food Nutrition Security", Durban, South Africa; April 14-16, 2005, in: S. Gillespie, 2003, *op cit.*

⁷⁶³ "WHO Consultation on Nutrition and HIV/AIDS in Africa: Durban, South Africa, April 10-13, 2005" in: S. Gillespie, *op cit.*, 2003

- c) *adequate nutrition is also necessary to ensure optimal benefits from the use of antiretroviral treatment, which is essential to prolong the lives of VIH-infected people and prevent transmission of HIV from mother to child (...)*

La conférence de Durban soulignait les problèmes et les sujets qui entourent le monde du VIH/SIDA et déstabilisent la dynamique sociale et économique des individus, des familles, des communautés et des pays. Si la conférence n'a pas particulièrement fait référence au champ de la « nutrition » ou à d'autres secteurs (agriculture, ressources naturelles et économiques parmi d'autres), quelques travaux recueillis dans l'ouvrage de la conférence⁷⁶⁴ ont contribué à valider l'importance de la relation liant sécurité alimentaire et VIH/SIDA.

L'impact et la corrélation entre le VIH et l'insécurité alimentaire sur l'agriculture et sur les moyens pour la développer sont exposées par Shanon Senefeld et Ken Polsky dans leur travail intitulé « *Chronically Ill Households, Food Security, and Coping Strategies in Rural Zimbabwe*⁷⁶⁵ ». On se servira de trois points traités par les auteurs pour mieux illustrer la nature « symbiotique » dont on parlait plus haut.

La discussion soutenue par S. Senefeld et K. Polsky au sujet des malades chroniques dans les ménages ruraux⁷⁶⁶ explique, en premier lieu, qu'il est difficile d'établir une relation démontrée entre « malades chroniques » (le plus souvent VIH/SIDA en l'occurrence) et « insécurité alimentaire », distribution foncière, revenu, pour ne citer que quelques-uns des aspects socio-économiques affectant les familles.

Cette connexion *peu fiable* entre les maladies chroniques et l'insécurité alimentaire que les deux auteurs identifient est surtout due à l'ambiguïté avec laquelle les gouvernements traitent les politiques alimentaires.

Ensuite, les auteurs accentuent leurs constats en soulignant la connexion « impact-effet » du VIH-insécurité alimentaire : *“There is a need to target asset-poor CI (Chronically Ill) household with increased nutritional interventions to*

⁷⁶⁴ S. Gillespie, 2003, *op cit.*

⁷⁶⁵ Shannon Senefeld and Ken Polsky, “Chronically Ill Households, Food Security, and Coping Strategies in Rural Zimbabwe”, in: S. Gillespie, *op cit.*, 2003

⁷⁶⁶ Ils ont mené une enquête auprès de 1625 ménages ruraux au Zimbabwe.

prolong the HIV window of the seropositive family members. The tendency to reduce spending on health care for food purchases indicates a need to complement health care activities and interventions with appropriate food security interventions”.

Cette observation met en relief le paradoxe « se nourrir vs se soigner ». D’après leurs constats du terrain, les auteurs soulignent la tendance des familles à privilégier les dépenses consacrées à l’alimentation plutôt que celles dédiées à leurs malades.

Cette pratique peut être illustrée à partir de Sekororo où Maria Kgabo⁷⁶⁷ expliquait que les familles n’avaient pas les moyens de payer le traitement du VIH. Pour certaines familles, le dilemme consistant à dépenser pour « se nourrir » ou dépenser pour « se soigner » ne se pose même pas, elles n’envisagent que de « se nourrir », faute d’autres options.

Senefeld et Polsky insistent enfin sur le rôle de l’agriculture. À ce sujet, ils soulignent : *“the most cited reasons for not cultivating land were lack of fertilizer and draft power, so a clear need emerges for a livelihood security analysis that leads to support for access to financial services, income generation, livelihood inputs, modifications to livelihood strategies to avoid, and water security interventions. With more than 40 percent of CI reporting loss of cultivated land, CI households are trapped in a vicious cycle of increasing food insecurity”*⁷⁶⁸.

Le constat de Senefeld et Polsky, bien qu’il se dégage d’une observation faite au Zimbabwe, souligne l’importance d’une politique symbolique. Il aide à réfléchir sur le besoin qu’ont les uns des autres pour croiser les stratégies, celles du gouvernement national, celles du provincial et même celles des organisations non gouvernementales et de la société civile.

⁷⁶⁷ Maria Kgabo Manager des programmes de sécurité alimentaire et de VIH à Enable. World Vision South Africa. .

⁷⁶⁸ S. Senefeld and K. Polsky, 2003, *op cit.*

3.4.1. L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme de la pauvreté : perceptions et interprétations des collectifs scientifiques et des ONG

Comment la sécurité alimentaire est-elle perçue par les chercheurs et les organisations non gouvernementales ?

Le travail de Drimie et de Mullins⁷⁶⁹ peut contribuer à donner quelques éléments de réponse à cette question. Les chercheurs récupèrent l'idée proposée par CARE qui suggère d'attribuer à la sécurité alimentaire la valeur d'un « sous-ensemble » (*subset*) au sein de l'approche « *livelihoods*⁷⁷⁰ » à partir de laquelle est en général abordé le problème du VIH, de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. L'approche « *livelihoods* » et la valeur « sous-ensemble » sont définies et imbriquées comme suit : “(...) *food security is addressed as subset of livelihoods. Livelihoods security can be defined as adequate and sustainable access to income and resources to meet basic needs and realize basic rights. It includes adequate access to food, potable water, health facilities, educational opportunities, housing, and time for community participation and social integration. Secure livelihoods are based on ownership of access to resources that are used in productive activities to offset risks, ease shocks, and meet contingencies*”⁷⁷¹.

Drimie et Mullins assument l'imbrication du VIH et de la sécurité alimentaire du point de vue suivant : “*at household level, there is a two-way relationship between livelihoods and HIV/AIDS. Insecure livelihoods exacerbate the risk and vulnerability environment for HIV/AIDS. At the same time, illness and death associated with AIDS undermine livelihoods options*”.

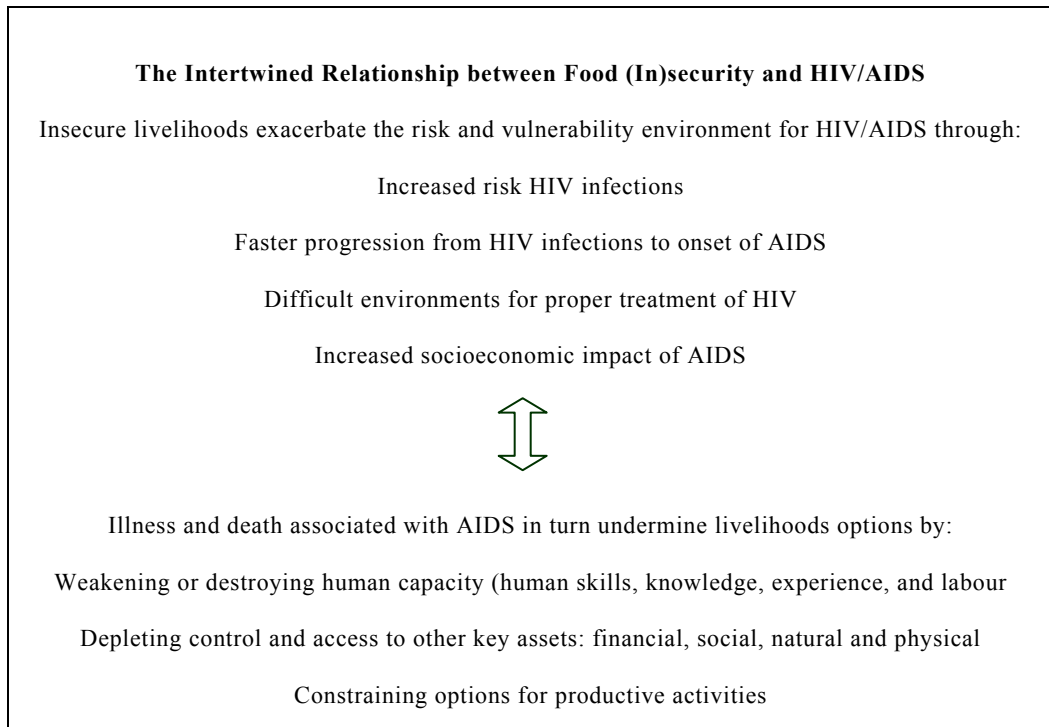
Ceci se voit plus clairement dans le tableau (ci-dessous) repris du travail de S. Drimie et de D. Mullins.

⁷⁶⁹ Scott Drimie and Dan Mullins, “Mainstreaming HIV and AIDS into Livelihoods and Food Security Programs: The experience of CARE Malawi”, in: S. Gillespie, 2003, *op cit.*

⁷⁷⁰ On peut traduire le terme « *livelihoods* » par « moyens de subsistance ».

⁷⁷¹ S. Drimie and D Mullins, « Mainstreaming HIV and AIDS into Livelihoods and Food Security Programs: in: S. Gillespie, 2003, *op cit.*, p. 284

67 : Relation intrinsèque entre (in)sécurité alimentaire et HIV/AIDS



Source: S. Drimie and D. Mullins, 2003, *op cit.*, p. 285

De ce point de vue, les difficultés du DAEA pour façonner un programme plus intégral de sécurité alimentaire sont liées à la difficulté de l'assemblage de nombreuses catégories parfois mal définies tant dans leur contenu que dans leur champ d'action. Cette difficulté provient aussi de l'assemblage naturel de sujets qui à un moment donné se trouvent en point de jonction. La redistribution de la terre, la pauvreté et le VIH/SIDA qui deviennent trois axes de référence régulière dans l'étude et les actions des politiques alimentaires en Afrique du Sud, particulièrement dans nos provinces d'étude, projettent ces caractéristiques

Chacun de ces thèmes a été repris par le gouvernement national, provincial, ainsi que par les ONG et les institutions internationales pour les croiser avec la politique de sécurité alimentaire. Leur place dans cette politique de sécurité alimentaire dépend fortement des agendas de ces acteurs et des réseaux des référents dont ils se servent pour construire leur politique.

Ainsi, au Limpopo, au commencement de notre recherche, on a accordé une grande importance à la question de l'accès à la terre et ses enjeux, à savoir les *commercial farmers*, les types d'agriculture et la situation de l'insécurité alimentaire. *A contrario*, au KwaZulu Natal, la redistribution a été au

centre de nos intérêts de recherche et ce n'est que plus tard, sur le terrain et dans notre recherche documentaire, que d'autres référents sont devenus des facteurs clé dans la compréhension de la politique alimentaire.

3.4.2. Le cas de la province de Limpopo

On disait au début de ce chapitre qu'on ne trouvait pas dans les perceptions et les interprétations des gouvernements provinciaux de Limpopo et de KZN un écart très marqué entre les éléments jugés comme causes et les éléments ayant une influence sur le problème de l'insécurité alimentaire. De façon générale, les deux provinces estiment que l'accès à la terre, la pauvreté et le VIH sont des problèmes sous-jacents à l'insécurité alimentaire.

Pourtant, au Limpopo on s'est rendue compte lors de conversations autant auprès des autorités gouvernementales (DoA provincial et DoA Maruleng) que des organisations internationales (FAO et IWMI) et des ONG internationales-locales (WV) qu'une attention particulière était accordée aux sujets tels que le manque d'eau, le chômage, donc la pauvreté, et la redistribution foncière.

Bien que quelques unes des perceptions coïncident avec celles étudiées dans le cas de KZN, on verra que le degré d'attention attribué aux problèmes varie selon l'acteur auquel on s'intéresse. Puis, on verra comment les interprétations des acteurs les conduisent à choisir une option ou solution particulière pour résoudre le problème.

On se concentrera sur trois acteurs principalement, la FAO, le DoA, l'IWMI et World Vision, des organisations internationales de nature différente, la première étant le référentiel international de la construction de ce qu'est la sécurité alimentaire ; la deuxième, une organisation internationale qui combine le savoir-faire et l'usage de la technologie pour favoriser l'usage et la distribution de l'eau ; et la troisième, une organisation qui, fondée sur les principes religieux du christianisme, s'intéresse à des causes humaines telles que la pauvreté, l'insécurité alimentaire, les maladies chroniques (VIH/SIDA), les maux sociaux et économiques qui frappent les femmes et les enfants (orphelins) dans la région de Sekororo.

3.4.2.1. L'insécurité alimentaire vue à travers le prisme d'accès aux ressources : la perception et l'interprétation de la FAO

La mise en œuvre du *Special Programme for Food Security-Phase I Operations FAO-RSA*⁷⁷² insiste notamment sur les conditions semi-arides et une pluviosité erratique qui dominent une grande partie du pays⁷⁷³, avec des températures élevées pendant l'été, ce qui provoque l'évaporation rapide de l'eau et affecte négativement le développement des activités agricoles qui dépendent fortement de la saison des pluies.

La FAO souligne les conditions particulièrement arides de la région Nord : *“the northern provinces [Limpopo and the north of Mpumalanga] are mostly arid, and uses for cattle farming. Small areas are suitable for irrigated or dry-land production. Where crop farming is practised, drought causes frequent crop failures. Toward north east, conditions are more sub-tropical but the area which can be planted with crops is limited because of the hilly topography (...)”*⁷⁷⁴.

Ces caractéristiques correspondent aux conditions topographiques observées à Sekororo ce qui nous amène à réfléchir sur la manière dont la FAO perçoit le problème de l'insécurité alimentaire dans la province et dont le gouvernement provincial utilise ou reprend à son compte cette analyse.

Le *SPFS Phase I* a pris en compte un ensemble de composants considérés comme fondamentaux pour augmenter la productivité alimentaire des petits fermiers et assurer ainsi l'alimentation dans leurs foyers⁷⁷⁵.

La disponibilité de l'eau pour développer l'agriculture et l'élevage est apparue comme nécessitant une attention spéciale et une intervention rapide pour mettre en œuvre des systèmes d'irrigation ou pour revitaliser ceux qui sont en place, notamment au profit des petits fermiers.

À cet égard la FAO note que : *“the bulk of « the irrigation facilities and flood protection measures which have benefited from public investment subsidies in*

⁷⁷² FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*, 2002, *op cit.*

⁷⁷³ “annual rainfall averages 500 mm, of a maximum of around 1 000 in the eastern part of the country and a minimum with less than 100 mm in the western semi-desertic region. A vast area is considered arid (21 per cent with less than 200 mm)”, in: FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*, V. I, 2002, *op cit.*, p. 5

⁷⁷⁴ FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*, V. I, 2002, *op cit.*, p. 7

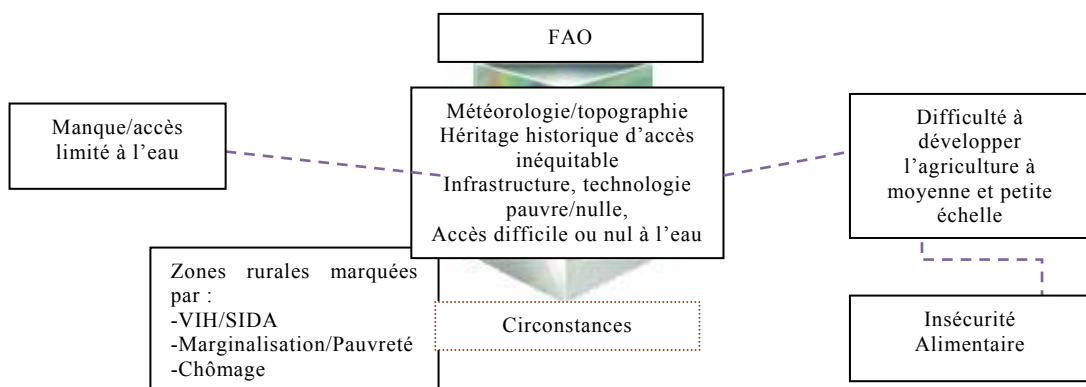
⁷⁷⁵ La FAO, avec l'avis et l'information du gouvernement national, a choisi d'appliquer le SPFS au Limpopo dans les districts de Praktiseer et de Bushbuckridge pour leurs caractéristiques défavorables concernant l'accès aux ressources naturelles productives (terre et eau) mais aussi pour leurs conditions de précarité économique.

the pas are used by the commercial farmers⁷⁷⁶. Subsidized water charges still exist and have historically led to irrigation water misuse on low-value crops. On the other hand, small holders are concentrated in environmentally fragile and marginal areas. Giving the prevailing rainfall pattern, some 65 percent of the country does not receive sufficient rainfall for successful dryland farming. As a result, food production of the small-scale farmers fluctuates dramatically, exacerbating the risks of food insecurity and poverty issues⁷⁷⁷.

De fait, quatre sous-programmes sont développés par le SPFS Phase I⁷⁷⁸ dans le cadre du programme *Irrigation and Water Control (I&WC)* : (1) réhabiliter et améliorer des périmètres irrigués ; (2) installer l'infrastructure adéquate pour de nouveaux réseaux d'irrigation destinés particulièrement à la production de *communal gardens* ; (3) améliorer les moyens techniques et les ressources humaines pour accroître l'agriculture du modèle de *house gardens* ; et (4), améliorer la production en zones sèches (terres arides)⁷⁷⁹.

Ces éléments permettent de caractériser l'idée que se fait la FAO du problème d'insécurité alimentaire de l'Afrique du Sud en général et du Limpopo en particulier.

68 : Insécurité alimentaire : perception de la FAO



Source : P. Berumen, 2010.

⁷⁷⁶ Ici, le document révèle: "Some 15 000 medium -to large scale- commercial farmers use an irrigated area of about 1.2 millions ha while 40 000 smallholders account for 40-50 000 ha in the so-called development schemes of the former homelands. The area under community gardening of irrigated vegetables accounts for another 50 000 ha and is operated by some 150 000 growers", in: FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*. V. I., 2002, *op cit.*, p. 8

⁷⁷⁷ FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*. V. I., 2002, *op cit.*, p. 8

⁷⁷⁸ Irrigation and Water Control (I&WCC), Crop Intensification, Diversification and Marketing (CI-D&MC), Agricultural Information and communication Networks (AI-CNC) et Management and Services (M&SC), in: FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA)*. V. I., 2002, *op cit.*, p. 27-32

On voit dans l'image ci-dessus que la perception que la FAO se fait de l'insécurité alimentaire est fortement influencée par une analyse fondée sur des faits objectifs impactant sur la production : variations météorologiques importantes, topographie caractérisée par l'érosion du sol et infrastructure déficiente, ce qui a un impact négatif sur la capacité d'irrigation pour améliorer les conditions du secteur agricole des zones rurales. Bien que cette organisation internationale ait pour but d'assurer la sécurité alimentaire, elle fait un détour pour accomplir son objectif par la mise en place de mesures techniques et de formation pour le renforcement du secteur agricole.

L'interprétation de la FAO selon laquelle l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud est fortement liée aux problèmes de manque d'eau renvoie nécessairement à notre cas d'étude à Sekororo, Limpopo. Les caractéristiques météorologiques, topographiques et surtout celles qui mettent l'accent sur l'accès inéquitable à la technologie, l'infrastructure et aux périmètres irrigués (autrefois construits par les *commercial farmers*) définissent bien les circonstances constatées dans ce région.

Mis en œuvre en 2002 et terminé en 2008, l'I&WC s'est constitué en référence pour le développement de systèmes d'irrigation dans les zones rurales de Limpopo, particulièrement à Praktiseer et à Bushbuckridge, en renforçant les initiatives de sécurité alimentaire fondées sur l'activité agricole proposées par la FAO et par le gouvernement provincial.

3.4.3. L'insécurité alimentaire : la perception et l'interprétation du DoA Limpopo

Depuis 2004, le DoA Limpopo met en œuvre le *Revitalization of Smallholders Irrigation Schemes* (RESIS) pour soutenir la politique de sécurité alimentaire mise en place dans les zones rurales. Le programme RESIS est aussi une initiative du *Water Research Commission* du gouvernement national sud-africain qui encourage la mise en place d'une politique gouvernementale cherchant à réorganiser la gestion de l'accès et de la redistribution de l'eau tout en visant l'objectif suivant : *“to transfer the management of smallholder irrigation schemes to farmers and to*

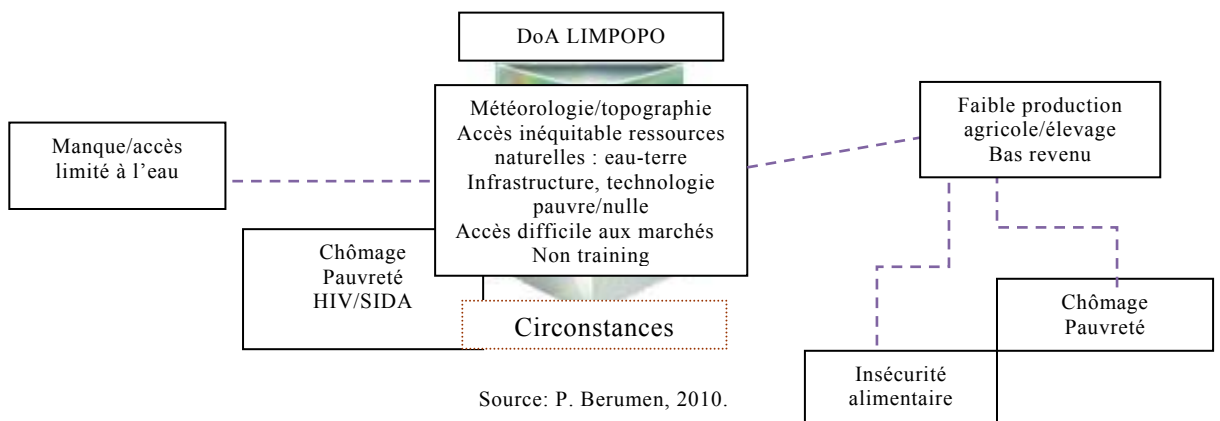
⁷⁷⁹ FAO, *Special Programme for Food Security Phase I. Operations (FAO-RSA). V. I, 2002, op cit.*, p. 28-32

*broaden opportunities for multiple agricultural water uses to rural communities. The Limpopo Department of Agriculture (LDA) has taken the lead in implementation of this policy by launching a major programme for the Revitalization of Smallholder Irrigation Schemes (RESIS). This is a provincial and national flagship programme to combat poverty and joblessness in the rural areas*⁷⁸⁰.

Ainsi, le RESIS a pour objectif: “*to maximize benefits to the broader community by addressing community agricultural water needs, water for homestead gardening, animal watering and dipping tanks, and training and support for dryland crop production*”⁷⁸¹.

Avec ces objectifs, le RESIS Limpopo a rejoint l’I&WC du SPFS mis en place dans la province mais surtout, il montre la capacité des gouvernements national et provincial à construire leurs propres modèles et à les mettre en concurrence avec ceux des instances internationales. Le RESIS adressé particulièrement aux nouveaux fermiers et aux fermiers de subsistance des zones rurales suit la même logique que la FAO *vis-à-vis* des problèmes d’accès et de gestion équitable entre ces groupes de fermiers et les *commercial farmers*.

69 : Insécurité alimentaire : perception du DoA Limpopo



⁷⁸⁰ Marius Botha, “Design and implementation of Capacity Development Strategies. A South African case study”, in: *Workshop Proceedings on Design and Implementation of Capacity Development Strategies: Final Report, FAO-IPTRID*; FAO, Beijing, 2005 Series: International Programme for Technology and Research in Irrigation. Document disponible sur le site <<http://www.fao.org/docrep/009/a0415e/A0415E09.htm#ch9>>

⁷⁸¹ *Idem.*

La lecture que fait le DoA Limpopo du problème de l'insécurité alimentaire, représentée dans l'image ci-dessus, utilise les mêmes critères que ceux de FAO quant aux conditions topographiques et météorologiques, lesquelles ont nécessairement une influence sur la production agricole et l'élevage.

Le DoA Limpopo et la FAO voient donc dans les programmes de revitalisation des périmètres d'irrigation une réponse à ces circonstances qui doivent, dans un effet de cascade, avoir un impact sur l'amélioration de l'alimentation par le biais de la production et du revenu⁷⁸².

Tant le programme I&WC-FAO que le RESIS-DoA de Limpopo accordent une attention majeure à la formation de ceux qui pratiquent déjà l'agriculture, l'élevage (bétail, volaille) ou qui veulent devenir fermiers, ce qui a mis en jeu deux collectifs de recherche : l'*Agricultural Colleges* de la province et aussi l'*International Water Management Institute*⁷⁸³.

L'insertion de l'IWMI dans le programme RESIS s'explique par la nécessité du gouvernement provincial de former et de perfectionner les nouveaux fermiers noirs des zones rurales à l'usage, l'entretien et la gestion des périmètres irrigués⁷⁸⁴. De fait, “[DoA] requested the International Water Management Institute (IWMI) in South Africa, to develop a proposal for a project to broaden smallholder irrigation farmers' access to this training and capacity building. The training and capacity building have been ongoing in the province for the past few years and is now extended throughout the province within the current expanded programme for Revitalization of Smallholder Irrigation Schemes (RESIS)”⁷⁸⁵.

On est ainsi face à une pluralité d'acteurs de nature différente, d'organisations internationales intergouvernementales (FAO), de collectifs de recherche (IWMI), d'instances gouvernementales (DoA provincial) qui se coordonnent autour d'un objet très concret : l'accès à l'eau. L'assemblage de ce réseau d'acteurs vise des politiques d'accès à l'eau tout en espérant une incidence sur d'« autres politiques ».

⁷⁸² *Idem.*

⁷⁸⁴ *Idem.*

⁷⁸⁵ *Idem.*

3.5. L'action et l'interaction d'acteurs : l'effet *noyau-dispersion*

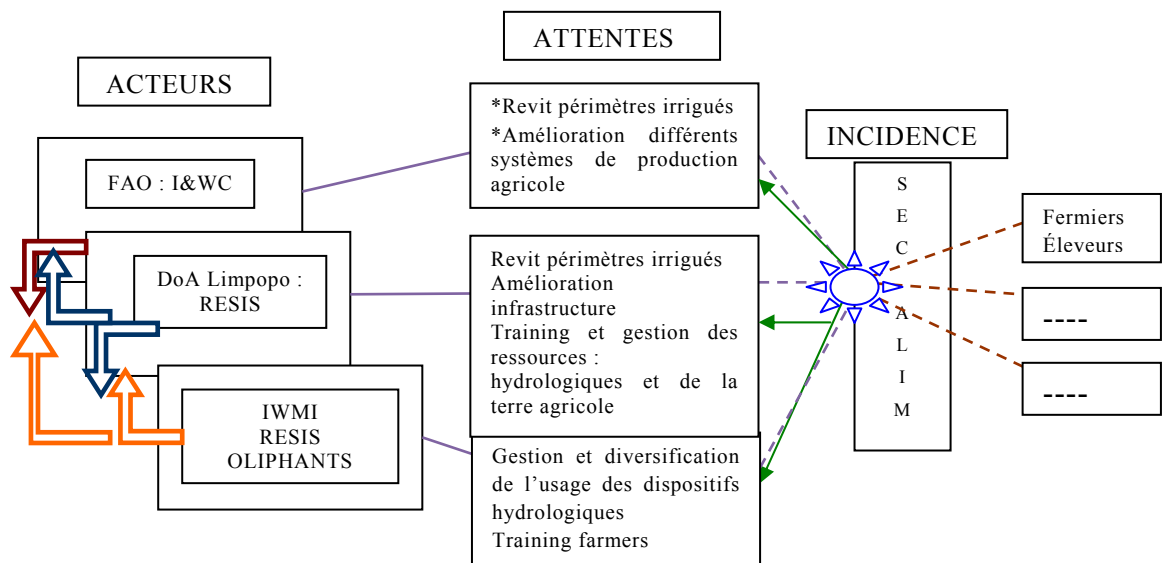
En suivant la figure ci-dessous on remarque que la FAO, le DoA Limpopo et l'IWMI font parti d'un emboitement d'acteurs intervenant chacun dans le secteur de leur compétence. Ainsi, la FAO s'occupe du secteur agricole, de l'élevage et de la pêche ; le DoA Limpopo est compétente dans le secteur agricole, foncier, élevage (bétail, volaille) ; et l'IWMI, dans le secteur de l'eau, les systèmes d'irrigation et de l'agriculture.

Ce réseau d'acteurs est uni par une conception commune du problème public, à savoir les difficultés d'accès, de redistribution et de gestion de l'eau auxquelles les fermiers font face (*communal gardens* et *house gardens*).

Ces acteurs ont un autre point de jonction. Ils espèrent que leurs objectifs et programmes principaux auront un impact, par effet de réfraction, sur un autre problème public, l'insécurité alimentaire, et de même sur les problèmes de chômage et de pauvreté. L'action de chacun produit des attentes différentes de la part des bénéficiaires.

Plus haut, on avait identifié l'ensemble de ces acteurs (à l'exception de la FAO) en notant que la cohérence de leurs démarches n'était pas évidente sur le plan de la politique de sécurité alimentaire. Pourtant, on s'aperçoit que la politique de sécurité alimentaire réunit un ensemble d'acteurs par le biais de politiques comme celle de l'eau, ou encore comme celle du VIH/SIDA comme on l'a vu dans le cas de KZN. Ainsi, cette mobilisation d'acteurs se concentrant sur des problèmes spécifiques comme le VIH/SIDA ou l'accès à des systèmes d'irrigation peut contribuer à répondre à un problème public plus général comme celui de l'insécurité alimentaire. Dès le départ, sa définition onusienne ne pouvait qu'être très générale, consensuelle et donc susceptible d'être adaptée, réinterprétée et appropriée par une constellation d'acteurs dont les référentiels ne sont pas toujours homogènes, générant ainsi un effet de *noyau-dispersion* comme dans la politique alimentaire du Limpopo et du KZN par exemple (voir image ci-dessous).

70 : L'effet noyau-dispersion de la politique alimentaire



Source : P. Berumen, 2010.

Les acteurs identifiés ici qui ont, à un moment donné, croisé leurs référentiels, leurs interprétations et leurs ressources humaines et matérielles autour de la sécurité alimentaire participent à une double dynamique : la première est de reproduire l'image de leurs référentiels en accomplissant leurs objectifs ; la deuxième est de participer à la dynamique *multi-level governance*.

Ainsi, l'IWMI, collectif de recherche avec un objet défini (l'eau), à travers ses chercheurs et ses techniciens professionnels, partage et met en œuvre son savoir-faire auprès des organisations internationales, des gouvernement national et locaux, des associations des fermiers et des ONG (flèche orange), ce qui permet à cet institut de rester dans son domaine de la gestion de l'eau tout en l'insérant dans des référentiels de l'insécurité alimentaire (ligne violette en pointillé) et de la pauvreté par exemple. Puis, l'objet « eau » permet à l'IWMI de s'insérer dans des dynamiques sectorielles comme celle des fermiers (*house et communal gardens*) auprès de qui il espère couvrir un besoin dont il a la charge (lignes marron en pointillé). L'IWMI leur apporte le savoir et les outils qui améliorent leur activité sectorielle (agriculture et bétail) par l'accès à l'eau. L'impact de cette production agricole rejoint alors les objectifs du DoA Limpopo, de la FAO et même de WV en ce qui concerne l'amélioration de la capacité de production des fermiers des zones

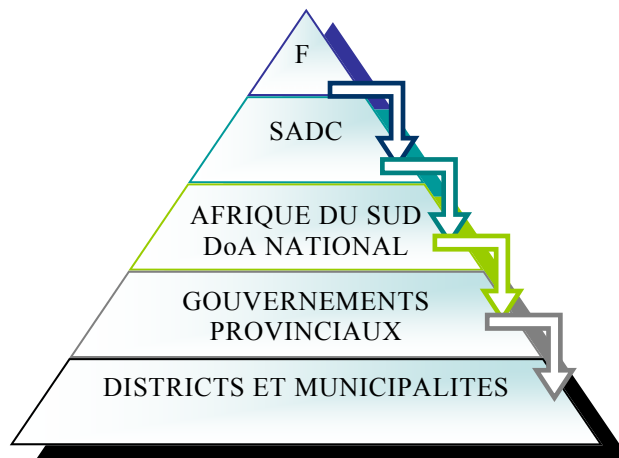
rurales qui se voient limités dans l'accès aux biens alimentaires (flèche verte). Après avoir convergé vers la politique de sécurité alimentaire (cercle étoilé), comme l'ont fait le DoA et la FAO, l'IWMI repart sur ses propres objectifs.

Le point de convergence que résulte des perceptions, des interprétations et des actions développés par un acteur qui participe à la politique de sécurité alimentaire (soit dans sa définition, soit dans sa mise en œuvre), ainsi qu'au fait de quitter (dispersion) le noyau (cible) pour ne s'occuper que de ses intérêts et de ses propres objectifs et, éventuellement, s'engager sur d'autres politiques avec d'autres référentiels et entrer en relation (ou en conflit) avec d'autres acteurs, ce qu'on appelle l'effet *noyau -dispersion*.

3.6. Le *multi-level governance* : acteurs, secteurs et institutions en interaction

Au début de notre recherche, on percevait la dynamique de la sécurité alimentaire dans une perspective qui suivait uniquement une logique verticale. La gestion des principes de sécurité alimentaire se développait, à première vue, selon une image pyramidale et un mouvement en cascade (image ci-dessous) : au sommet de la pyramide, la FAO porte la référence internationale de la politique de sécurité alimentaire sud-africaine ; ensuite, au dessous, les organisations régionales adoptent et définissent des politiques agricoles et alimentaires ; au niveau national, cette référence est importée et adoptée par le gouvernement sud-africain ; puis, en dessous, les provinces sud-africaines se l'approprient et la réinterprètent (elles peuvent aussi en construire une) ; enfin, au plus bas de la pyramide, les districts et municipalités adoptent et réadaptent la politique des provinces.

71 : Effet pyramidal : construction de la politique alimentaire



Source : P. Berumen, 2010.

Cette première perception sur la définition et la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire reflétait une dynamique de pénétration des principes de sécurité alimentaire qui découlait du sommet de la pyramide jusqu'à la base, mais ne révélait pas les relations complexes entre les diverses instances internationales et l'État, ni celles de ces deux niveaux de gouvernement avec les acteurs non gouvernementaux. Surtout, cette image pyramidale ne permettait pas de visualiser la constellation d'acteurs nationaux et internationaux qui agissent et modifient l'effet pyramidal de transmission des principes de sécurité alimentaire. À une vision harmonieuse et descendante se substitue alors une conception *multi-level*, dynamique qui complexifie le processus des politiques.

Les exemples de construction des politiques de sécurité alimentaire des provinces de Limpopo et de KZN ont rendu compte des allers-retours qui se produisent entre les différents niveaux du gouvernement sud-africain mais aussi entre les divers acteurs et les instances internationales et nationales en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques.

Concernant la négociation des acteurs dans le cadre national, on a montré que la politique « *umbrella* » de sécurité alimentaire sud-africaine a accordé une grande importance aux principes du gouvernement coopératif (« *distinctive*,

interdependent and interrelated”)⁷⁸⁶ pour définir et assurer la mise en œuvre d’une politique. Celle-ci tente d’intégrer et de faire participer les instances des trois sphères du gouvernement. Ces phases de la politique alimentaire (définition et mise en œuvre) s’insèrent dans la logique du principe d’« interdépendance » prôné par le gouvernement sud-africain et qui correspond bien aussi à l’approche *multi-level governance* qu’on a évoqué dans le quatrième chapitre (voir deuxième partie) mais qu’on veut reprendre ici afin de souligner les détours qui peuvent parfois apparaître.

Le cas de la province du KZN a révélé la capacité de la politique de sécurité alimentaire à s’éloigner de l’effet pyramidal de transmission des principes de sécurité alimentaire pour se constituer en politique alimentaire provinciale spécifique. Surtout, il révèle que le model *multi-level* de la gouvernance, insistant sur l’interdépendance des sphères distinctes du gouvernement⁷⁸⁷, ne suit pas une séquence hiérarchique descendante (du national vers le local) dans la construction et la mise en œuvre des politiques publiques. L’exemple de KZN permet de réfléchir sur deux dynamiques de rapports de force entre le gouvernement national et les provinces. La première valorise l’autonomie des provinces pour définir et mettre en œuvre leurs politiques, ce qui peut provoquer un écart total ou partiel *vis-à-vis* des principes fondamentaux de certaines politiques produites au niveau national, comme on l’a montré dans le cas de la politique alimentaire de cette province. Le cas de KZN se révèle productif pour signaler un certain degré de rupture d’interdépendance entre la sphère du gouvernement central et celle du provincial. La seconde montre au contraire la volonté du gouvernement national de réaffirmer sa place comme cadre de référence auprès des provinces, des districts et des municipalités.

Ainsi, l’interdépendance des sphères du gouvernement dans la construction et la mise en œuvre des politiques n’obéit pas à une logique pyramidale. Elle suit une dynamique de création de politiques partant des niveaux intermédiaires, comme le provincial. Comme on l’a vu dans le cas du KZN, cela a contribué à repenser la place de la sécurité alimentaire dans les politiques provinciales et

⁷⁸⁶ *Constitution of South Africa, 1996*. Chap. 3.

surtout à repenser la capacité d'influence du gouvernement central à faire adopter sa politique *umbrella* par les gouvernements des niveaux provincial et local. Ainsi, en l'absence d'une relation interdépendante entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux dans le domaine de la sécurité alimentaire, le gouvernement central a été obligé de reconfigurer l'IFSNP et de lui accorder un statut de politique nationale, ce qui a eu pour conséquence de rendre son adoption plus contraignante pour les provinces. Le gouvernement central s'insère ainsi dans le processus de définition de la politique alimentaire du KZN, ce qui pousse celui-ci à la reconfigurer. On aperçoit ainsi des allers-retours entre les gouvernements national et provincial dans la construction et la reconfiguration des politiques et de la politique alimentaire en particulier.

On peut tirer là deux conséquences du principe d'interdépendance du gouvernement national sud-africain.

D'une part, on observe la constante négociation entre les sphères du gouvernement pour maintenir le principe d'interdépendance mais surtout pour affirmer le caractère distinct et les compétences accordées par la Constitution sud-africaine à chaque sphère du gouvernement. On aperçoit aussi clairement l'impact que la dynamique d'interdépendance a sur la construction et la reconfiguration de la politique alimentaire dans la province.

D'autre part, le cas de la province de Limpopo qu'on a évoqué plus avant propose une autre configuration de l'interdépendance entre les sphères de gouvernement en matière de la politique de sécurité alimentaire. En effet, la province n'a pas seulement harmonisé sa politique alimentaire avec l'IFSNP mais aussi avec celle de la FAO (SPFS). Cette manière qu'a un gouvernement provincial d'intégrer des référents internationaux et nationaux pour construire sa politique alimentaire nous rapproche encore de l'approche *multi-level governance* à partir de laquelle Gary Marks insiste sur la progressive interdépendance entre acteurs gouvernementaux et acteurs internationaux, à plusieurs niveaux territoriaux de gouvernement⁷⁸⁸.

⁷⁸⁷ Ian Bache and Matthew Flinders, "Themes and Issues in Multi-level Governance", in: *Multi-level governance*, Ian Bache and Matthew Flinders (eds), Oxford University Press, New York, 2005, p. 3

⁷⁸⁸ *Idem.*

En conséquence, sur la base de la figure « effet *noyau-dispersion* » et de l'exemple de l'IWMI (Fig. 71 : suivre flèches oranges), on observe une dynamique d'interdépendance qui se développe entre ce qui est du domaine de la recherche et de l'action de l'institut et les objectifs de la FAO, du DoA national, du DoA Limpopo et de *World Vision* pour la politique alimentaire sud-africaine. À partir de cet exemple, la dynamique *multi-level governance* qui se produit au sein de l'effet *noyau-dispersion* devient clair. Celui-ci illustre l'interdépendance qui se tisse entre les acteurs quand un ou plusieurs de leurs objectifs sont en relation avec la politique alimentaire sud-africaine. Cette interdépendance suppose, comme l'affirme Gary Marks⁷⁸⁹, une négociation assidue entre les acteurs gouvernementaux. L'IFSNP est donc l'exemple et le résultat de cet exercice de négociation entre trois sphères du gouvernement et de l'interdépendance manifeste que la définition et la mise en œuvre de cette politique exigent.

⁷⁸⁹ *Idem.*

Conclusion générale

Aujourd'hui presque tous les pays, y compris ceux de l'Afrique sub-saharienne, participent à la dynamique de gouvernance multi niveaux. Cette participation dans de multiples cadres de gouvernement ne se fait pas sans conflits ni contradictions comme nous l'avons vu, dans un premier temps, avec le processus d'élaboration de la notion de sécurité alimentaire dans le cadre des organisations et forums internationaux ; puis, dans un deuxième temps, avec la construction et la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire sud-africaine au niveau national, provincial (KwaZulu-Natal et Limpopo) et local (Sekororo).

Nous faisons ici ressortir les principales observations issues de notre étude consacrée à la dynamique intergouvernementale sud-africaine et aux interactions des acteurs participant de manière directe ou indirecte à la définition et à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire.

Précisons que cette étude, loin de formuler des conclusions catégoriques, soulève des questionnements nouveaux.

Elle révèle notamment trois difficultés que l'approche des politiques publiques et la dynamique *multi-level governance* posent aussi bien au niveau théorique qu'au niveau de la *praxis*.

1.1. « Thémata » : l'opposition des propositions empiriques

Les oppositions qui se révèlent dans le processus d'élaboration de la notion d'action publique et des politiques publiques en soi incitent à réfléchir sur les paradigmes utilisés pour les analyser.

L'opposition, par exemple, entre le caractère « simplificateur » et le caractère « exponentiel » des perceptions et des interprétations que les acteurs se font des problèmes publics sont récurrents dans les analyses des politiques publiques. Cette opposition, visible notamment dans la politique alimentaire sud-africaine, nous porte à utiliser le concept « *thémata* » de Gerald Holton développé dans son ouvrage *Thematic Origins of Scientific Thought : Kepler to Einstein* (USA, 1988) qui consiste à « déterminer concrètement sur quels présupposés un scientifique a pris appui pour développer ses théories ». Nous nous appuyons également sur les travaux de Razmig Keucheyan dans lesquels il reprend les études développées par

les *constructivistes* qui « accordent une attention particulière au caractère mouvant ou évolutif des entités qu'ils prennent pour objet ». Dans son article intitulé *L'imagination constructiviste. Une enquête au centre de sociologie de l'innovation*, Razmig Keucheyan recueille ainsi les propos de Gerald Holton et ceux de Jean Michel Berthelot à qui il fait référence pour mettre en évidence l'intérêt du concept « thémata » dans le contexte des sciences sociales et particulièrement pour la sociologie. R. Keucheyan explique que « Jean-Michel Berthelot l'a [le concept thémata], par exemple, mis à contribution dans sa tentative de clarification des opérations cognitives qui fondent le raisonnement sociologique » (Berthelot, 1990, chap. IV). Berthelot s'est arrêté en particulier sur deux antinomies thématiques : celle qui distingue l'« atomisme » du « holisme » et celle qui oppose l'ordre et le désordre. Ceci pour dire, d'une part, que l'analyse faite par les constructivistes se sert de l'approche « antinomie thématique » basée sur les oppositions qui ressortent des entités étudiées et, d'autre part, que cette antinomie thématique se révèle être une approche pertinente pour expliquer les oppositions entre les approches des politiques publiques et de la *multi-level governance*.

Le développement de notre recherche s'appuyant sur des arguments empiriques et théoriques a mis en évidence le fait que les problèmes sociaux publics, comme celui de l'insécurité alimentaire, suscitent une mobilisation intensive d'une large gamme d'acteurs. On a ainsi rendu compte de l'insertion des différents acteurs dans le processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques, qu'il s'agisse de la « société civile », des organisations internationales (ONU), des organisations internationales non gouvernementales, des organisations sous-régionales ou des gouvernements nationaux et locaux. Cette vaste participation d'acteurs a montré que, très souvent, ceux-ci n'avaient qu'une interprétation et une connaissance très élémentaire et parfois limitée des enjeux, des problèmes et des questions auxquels ils sont confrontés.

La sécurité alimentaire est l'exemple même d'un problème public dont la construction, aussi bien à travers la définition conçue par les instances gouvernementales et non gouvernementales sud-africaines que par les cadres scientifiques et de recherche, s'est révélée particulièrement fluctuante et

incertaine. Certes, il existe une définition globale proposée par la FAO mais celle-ci est souvent intégrée de manière fragmentée par les acteurs. Si la FAO a la capacité de réunir dans sa définition des éléments qui relèvent directement ou indirectement de secteurs hétérogènes (agriculture, santé, foncier, ressources naturelles, commerce agricole, transport, administration), en revanche, les acteurs s'inscrivent souvent uniquement dans une partie de cette politique. Ainsi, ce qui concerne l'aspect nutritionnel de la sécurité alimentaire interpelle prioritairement les secteurs affiliés à celui de la santé qui feront de cet aspect l'ensemble de la politique alimentaire, modifiant ainsi la définition de la FAO.

En s'affichant *multi-sectorielle* et *multi-acteurs*, on se trouve donc face à une politique qui donne un caractère exponentiel, c'est-à-dire toujours en construction, à la politique alimentaire. Notre étude a montré que ces caractéristiques (multi-sectorielle et multi-acteurs) fragmentent la politique et lui donnent parfois une apparence de porosité en incitant à la participation de nouveaux acteurs qui tentent de combler les vides que les actions mises en place par les autres acteurs ne parviennent pas à remplir. Les nouveaux participants de la politique de sécurité alimentaire identifient et se concentrent alors sur un nombre réduit d'éléments qui sont plutôt en rapport avec leur secteur de référence, leurs attributions et la marge de manœuvre dont ils disposent pour intervenir, ce qui les amène à construire une idée simplifiée du problème, mais aussi à reformuler la PPSA.

Notre étude a souligné le fait que certains des acteurs participant à une politique publique de caractère très générale peuvent la transformer en une politique très spécifique, comme on l'a vu dans le cas du KwaZulu-Natal avec le DOH-KZN.

Par ailleurs, cette étude a montré que les attentes et les normes de la PPSA, telles qu'elles sont fixées au sein des forums internationaux (où s'inscrivent la majorité des gouvernements nationaux) et qui sont les points de repères communs des acteurs participant à la production de la PPSA, passent par le relais d'interprétations, de compréhensions et de stratégies d'acteurs différents. Ces relais contribuent à faire diverger la nature de la PPSA, les normes et les attentes et à en fragiliser l'unité.

Cela suscite un questionnement qui intéresse aussi bien les instances gouvernementales et non gouvernementales que les cercles de recherche : faut-il vraiment privilégier cette approche multi-acteurs exponentielle qui favorise certes la participation mais aggrave les quiproquos de sens ? Ne vaudrait-il pas mieux privilégier une approche intégrale du problème en préférant la « proximité cognitive » ?

Les approches multi-acteurs, multi-secteurs et multi-niveaux des politiques publiques conduisent donc la dynamique de l'effet prismatique à multiplier les quiproquos cognitifs, les conflits organisationnels et l'inefficacité de l'action, et à rendre divergentes les stratégies d'action.

Si on revient sur l'image du prisme, on s'aperçoit que le maillage d'acteurs et de secteurs participant à la construction d'une politique alimentaire intégrale a tendance à s'éloigner de la construction « *interrelated* » et de coopération souhaitée et proposée par les instances internationales et gouvernementales nationales. Ceci apparaît clairement dans les expériences en Afrique du Sud où les problèmes se posent aussi bien dans l'interprétation du problème que dans la mise en œuvre de la politique. Cette dernière, notamment, rend bien compte de la dispersion d'une politique pourtant conçue comme « intégrale » (*Integrated Food Security Strategy/Integrated Food and Nutrition Programme*). C'est souvent dans cette phase que la difficulté de faire coïncider les objectifs, les agendas, les intérêts et les attentes des acteurs/secteurs est la plus perceptible. Cette difficulté oblige certains acteurs à remettre en cause les choix en matière de politiques alimentaires et à les redéfinir si nécessaire. Ce faisant, la remise en cause des politiques conduit aussi à redéfinir la place des acteurs, à réviser les stratégies et à négocier des alliances auprès des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour poser de nouveaux objectifs. Le processus de production d'une PPSA apparaît ainsi comme un processus constant d'adaptation et de redéfinition.

Cette redéfinition de la politique alimentaire met en lumière les défaillances tant au niveau de l'organisation et de l'harmonisation des objectifs entre les différents niveaux du gouvernement qu'au niveau des stratégies pour créer des canaux de communication au sein des instances de gouvernement ainsi qu'entre celles-ci et les acteurs non gouvernementaux.

Ce processus permanent de révision de la politique alimentaire est, d'une part, le signe que l'approche de l'action publique est un outil d'analyse qui permet de lire les transformations auxquelles sont confrontées les politiques ; d'autre part, il permet de mettre en relief, particulièrement dans le cas de la politique alimentaire, la présence permanente de certains sujets d'intérêt public dans les discussions et les représentations de certains acteurs compte tenu de la tendance qu'ils ont à assembler les problèmes sociaux en vue de leur analyse. Ainsi, la reformulation de la politique représente une rupture de la continuité espérée (du déroulement) de la politique.

Ces deux caractéristiques ressortant de la révision de la politique alimentaire révèlent le conflit qui se développe dans les phases de la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est ce conflit qui nous a incitée à réfléchir sur le caractère simplificateur *versus* le caractère exponentiel des perceptions et des interprétations que les acteurs se font des problèmes publics.

1.2. Le pilotage de l'action publique

À travers l'opposition entre les instances du gouvernement local et celles du gouvernement national dans l'identification des problèmes publics, on revient sur le débat relatif à la pertinence de lire les problèmes sociaux dans une perspective globale (nationale) ou dans une perspective unitaire (locale). Les exemples empiriques du Limpopo et du KwaZulu-Natal ont montré la capacité parfois limitée du gouvernement national (sud-africain) à transmettre ses objectifs aux gouvernements provinciaux (KwaZulu-Natal). Dans le cas de l'Afrique du Sud, cette difficulté est alimentée dans un premier temps par le décalage de temps entre la construction de la politique *umbrella* de sécurité alimentaire et les politiques alimentaires provinciales conçues pour la plupart d'entre elles avant l'*Integrated Food Security Strategy (IFSS)*. Il en ressort également que la dynamique *multi-governance* est souvent confrontée à des problèmes d'harmonisation, d'agenda, de problématisation, d'alliances politiques et de politiques (alimentaires) développées par chaque niveau de gouvernement, le national et le provincial dans ce cas. Notre étude a constaté que la perception par le gouvernement national du problème d'insécurité alimentaire est, en général, en accord avec celle des provinces.

Cependant, les circonstances particulières et les enjeux socio-économiques locaux ainsi que la présence et l'activité de certains acteurs sont des éléments déterminants dans la mise en avant de certains facteurs spécifiques liés au problème d'insécurité alimentaire, comme on l'a montré dans le cas du KZN (facteur VIH/SIDA) et dans celui du Limpopo (facteur pénurie et difficulté d'accès, d'administration de l'eau). Or si ces éléments sont pris en compte par la politique *umbrella* nationale (IFSS), ils ne sont ni exposés ni traités de la même façon, ni avec la même urgence au niveau local. Les comportements à ces deux niveaux du gouvernement incitent à réfléchir sur les avantages et les inconvénients d'une dynamique de création de politiques formulées à différents niveaux de gouvernement.

Ainsi, dans le contexte des principes de gouvernance sur lesquels s'appuie l'Afrique du Sud, l'analyse de politiques comme celle de la sécurité alimentaire a mis en lumière deux observations majeures :

a) Le modèle du gouvernement sud-africain post-Apartheid a créé un code de *gouvernance* entre le gouvernement national et les gouvernements provinciaux pour définir des politiques publiques. Ce code est composé des éléments de « *co-operative government* » et des relations « *interdependent* » et « *interrelated* ». En ce qui concerne la politique alimentaire, le gouvernement national utilise ce code de manière plutôt éclectique. D'une part, il présente une politique *umbrella* qui, à l'origine, n'impose pas aux gouvernements provinciaux de l'adopter ce qui, d'après nos constats au Limpopo et au KZN, a retardé le processus d'appropriation par les provinces des objectifs alimentaires nationaux. D'autre part, les gouvernements provinciaux créent leurs propres référentiels dans la formulation de la politique alimentaire, lesquels sont en général ceux de la politique *umbrella*. Il en résulte à la fois une perte d'efficacité et une tendance à la convergence des actions.

b) Cependant, et ceci peut être considéré ici plutôt comme un avantage, la diversité des facteurs affectant ou altérant l'évolution de la sécurité alimentaire exposés de façon exponentielle par le KwaZulu-Natal et le Limpopo a obligé le gouvernement national à passer du code du « *co-operative government* » à celui des relations « *interdependent* » et « *interrelated* ». Évidemment, ce nouveau code de

gouvernance centrale, comme on l'a montré au cours de notre recherche, varie de province à province. D'après ce qu'on a constaté pendant la période du gouvernement de T. Mbeki, les affinités politiques ont constitué un facteur important pour tisser des relations entre ces deux niveaux du gouvernement (national et provincial) et faciliter l'harmonisation des politiques qui peuvent être formulées par les provinces de façon indépendante. Malgré cela, le code « *interrelated relations* » est utilisé presque exclusivement de façon verticale. La politique alimentaire, par exemple, cherche à harmoniser les objectifs entre l'IFSS et la politique alimentaire de chacune des provinces. Or, comme il n'existe pas de relation horizontale, donc interprovinciale, les principes de coopération et des « *interrelated relations* » restent essentiellement un modèle de codage vertical, ce qui se confirme avec les relations qu'entretient le gouvernement provincial avec les municipalités. Tandis que les relations entre le gouvernement central et les provinces se focalisent sur l'harmonisation de la définition des politiques publiques, les gouvernements provinciaux et les gouvernements locaux se servent des codes de « *co-operative government* » et des « *interrelated relations* » pour accomplir une autre phase des politiques publiques, à savoir la mise en œuvre. Précisons que ceci ne veut pas dire que les gouvernements locaux sont écartés du processus de formulation des politiques. Ils y participent, en effet, et développent même leurs propres dynamiques de réponse aux problèmes sociaux locaux en proposant des relations de coopération avec des acteurs locaux et en établissant des partenariats avec des acteurs exogènes. Le cas de Sekororo est un exemple de cette dynamique des alliances entre acteurs, comme on l'a vu dans le dernier chapitre de notre recherche.

À son tour, le gouvernement sud-africain se sert de ces codes pour construire et peu à peu affirmer son rôle central dans la gouvernance, en s'appuyant sur une dynamique de gouvernance multi-niveaux au sein du pays fondée sur la répartition d'attributions plus ou moins concrètes et de tâches partagées susceptibles de mettre en marche et de faire évoluer la dynamique de politiques publiques. Cette dynamique pose des problèmes car les relations verticales divisées en deux blocs séparés (national-provincial et provincial-local) supposent la confluence de canaux politiques et administratifs favorisant la

définition et la mise en œuvre des politiques, en général, et des politiques alimentaires, en particulier. Une politique alimentaire fondée sur la dimension intergouvernementale prônée par la constitution sud-africaine ne peut exister que si tous les secteurs concernés y sont associés par des mécanismes bien établis.

L'exemple de la politique alimentaire souligne que le processus de production de politiques publiques est essentiellement versatile et impose de mobiliser des acteurs et des stratégies sur plusieurs niveaux du gouvernement. Il est aussi révélateur des défaillances de l'État sud-africain confronté à l'organisation de la dynamique *multi-level governance*.

L'État est donc une pièce importante pour le développement du modèle *multi-level governance*, surtout quand il s'inscrit dans les initiatives d'ordre global (les *Millénium Development Goals* par exemple) et les politiques sectorielles (politiques agricoles) forgées par les instances internationales, ce qui nous amène à notre dernier point.

1.3. La *multi-level governance* : variable d'action publique ou référence d'intégration conceptuelle

La variable « conceptuelle internationale » conduit à s'interroger sur le rôle de l'approche « *multi-level governance* » dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. On se demandera ainsi si cette variable contribue à l'agissement de l'action sur les problèmes perçus ou si elle est plutôt une référence d'intégration conceptuelle (du cognitif).

Comme on l'a exposé dans la première partie de notre étude à travers l'exemple de l'évolution de la construction conceptuelle de la sécurité alimentaire après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les relations interétatiques se sont réorganisées sur la base des référentiels issus des instances internationales, particulièrement celle des Nations Unies. Puis, les organisations continentales et sous-régionales sont peu à peu devenues des acteurs majeurs pour les États dans la définition et la mise en œuvre des politiques.

Ce système à 3 acteurs et demi formé (1) par les organisations internationales, (2) par les États, (3) par les gouvernements provinciaux et (en

partie) locaux souligne la versatilité de la *multi-level governance*. De fait, ce modèle n'est pas sans défaut, notamment en ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de politiques si générales (au niveau conceptuel) et si globales (au niveau de la mise en œuvre), comme c'est le cas de la politique de sécurité alimentaire.

Ainsi, il importe de signaler que la dynamique *multi-governance* joue, au moins dans le cas de l'Afrique du Sud, un double rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Cette dynamique gouvernementale participe, dans un premier temps, à la reproduction de l'*effet noyau–dispersion*. La participation des organisations régionales (africaines le cas échéant) et internationales onusiennes directement concernées par les objectifs de sécurité alimentaire contribue à orienter l'attention des États dans cette direction, c'est-à-dire vers le *noyau* cible, soit dans le cas qui nous intéresse, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté ou la lutte contre le VIH/SIDA, selon le problème auquel chacun des acteurs s'intéresse. Dans un deuxième temps, la dynamique *multi-level governance* provoque un effet de *dispersion* car les compétences attribuées à chacun des niveaux de gouvernement détournent d'emblée l'attention des acteurs du *noyau* cible d'une politique. L'attention se relâche très facilement car de nouvelles politiques et problèmes publics se présentent et parfois se substituent à des politiques qui jusque-là étaient jugées comme prioritaires. Cet effet de *dispersion* s'accroît également par la mise en avant des nouvelles politiques ou par le retour des politiques qui avaient déjà été traitées et qui reviennent occuper une place dans l'agenda des autorités locales. Bien sûr, toute politique publique est exposée à des « péripéties » : circonstances aussi bien politiques, économiques, sociales, administratives que culturelles et même environnementales (climatiques) qui se produisent dans une société donnée et dans un territoire délimité administrativement. Ces circonstances modifient nécessairement la place de certaines politiques qui passent d'une attention prioritaire à une attention secondaire de la part des autorités provinciales et locales, en Afrique du Sud par exemple.

Il est évident que l'environnement, voire les circonstances dans lesquels s'inscrivent chacune des politiques provoque ces variations. En réalité, toute politique est exposée à être remplacée, reformulée ou encore mise en concurrence

avec d'autres politiques car le paradigme de *multi-level governance* incite à mettre en compétition un ensemble de politiques qui sont normalement perçues par certaines instances du niveau international (organisations régionales et organisations internationales) comme interdépendantes. Parfois, cette perception de l'interdépendance dans l'approche des politiques publiques est appropriée et interprétée presque de la même façon par les gouvernements nationaux qui envoient *grosso modo* le même message aux gouvernements locaux, donnant ainsi lieu à un montage de politiques apparemment liées mais dont la définition n'est pas toujours très bien établie, ce qui peut déboucher sur des confusions concernant le rôle et les attributions que chaque sphère du gouvernement est appelée à exécuter. On trouvera donc dans le processus de *multi-level governance* une possible phase d'« *effet de dispersion* » dans l'action publique (mise en œuvre) des politiques.

De plus, l'*effet de dispersion* est accentué par le réseau des acteurs/secteurs non gouvernementaux qui s'inscrivent et qui ont une influence dans un ou plusieurs domaines des politiques, comme on l'a montré dans le chapitre précédent. Les acteurs non gouvernementaux sont sensiblement confrontés aux mêmes problèmes d'harmonisation et de convergence autour du *noyau* cible pour établir la politique en question et mettre en évidence, au fur et à mesure de sa construction et de sa mise en œuvre, les besoins de coopération, d'interdépendance, de canaux de communication intersectoriels, inter-acteurs et intergouvernementaux, les moyens financiers, matériels et les ressources humaines nécessaires, pour ne citer que quelques difficultés qui se sont manifestées dans le cas de la politique alimentaire.

Bien qu'à première vue, l'effet de *dispersion* apparaisse comme un point de déséquilibre dans le processus de construction et de mise en œuvre des politiques, il incite paradoxalement les organisations régionales et internationales à prendre des initiatives pour tenter de rassembler les points en divergence. Les initiatives sous-régionales et internationales provoquent la même dynamique réactive de la part des gouvernements nationaux qui proposent aux gouvernements provinciaux une politique *umbrella* qui tente de guider et d'organiser leurs politiques alimentaires afin de limiter au maximum la divergence des politiques nationales *vis-à-vis* des dispositions et des attentes des instances internationales. En ce sens,

les MDGs sont un instrument important des Nations Unies pour orienter les agendas des gouvernements nationaux, tenter d'harmoniser et, d'une certaine manière, de leur imposer des objectifs perçus comme des attentes internationales visant à organiser au niveau mondial l'accès alimentaire

Au niveau national, ce processus est très semblable à ce qu'on vient d'évoquer. En disposant d'une politique *umbrella* pour ses gouvernements locaux, le gouvernement national cherche ainsi à s'affirmer dans son rôle d'acteur *guide* qui participe à l'organisation de la politique alimentaire au niveau national. En outre, cette politique *umbrella* cherche à instaurer une voie institutionnelle qui conduise les gouvernements locaux vers le noyau de convergence, donc d'harmonisation, des éléments fondamentaux, évitant ainsi un degré important de dispersion par rapport aux attentes du gouvernement national dans le domaine alimentaire.

La politique alimentaire est donc exposée à une constante redéfinition et réinterprétation, ce qui a pour effet de mettre en conflit les acteurs. Il existe une lutte entre eux aussi bien pour imposer leurs perceptions et interprétations du problème alimentaire que pour défendre la place de leur secteur d'appartenance au sein de cette politique. Dans cette lutte, tous les sujets, les acteurs et les secteurs qui sont normalement reliés au problème alimentaire apparaissent de manière intermittente dans la définition et la mise en œuvre de cette politique. Ainsi, on peut passer d'une conception de la sécurité alimentaire en termes de production alimentaire où les acteurs mis en avant seraient les petits et les grands agriculteurs à une vision qui relève plutôt du domaine commercial où les producteurs, les distributeurs et les chaînes commerciales s'affichent comme les secteurs qui dominent le champ alimentaire, soit au niveau local, soit au niveau national ou international. On peut aussi penser la sécurité alimentaire en termes d'accès inégal aux ressources où les acteurs clés ne sont plus les multinationales du secteur alimentaire mais des acteurs nationaux ou locaux qui gèrent le foncier et l'eau au niveau local (autorités traditionnelles et propriétaires de ces ressources par exemple). Ces visions peuvent, à un moment donné, coexister et créer un ensemble de circonstances qui déterminent l'environnement dans lequel s'inscrivent les étapes de redéfinition, de réinterprétation et de mise en œuvre de la politique

alimentaire. L'usage multiple de référents et l'action développée par les multiples acteurs dans la politique alimentaire sont fortement influencés par ces environnements socio-économiques et culturels à plusieurs niveaux, allant de l'espace communautaire jusqu'à l'espace international en passant par le national, le continental et le subrégional.

De la sorte, il règne un flottement généralisé sur ce que la notion même de sécurité alimentaire peut vouloir dire à des acteurs rendus perplexes par des situations localisées toujours problématiques. C'est ce flottement des représentations, des référentiels et des interprétations « du réel » qui conduit à la création d'espaces de négociation entre une diversité d'acteurs agissant à des niveaux multiples de gouvernement, et pour lequel une analyse par l'approche des politiques publiques serait très pertinente. Non seulement parce que cette analyse participe à la normalisation des conflits et des oppositions entre acteurs, mais aussi par la manière dont elle y participe. Elle offre en effet des outils qui contribuent à identifier et à mettre en place les pièces du puzzle « du réel », souvent en conflit, et permet ainsi de mieux saisir les enjeux des acteurs, pièce maîtresse pour tracer les contours d'un ordre social et politique qui se révèle toujours incertain.

Bibliographie

Ouvrages théoriques

- **Général**

Freddy, G., *Les prismes*, PUF, Paris, 1984.

Holton, Gerald, *Thematic Origins of Scientific Thought : Kepler to Einstein*, Harvard University Press, USA, 1988. (Revised Edition).

Keucheyan, Razmig, « L'imagination constructiviste. Une enquête au centre de sociologie de l'innovation », *L'année sociologique*, 2008, vol. 58, n° 2, pp. 409-434.

Malthus, Thomas-Robert, *Essai sur le principe de la population*, Institut d'études démographiques, Paris, 1980.

Peng, When-shien, "A critique of Fred W. Riggs' Ecology of Public Administration", *International Public Management Review*, Vol. 9, n° 1, 2008, pp. 213-223.

Riggs, Fred W., *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1964.

Rémon, Marcel, *ONG et acteurs locaux : l'ultime alternative ? Les limites du modèle participatif au Sud et la concurrence des ONG dans le Nord*, Presses Universitaires de Namur, Namur, 2009.

Sen, Amartya, *Research for Action: Hunger and Entitlements*, WIDER-United Nations University, Finland, 1987.

- **Méthodologie de l'enquête**

Blanchet, Alain et Gotman, Anne, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Ed. Nathan, Paris, 1992.

Bongrand, Philippe et Laborier, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n° 1, février 2005, pp. 7-111.

Rihoux, Benoît, « Retourner à la méthode comparative pour aller de l'avant », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11 (1), 2004, pp. 7-9.

Sartori, Giovanni, « Bien comparer, mal comparer », *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 1 (1), 1994, pp. 142-164.

Ouvrages théoriques sur les politiques publiques

CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan, Collection, logiques politiques, Paris 1993.

Faure, Alain, Pollet, Gilles et Warin, Philippe (dirs.), *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995.

Grawitz, Madeleine et Leca, Jean (dir.), *Traité de science politique : Les politiques publiques*, Vol. 4, PUF, Paris, 1985.

J. G. Padioleau, *L'État au concret*, PUF, Paris, 1982.

Jobert, Bruno et Muller, Pierre, *L'État en action : Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987.

Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R., *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, University Chicago Press, Chicago, 2005.

Kübler, Daniel et De Maillard, Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2009.

Laborier, Pascale, *Historicité et sociologie de l'action publique*, PUF, Paris, 2003.

Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2009.

Mény, Yves et Thoenig, J.C, *Politiques publiques*, PUF , Paris, 1989.

Muller, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action », *Revue française de science politique*, vol. 50 n° 2, avril, 2000, pp. 189-2007.

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 1989.

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2000. (4^e édition).

Muller, Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, Paris, 2003. (5^e édition).

Pollet, Gilles, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques : essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in : *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), L'Harmattan, Paris, 1995.

Sabatier, Paul A, *Theories of the policy process*, Boulder (Colo.), Westview Press, Collection Theoretical lenses on public policies, 1999.

Thoenig, Jean Claude, « Les politiques publiques », in : *Traité de science politique : Les politiques publiques*, Madeleine Grawitz et Jean Leca, PUF, Paris, Vol.4, 1985, pp. 1-60.

Sur le gouvernement et le *multi-level government*

• Général

Bache, Ian and Flinders, Matthew (eds.), *Multi-level governance*, Oxford University Press, New York, 2005.

Bache, Ian and Flinders, Matthew, “Themes and Issues in Multi-level Governance”, in: *Multi-level governance*, Ian Bache and Matthew Flinders (eds.), Oxford University Press, New York, 2005, pp. 1-11.

Marks, Gary and Hooghe, Liebest, “Contrasting Visions of Multi-level Governance”, in: *Multi-level Governance*, I. Bache and M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University press; New York, 2004, pp. 15-30.

Petiteville, Franck et Smith, Andy, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol., 56, n° 3, juin 2006, pp. 357-366.

• Régional et local (Union européenne et Afrique)

Fouilleux, Eve, *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*, L'Harmattan, Paris, Budapest, Torino, 2003.

Le Galès, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 1, n° 1, 1995, pp. 57-95.

Leach, Steave, *et al*, *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Macmillan, London, 1994.

Oluwo, Dele, and Sako, Soumana (eds.), *Better Governance and Public Policy. Capacity Building and Democratic Renewal in Africa*, Kumarian Press, Bloomfield, USA, 2002.

Smith, Andy, *Le gouvernement de l'Union Européenne : une sociologie politique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2004.

Sur le gouvernement et le *multi-level governance* en Afrique du Sud

• **Gouvernement national**

Askvik, Steinar & Bak, Nelleke (edits), *Trust in Public Institutions in South Africa*, Ashgate, Aldershot, 2005.

Cumin, David, *Unité et division de l'Afrique du Sud : L'interdépendance par la constitution*, L'Harmattan, Collection : «Interdépendance africaine : Etudes africaines », Paris, 2003.

Darbon, Dominique (dir.), *L'après Mandela. Enjeux sud-africain et régionaux*, Karthala, Paris-Talence, 1999.

Darbon, Dominique, « La « fin du commencement » ?, in : *Sortir de l'apartheid*, Denis-Constant Martin (dir.), Editions Complexe, Bruxelles, 1992, pp. 31-80.

Darbon, Dominique, « Une société en travail. Réinventer le passé en Afrique du Sud », in : *L'après Mandela. Enjeux sud-africains et régionaux*, Dominique Darbon (dir.), Karthala, Paris-Talence, 1999.

Guyot, Sylvan, *Rivages zoulous. L'environnement au service du politique en Afrique du Sud*, IRD-Karthala, 2006.

Tapscott, Chris, « Les relations intergouvernementales dans la nouvelle Afrique du Sud », *Revue française d'administration publique*, janvier-mars, 1998, n° 85, pp. 35-44.

Venter, Albert and Landsberg, Chris, *Government and Politics in the New South Africa*, Van Schaik Publishers, Pretoria, 2006. (Third Edition).

• **Gouvernement provincial**

Khosa, Meshack and Muthien, Yvonne (eds.), *Regionalism in the New South Africa*, Ashgate, Durban-Pretoria, 1998.

Mphaisha, Chisepo J.J., "Trust Relations in the National Council of Provinces", in: *Trust in Public Institutions in South Africa*, Steinar Askvik and Nelleke Bak (eds.), Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 57-69.

Muthien, Yvonne and Khosa, Meshack, "Demarcating the New Provinces : A Critical Reflection on the Process", in : *Regionalism in the New South Africa*, Meshack Khosa and Yvonne Muthien (eds.), Ashgate, Durban-Pretoria, 1998.

Philippe, Xavier, « La répartition des compétences entre l'État central, l'État provincial et les municipalités : structures politiques ou administratives ? », *Revue française d'administration publique*. Janvier-mars 1998 ; n° 85, pp. 15-33.

Porteilla, Raphaël, « Le processus de recomposition de l'État sud-africain et l'empreinte des bantoustans », *Hérodote (La nouvelle Afrique du Sud)*, 3^e et 4^e trimestres, 1996, n° 82/83, pp. 79-112.

Porteilla, Raphaël, *Le nouvel État Sud-Africain : Des Bantoustans aux Provinces, 1848-1997*, L'Harmattan, Paris, 1998.

- **Gouvernement local**

Ballard, Harry H., *Effective Decision-Making within a large local authority*, Dissertation presented for the degree of Doctor of Philosophy (Public and Development Management) at University of Stellenbosch, Stellenbosch, SA, 1994.

Crouzel, Ivan, *Les municipalités en Afrique du Sud : une autonomisation à la polarisation variable*, CERISciences Po, Collec. Les études du CERIS, n° 93, avril 2003.

Geyer, Yvette, *How Local Government Works*, Handbook Series for Community-Based Organisations-IDASA, Pretoria, 2007.

Documents et rapports du gouvernement national sud-africain

- **Général**

ANC, *ANC Today*. [Disponible en ligne : <www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/>]

Documents of government, Pretoria, 1997. [Disponible en ligne : <<http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#1.3>>]

National Development and Planning Commission, *Draft Green Paper on Development and Planning*, Development and Planning Commission. Doc DPC 4/99. Pretoria, 22 april, 1999. [Disponible en ligne : <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=68918>>]

Portal of South African Government, 2008.

[Disponible en ligne : <<http://www.info.gov.za/aboutsa/landpeople.htm#KZN>>]

President's Minute, South Africa, July 2009.

[Disponible en ligne : <<http://www.info.gov.za/aboutgovt/contacts/minute.pdf>>]

Republic of South Africa, *Constitution of the Republic of South Africa*, 1996.

Stats SA, *Measuring Poverty in South Africa*, 2000.

The Mbeki Page, *State of the nation*, 2006.

[Disponible en ligne: <www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/>]

- **Sécurité alimentaire**

Department of Agriculture, *Integrated Food Security and Nutrition Programme*, Pretoria, 2004.

Department of Agriculture, *Integrated Food Security and Nutrition Task Team (IFSNTT)*, Pretoria, 2006.

Department of Agriculture, *Integrated Food Security Strategy for South Africa*, Pretoria, 2002.

- **Agriculture et réforme foncière**

Department of Land Affairs, *Green Paper on South African land policy*, Pretoria, 1996.

Department of Land Affairs, *Reconstruction and Development Programme White Paper*, 1994.

Department of Land Affairs, *The Integrated Sustainable Rural Development Strategy*, 1999.

Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, Pretoria, 2006. (Third edition).

Department of Land Affairs, *White Paper on South African Land Policy*, 1997.

- **Santé**

Department of Health, *Report National VIH and Syphilis Prevalence Survey South Africa 2006*, DoH, South Africa, 2007.

Documents et rapports du gouvernement provincial du Limpopo

- **Général**

Government of Limpopo, 2007. [Disponible en ligne : <http://www.limpopo.gov.za/about_otp/images/limpopo_map.jpg>]

Government of Limpopo-Maruleng Municipality. *Statistiques*. [Disponible en ligne : <<http://www.maruleng.gov.za/index.php?page=demographics>>]

Limpopo Department of Agriculture, *Goals and Objectifs, 2008*. [Disponible en ligne : <http://www.lda.gov.za/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=58>]

Limpopo Provincial Government, *Growth and Development Strategy, 2004-2014*, Limpopo, South Africa, 2004.

Limpopo Provincial Government, *Growth and Development Strategy, 2004-2014*, Limpopo, South Africa, 2005.

Limpopo Provincial Government-Department of Agriculture. *Strategic Plan 2005-2006*. Limpopo 2005.

- **Agriculture et sécurité alimentaire**

Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Speech 2005-2006: Food Security for All, Vote 4*. DoA-Limpopo Province, 2005

Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Speech 2005-2006: Food Security for All, Vote 4*, DoA-Limpopo, 2006.

Department of Agriculture-Limpopo Provincial Government, *Budget Vote 2007/08*, Limpopo, 2007.

Municipality of Maruleng, Limpopo, *Draft IDP Review 2008/11*. [Disponible en ligne : <<http://www.maruleng.gov.za/docs/IDP%20REVIEW%202008-2011.pdf>>]

Documents et rapports du gouvernement provincial du KwaZulu-Natal

- **Général**

Department of Agricultural and Environmental Affairs, *Structure and organisation*, DAEA-KZN. [Disponible en ligne : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Services/tabid/69/Default.aspx>>]

Department of Economic Development and Tourism-KZN, *Employment and Unemployment per Province*. [Disponible en ligne : <<http://www.kznded.gov.za/EconomicStatistics/EconomicData/Employment/tabid/338/Default.aspx>>]

DPLG-KZN, *Roles and Responsibilities and Interaction between Provincial Government Departments and the Local Government Sphere : A Position Paper*, Pietermaritzburg, May 2005.

Government of the Province of KwaZulu-Natal, *State of the Province, 2006*, KwaZulu-Natal, 2006. [Disponible en ligne : <http://www.kwazulunatal.gov.za/bhambatha/State_Province_Address/State_Province_Address.pdf>]

- **Agriculture et sécurité alimentaire**

DAEA, *KZN Empowerment for Food Security Programme*, DAEA-KZN, 2009. [Disponible en ligne : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Services/InvestmentsPartnershipsInterGovCooperation/KZNEmpowermentforFoodSecurityProgramme/tabid/426/Default.aspx>>]

DAEA-KZN, *KZN Agriculture, Environmental Affairs and Rural Development, 2009*. [Disponible en ligne : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/portal/Home/tabid/56/Default.aspx>>]

DAEA-KZN, *Siyavuna Strategic Plan. KZN, 2004-2009*, DAEA-KZN, 2005. [Disponible en ligne : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/dae/index>>]

KwaZulu-Natal-Department of Agriculture and Environmental Affairs, *Departmental Strategic Plan, 2004-2009*. [Disponible en ligne : <<http://agriculture.kzntl.gov.za/dae/index>>]

- **Santé**

KwaZulu-Natal Department of Health, *Strategic Plan 2005-2009/10*. [Disponible en ligne : <<http://www.kznhealth.gov.za/strat/2005.pdf>>]

Ouvrages sur l'(in) sécurité alimentaire

- **Généralistes**

Action contre la faim. *Géopolitique de la faim : Faim et responsabilités*, PUF-Action contre la faim ; Paris, 2004.

Bourgeois, Lucien, *Politiques agricoles*, Dominos–Flammarion, France, 1993.

Brunel, Sylvie, *Famines et politiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002.

Choncol, Jacques, « Un débat de premier plan », in : *Défis du Sud*, Edition spéciale, *(In)sécurité ou souveraineté alimentaire ?*, n° 48, Bimestriel. Octobre 2001, pp. 5-6.

Fouilleux, Eve, « À propos de crises mondiales...Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles alimentaires ? », *Revue française de science politique*, Vol. 59, n° 4, août 2009, pp. 757-782.

Gillespie, Stuart (edit.), *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, IFPRI. Washington, D.C., 2003.

Gillespie, Stuart, AIDS, "Poverty, and Hunger: An Overview", in : *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003.

Golay, Christophe et Way, Sally-Anne, « Le droit à l'alimentation », in : *Géopolitique de la faim : Faim et responsabilités*, Action contre la faim, PUF-Action contre la faim, Paris, 2004, pp. 227-243.

Loevinsohn, M.E. and Gillespie, S., *HIV/AIDS, food security and rural livelihoods: Understanding and responding*, RENEWAL Working Papers n° 2/IFPRI Discussion Paper n° 157. Washington, D.C. : IFPRI, 2003.

Maïga, Mahamadou, *Pour la survie de l'ONU : alimentation et agriculture face à la mondialisation : lettre ouverte à ses utilisateurs*, L'Harmattan, Paris, 2003.

Minvielle, Jean-Paul, « Sécurité alimentaire et sécurité humaine : Convergence et complémentarité des approches », in : *La sécurité alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses*, Nicole Stäuble Tercier et Beat Sottas (éds.), Karthala, Paris, 2000, pp. 49-63.

Piguet, François, « Le concept de la sécurité alimentaire », in : *La sécurité alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses*, Stäuble Tercier, Nicole et Sottas, Beat (éds.), Karthala, Paris, 2000, pp. 41-47.

Rosegrant, Mark W., Cline, Sarah A., *et al.*, “Looking Ahead. Long Term Prospects for Africa’s Agricultural Development and Food Security, 2020”, in : *Discussion Paper International Food Policy Research Institute*, n° 41. August 2005.

Schweigman, Caspar, « La sécurité alimentaire : Opportunité et responsabilité ou l’illusion de l’acteur exclusif ». (Article présenté à l’occasion de la cérémonie organisé par l’Université de Groningen), *CDS Research Report*, 19/a, novembre 2003.

Stäuble Tercier, Nicole et Sottas, Beat (édits.), *La sécurité alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses*, Karthala, Paris, 2000.

Stäuble Tercier, Nicole et Sottas, Beat, « Dilemmes alimentaires : constats et controverses », in : *La sécurité alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses*, Stäuble Tercier, Nicole et Sottas, Beat (eds), Karthala, Paris, 2000. pp. 7-13.

Timmer, C. Peter., Falcon, Walter P. et Scott R. Pearson, *Analyse de la politique alimentaire*, Economica, Paris, 1986.

Ziegler, Jean, *Le droit à l’alimentation*, Mille et Une Nuit, s/l, s/a.

Dans les espaces régionaux et sous-régionaux

- **Asie et Amérique Latine**

Auroi, Claude et Maurer, Jean-Luc (direc.), *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine*, PUF-IUED-Institut Universitaire de hautes études internationales, Paris, 1998.

Espinosa Cortés, Luz María (edit.), *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*, Plaza y Valdés-Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, México, 1999.

Maurer, Jean-Luc, « La déesse du riz et la « révolution verte » à Java : modernisation et développement d’une grande tradition paysanne », in : *Tradition et modernisation des économies rurales : Asie-Afrique-Amérique Latine*, Claude Auroi et Jean-Luc Maurer (dir). PUF-IUED-Institut Universitaire de hautes études internationales, Paris, 1998, pp. 119-150.

Suárez, Blanca & Pérez-Gil, Fernando, “La modernización del campo y la alimentación: un recuento de los últimos años, 1982-1993” in : *Sector agropecuario y alternativas comunitarias de seguridad alimentaria y nutrición en México*, Luz María Espinosa Cortés (edit.), Plaza y Valdés-Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, México, 1999, pp. 61-103.

- **Afrique**

Azoulay, Gérard, *La sécurité alimentaire en Afrique*, Karthala, Paris, 1993.

Boulangier, Paul-Marie, Michiels, Denis et De Jaegher, Christophe, *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire : l'expérience AEDES en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2004.

Griffon, M., Henry, P. et Lemelle, J.-P., *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique : Méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*, Ministère de la coopération et du développement. Col. Méthodologie, Paris, 1991.

Griffon, Michel, « Révolution verte, Révolution doublement verte. Quelles technologies, quelles institutions et quelle recherche pour les agricultures de l'avenir ? », *Mondes en Développement (La question alimentaire et agricole au début du 21^{ème} siècle)*, n° 117, 2002 (1), pp. 39-44.

International Food Policy Research Institute, *Decentralization, agricultural services and determinants of input use in Nigeria*. [Disponible en ligne: <<http://www.ifpri.org/resources>>]

Nubukpo, Kako, *L'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne : le rôle des incertitudes*, L'Harmattan, Paris, 2000.

Senahoun, Jean, *Programme d'ajustement structurel, sécurité alimentaire et durabilité agricole. Une approche d'analyse intégrée appliquée au Bénin*, Éd. Peter Lang, Collection Development Economic and Policy, Frankfurt, 2001.

- **Afrique Australe**

Alumira, Jane and Rusike, Joseph, « The Green Revolution in Zimbabwe », in : *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*. Vol. 2, n° 1, 2005, pp.50-66.

Berumen Colin, Noemi Paulina, *Comunidad de Desarrollo para África Austral (SADC) : límites y alcances de una organización regional intergubernamental*, Mémoire de Licence, FCPyS, México D.F., 2001.

Berumen Colin, Noemi Paulina, *La Comunidad de Desarrollo para África Austral (SADC) frente al problema de la inseguridad alimentaria: el caso de Zimbabwe*, Mémoire de Master, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México D.F., 2003.

Bijlmakers, Leon A., et al., *Health and Structural Adjustment in Rural and Urban Zimbabwe*, Nordiska Afrikainstitutet, The Scandinavian Institute of African Studies. Research Report n° 101, Motala, Swede, 1996.

Bijlmakers, Leon A., *et al.*, *Socioeconomic Strees, Health and Child Nutritional Status in Zimbabwe at the time of Economic Structural Adjustment. A three longitudinal study*, Nordiska Afrikainstitutet, The Scandinavian Institute of African Studies. Research Report n° 101, Motala, Swede, 1998.

Bijlmakers, Leon A., *Structural adjustment : Source of structural adversity. Socio-economic stress, health and child nutritional status in Zimbabwe*, African Studies Centre, Research Report n° 69/2003, Leiden, 2003.

Drimie, Scott and Mullins, Dan, “Mainstreaming HIV and AIDS into Livelihoods and Food Security Programs: The experience of CARE Malawi”, in : *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003.

International Food Policy Research Institute, *Economic losses and poverty effects of droughts and floods in Malawi*. [Disponible en ligne: <<http://www.ifpri.org/resources>>]

SARPN, *Look, listen and learn: promoting the use of CSOs' evidence in policies for food security: An action research project in Southern Africa*, South Africa, may 2005. [Disponible en ligne : <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001239/Look_listen_learnConcept_May2005.pdf>]

Senefeld, Shannon and Polsky, Ken, “Chronically Ill Households, Food Security, and Coping Strategies in Rural Zimbabwe”, in: *AID S, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003.

- **Afrique du Sud**

“Conference on VIH/SIDA and Food Nutrition Security. Durban, South Africa; April 14-16, 2005”, in: *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003.

Kruger, Erna (prepared by), *Review of the Current Status of Food Security*, LIMA Rural Development Foundation, s/l, 2007.

Misselhorn, Alison, *Dietetics and Human Nutrition*, MSc dissertation, UKZN, Pietermaritzburg, 2006. (Unpublished).

“WHO Consultation on Nutrition and HIV/AIDS in Africa: Durban, South Africa, April 10-13, 2005”, in: *AIDS, Poverty, and Hunger: Challenges and Responses*, Stuart Gillespie (edit.), IFPRI. Washington, D.C., 2003.

Ouvrages sur la propriété foncière et l'agriculture

- **Général**

Amara, Amin, Samir (dir.), *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle : l'avenir des sociétés paysannes et la reconstruction du front uni des travailleurs*, Ed. Les Indes Savantes, Paris, 2005.

- **Afrique**

Aït Amara, Hamid et Founou-Tchuigoua, Bernard (dirs.), *L'Agriculture africaine en crise dans ses rapports avec l'État, l'industrialisation et la paysannerie*, L'Harmattan, Paris, 1989.

Aliber, Michael and Mokoena, Reuben, *Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa: The Interaction between the Land Redistribution Programme and the Land Market in South Africa: A Perspective on the Willing-buyer/Willing-seller approach*, PLAAS-School of Government, University of the Western Cape, Cape Town, South Africa, 2002.

Ben Hammouda, Hakim et Kassé, Moustapha (éds.), *Repenser Bretton Woods : Réponses africaines*, CODESRIA-Karthala, Paris, 2002.

Chikakula, Miti, *COMESA: Maize Marketing and Trade Policies in Southern Africa Toward defining Appropriate and Mutually Supportive Roles for the Public and Private Sectors*, s/d. [Disponible en ligne :

<http://www.aec.msu.edu/maizemarket/Session_6_Response_from_COMESA_Miti.pdf>]

Lavigne Delville, Philippe ; Traoré, Samba ; et Toulmin, Camilla, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest : dynamiques foncières et interventions publiques*, Karthala, Saint-Louis, Université de Recherche et développement, Paris, 2000.

Mafeje, Archie, *The Agrarian Question, Access to Land, and Peasant Responses in Sub-Saharan Africa*, United Nations-Research Institute for Social Development. Genève, Paper n° 6, 2003.

Moyo, Sam, « La nouvelle question paysanne au Zimbabwe et en Afrique du Sud », in : *Les luttes paysannes et ouvrières face aux défis du XXI^e siècle : l'avenir des sociétés paysannes et la reconstruction du front uni des travailleurs*, Amin, Samir (dir.), Les Indes Savantes, Paris, 2005, pp. 109-177.

Nesavumi, A.E, and Oni, S.A, *et al.* (edit.), *Agriculture as the Cornerstone of the Economy of the Limpopo Province*, University of Venda for Science and Technology and Limpopo Department of Agriculture; Limpopo, RSA, 2003.

Rosegrant, Mark W., Cline, Sarah A., *et al*, *Looking Ahead. Long Term Prospects for Africa's Agricultural Development and Food Security*, International Food Policy Research Institute. 2020 Discussion Paper 41, August 2005.

- **Afrique du Sud**

Andrew, Nancy, "Land Reform & the Rikindling of Land Conflicts in South Africa. Rural Women's Access to Land", in : *Conflicts over Land & Water in Africa*, Bill Derman, Rie Odgaard, & Espen Sjaastad (edit), James Currey Ltd-Michigan State University Press-University of KwaZulu-Natal Press, Oxford-Michigan-KwaZulu-Natal, 2007, pp. 138-157.

Andrew, Nancy, *Réforme agraire et dynamiques sociales du conflit foncier dans les campagnes sud-africaines*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur, Université René Descartes-Paris 5-Faculté des Sciences Humaines et Sociales, juin 2005.

Bernstein, Ann, *Land Reform in South Africa: A 21st Century Perspective*, The Centre for Development and Enterprise, Johannesburg, South Africa, 2005.

Byron, Wilfred Noel, *Proposal for the establishment of a "Needs-based"*, Department of Agricultural Resources for Rural Communities at Maake Technical College, 2006. [Unpublished].

Coopération Technique Belge de l'Administration de la Coopération au Développement, *Accélération du processus de restitution des terres*. [Disponible en ligne : <<http://www.btcctb.org/showpage.asp?iPageID=2>>]

Cousins, Ben (ed), *Land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*, PLAAS, University of the Western Cape/National Land Committee; Cape Town/Johannesburg, 2000.

Cousins, Ben, Cousins, Tessa, Hornby, Donna, *et al*, *Will formalising property rights reduce poverty in South Africa's 'second economy'? Questioning the mythologies of Hernando de Soto*, Policy Brief, n° 18. PLAAS, Cape Tow, South Africa, 2005.

De Villiers, J F., Gumede, S A., Khubone, F Z., *et al.*, *KZN Department of Agriculture and Environmental Affairs. South Region Agriculture, Farming Systems Research. Progress Report 2005*. KZN Agri Report N/A/2006/10.

De Wet, Chris, "Land Reform in South Africa : A vehicle for justice and reconciliation, or a source of further inequality and conflict ?", *Development Southern Africa* ; n° 14, Vol. 3 [Disponible en ligne:

<http://pdfserve.informaworld.com/955430_731271386_790973058.pdf>]

Greenberg, Stephen (edit), "Land Reform in South Africa", *Development Update* : Vol.4, n° 2, July 2003, Johannesburg, South Africa, 2003.

Hall, Ruth, *Land and Agrarian Reform in South Africa: A Status Report 2004*, Research Report n° 20, Norwegian Centre for Human Rights-NORAGRIC-PLAAS, Cape Town, South Africa, 2004.

Jacobs, P., Lahiff, E. and Hall R., *Land Redistribution, Evaluating Land and Agrarian Reform in South Africa*, PLAAS, Western Cape, South Africa, 2003.

Machau, G.R.A, "Horticulture in the Limpopo Province", in : *Agriculture as the Cornerstone of the Economy of the Limpopo Province*, A.E, Nesavumi *et al*, University of Venda for Science and Technology and Limpopo Department of Agriculture; Limpopo, RSA, 2003.

Ntsebeza, Lungisile and Hall, Ruth (edit), *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*, HSRC Press, Cape Town, South Africa, 2007.

Vircoulon, Thierry, « Les questions de la terre dans la nouvelle Afrique du Sud », *Hérodote (Tragédies Africaines)*, n° 111, 4^e trimestre, 2003, pp. 99-115.

Wegerif, Marc, *A critical appraisal of South Africa's Market-based Land Reform Policy: The case of the Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD). Programme in Limpopo*, Research Report n° 19, PLAAS-School of Government-University of the Western Cape, South Africa, 2004.

World Bank, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*, World Bank-Oxford University Press, Washington, D.C., 2003.

Documents sur la gestion de l'eau

- **Général**

Barreteau, Olivier, Etienne, Michel, Le Pagen, Christophe and Perez, Pascal (eds.), *Journal of Theory, Practice and Research on Simulation*; n/1, 2006.

Breton, Jean Marie (direc.), *Gestion des ressources en eau et développement local durable (Caraïbe, Amérique Latine-Océan Indien, Karthala-Crejeta, Paris-Pointe-à-Pitre, 2008)*.

Derman, Bill, Odgaard, Rie & Sjaastad, Espen (edit.), *Conflicts over Land & Water in Africa*, James Currey Ltd- Michigan State University Press-University of KwaZulu-Natal Press, Oxford-Michigan-KwaZulu-Natal, 2007.

IWMI, *Strategic Plan 2009-2013*. [Disponible en ligne : <http://translate.google.fr/translate?hl=fr&sl=en&tl=fr&u=http%3A%2F%2Fwww.iwmi.cgiar.org%2F>]

Lankford, Bruce, & Watson, Drennan, “Exploring metaphor in natural resource gaming: insights from River Basin Game, in: *Journal of Theory, Practice and Research on Simulation*/, Barreteau, Olivier, Etienne, Michel, Le Pagen, Christophe and Perez, Pascal (edts), n/l, 2006.

- **Afrique du Sud**

Aston, John J, *Conceptual Overview of the Olifants River Basin's Groundwater, South Africa*, IWMI-AWIRU, University of Pretoria, South Africa, 2000. [Disponible en ligne : http://www.iwmi.cgiar.org/assessment/files_new/research_projects/River_Basin_Development_and_Management/ConceptualOverview.pdf]

Botha, Marius, “Design and implementation of Capacity Development Strategies. A South African case study”, in: *Workshop Proceedings on Design and Implementation of Capacity Development Strategies: Final Report, FAO-IPTRID*; FAO, Beijing, 2005 Series: International Programme for Technology and Research in Irrigation. [Disponible en ligne : <http://www.fao.org/docrep/009/a0415e/A0415E09.htm#ch9>]

Koppen (van), Barbara, “Redressing inequities of the past from historical perspective: The case of the Olifants Basin, South Africa”, IWMI, 2007. Revised Paper. Originally presented at the symposium *HELP in Action: Local Solutions to Global Water Problems –Lessons from the South*; Johannesburg, 4-9 November 2007.

Ntsheme, Osten P, *A survey of the current onfarm agricultural land and water management practices in the olifants catchment: A case of the quaternary catchment B72A*, Master thesis submitted in partial fulfilment of the award of Master Science degree in Water Resources Engineering and Management, University of Zimbabwe, Faculty of Engineering-Department of civil Engineering, June 2005.

Ouvrages et rapports des organisations internationales

- **-Présentés par organisme-**

African Development Bank, *Gender, Poverty and Environmental Indicators on African Countries 2006*, Statistics Division-Development Research Department-AFDB, 2006.

Banque Mondiale, *Indicateurs de développement dans le monde*, 2004.

Commission des droits de l'Homme, *Rapport de la trentième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome, 20-23 novembre 2004. [Disponible en ligne : <<http://www.aidh.org/alimentation/images/Directives.pdf>>]

Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Le droit à l'alimentation : Résolution de la Commission des droits de l'homme 2002/25*, 9^e séance, 22 avril 2002. [Disponible en ligne : <<http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/E.CN.4.RES.2002.25.Fr?Opendocument>>]

Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Le droit à un logement suffisant* (art. 11, par. 1 du Pacte : 13/12/91 CESCR Observation générale 4).

International Food Policy Research Institute, *Climate Change and Hunger*. [Disponible en ligne : <<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Food Policy Research Institute, *Decentralization, agricultural services and determinants of input use in Nigeria*. [Disponible en ligne : <<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Food Policy Research Institute, *Economic losses and poverty effects of droughts and floods in Malawi*. [Disponible en ligne : <<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Food Policy Research Institute, *Global Hunger Index*. [Disponible en ligne : <<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Food Policy Research Institute, *Recent food prices movements*. [Disponible en ligne : <<http://www.ifpri.org/resources>>]

ONU, *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, adoptée par l'Assemblée Générale dans sa Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948 [Disponible en ligne : <http://lp19.free.fr/pdf/REFERENCES/dts_homme.pdf>]

ONU, *Millennium Development Goals Report 2009*, ONU, 2009. [Disponible en ligne : <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2009_ENG.pdf>]

PAM, *Rapport annuel 2009*. [Disponible en ligne : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp204650.pdf>]

PNUD, *Human Development Report. La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, PNUD, 2007/2008.

PNUD, *L'Afrique et les Objectifs du Millénaire pour le développement*, ECONOMICA, Paris, 2005.

PNUD, *Les Objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, PNUD, 2003.

PNUD, *Portrait du Programme des Nations Unies pour le développement : 1950-1985*, PNUD, New York, 1985.

PNUD, *Rapport annuel du développement par pays*. [Disponible en ligne : <http://www.undp.org/>]

PNUD, *Report 2005*. [Disponible en ligne : <<http://www.sarpn.org.za/RegionalViews/southAfrica.php>>]

PNUD, *Tenir les promesses: Rapport annuel 2009*. [Disponible en ligne : <http://www.undp.org/french/publications/annualreport2009/pdf/FR_FINAL.pdf>]

Southern African Regional Poverty Network, *Poverty indicators*, Pretoria, 2005. [Disponible en ligne : <<http://www.sarpn.org.za/RegionalViews/southAfrica.php>>]

Système mondial d'information et alerte rapide (SMIAR), *Perspectives de récoltes et situation alimentaire* [rapports du 2007 à 2009]. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/giews/french/cpfs/index.htm#2009>>].

World Bank, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*, World Bank-Oxford University Press, Washington, DC, 2003.

World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington D.C., 1986.

World Bank, *World Development Indicators 2006*.

World Health Organisation, “Diet, nutrition, and the prevention of chronic diseases: Report of a WHO Study Group”, *WHO-Technical Report Series*, n° 797, Geneva, 1990.

World Health Organisation-UNAIDS, *Country profile on VIH and AIDS*, 2008. [Disponible en ligne : <http://apps.who.int/globalatlas/predefinedReports/EFS2008/short/EFSCountryProfiles2008_ZA.pdf>]

World Vision, “Visioning framework and guide”, *World Vision International*, 2002. [Disponible en ligne : <<http://www.wvi.org/wvi/home.htm>>]

Documents et rapports de la FAO

Division statistique de la FAO, *Statistiques de sécurité alimentaire*, 30 juin, 2005.

FAO, « La faim face à la crise », *Perspectives Economiques et Sociales*. Septembre 2009. Série : Synthèses 6. [Disponible en ligne : <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak541f/ak541f00.pdf>>]

FAO, « La situation d’insécurité alimentaire dans le monde », *Rapport du Sommet mondial de l’alimentation 1996*. [Disponible en ligne : <http://www.fao.org/wfs/index_en.htm>]

FAO, « Les leçons de la révolution verte : vers une nouvelle révolution verte », *FAO-Document d’information technique*, Rome, 1996. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>>]

FAO, « Une déclaration du forum des ONG », *Sommet mondial de l’alimentation, (Adressée au Sommet mondial de l’alimentation)* », Rome, 1996.

FAO, *Guide des archives des organisations internationales*. [Disponible en ligne : <http://www.unesco.org/archives/sio/Eng/presentation_print.php?idOrg=1011>]

FAO, *L’Etat de l’insécurité alimentaire dans le monde 2006*, Rome 2006.

FAO, *L’état de l’insécurité alimentaire dans le monde 2009 : Crises économiques, répercussions et enseignements*. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/012/i0876f/i0876f00.htm>>]

FAO, *L’état de l’insécurité alimentaire dans le monde 2009*. [Disponible en ligne : <http://www.fao.org/index_fr.htm>]

FAO, *L'insécurité alimentaire dans le monde 2006 : Eradiquer la faim dans le monde : bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 2006.

FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, n° 1, Avril 2006. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/009/j7511f/j7511f00.htm>>]

FAO, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire*, n° 2, juillet 2006.

FAO, Rapport de la trentième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 20-23 novembre 2004. [Disponible en ligne : <<http://www.aidh.org/alimentation/images/Directives.pdf>>]

FAO, *Report of the World Food Conference*, FAO, Rome 5-16 November 1974.

FAO, *Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, Rome, 2001.

FAO, *Sommet Mondial de l'Alimentation. Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire*, Rome, 1996.

FAO, *Special Programme for Food Security-Phase I Operations (FAO-RSA). V.I-VII. Investment Centre Division, FAO/Government Cooperative Programme*, Rapport N°02/005 TCP-SAF. South Africa, July 2002 (final version). Confidential.

FAO, *Trade and Reforms and Food Security: Conceptualizing the linkages*, FAO, Rome, 2003.

FAO, *Workshop Proceedings on Design and Implementation of Capacity Development Strategies: Final Report*, FAO-IPTRID, Beijing, 2005 Series: International Programme for Technology and Research in Irrigation. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/009/a0415e/A0415E09.htm#ch9>>]

FAO-Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Evaluation de la situation mondiale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition*, Août 2008. [Disponible en ligne : <<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175f.pdf>>]

FAO-Committee on World Food Security, *Assessment of the World Food Security Situation*, Thirty-first Session. Rome, 23-26 May 2005. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/J4968e/j4968e00.htm>>]

FAO-Documents d'information technique, *Sommet mondial de l'alimentation*. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/003/w2612f/w2612f06.htm>>]

FAO-GIEWS, *Crop Prospects and Food Situation*, 4 Novembre 2009. [Disponible en ligne : <<http://www.fao.org/docrep/012/ak340e/ak340e03.htm>>]

FAO-GIEWS, *Food crops and Shortages*, n° 1, February 2006. [Disponible en ligne : <www.fao.org/docrep/007/J4273e/J4273e02.htm>]

Documents des organisations sous-régionales africaines et européennes

- **Afrique**

African Development Bank, *Gender, Poverty and Environmental Indicators on African Countries 2006*, Statistics Division-Development Research Department-AFDB, 2006.

COMESA, *Comesa Programmes : Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*. [Disponible en ligne : <http://programmes.comesa.int/index.php?view=article&id=25%3Acaadp&format=pdf&option=com_content>]

COMESA, *Politiques agricoles et sécurité alimentaire dans la région, 2006*. [Disponible en ligne : <<http://www.comesa.int/>>]

Livre blanc sur la sécurité alimentaire. Bruxelles, 2000 (COM (1999) 719 final) [Disponible en ligne : <http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=719>]

NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, 2005.

NEPAD, *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, NEPAD-FAO, 2002. [Disponible en ligne: <www.fao.org/documents/>]

SADC-FANR, *Food Security*. [Disponible en ligne : <http://www.sadc.int/english/fanr/food_security/index.php>]

SADC-FANR, *Sécurité alimentaire 2006*. [Disponible en ligne : <http://www.sadc.int/index.php?action=a1001&page_id=fanr_food_security>]

- **Union européenne**

PAC, « Les mesures vétérinaires et phytosanitaires », in : *Les dossiers de la PAC*, Dossier No 8 / Juillet 2002. [Disponible en ligne : <www.agriculture.gouv.fr/spip/mediatheque.libraire.periodiques.dossiersdelapac.français_a626.html>]

Ouvrages généraux

- **Afrique du Sud : romans et biographies**

Allen, John, Desmond Tutu: Rabble-Rouser for Peace. The authorized biography, Lawrence Hill Books, USA, 2006.

Breyten Breytenbach.T, Le cœur-chien. Actes Sud, Traduit de l'anglais (Afrique du Sud) par Jean Guiloineau, 2005, Harcourt Brace and Company, Orlando, 1999.
Mandela, Nelson, Un long chemin vers la liberté, Fayard, Paris, 1995.

Russell, Alec, Bring me my machine gun. The Battle for the soul of South Africa from Mandela to Zuma, Public affairs, New York, 2009.

Gumede, William M., Thabo Mbeki and the Battle for the Soul of the ANC, Zebra Press, Cape Town, South Africa, 2005.

Smith, Stephen & Cessou, Sabine, Winnie Mandela : L'âme noire de l'Afrique du Sud, Calmann-Lévy, Paris, 2007.

- **Enjeux sud-africains**

Lanni, Dominique, *Afrique du Sud : Naissance d'une nation plurielle*, Éditions de l'aube, Saint-Etienne, France, 1997.

Martin, Denis-Constant (dir.), *Sortir de l'apartheid*, Éditions Complexe, Bruxelles, 1992.

- **Sujet et enjeux mondiaux**

Cheru, Fantu et Bradford, Colin (edit.), *The Millennium Development Goals : raising the resources to tackle world poverty*, Zed Books Helsinki, London, 2005.

Deveaud, Bertrand et Lemmenicier, Bertrand, *L'OMS : bateau ivre de la santé publique : les dérives et les échecs de l'agence des Nations unies*, L'Harmattan, Paris, 1997.

Makhtar, Diouf, *L'Afrique dans la mondialisation*, L'Harmattan, Paris, 2002.

Ryfman, Philippe, *Les ONG*, La Découverte, Collection Repères, Paris, 2009. (nouvelle édition).

Revue

Défis du Sud., n°48, édition spéciale, Octobre 2001.

Development Southern Africa ; n° 14, Vol. 3.

<http://pdfserve.informaworld.com/955430_731271386_790973058.pdf>

Development Update : Vol.4, n° 2, July 2003, Johannesburg, South Africa, 2003.

Electronic Journal of Agricultural and Development Economics. Vol. 2, n° 1, 2005.

Hérodote (La nouvelle Afrique du Sud), 3^e et 4^e trimestres, 1996, n° 82/83.

International Public Management Review, Vol. 9, n° 1, 2008.

L'année sociologique, 2008, vol. 58, n° 2.

Mondes en Développement (La question alimentaire et agricole au début du 21^{ème} siècle), n° 117, 2002 (1).

Perspectives Économiques et Sociales (Synthèses 6) en ligne, Septembre 2009.

<<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak541f/ak541f00.pdf>>

Revue française d'administration publique, n° 85, janvier-mars, 1998.

Revue française de science politique, vol. 50 n°. 2, avril, 2000.

Revue française de science politique, vol. 56, n°. 3, juin 2006.

Revue française de science politique, Vol. 59, n° 4, août 2009.

Revue Internationale de Politique Comparée, Vol. 1 (1), 1994.

Littérature grise

- **Mémoires et thèses**

Andrew, Nancy, *Réforme agraire et dynamiques sociales du conflit foncier dans les campagnes sud-africaines*, Thèse pour obtenir le grade de Docteur, Université René Descartes-Paris 5-Faculté des Sciences Humaines et Sociales, juin 2005.

Ballard, Harry H., *Effective Decision-Making within a large local authority*, Dissertation presented for the degree of Doctor of Philosophy (Public and Development Management) at University of Stellenbosch, Stellenbosch, SA, 1994.

Berumen Colin, Noemi Paulina, *Comunidad de Desarrollo para África Austral (SADC) : límites y alcances de una organización regional intergubernamental*. Mémoire de Licence, FCPyS, México D.F., 2001.

Berumen Colin, Noemi Paulina, *La Comunidad de Desarrollo para África Austral (SADC) frente al problema de la inseguridad alimentaria: el caso de Zimbabwe*, Mémoire de Master, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México D.F., 2003.

Latourès, Aurélie, *Saisir l'État en action en Afrique Subsaharienne : Action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya*, Thèse pour le Doctorat en Science Politique, Tome 2, Pessac, 2008.

Misselhorn, Alison, *Dietetics and Human Nutrition*, MSc dissertation, UKZN, Pietermaritzburg, 2006. (Unpublished)

Ntsheme, Osten P, *A survey of the current onfarm agricultural land and water management practices in the olifants catchment : A case of the quaternary catchment B72A*, Master thesis submitted in partial fulfilment of the award of Master Science degree in Water Resources Engineering and Management, University of Zimbabwe, Faculty of Engineering-Department of civil Engineering, June 2005.

- **Documents**

Byron, Wilfred Noel, *Proposal for the establishment of a "Needs-based"*, Department of Agricultural Resources for Rural Communities at Maake Technical College, 2006. [Unpublished].

Schweigman, Caspar, *La sécurité alimentaire : Opportunité et responsabilité ou l'illusion de l'acteur exclusif*, (Article présenté à l'occasion de la cérémonie organisé par l'Université de Groningen), *CDS Research Report*, 19/a, novembre 2003.

Quotidiens électroniques

Mail & Gardian Online, « State of the Nation », 03 February 2006.
<www.mg.co.za/>

Mail & Gardian Online, « Yesterday was another country », Johannesburg, South Africa. 03 February 2006. <www.mg.co.za/>

Mail & Guardian Online, « SA land expropriation to start soon »; Johannesburg, South Africa. 07 February 2006. <www.mg.co.za/>

Film

« Yesterday », 2004, réalisé par Darrell Roodt.

Sites internet

AME Foundation <<http://www.amefound.org/>>

ANC Today <www.anc.org.za/ancdocs/anctoday/>

Banque mondiale « <http://web.worldbank.org/external/default/main> »

Centre mondial d'information agricole <http://www.fao.org/waicent/index_fr.asp>

Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo (CIMMYT)
<<http://www.cimmyt.cgiar.org/spanish/fp/index.htm>>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural <<http://www.rimisp.org/>>

Comité catholique contre la faim et pour le développement
<<http://www.ccfid.asso.fr/>>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2010.
<http://www.senado.gob.mx/marco_juridico.php?ver=constitucion&lk=t1_cap1.html>

Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)
<<http://www.cgiar.org/>>

Coopération Technique Belge de l'Administration de la Coopération au Développement dans le département des Affaires étrangères.
<<http://www.izf.net/upload/Financement/BailleurInternational/Belgique.htm>>

CRISCO-Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (définition prisme) <<http://www.cnrtl.fr/definition/prisme>>

Electronic Digital Systems (ELDIS) <<http://www.eldis.org/>>

FANR (Objectifs) <www.sadcreview.com/direcorate_report/frreports.htm>

FAO <http://www.fao.org/index_fr.htm>

FAO, acte constitutif : mission et mandat <<http://www.fao.org/about/mission-gov/fr/>>

FAO/Millennium Development Goals <<http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/>>

FAO-GIEWS < <http://www.fao.org/giews/>>

FIVIMS-SICIAV (Rapports actualisés par pays) <www.fivims.net/index>

Fonds spécial de la FAO pour la sécurité alimentaire
<http://www.fao.org/docrep/003/y1262f/y1262f00.HTM>

Government of Limpopo (carte de la province)
<http://www.limpopo.gov.za/about_otp/images/limpopo_map.jpg>

Institute of Development Studies (IDS)
<<http://www.ids.ac.uk/ids/aboutids/index.html>>

International Food Policy Research Institute (IFPRI) <<http://www.ifpri.org/>>

International Food Policy Research Institute, *Global Hunger Index*.
<<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Food Policy Research Institute, *Recent food prices movements*.
<<http://www.ifpri.org/resources>>]

International Water Management Institute (articles de Barbara van Koppen)
<<http://www.iwmi.cgiar.org/index.aspx>>

International Water Management Institute <<http://www.iwmi.cgiar.org/>>

Millennium Development Goals (ONU) <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>

NEPAD-CAADP <<http://www.nepad.org/2005/fr/caadp.php>>

PLAAS <<http://www.plaas.org.za/>>

PNUD (publications) <<http://www.undp.org/publications/>>

PNUD <<http://www.undp.org/>>

Portal of South African Government, 2008.

<<http://www.info.gov.za/aboutsa/landpeople.htm#KZN>>

President's Minute, *South Africa*, 2009.

<<http://www.info.gov.za/aboutgovt/contacts/minute.pdf>>

Programme alimentaire mondial (PAM) <<http://one.wfp.org/french/>>

Programme spécial pour la sécurité alimentaire (FAO)

<<http://www.fao.org/spfs/spfs-home/fr/>>

Reconstruction and Development Programme.

<<http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/white.html#1.3>>

Réseau du Système des Nations unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire <<http://www.rdfs.net/index.htm>>

SADC <<http://www.sadc.int/>>

SADC-Food and Agricultural and Natural Resources (FANR)

<<http://www.sadc.int/fanr/>>

SMIAR, *Perspectives de récoltes et situation alimentaire, 2007-2009.*

<<http://www.fao.org/giews/french/cpfs/index.htm#2009>>]

Southern African Regional Poverty Network (SARPN) <<http://www.sarpn.org.za/>>

Statistics South Africa <<http://www.statssa.gov.za/>>

Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) <<http://www.fao.org/giews/>>

WHO (rapport annuel de santé et malnutrition dans le monde)

<<http://www.who.int/topics/nutrition/fr/>>

World Bank (financement des projets fonciers)

<<http://web.worldbank.org/external/default/main>>

World Food Programme <<http://www.wfp.org/>>

Annexes

Sekororo means “a sound that comes from the nose and the mouth when a person is sleeping”. It originates because the former chief used to snore a lot while sleeping.

Les entretiens réalisés avec les *commercial farmers* et les fermier d'autosuffisance visaient deux objectifs : le premier était d'insérer les informations recueillies dans le projet “*Land Reform Policies influencing Food Security in Limpopo Province : an analytical study in Sekororo area*”, auquel nous avons participé avec l'IWMI dans le cadre de son projet régional intitulé : “*The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*”. Le second objectif consistait à intégrer ces entretiens à notre travail de recherche doctorale.

1.1. Entretiens : fermiers d'autosuffisance

Notons que dans cette région, la difficulté n'était pas d'approcher les personnes mais de pouvoir communiquer avec elles en langue sotho. Nous avons eu la chance d'avoir deux interprètes sotho-anglais, anglais-sotho, Mr Samuel et Mme. Violet Mangena, qui étaient à ce moment-là collaborateurs de l'ONG *World Vision*. C'est Maria Kgabo, manager de WV Enable, qui nous a mise en relation avec eux pour nous servir d'interprètes. Au-delà de ces détails, la communication avec les personnes de ces villages à Sekororo fut une expérience enrichissante à différents niveaux : de perception des usages familiaux, de perception de ce qu'ils attendent de la vie, pour leur famille, et de ce qu'ils attendent de leurs gouvernements et autorités traditionnelles.

La nécessité de communiquer avec nos interviewés par l'intermédiaire d'un traducteur nous a placée dans une dynamique d'entretien indirect où nos questions/commentaires passaient d'abord par le traducteur, ce qui pouvait entraîner une modification de sens. Les entretiens ont été réalisés en août 2005 et en mai 2006 sur la base d'un questionnaire composé, au préalable, de 13 questions. À chacune des personnes interviewées, on a posé les mêmes questions dans l'ordre

établi dans le questionnaire. Les dix-neuf foyers (vingt-deux interviewés) auxquels on s'est adressée ont été sélectionnés sur les paramètres suivants : homme ou femme, chef de famille et support économique du foyer, habitant à Sekororo et cultivant un jardin potager et/ou développant une activité lui permettant avoir accès à la nourriture et/ou accès à un revenu pour l'acheter. Ces activités pouvant être issues des projets gouvernementaux ou des ONG et aussi d'initiatives propres des familles. On est également allée à la rencontre de deux éleveurs représentant une association bovine, puis on a interviewé le manager du *communal garden* à Enable. Les renseignements sur les familles avec ces caractéristiques furent donnés par *World Vision Enable* et *World Vision Khodumela* qui travaillent auprès des familles des communautés à Sekororo.

Ces entretiens s'insèrent dans la catégorie « entretiens à usage exploratoire » qu'Alain Blanchet et Anne Gotman exposent dans leur ouvrage « *L'enquête et ses méthodes : l'entretien* ». Les entretiens à usage exploratoire correspondent bien à l'idée qu'on voulait dès le départ : « mettre en lumière les aspects du phénomène auxquels le chercheur ne peut penser spontanément, et de compléter les pistes de travail suggérées par ses lectures » (pp.43). On voulait avoir les éléments qui nous précisaient le quotidien des familles vis-à-vis des démarches pour se nourrir, à savoir les moyens matériels et financiers dont elles disposaient, les projets et les initiatives alimentaires dans lesquelles elles étaient impliquées ainsi que leur perception des sujets qui pouvaient les toucher de près, soit la sécurité alimentaire, la réforme foncière et la pauvreté.

Les vingt-deux entretiens menés à Sekororo sont présentés dans un format de « biographie » afin de donner une cohérence aux réponses obtenues, lesquelles passaient non seulement par la traduction du traducteur mais aussi parfois par une interprétation de ce que l'interviewé « voulait dire ». L'« interprétation » du traducteur sur quelques réponses était en effet liée au fait que Mr Samuel connaissait la famille. Aussi, un degré de subjectivité est présent dans nos récits. Néanmoins, les entretiens nous ont rapprochée des faits concrets du quotidien des familles concernant l'alimentation et les moyens dont elles disposaient pour se nourrir.

Ces entretiens ont suivi une dynamique simple. Nous accompagnions M. Samuel dans les foyers, nous rencontrions la personne prévue. Après un *rituel* de présentation en langue sotho, il expliquait le but de notre visite. Si la personne acceptait être interviewée, on commençait les questions. On a pensé à des questions concrètes, simples à poser par le traducteur aux interviewés, mais qui permettaient aussi d'obtenir des réponses courtes et de modifier le moins possible le sens au moment de la traduction et de la prise de notes (de notre part).

Questionnaire

1. *Name and age*
2. *Number of family and people living in the same house*
3. *Does one of the members have any work? What does she/he do?*
4. *Do you (or one of the members of the family) benefit any pension of help from government?*
5. *Do you have some child going to the school?*
6. *How do you meet this Programme (agriculture (gardens), bakery, and poultry)?*
7. *What kind of products/vegetables are you developing within this programme?*
8. *Does this activity (agriculture/bakery/poultry) contribute to feed yourself and your family?*
9. *Sometimes, do you sell some of the products that you produce? Where? How much do you get (per day, per week, per month)?*
10. *Usually, how many times do you eat at day? What kind of meal do you consume?*
11. *Which are the main problems accessing food?*
12. *Do you like to access land (more land)? Why?*
13. *Could land access improve your access to food? How?*

HOUSE GARDENS ENABLE⁷⁹⁰

▪ Mrs Magreth RAMOSHABA⁷⁹¹ (31 years old).

Her family is comprises 9 members: 6 children (two attending Primary School, one in Secondary School), two grandchildren, and herself (mother). One of her sons benefits from Social Grant provided by government at the amount of R180.

Magreth works in the Bakery Programme because the chief of the Worcester Village Committee approached her. She has involved in this activity for two years.

Normally, she produces bread getting R115 per day. From this, she invests monthly R1 400 for the stock, having R300 free. Moreover, she spends R500 per month which means that she has a deficit of R200, due to food.

Magreth's family eats twice a day: in the morning they take some tea and bread; in the afternoon, they take porridge with vegetables (spinach, cabbage, carrot, tomatoes, onions, beetroot, pumpkin, etc). Her family consumes chicken once a week.

The family also has a "home garden", which is being run by her mother. This contributes towards the maintenance of the family, the remainder of which is sold to the community.⁷⁹²

For Magreth, having access to land could be an opportunity to develop agriculture not only to feed her family, but also to sell agricultural products. However, taking into cognisance of water scarcity in the area, if she could have access to land, that would minimise her burden. In fact, the problem for Magreth's family is not land but water, thus in the family's property there is enough area to cultivate within "garden model". Actually, the family develops farming depending on rainy season.

⁷⁹⁰ Even though last year (2005) we have mentioned that Maruleng Municipality was within the Bohlabela District, this year (2006) the provincial government has changed some of the demarcations into the Districts. Maruleng Municipality is not more within the Bohlabela demarcation but into Mopani District. This District is formed by five municipalities, such as Maruleng (in the south), Ba-Phalaborwa (in the east), Greater Giyani (in the north- east), Greater Letaba (in the north-west) and Greater Tzaneen (in the south-west).

⁷⁹¹ Interview held on the 15th of August 2005.

Mr. Samuel, the facilitator for the Development of ADP Enable Village provided us with the Sotho-English translation.

⁷⁹² She does not know how much her mother gets for the sale.

▪ **Mrs Esther MONGADI (39 years old).**

She is a single mother with four children, all of them going to school. Two of them are in Primary School, one is at crèche, and the last one is in Secondary School. Two of these receive social grants (R180 per child).

Currently, Esther is working in poultry production, a Programme of ADP Enable Village. She also worked as volunteer in the garden project, as well as egg production. For ten months, she has been involved in poultry farming, selling 50 chickens per week. This enabled her to earn R600 per month. Even though she couldn't tell us how much she invests in each new stock per month, she said that the amount per month for buying food is between R300 and R400.

In relation to the family's alimentation, they usually have three meals a day: in the morning they have tea and bread; at midday they have porridge with vegetables, for instance artappels; and in the afternoon they take porridge with vegetables. Twice a week, they consume chicken.

Even though she earns more than ordinary women doing gardening or bakery activities, Esther realises that this amount is not enough, given that all her children go to school and she spends everything in their schooling. However, she ensures that her family has to access food everyday.

Esther does not farm in her house because she does not have enough water to develop home-garden, and even though she would like to have access to land, she knows that water is a constraint to develop good agricultural production in the area.

▪ **Anna Mathipa⁷⁹³ (32 years old).**

Ms Anna Mathipa is living and working in Enable. Her husband, two boys and three girls and she compose her family. All her children are attending school: one is in Pre School; three in primary and the last one in secondary level.

Mrs Anna is who support economically her family because her husband has temporary works rarely. Thus, Anna works doing housework and planting some vegetables in her employer's land. She has a salary of R550 per month; her family

⁷⁹³ Interview held on 3 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Mr D. Kgabo, inhabitant of Enable, made for us Sotho-English translation.

perceives four children grant from government⁷⁹⁴, it means R760 for all grants children. Mrs Anna tries to improve her revenues through the vegetables production, but above all, she is convinced that having her own vegetables production his family can access food because he has experienced times without work; meaning this, times without money to supply food her family.

However, knowing the transcendence of this agricultural activity, she has not her own “house garden”. She is planting his food in the garden (size of the garden is about 20m for 30m) of Maria Kgabo who is her employer. Here, Anna doesn’t pay for having access to land and water to farm. The whole production from this garden is for her, having the opportunity to sell the surplus of the production. She plants vegetables such as tomato, spinach, beetroots, onions and sweet potatoes. She increases her revenues through the sell of these vegetables getting an average of R50 per month. This basic trade is developing within the members of the community who are not farming those products at the moment or among those who don’t implement house gardens as economic activity or for feeding their families.

Ms A. Mathipa considers that the production from this garden and her housework activity contribute to feed her family, before these could get this activities her family experienced some struggles to access food because a lack of money. As consequence of this, some times she had not money to buy “reddish”. For Ms Anna is important to combine both activities, work and house garden agriculture, because she can get money for buy food enough and other needs for her family and, from the garden, she can ensure that the family has something to eat at day and to get also some money to complement alimentation.

Asking about her interest to access more land for farming, she thinks that they have land enough for faming in her property; however, she finds that the problem actually is that she doesn’t have fences to protect the plantation and the other problems is that her house has not access to water for domestic or farming purposes.

⁷⁹⁴ These grants are from government which support each month children with an amount the R190 (amount for the current year).

As far as food access concerns, she and her family use to eat twice per day. For breakfast they take tea and bread; for dinner they use to eat porridge, vegetables and meat twice per week.

Anna's revenue is 1360, having to spend around R600 per month only for feeding her family.

▪ **Mr Eneck Malale⁷⁹⁵ (53 years old).**

Mr Enoch Malale is staying in Enable village with his 5 children; three of them (two girls and one boy) are attending High School and the last two (girls) attend Primary School. Mr Enoch is the only person doing some kind of economic activity. The revenues in the family are formed by two children grants; this is R380 and the sell of the vegetable production, getting R50 per week in average. Mr Malale's activity is farming on communal garden, which is an initiative from Enable Area of Development Programme Project-World Vision South Africa. He knew through people around him that land to plant was available into the Enable ADP. He decided to ask for permission for starting vegetable production. His decision was taken because he and his family were hungry and they didn't have revenues at all. Currently, he is available to plant spinach, tomatoes, onions, beetroots and green beans. He doesn't send money for having access to the land into the communal garden; however he spends some money on seeds. Even if he has this kind of spends, he thinks that he has the advantage to have access to water.

Mr E. Malale was employed in one of the mines in Phalaborwa but because it was time to be retreated he knew unemployment and, of course, he faced struggles to feed her family; however now he can say that his family is feed enough. For example, they use to take meal twice per day: in the morning, as usual they take tea and bread and in the afternoon they have vegetables with porridge and meat, at least twice per week.

Asking him about why does he plant on communal garden and not in their own garden, he told us that in his house the water is not available. He thinks that he has not problems. In the communal garden he has land and water, even though

⁷⁹⁵ Interview held on 22 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

in his house property he has land to farm, he cannot do it because the lack of water. Actually, he wants to extend his vegetable plantation but always within the communal garden. Their main motivation for that is that he wants to be able to feeding his children and following the vegetable trade within the community, because for him the community is a good place for selling. At the same time, Mr Malale is working in the ADP Enable as gardener, which allows him to perceive a regular salary of R1000 per month. In this way, the average of Mr Malale's family is around R1 600 per month, spending an amount of R500 on food stuff.

▪ **Ms Rivonia Setho⁷⁹⁶ (21 years old).**

The house garden of Setho's family is worked by Rivonia's mother; however, because his mother has not at home, it was her daughter who gave us details about the family and house garden work.

Staying in Enable, Setho's family is composed by six persons: mother, father and five children. One of them, is in grade 9th (19 years old), other is in grade 7th, (13 years old), other in 5th grade (11 years old), one in grade 1(7years old) and a baby of 1 year and three months.

The family can provide some of its needs thanks that the father is employed in Tzaneen, working with pipes for pumping.

Although the family's head has a job, they decided to farm in their property because they realised they could access easily some vegetables for feeding the family. For example, from their house garden they get onions, tomato, cabbage, spinach and beetroots. In fact, they have the impression that this vegetable production feed enough the family, having the opportunity to sell the surplus within the community, getting three or five rand per day.

They use to have three meals at day: in the morning taking tea and bread; fro lunch and diner they take porridge, vegetables and meat at the end of the month when they perceive three children grants from government, it is R570. We cannot determinate how much family's father perceive per month from his job; nevertheless, his daughter told us that sometimes he has some problems for getting

⁷⁹⁶ Interview held on 4 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

money and sometimes they have as sure revenue the children grants, that is why sometimes they face some struggles for buying food. For the idea to have more land for farming more and sell more vegetables, ensuring more revenue for feeding the family and cover other needs. They have a big piece of land into house property but it is only a small piece of it which is planted. We could know that the problem for farming more is not the size of land but access to water is complicated there. Around this house, there is a tap which is not working. So, they must go to the river (10 or 15 minutes far) to collect water in recipients for domestic and farming purposes.

▪ **Mr Platos Mmola⁷⁹⁷ (49 years old).**

Living in Enable, Mmola's family is composed by four members; these are father, mother and two kids: one is three years old and the last is eight months. In this family nobody is employed but they have as main revenue two children grants, this is R380. Nevertheless, father's family thinks that this money sometimes is not enough to feed his family. In this sense, the family decided to start ploughing in their property and make sure that they can access some food anytime. Other motivation for them to develop a house garden is because their house is near to the river, which is an advantage for them because around or into the house there is not public tap. Event though they are not farming a large products in their house garden, he thinks that he helps his family feeding them with tomatoes, spinach, maize and chilli. Another advantage he finds having a house garden is that they can sell the little surplus of these vegetable production within the neighbours; however the revenue for this sell is quite little, around three or five rand per day, selling three times per week.

As far as their alimentation concerns, they have meal twice per day. This is, in the morning, taking tea and bread; in the afternoon taking porridge and vegetables from the garden. They can have some meat once per month when they get children grants at the end of the month.

⁷⁹⁷ Interview held on 22 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

Asking about the struggles that they have as regards accessing food, Mr Mmola considers that the main problem is that he has not a job, this limits revenue access, but he thinks that with the house garden activity at least his family is not hungry. Even though he has a big garden (30x60) where to plant, he thinks that it is not enough because we would like to farm mangoes and mapopos trees, improving their revenue. In fact, he thinks that with some money he could repair his tractor and to offers this service for other small holders and to have a little job; however he doesn't have money enough for repairing it. For him it is a complicated situation living unemployed because before he was employed in a farm doing mechanical ploughing. Later he turned sick and he lost that job. That is why, he spends most of the time at home for farming.

▪ **Ms Doris Moagi⁷⁹⁸ (26 years old).**

Mss Doris Moagi is inhabitant of Enable village. She is member of a big family: parents, nine children and three grand sons. Five children are attending school: three in primary school, one in secondary and one more in tertiary school.

As other families in this village, the only revenue for this family comes from three children grants, which makes an amount of R570. According with Ms Doris, this family is big and nobody has a job; in this sense, they have been ploughing some vegetables in the garden with a double goal: firstly, for feeding the family and for selling. Concerning the first reason, they realised that they don't have money enough for supplying vegetables themselves. These vegetables for them make part of their dietary food. As regards the second reason, they have sometimes the opportunity to sell the surplus of this production and get R15 per day. Another eventual revenue in the family is from the traditional beer sale which is prepared with maize. This activity is being done by mother's family, who is trying to increase the revenues into the family.

Regarding food access issue into the family, they use to have two meals mainly, this is breakfast and diner. During breakfast, they use to take tea and,

⁷⁹⁸ Interview held on 4 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

sometimes, bread, if they have money for buying it. For dinner, as most of the families in the village, they take porridge, vegetables and, meat twice per month.

As far as land access concerns, Mss Doris says that they are not asking for more land because they know that the soil is not rich and the other difficulty is to have access to water. In fact, for them the best time for farming is raining season. In this way, they make sure the garden can produce enough. Actually, they are implementing a irrigation system (“goutte-à-goutte) which was sponsored by the provincial government and implemented through ADP Enable (World Vision). This irrigation system allows people irrigate house gardens saving water. In Moagi’s family this is available because they have a public tap close to the house. We could know that this irrigation system was asked by ADP Enable to the provincial government. Actually, we don’t know how many people is implementing this system, we know that it is available for those houses having access to water through public taps or because they have water access directly at home.

▪ **Mr John Malatgi (36 years old) and Ms Selina Malatgi⁷⁹⁹ (35 years old)**

Malatgi’s family is based in Enable. They are eight members: parents, grand daughter, grand son and four children. Four children are attending school: three are in primary school and one in secondary school. Mr John Malatgi is employed in a farm driving a farm tracker Nine hours per day, getting a salary of R4, 50 per day, working every day. Knowing that Mr John’s job is the only revenue for the family, they have decided to start a house garden. Actually, vegetable production is not big enough but recently Mr Malatgi bought some seed lines in the farm where he works in order to extend his garden. For his and Mss Selina, the production from the house garden contributes to feed the family because at home they have two offence children and they would like fight hungry and malnutrition into the family because only one person has a job and, sometimes, money is not enough to provide everything for feeding. Even though they have this extra economic activity, vegetable production is not enough for the whole family, in this

⁷⁹⁹ Interview held on 4 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

regard they want to extent their vegetable plantation; however, actually they are saving some money for buying some fences and to avoid that chickens eat it. Another struggle for extending the garden is lack of water into or around the house, nevertheless they are available for collecting it in recipients from the river which is 20min far walking.

Even though those constrains, they can farm and sell, sometimes, till R30 per day. It is true that this doesn't happen every day, but they are available for selling within the community and get some extra revenue.

As regarding family's alimentation, they use eat twice per day: in the morning tea and bread and in the afternoon porridge with fish (meat once per month) and vegetables. They think that the most important struggle as food access concerns is that they have a little salary and they cannot get enough food, that is why they use children grant for many things at home.

Asking them about the will for accessing more land, they are in the position that having more land they could farm more and to get more revenue for all the needs into the family.

▪ **Ms Sarah Raganya⁸⁰⁰ (37 years old)**

Mother, father, husband brother and a boy of 14 years old, attending 7th grade, are the members of Raganya's family which is staying in Enable village. This small family has as main revenue one children grant (R190) because none has a job into the family, but her husband manage to get some temporary job into the community building houses.

Due this economic conditions and because they were hungry, the family had the initiative to have a house garden for vegetable production for trying to improve this socio-economic conditions. In this way, when vegetables products are ready she can feed enough the family and to sell spinach, cabbage, tomatoes and beetroots from his garden. The amount she can get per day for the sale is around 2 or 5 rand per day. Even, sometimes, she does not only sell within the community

⁸⁰⁰ Interview held on 4 May 2006 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Violet Mangena made for us Sotho-English translation.

but she goes to the forest for selling a little more. Otherwise, the family waits for the monthly children grant to supply them with food.

As the most of families in the area, they use to eat in the morning tea and bread, while in the diner they have porridge, vegetables and chicken once per month.

As far as land access concerns, the family considers that the land that they have into the house property is not enough because they cannot plough everything for feeding and selling enough art the same time. However they have access to water and they are beneficiaries of one of *drip irrigation systems* which are implemented by the provincial Department of Agriculture. As other cases in villages as such as Enable and Worcester, these drip irrigation systems are being implemented in the area by ADP Enable and ADP Kodumela (Metz). In the case of Ms Sarah, she is working with this irrigation systems there is two month ago, having the conviction that it works properly, which allows her to save water.

HOUSE GARDENS WORSCETER⁸⁰¹

Worsceter is a small neighbour village of Enable. As Enable village, people are struggling because poverty, high unemployment and water scarcity. We could observe that people are developing two economic activities basically: livestock and house gardens. However, families staying in this village and developing those activities are limited because water scarcity. There are some families staying close to the river which is not flowing sufficiently during winter season. Nevertheless, the river is the main water supplier. On the other hand, families can access water through the containers installed by the Municipality which work as public taps; however, these containers are not being regulated for making sure that water can be used by most of the families. We could note that once the containers are filled by the pipes, people arrive with several containers for filling them, having this as result that other families cannot access water. The problem of this experience for those families that could not access water is that they must wait one week more before trying again to get water from the public containers which are supplied once per week. It is evident that people in this village, even though they complain the way that inhabitants use those containers, we could know that there are not a committee for regulating and verifying the equitable water access for families. As result of these constrains concerning water access, we could note that most of the people working on house gardens complain about the reduced production that they have for feeding themselves and selling as well.

We interviewed five families ploughing into their gardens, even if these range is limited for showing the whole socio-economic conditions into this village, we considered that it could give us vision of some struggles being faced in this community.

⁸⁰¹ Interviews held on May 2006 in Worsceter, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Ms Aquiline Mushwana made for us Sotho-English translation.

▪ **Ms Shilling Ratheko (58 years old)**

Worsceter is the village where Ms and Mr Ratheko's family has grown up five children whom are 22, 18, 16, 13 and 6 years old, being all of them attending 11th, 10th, 10th, 7th and pre school respectively.

The seven member of the family are being economically supported by two children grant, this is R380 per month. Because nobody in the family has a job, they have decided to start a house garden vegetable system. For her the fact of farming tomatoes, spinach, cabbage, beetroots and onions means the possibility of feeding her family, being this her main motivation. However, she knows that is common to sell the surplus of these vegetables within her neighbours into the community. In her case, she doesn't sell to much, sometimes it could be R2 for a bunch of spinach, a pocket of tomatoes R3. Nevertheless, she cannot give us an amount per month because house garden farming doesn't represent a regular vegetable production and market. That is one of the reason which she cannot feed enough her family and *beaucoup moins* to sell for regular revenue. This family is having meal twice per day: bread and tea for break fast and porridge with vegetables from their own garden, combined meat four times per month. Ms Shilling knows that they don't produce all the food staff that they need and they spend money on, that which is between 300 and 400 rands per month.

In Ms Ratheko view, she can improve her vegetable production if he can access more land, however she take in consideration the fact that water scarcity is one of the concerns in Worcester and on the other villages around. On the other hand, the fact to farm more could imply a diversity of vegetables and trees farming, which contribute better to feed the family and to sell for increasing revenue for the family.

▪ **Dorah Ratheko (53 years old)**

Ms Dorah's family makes part of the people staying in Worsceter village. Ms and Mr Ratheko have eight children: six boys and two girls. The oldest daughter is the only person who is working in the Maruleng Municipality. We couldn't know how much does she gets as salary, but knowing that she work for a government offices, she must get the minimal salary of **R850 (?)** per month. Ms Dorah Ratheko told us

that the main reason to initiate a vegetable production in her garden house because the poverty experienced into the family doesn't allow them buy food enough. They are ploughing cabbage, onions, tomatoes and beetroots with the wish to have something to eat every day, nevertheless this production sometimes is not enough. The farming situation is worst because a lack of water around. In their case, for accessing water they must go to the river for collecting it. This has as consequence that they don't make part of those families having house gardens benefiting some revenue from the vegetables selling.

Because of this situation of week vegetable production, Ratheko's family uses to take in the morning some tea with, eventually, piece of bread; for diner, they cook vegetables from the garden combined with porridge and chicken meat once per month. In this way, for this family is a wish to have more land and access to water for ploughing more and have the opportunity to sell vegetables, having one way of revenue, given the fact that they spend around R500 per month buying food. They know that even having some surplus from their plot, sometimes is not evident that they can sell to much because around them there are people doing the same activity.

▪ **Ms Michael Maanaso (48 years old)**

Mother, father and eight children composes Maanaso's family somewhere in Worcester village. Excepting for the older daughter (25 years old), seven children are attending school: a girl 15 year old in grade 9, a boy 14 years old in grade 8, one girl 11 years old in grade 5, another one is 9 years old in grade 3, one boy 7 years old in grade 2, the younger daughter is 6 years old in grade and the younger son is 5 years old attending crèche.

At home nobody is working, all of them depend of 6 children grants, which is an amount of R1140 per month. The oldest daughter is not staying with them any more; even the family doesn't know what she is doing now. It means that, even if she is working she doesn't contribute to the family's revenue.

Knowing that these poor economic conditions make difficult to buy the whole food staff, even to buy vegetables is an economic struggle for them. In this sense, they are gardening some cabbage, spinach, tomatoes, beetroots, onions and

carrots. Ms Michael considers that this production helps to feed enough her family and to sell some of those vegetables within the community for an amount of R60 per week. With these revenues and production, Maanaso's family has meal twice a day: in the morning taking tea and, when economically is possible, some bread; in the afternoon, family eat porridge, vegetables from the garden and meat, four times a month.

At the moment, Ms Michael's family spends R500 per month buying food; in this sense, the main constraint to access food is the lack of money because the unemployment among the family members, having as main revenue children grants.

Taking into consideration these economic conditions, for Ms Michael, the fact to farm more in his own property is one way to get revenues. According to her perception, even though the land into her house property is enough, she can not expect farming a large quantity because the lack of adequate equipment and water enough. Close to this house there is a stream, however; this is not available for them, but they have a borehole which help them for the small production.

For Ms Michael Maanaso, the possibility of accessing more land with the properly conditions to produce, means an opportunity to increase production and revenues for feeding the family and for buying other family needs.

▪ **Ms Lydia and Mario Khumalo (36 and 43 years old respectively)**

Ms Lydia and Mario have four children; three of them are boys 13, 10 and 6 years old; the last one is only one month old.

Khumalo's family is, as other families in Sekororo area, experiencing unemployment. R Khumalo had been working before this new government, but now for him has been quite complicated get some job because he has not his ID document; however he gets sometimes some temporary jobs within the community.

Even though family access R570 per month from three children grants, they have realised that they needed to have an activity for feeding themselves and to sell. This needs have motivated the start of ploughing of spinach, tomatoes carrots, beetroots and onions in their garden. Working on this activity, Khumalo's family assures some food, sells the surplus and gets around R50 per week.

Although the garden vegetable production is enough for feeding the children, they think that if they could have a bigger land, it could help them to produce more vegetables, such as potatoes. They realise that they cannot produce all the food stuff that they use to consume, but if at least they could produce most of them it would help their economy. For them the most important struggle they are facing for accessing food is the unemployment, this conditions is, at the same time, a constrains for buying fences to increase their vegetable production. Water scarcity is a constrain for accessing food enough among them because they must go to the river for collecting water in recipients, and for ploughing is not enough the water they carry on. Concerning fences issue, Khumalo's family has not asked the price of fences for their property. It is important to say that, for them, as for many families ploughing in their gardens, to protect the area of production is important due most of them have some poultry and goats inside their garden property.

▪ **Mr Masiya Kgasane (61 years old)**

Mr Kgasane is staying in Worcester in a property that is bigger than others we visited in terms of space for farming. This house is occupied by Mr and Ms Kgasane and eight daughters and sons. The first three of their children are not attending school, being 31, 25 and 23 years old. Those attending school are three girls and two boys: one in grade 10th (18 years old), other in grade 9th (16 years old), the last daughter is in grade 2 (8 years old); twins boys are seven years old, attending grade 2.

Among the family members, nobody has some kind of job which allows them to supply with food and other important needs. However, they are benefiting from two grant children, which is an amount of R380 per month.

Although Mr Masiya ploughs some vegetables and fruits, this production doesn't contribute for getting extra revenue because he uses quite it for self consumption. The vegetable production contributes to feed his family which uses to have meal twice a day: for breakfast tea and bread, while for dinner porridge and vegetables are the main food being consumed by them.

They don't eat meat because a lack of money for getting it, being this lack of revenue which is the main problem for accessing food. In this way, the

vegetable and fruit production become an important activity for Mr Kgasane; however, for him some complications such as lack of water and fences make difficult improving the production for selling.

Within his property, Mr Masiya has a borehole which allows him ploughing cabbage, spinach, tomatoes, carrots, beetroots and onions; as such as papayas and mangoes. Nevertheless, he depends of raining season for farming his garden.

TURKEY ZONE 1⁸⁰²

Turkey Zone 1 makes part of the villages within Maruleng Municipality Sekororo area. Turkey is a big village on the Drakensberg foothills.

This village is actually divided in four zones which allows that each of them have its own traditional chief. For example, last year, we meet the traditional chief for asking permission to make interviews among some of the inhabitants of this Turkey Zone 1. We understood that the reason for dividing this village in four zones was in relation of power domain. Even though these different power domains, these four Turkey Zones share a socio-economic dynamic among their inhabitants, for example, most of them are developing two main economic activities: agriculture and cattle farming.

As far as agriculture activity concerns, this is being developed in house gardens model or communal gardens. In our case, we meet only people working on house garden and one case ploughing in a communal garden at the same time. Because the geographic situation of those village, they benefits water flowing from the mountains through four rivers which are, at the same time, the border between each zone in Turkey area.

⁸⁰² Interviews held on August 2005 in Turkey Zone 1, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa. Mr. Samuel made for us Sotho-English translation.

▪ **Mr Sela PAKO** (30 years old).

Staying in Turkey Zone 1, he has a family comprising his wife, two children and his mother. Both children attend Primary School and benefit from the child support grant which is R360 per month. He and his wife work in their own land (1/2 ha) producing spinach, beetroot, pumpkin, onions, tomatoes, cabbage, carrot and sugar cane.

In this case, the production is enough to feed his family and to sell the surplus, getting R500 per month and spending R200 monthly to buy complementary food.

The family has two meals a day: in the morning they have tea and bread, in the afternoon they have porridge with vegetables. On a weekly-basis, they eat chicken.

Sela aspires towards being a commercial farmer and all this, he contends, hinges on the availability of the land.

In fact, his land is bigger than the average in Turkey Zone 1, and it is adjacent to his house. He does not have a problem pertaining to access to water. In this regard, he uses a small pump for irrigation, paying R30 per month for electricity. This kind of infrastructure is not usual among the smallholders in the area. Mr Pako's case, is indeed, exceptional. He would like to become a commercial farmer one day, but he is not aware of the procedure. At the same time, he is mindful of the fact that access to land has certain responsibilities. Unfortunately, he is not capable of doing that at the present moment.

▪ **Mrs Salvar Mabilu** (38 years old)

Mrs Malibu is a single mother with three children: two are attending Secondary School and one is in Primary School.

She has a garden producing beetroot, spinach, lettuce, onions, tomatoes and peanuts.

Given the variety of the vegetables harvested from her garden, she is capable of feeding her family sufficiently. Moreover, she sells a portion of these, gaining around R20 a day. But she does not only depend on this vegetable trade,

she also has a salary home base care, earning herself R500 per month. From this, she spends around R400 in food.

Like most of the people in the area, she and her family have a meal twice a day. In the morning, they take some soft porridge, tea and bread. In the afternoon, they eat some pap, spinach (her speciality) and some soup. More than twice per week, the family eats some fish.

Mrs Mabilu was the only person in Enable whom we could meet and who had benefited from land restitution programme. She is the owner of 1 hectare of land, which is not of good quality. Consequently, it is difficult to cultivate it. To cultivate something on that land, it is necessary to have a tractor and enough water. Like the entire region in general, the main constraint is access to enough water to cultivate some maize or something different than household vegetables. Knowing that she has limited economic resources and that the only water for cropping comes from the rain, she decided not to use the land. She, at the same time, cannot rent it because it would pose some difficulties for somebody else. However, she is persuaded that if she could have some productive land, she would be able to improve revenues emanating from the sold products. Even though she is aware of the possibility of producing more, she has not appealed for technical assistance from the local government.

▪ **Ms Mafuta Sarah Mohlala (48 years old)**

Mafuta is a single mother staying in Turkey 1 with eleven children: seven girls and four boys, only five of them are attending school in grade 12th, 11th, 8th, 2 and reception class.

The revenue of R570 per month comes from three children grant is the only economic resource that Ms Mohlala's family has for its maintenance, because none in the family has some job.

In this way, Ms Mafuta finds in her vegetable production a way to make her life easier as food access concerns, because she assure some alimentation for her children. Cabbage, morogo (cabbage leaves), spinach, pumpkins and bananas is the main vegetable and fruit production that they consume their main meal. As the other families, tea and bread makes part of breakfast time; while porridge,

vegetables and meat three times per week are taken for dinner and lunch time, sometimes.

According to Ms Mohlala perception, although nobody has job, they have enough food for feeding themselves, and they can buy 8 eggs cage which contribute to complete their vegetable production. Nevertheless, they are not available for selling it because there is not surplus, but she thinks that at less she must not buy vegetables among their neighbours or in the shop.

Asking her about their wish for accessing more land and have more production, she realise that she is actually lazy, on top of that, water is not available at home; however there is a public tap close her home. In her view, the land she has in the property is enough and she can grow up good vegetables that is why she doesn't for more land.

▪ **Ms Cloneshia (Mkwana) Mkagwane (36 years old)**

Seven members compose Mr and Ms Mkagwane's family, which are father and mother, five children and one orphan child. Their children are 18, 15, 9, 4, which are attending 11th, 8th, 4th and Pre School, respectively; while the other children is waiting for a place in Reception Class.

Even if Mr Mkagwane gets some temporary jobs, his normal status is unemployed, getting monthly R570 from grant children. Ms Cloneshia knows that poor economic conditions in the family make difficult to buy food stuff. In fact, this is the main reason which she started ploughing some maize (summer season), tomatoes, beans, onions, pumpkins, morogo and mangoes, because she can access anytime vegetables without paying for them. Thus, their alimentations is based on tea (without bread most of the time because it is expensive) for breakfast, while for dinner time, porridge, vegetables from the garden, and twice meat per month make part of their diet. Ms Cloneshia considers that her family don't face troubles for accessing food, because each month they buy once per month a big bag of maize in NTK which allows them feeding the family and to avoid illness.

As most of the conditions among those families ploughing in house gardens in Turkey Zone 1, water scarcity (although close her house there is a public tap), poor soil and lack of money for buying fertilisers, are the main problems that Ms

Mkagwane finds for improving vegetable production. Because the natural conditions, she is not looking for more land even if more land represents more production, not only for feeding family but for selling it and to get some revenue.

▪ **Ms Joyce Lywele (39 years old)**

Ms Joyce's family is integrated by her mother, and two boys which are 15 (girl) and 2 (boy) years old. Her daughter is attending grade 11th and her son is attending crèche.

Ms Lywele has monthly revenue of R1800 thanks of Customer Services job which develops in crèche, primary and secondary schools in Turkey, which consists on searching sponsors for children education in the area.

Although she has a job, she considers herself as poor person. Thus, she has recently decided to start her own vegetable production because even though her monthly revenue, she has not enough money for buying the whole food stuff. In fact, she doesn't expect to sell some of the vegetable production; she will use it for her self consumption only. Among the vegetables she is ploughing spinach, beans, maize (summer season), as such as tomatoes and onions. Even if water is not available at home, she would like to access more land for farming, this in the view to plant more vegetables and fruits and doesn't buy any more this kind of food stuff, saving some money for other children needs.

For Ms Joyce, land is a good resource for ploughing a large quantity of vegetables and to get extra revenue, even if her family is not facing problems for accessing food, she wants feeding better her children. Actually, Joyce family takes only one main meal, which is based on porridge, some vegetables, such as morogo, cabbage and spinach. Sometimes, on Saturdays, they eat chicken, head and feet mainly, because is those pieces which are cheaper.

▪ **Ms Majepe Mosana** (She doesn't know how old she is –around 70-)

Ms Majepe is staying in Turkey Zone 1 with her three children who are 24, 21 and 17 years old; one of them is attending grade 10th.

Even if none of her children has some job, she has stable monthly revenue from *mother pension*, this is R800. On the top of that, Ms Majepe spends time farming in a piece of land of 60 by 40, which is outside of her house. This plot has the advantage being a wetland, which allows her ploughing products as such as maize, chilli, banana, pumpkins, sugar cane, cabbage, beetroots, beans and spinach. Even, we could taste pumpkins from her garden because she invited us – the translator and myself- take lunch. We are convinced that she has a good production of two kinds of pumpkins.

For her, this agriculture is a food resource which she can access anytime even if she has not money. In this sense, she use most of this production for feeding the family and, just a little of it for selling. Sometimes, she sells some beans, sugar cane and maize, for an amount of R5.

Asking her about if she has some problems for accessing food for herself and her family, she told us that, she works hard on the plot and vegetables are always available, she buys a big bag of millet meal for covering the whole month. In fact, she thinks that they don't have problems as far as food access concerns. For example, he takes a tea and bread for breakfast and porridge and vegetables for lunch (if she is hungry) and dinner. Even, she stocks in the fridge some chicken meat and to cook it when she decides.

She also accepts that, even if she works hard in her garden, she is not interested on get more land for increasing vegetable production, because she is old and what she possesses is enough actually. She knows that the land where she ploughing has the quality being wet, which to avoid her bringing water from the river or from public tap. However, she knows that water scarcity is one of the issues in the village and others around, because water is not available in her house for basic needs.

▪ **Ms Florina and Mr Julius Monyela** (He is 60 years old and she doesn't know how old she is)

Ms and Mr Monyela have six children who are 28, 26, 24, 22, 9 and 3 years old, only two of them are attending school, grade 9th (22 years old) and grade 3rd (9).

To get job in the area or outside has been difficult for members of the family asking for a job, that is why, actually none of family members is working, depending of one child grant per month, R190. These economic conditions encourage Ms and Mr Monyela to start their own vegetable production in two plots mainly, one in their garden and one more on Drakensberg foothills communal garden.

In this plot, Monyela family is ploughing some of the vegetable which are their basic food each day such as tomatoes, pumpkins, beans and maize. For Mr Julius agriculture is the basic and best activity that human being can develop. It is, for him, the main resource to access food every day without spending money. Although they are ploughing in two different plots, there is not a surplus from it. Actually, this vegetable production is only for self consumption purposes. Mr Julius farms on the foothills because water flows from the mountains, making possible a better vegetable production; on the contrary, he is experiencing water scarcity for ploughing the garden at home.

From their view, family doesn't experience problems for feeding themselves; they have porridge and morogo for lunch time; while for dinner they take porridge, vegetables and, when they get children grant, chicken meat.

Because agriculture is an important activity for this family, Mr Monyela would like get more land and increase vegetable production and to start some fruit production, such as mangoes and sugar cane. However, land is not enough for accomplish this wish because water and fences are not available, making difficult farming.

1.2. Entretiens : commercial farmers

Les *commercial farmers* à Sekororo constituait un groupe d'interviewés qu'il n'a pas été difficile d'approcher compte tenu notamment de leur disponibilité et de leur ouverture d'esprit au sujet de la politique de redistribution foncière et de la politique de sécurité alimentaire sud-africaines. La principale difficulté, pour nous, a été de pouvoir nous déplacer dans les exploitations agricoles éloignées des routes principales de la région. Faute de voiture et par manque de transport (particulier et publique), nous n'avons pu accéder qu'à cinq exploitations/propriétés de « *commercial farmers* » (huit interviewés).

La dynamique méthodologique suivie pour ces entretiens a aussi été guidée par un questionnaire composé, au préalable, de 10 questions. À chacune des personnes interviewées, nous avons posé les mêmes questions dans l'ordre établi dans le questionnaire. Les huit interviewés auxquels nous nous sommes adressés ont été sélectionnés sur les paramètres suivants : fermier afrikaner ayant une propriété agricole dans la région de Sekororo. Nous avons pris contact avec chacun d'entre eux sur recommandation de Theo de Jager qui était, pendant nos séjours de recherche (2005-2006), le *National Executive of Agri South Africa*. Les entretiens ont été réalisés en août 2005 et en mai 2006.

Les questions posées aux *commercial farmers* ont été formulées sur la base des sujets susceptibles de nous apporter des éléments pour analyser la façon dont ce secteur percevait et analysait la politique de redistribution foncière et celle de sécurité alimentaire sud-africaines.

Bien que la langue parlée couramment entre les afrikaners soit l'afrikans, les entretiens avec ces personnes se sont déroulés uniquement en langue anglaise qu'elles maîtrisent bien.

L'entretien réalisé avec Theo de Jager fut enregistré et transcrit en intégralité tandis que les réponses des sept autres interviewés ont été écrites à partir des notes prises durant les entretiens.

Questionnaire :

1. *How do you define a “commercial farmer” and a “small commercial farmer”. What are the differences between them?*
2. *In your view, what are the positives and negatives aspects in Land Reform Programme?*
3. *If you loose your land, what will you do as economic activity?*
4. *What do you think about the fact that current ANC government suspends grant to commercial farmers. Did it have an effect on your agricultural activity?*
5. *In your view, what is the role of commercial farmers within the current economic project?*
6. *Do you share the belief that new black commercial farmers have a lack of skills to manage large agriculture? Why?*
7. *Concerning land reform subject, what is your opinion about “land expropriation”?*
8. *In your view, what I the contribution from commercial farmers to the politic and economic project for this new post-apartheid South Africa?*
9. *As far as food security concerns and taking into consideration that commercial farmer are producers of food, what does food security means for you? Do you think that you contribute to the national food security programme?*
10. *As commercial farmer, what do you think about South Africa post-apartheid?*

1.2.1. Commercial farmers: land redistribution and food security issues

▪ Andre Lategan

« Peculiar » Farm in Trichardtsdal, 1st May 2006

Mr Andre Lategan' farm property in Trichardtsdal makes of those farms being claimed for land restitution programme.

Land restitution process is taking over into this area of Limpopo Province. In this way, “Peculiar” farm can be taken by the government because this process. This property was bough by A. Lategan in August 1992 for agricultural purposes; however, he has been developing farm activity there is 26 years ago. Mr Lategan is well known among large farmers community because he started with a very small resources for farming, nevertheless, now he is on of the best farmers in South Africa, and he is the best papayas producer⁸⁰³ in South Africa. He produces vegetables, such as tomatoes, egg fruit and okra.

Because we were visiting many times this farm, we could realise that, the whole family is involved in the management of the farm. His daughter and his wife are the managers of the farm, whilst he and his son in law supervise and control the production, and are involved in the management as well. He told us, that his daughter is the inheritor of the farm. This confirms the deep root that commercial farmers have in this profession.

Knowing all these personal characteristic of him, we were interested in knowing their perception about two main issues: land reform and food security policies from national and provincial governments, as such as other issues concerning commercial farming activity.

⁸⁰³ Information provided by Theo de Jageer and confirmed by other commercial farmers have been interviewed.

1. *How do you define a “commercial farmer” and a “small commercial farmer”? What are the differences between them?*

Commercial farmers’ activity is a way to generate money; it is a way for living as well. I think that the difference between being a large commercial farmer and small commercial farmer is based on the market position capacity.

I decided to become commercial farmer because it is an activity which was made by my father and other relatives into my family. For me, being a commercial farmer is a profession which is a familial legacy and for which I has a deep passion. As I enlightened, being a commercial farmer is a passion mostly. It is an activity which requires time dedication and all our attention.

Talking about differences about large commercial farmers and small commercial farmers, I think that big commercial farmers have optimum equipment and can make sustainable agriculture. It is, we can produce through the whole year in quality and quantity.

Small farmers don’t have access to better markets because they don’t produce continuously through the year.

2. *In your view, what are the positives and negatives aspects in Land Reform Programme?*

The positive aspects of Land Reform are that more people are available to be involved in agriculture activity. To access land is a way for people getting job and being involved in agriculture knowledge. People can realise the problems that agriculture involves. In this province [Limpopo], accessing land is a way for fighting unemployment and improves peoples’ life style. But for having all those benefits, it is necessary a good management on all the processes and training for all those people being involved on agriculture recently.

The negatives aspects of Land Reform are that agriculture is a complex issue.

With the implementation of this Reform, a lot job were lost, unemployment was increased in rural areas because we couldn’t keep all the workers that we had before. For example, in this farm I have 200 workers but only 64 of them are working permanently, others are temporary workers. That is concerning workers. Concerning commercial farmers, this reform pushed some of those farmer to leave

this activity and when they gone, their knowledge gone with them. People are not taking into consideration these aspects. These negative points are because government doesn't realise that people need knowledge from commercial farmers. Skills, money and experience. You can have money but experience is the most important resources in this activity.

3. *If you lose your land, what will you do as economic activity?*

I am not afraid for losing my farm. If this farm is taken by one of the claimers, I will look for another place to farm. You can farm profitable even if it is difficult.

4. *What do you think about the fact that current ANC government suspends grant to commercial farmers. Did it have an effect on your agricultural activity?*

I never benefit from government's grants before. Even, I think that subsidies from government are not good because they make you dependent. But it is true that most of the commercial farmers are experienced some economic problems. This activity is so expensive; it requires much money, so probably for some of them it could be helpful that this government could support them.

5. *In your view, what is the role of commercial farmers within the current economic project?*

Us, commercial farmers and government, we have the same goal; it is, to improve life conditions. So, our role is that we can help to go through on this main goal. We are job generators mainly, but we contribute to the children education and communal life as well. We are engaged in a lot of things in the community. We teach a lot of things and skills. In this family we are Christians and we share our religion. We have a school for children and we can share many things with people around.

Politically, I think that government pay attention on us because a lot of money is involved in our activity.

6. *Do you share the belief that new black commercial farmers have a lack of skills to manage large agriculture? Why?*

As far as our experience concerns, we can see how many farms around mine are not been farming. They were allocated to the claimers; however, nobody is staying on them, nobody is working in. The new owners didn't understand the high responsibility and the hard and constantly work you must do. Probably, they decided don't farm because they didn't receive training enough. So, training and information about what agriculture, large commercial agriculture, is one of the problems those new farmers are facing, Management is also one of the big challenges for this new farmers. The farms doesn't produce by itself, the clue is the farmer. It is through him or her that you get skills, experience and money.

7. *Are you available for sharing your experience and knowledge on agriculture with the new farmers?*

I am agreeing for sharing what I know about commercial farming. But I am not accepting to have a joint venture with new owners. I can share knowledge, but nobody has asked for that.

Concerning land reform subject, what is your opinion about "land expropriation"? Actually, land is available and there are many farms within willing seller/willing buyer. In this way, it is difficult to talk about expropriation. In fact, there is more land available that the government expects.

8. *In your view, what I the contribution from commercial farmers to the politic and economic project for this new post-apartheid South Africa?*

See answer on question five.

9. *As far as food security concerns and taking into consideration that commercial farmer are producers of food, what does food security means for you? Do you think that you contribute to the national food security programme?*

Commercial farmers contribute to food security because we produce food. In my case, I don't think that my large papayas production contributes itself in keeping people food secure, but the plantation of papayas does. Through this

plantation and the other seasonal vegetable production, I can employ 200 workers through the year; they can get revenue and get food. Commercial farmers produce stuff food, vegetables, fruits and cereals, which not only feed families but help them to keep healthy and to prevent illness. The workers can buy cheaper products from the farm and sell them into the community, so, they get some revenue and supply food for the communities around where they are staying.

On the other hand, I contribute on food security because I supply food on sustainable way.

10. As commercial farmer, what do you think about South Africa post-apartheid?

In general, government is doing well. Of course, one of the controversial issues in this government is land reform. From that point of view, this government has some problems to manage this process. One of the repercussions of this bad management on land reform is that food production could collapse in a short term.

▪ **Fanie (JS) Jaarsveld, Fanie Jaarsveld (Jr) and Mrs Greta Jaarsveld**

« Major » Farm in Trichardtsdal, 8th May 2006

“Major” Farm works in two main activities: 167ha for farming and 380 for game farming. As far as vegetable and fruit production concerns, they are farming mangoes, green pepper, beans, maize, and bananas. Game farming activity is for hunting purposes: kudu, zebras and giraffes basically. Although “Major” farm is under claim but it has not been gazetted.

1. *How do you define a “commercial farmer” and a “small commercial farmer”. What are the differences between them?*

Commercial farmers are, basically, producer of food for the nation; they are employment providers, which contribute to increase income in the country. Being commercial farmers is a way of living.

In my case, I was born in a farm, so I wanted to be farmer.

Concerning small commercial farmers, I think that one of their characteristics is the small production that they can produce. They are producing for themselves mostly.

On the contrary, commercial farmer’s production is going through the whole country. Even, currently, they sell for local buyers; such is the case of poultry production, which is sold in the area.

2. *In your view, what are the positives and negatives aspects in Land Reform Programme?*

Land Reform programme is a good thing, but it must be organized properly, to make sure that new farmers could be productive. It is true that, even if I am agreeing with Land Reform Programme, It is difficult for me thinking on leaving this farm.

Talking about negatives aspects on this reform, I think that it is an important gap between which is legal and what is justified. This reform, from my point of view, it is not justification for that; I mean, legally, there is not reason for that. This farm is under claim; we are experiencing the first step of this reform. For us, it is a way of instability and a way of being land insecure.

3. *If you loose your land, what will you do as economic activity?*

As I told you, I cannot image to move from this land. Government has bought many farms inKwaZulu-Natal, Free State and Mpumalanga, however you find that those farms are no being working at all. As I told you, it is a matter of bad management from the current government in this process.

4. *What do you think about the fact that current ANC government suspends grant to commercial farmers. Did it have an effect on your agricultural activity?*

We never received grant from the former government neither from the current government. That's why for us it doesn't make difference in that sense.

5. *In your view, what is the role of commercial farmers within the current economic project?*

Politically, commercial farmers are a minority actually; we are not playing an important role. Economically, we are job producers. We are agricultural producers. Agribusiness moves money and that is important for this government.

6. *Do you share the belief that new black commercial farmers have a lack of skills to manage large agriculture? Why?*

Those looking for be integrated on this sector must be informed what kind of work it is.

New commercial farmers are not really interested on farming at commercial or large scale but in small plots. Even though, you have people being involved on land access, they don't have the interest on farming. They are not interested in the whole process but in subsistence. New commercial farmers cannot really produce on a good cost and for them it is difficult to survive in the markets dynamic.

7. *Concerning land reform subject, what is your opinion about "land expropriation"?*

Land is not white and black issue, it must be grey. Expropriation is not the latest item in this country.

Are you afraid for the possibility of losing your land?

Yes, I am afraid. This is my life style, my work.

Why do you think that government is paying special attention on land reform in Provinces as Limpopo or KwaZulu-Natal?

Limpopo is being claimed because the high density of black people in the Province and, because most of the people here is poor. Moreover, historically they [Black South Africans] were settled on Bantustans, mo is a matter of redress to historical disadvantaged. In areas like commercial farms, water is available. Limpopo is a productive area because farmers make it productive, otherwise, in his Province, the productive area is small.

8. *In your view, what is the contribution from commercial farmers to the politic and economic project for this new post-apartheid South Africa?*

We are available for creating jobs; we produce food and we supply shops. But you must consider that many things happen in between of those processes. People is available to get jobs, to have income, they can feed their families and give education.

9. *As far as food security concerns and taking into consideration that commercial farmer are producers of food, what does food security means for you? Do you think that you contribute to the national food security programme?*

We are producing enough food for this country and for exporting as well. Even though we are food producers and suppliers, we are not been perceived in this way. In my perception, former white government paid attention on food security, but the current government is not paying attention any more on this issue.

Probably former government was more interested on food security-food production because the isolated political and economic situation during the apartheid regime. What do you think?

It is true. It was a factor.

10. *As commercial farmer, what do you think about South Africa post-apartheid?*

This new government is not bad, what it is bad is the way they implement policies.

▪ **Wilfred Byron Noel (Bun)**

« *Cognac* » *Farm in Trichardtsdal, 8th May 2006*

Mr Byron bought back, in 1992, the farm where he is staying and working. This farm of 745ha belonged to his grand father. Bun, as he is known commonly, has a long familial background in farming activity. He decided become commercial farmer, because this is the family's activity. Having his familial roots on English and French ancestors, he was born in a farm and, later, he decided to do studies on Agricultural extension. He is managing this farm developing two main activities: agriculture 50ha potatoes and 75ha Litchis; and extensive cattle activity, this is 100 pieces beef production.

1. *How do you define a “commercial farmer” and a “small commercial farmer”? What are the differences between them?*

To be commercial farmers suppose to produce in an important scale. One of the differences between small and large production is we commercial farmers are concentrated in a few products production; small farmers are most known because they are multi-farmers, producing few quantities. Small commercial farmers are producing to sell into their communities but their main objective is producing for their own subsistence. Commercial farmers are producing because we are suppliers of national and international markets.

What about access to markets, do you think that commercial farmer have more advantage accessing them?

Both agricultural sectors are using markets, but the real difference is what kind of market you are accessing. We are producing at different levels, so we need different markets. This is one of the problems that municipal and provincial government are no working on. For example, I made a proposition about this issue.

W. Byron Noel member of the Commercial Farmers Association, in his paper entitled “Proposal for the establishment of a Needs-based”⁸⁰⁴, contends that “LAND REFORM is an absolute priority, but for it to succeed it has to go hand in

hand with HUMAN REFORM and ECONOMIC REFORM. Land can do nothing without farmers, and farmers are not born. They are moulded through the experience and learning over time. Land and farmers can do nothing without the 3 Ms-Money, Manpower and Market. It is quite evident that the existing hurried approach to land reform ignores these facts. This is already having serious negative side effects, the worst of which are:

- Disillusionment
- Exploitation of natural and economic resources
- Reduction in land productivity
- Reduced employment potential

It is not possible thinking that small and commercial farmers have the same commercial needs. In my case, I am producing for different markets: 30% is for exporting, 50% for municipal markets and 20% for local markets. But, in a short time this markets percentages will change because exportation is not more attractive for some of our products. This is, basically, due to the high cost of production and exportation. So, those percentages are going to move to 70% for municipal markets and 30% for local.

2. *In your view, what are the positives and negatives aspects on Land Reform Programme?*

There is nothing positive on land reform policy. They are not paying any attention on the needs of individuals. They are trying to work on self production and imposing people things which they are not asking for. The government is not seeing the individual needs. That is why policies are not satisfying any need. Land reform must be based on social and economic study and to make sure that government can satisfied needs for every individual.

Land reform need

⁸⁰⁴ Bun Noel. Proposal for the establishment of a « Needs-based ». Dept of Agricultural Resource Development for Rural Communities at Maake Technical College.

3. *If you loose your land, what will you do as economic activity?*

I can try another farm or start some kind of agricultural business.

4. *What do you think about the fact that current ANC government suspends grant to commercial farmers. Did it have an effect on your agricultural activity?*

I don't know if this new government is doing well without subsidizing farmers, but what it is clear is that many commercial farmers that I know are borrowing money from the bank for supporting agriculture production and support the whole farm.

5. *In your view, what is the role of commercial farmers within the current economic project?*

We can advice for a better agriculture, but the fact is that land is a racial issue actually.

6. *Do you share the belief that new black commercial farmers have a lack of skills to manage large agriculture? Why?*

It is true that lack of training is one of the reasons for new commercial farmers' unsuccessful management and production. But, as I mentioned already, the main constrain for all farmer is a lack of market for each scale of production.

7. *Concerning land reform subject, what is your opinion about "land expropriation"?*

Land expropriation policy is not necessary. In this case, Willing buyer/willing seller principle is better way for land reform process. Government must pay attention on the availability on land.

8. *In your view, what is the contribution from commercial farmers to the politic and economic project for this new post-apartheid South Africa?*

I am not sure that how far is our contribution. We are seeing as business man, so we contribute to the economy of this country, but we are working for us as well. I think we could contribute advising new commercial farmers. But because

land reform is a racial issue mostly, government didn't take time for organize this process.

9. *As far as food security concerns and taking into consideration that commercial farmer are producers of food, what does food security means for you? Do you think that you contribute to the national food security programme?*

Farming activity is producing enough food. Even, I am not worried about food security because commercial farmers can produce enough food. However, economic conditions must be created from government. People being employed are looking for intensive labour. Government is making difficult to employ people, this is a big mistake from the government. It is putting first land reform than other individual needs.

10. *As commercial farmer, what do you think about South Africa post-apartheid?*

They should be able to implementing policies; they should be able to formulate policies.

▪ **William Noel and Christopher Noel (father)**

« *Wildhowk* » *Farm in Trichardtsdal, 8th May 2006*

As the other farmers in the area, William and Christopher Noel, make part of the large commercial farmers. Father and son (being Brun Noel's family) manage Wildhowk farm which is 700ha size. Their main production is based on fruit, such as, mangoes and litchis; and, vegetables, such as pepper and tomatoes. They are moving their fruit and vegetable production on Pretoria, municipal and local markets. One of the characteristics of this farm is that they are processing natural mangoes in sweet pieces of them. They are packing mangoes in small plastic bags, which are being collocated on local and national markets.

1. *How do you define a “commercial farmer” and a “small commercial farmer”? What are the differences between them?*

We can say that commercial farmer is who produces in a large scale. Commercial farmer is a businessman who through agriculture is available to get a profit. On the other hand, small farmers are most characterized because they cannot commercialize through big markets. Even though their restricted access to markets, they can negotiate some markets.

In my opinion, the meaning of commercial farmers is relative. All of us are looking for production, markets and profit, but we are making that in different scale.

2. *In your view, what are the positives and negatives aspects in Land Reform Programme?*

I am agreeing with land reform but I think that land reform must be done properly. Up to now is a disaster the way which it is being managed. For managing a farm, as this or those you as you seen, you must to know how to do it. For that, you need the proper formation. Talent, for managing and make productive this farm, must be searched. New farmers are being taking land but they don't know how to make productive land.

What do you mean by “properly”?

We can see that many farms around Trichardtsdal were bought by the government because they were claimed under land restitution programme. Today, many of those farms are stopped. Nobody is working on them. That means that, not only some production is being lost, but a job source is wasted. So, something is going wrong, there is not appropriate management.

Land reform is a valid claim; however, people whom should be involved in the process are not being involved in land reform. So, it is in this way that government is not working properly.

3. *If you loose your land, what will you do as economic activity?*

Hope I wont. This farm is, indeed, under claim. But it the time comes, we will see for more agriculture production and food processed, as we are doing with our mangoes production.

Is it gazetted?

No up to now. But if we should leave this farm, we will buy another farm and going on with our activity.

4. *What do you think about the fact that current ANC government suspends grant to commercial farmers. Did it have an effect on your agricultural activity?*

One of the consequences about suspension of grants for agriculture from the current government is that we are competing against those farmers which countries are supporting them with grants.

5. *In your view, what is the role of commercial farmers within the current economic project?*

Food producers and employers, I think. We move one part of economic resources of this country. In this way, we make part of the attention from the government. But we are not being integrated in this project as far as policy making concerns.

6. *Do you share the belief that new black commercial farmers have a lack of skills to manage large agriculture? Why?*

New farmers are not managing well commercial agriculture because there is a lack of training on business.

7. *Concerning land reform subject, what is your opinion about “land expropriation”?*

It is a complicated issue for government to manage land expropriation. Even, the last pronouncement from national government suggesting land expropriation was enlightened because local elections, which is a pity.

8. *In your view, what is the contribution from commercial farmers to the politic and economic project for this new post-apartheid South Africa?*

Economically, we are job producers. This country has high levels of unemployment. Commercial farmers are employing people from rural areas where unemployment is more evident.

9. *As far as food security concerns and taking into consideration that commercial farmer are producers of food, what does food security means for you? Do you think that you contribute to the national food security programme?*

Food is available on shelves in the supermarkets. Of course, the matter is most about the capacity of the people to get it. Concerning the point if we are contributing to food security in South Africa, I am not sure that we contribute enough to food security. We are producing vegetables and fruits, some other farmers are producing maize, but I imagine that food security involves aspects such as nutrition, and I don't think that we are producing the whole food stuff. In ours case, fruits are not the whole nutritious food that people need.

10. *As commercial farmer, what do you think about South Africa post-apartheid?*

I feel secure with this government, although concerning land reform issue it has problems for managing it.

1.2.2. Entretiens : Theo de Jager, commercial farmer and member of National Executive of Agri South Africa

▪ Theo de Jager

Interview (unedited) held in Trichardtsdal in Sekororo area, Limpopo Province in South Africa. 18 august 2005.

1. *Paulina: Who is Theo de Jager and why everybody refers to you as the right person to talk with as far as land reform concerns?*

I am Theo De Jager. I did my PhD on African Philosophy and I am on the National Executive of Agri South Africa, the Farmers Association looking after the interests of the commercial farmers and my portfolio on that Committee is land reform. I also made a thorough study of land reform in other parts of Africa and the world, Brazil, Argentina. The issue of land reform comes a very long way. I would advise you to also look at the works of Marcus Garvey and Du Bois. They were the fathers of the Africanist movement in Africa. Garvey was the one who said “Africa for the Africans, Cape to Cairo, Madagascar to Morocco.” This thrust towards Africanism actually came to bloom in 1963 with the founding of the Organisation of African Unity (OAU) and the independence of the first African states – Ethiopia, Kenya. In South Africa, the ANC was already founded in “1914” but the Youth League only came into being in 1943 and they were much more radical and they started with the land debate, the ANC Youth League, Oliver Tambo, Walter Sisulu, Nelson Mandela, Anton Lembede he was the one who wrote more than anyone else. (You must also look at the works of Anton Lembede). Then in 1955, 1956, when the Freedom Charter was adopted there was only this one phrase “The land shall belong to those who live in it.” As a result of that Charter, there was a huge conflict within the ANC because the Freedom Charter was actually compiled by a group of White people in the Communist Party – Braam Fischer – and that conflict resulted in the breakaway in 1959 of the PAC, the Pan Africanist Congress, Robert Sobukwe, Anton Lembede and they brought the land debate much more intensely to the surface and they also started an armed struggle,

Poqo, today APLA. Its predecessor was Poqo and the PAC because of the more radical approach they couldn't find foreign donations or funding so they ultimately landed up in partnership with the People's Republic of China.

Well, all these years while they were in exile, the ANC got their foreign support base in the Soviet Union. They got arms, they got military training and they were in alliance with the Communist Party so in the same time Zimbabwe also had two liberation movements, ZANU and ZAPU. It was Joshua Nkomo and Robert Mugabe who were the leaders of [that] Now in those days, ZAPU was much smaller. Mugabe was not the fashion of a leader that Nkomo was. They had no military successes, they had very little support inside the country. They had no international esteem. It was Nkomo who had it all. He was a Mandela-like figure. He was considered to be one of the three fathers of Africa at the time. Nobody ever expected that Mugabe would win the election but the one thing which was not taken into cognisance was ethnicity. Nkomo though he had the biggest organisation, he himself came from the smaller ethnic group, the Matebele, while Mugabe came from the bigger one, the Shonas. Remember, the Matebele has family in South Africa. They are the Zulu warriors who defected [from] Dingane who raided the Ndebele women took them with him when they fled into the old Rhodesia and that's why the Matebele speak Ndebele the women taught the children the language and that's why they don't speak Zulu so many of the tribal groups in South Africa consider Matabele to be a family. Then, in South Africa the ANC had good relations with Nkomo, the PAC had good relations with Mugabe because they all got their aid from the People's Republic of China they had similar ideological departure points. When Mugabe (got) came to power, the South African government considered it to be the PAC which came to power in Zimbabwe so they got the fright of their life. It was bad news for them. It caused the reform plans in South to be halted for a few years. Lord Curren from Britain who was the facilitator, who facilitated the negotiation process and I worked in the office of PW Botha, our previous president at the time and we had many discussions on how to deal with the issue but nobody really noticed the role of land for many years. It was only after 10 years that land really came to the front as an issue. Something which in Zimbabwe up to today had not received the

attention which it should and which in the boiling pot of looming conflict is the relationship between land and the traditional system, tribal authorities.

In Zimbabwe, the land reform process up to now has mostly benefited the Shonas even in Matebeleland. In South Africa, the land reform process has three stages of land reform: it is restitution, then redistribution and then security of tenure. Now, in restitution people have the opportunity to claim land which they feel has been taken away from them under racist legislation. The majority of the claims which were filed within that timeframe was filed by traditional authorities, groups of people who said we were [born here] and my farm has been taken over by the Sekororo and next door in the Harmony bloc there were many who were claiming the tribes who want the land back. The government never transferred the land to the tribes. They set up separate structures, the Community Property Association, because our Government does not want to empower the traditional leaders or traditional systems saying they are not democratically-elected, it's a hereditary system and they are the law unto, they have their own courts, they are in competition with local authorities, they are a local authority on their own so there's a lot of tension mounting between the traditional leaders and traditional structures and Government and Government cannot ignore that there are millions and millions of people, the whole of rural South Africa still living the traditional way where you live it's a traditional authority who is the highest authority. People do not really care about Government structures and Government is kind of denying it and instead of engaging the problems and thrashing it out with them, they are trying to erode their powers not giving them the land they claim telling the constituency on grassroots level we are giving you the land that is in the structure that is really controlled by Government and this thing must explode some time in the future.

Government is also grossly underestimating the support which the traditional groups have. We spoke to the Minister last week, Agri-South Africa and the Minister in Pretoria, and when I confronted her saying what are you doing? She said you know these tribal authorities it's a part of the apartheid legacy and you farmers have exploited these structures ... that's why you have maintained them. It's not true. Those structures were in place long before any White people came to

South Africa. We didn't set them up. The whole of Africa lives in those structures. It is the African heritage over centuries and there is a relatively good relationship between farmers and tribal structures because we have respect for the chiefs. If we don't, I would not have labour and if he cause my labour a case in his court, I cannot tell them no you have work to do you cannot go, I have to let them go. If I don't live in harmony with them, I would not have harmony on my farm and it is this matter of a relationship between farmers and traditional structures which annoys Government.

In Zimbabwe, they only have two tribal structures, here we have ten. Well actually, another ten smaller ones which are not formally recognised. That's why we have eleven official languages. All those traditional languages, plus Afrikaans and English and so it's make it more complicated than in Zimbabwe. In Zimbabwe, because you have only the two major tribes, the one is dominating the other one by sheer force of numbers. Here, no one can really dominate the other. The weakest of the traditional structures are that of the Xhosa in the Eastern Cape because many years ago, there is a tradition when the King has his son, he will be heir to the throne, the oldest son of the first wife. But when he has twins and they are boys, the one must be killed because it will split the House and old kind Dalintyebo had twins and the mother would not allow one of her sons to be killed and also the King gave her her way and when they grew up, the war erupted between the supporters of the two boys and the House of Dalityebo was split, that's why we ended up with two homelands for the Xhosa, Transkei and Ciskei. And this whole thing, they don't have a Royal House. The Xhosa don't have a King up to today. That's why the Xhosa do not feel so much for the royal houses of the other tribes and the ANC is dominated by Xhosas, Mandela is Xhosa, Mbeki is Xhosa, the majority of the Cabinet members are Xhosa so ...the Zulus feel very strong about traditionalism and their royal houses, don't touch that, it's very hereditary that Xhosas do not feel, you know what I saying, so this is an issue which desperately needs to be addressed, the relation between land reform and traditionalism.

Swaziland has decided traditionalism is the cornerstone of their land policy. In South Africa, the Government is trying to ignore this thing and they are hoping that traditionalism will simply go away. Malawi made the decision that economic

considerations will be the cornerstone of their land policy even if it is at the expense of traditionalism so you have, between Swaziland and Malawi, you have the two opposite poles, the two extremes, and South has not made a decision and they are actually trying to ignore it. Then, when the negotiations started in South Africa, in 1992, the land issue was brought to the table by the PAC not by the ANC but there was an agreement and it is entrenched in our Constitution that land reform will take place in these three phases and first of all, the atrocities of the past will be redressed so where people lost land without proper compensation, where they were removed under racist legislation, it would be given back to them and people could claim against Government and Government would purchase land from the current owners. But then, a number of officials were appointed in the Commission, the National Land Claims Commission, who has to drive this process and these officials became a force on their own to the frustration and irritation of their colleagues in other Government departments, of the politicians and claimants and farmers because they only report to the Minister herself and they do not do proper reporting. Whenever we speak to her, she doesn't know what's going on at the grassroots level so there's selective reporting without any lateral liaison to other departments. This is a major problem. We as farmers, at the beginning we said well we are being threatened by Government, but it's not true, it's not the whole Government, it's only a few officials within Government. Then, (inaudible) of the affected farms but those officials went to recruit claimants, assist them to claim land and they claim land in bulk like in the Limpopo Province, 84.8 % of all the title deeds have been claimed. Second is Mpumalanga 81.1%. Of the North-West Province, 80.1%, then 79.8 of Natal. In the Letaba District, that is from the mountain here up to the Kruger National Park, from Giyani to Hoedspruit 97.8 so only 2.2% has up to now not been claimed. We do not have a complete list.

That is not true that people have been moved under the racist legislation in the Limpopo Province 84% of it or in this province from this area 97% or 98%. It's not true so they are misusing the structures and they are really damaging local economies. Land reform, the first transfers of land, happened here in Trichardt'sdal. The first farm to be given over into black hands was three farms away from here is the farm Labouhim, the other previous owner was Leon Bonditio. While you are

here, you should go and visit that farm. It must have been the best farm in the whole area, very wealthy owner, mangoes, litchis, a number of subtropical fruits, plants, two beautiful houses, the most beautiful houses with a music hall in it, three storeys on a little hill with a view over the whole of the Lowveld to this side, a very very beautiful house. But now, it's only a ruin. But you must look there. This farm was transferred in 1999. The second one was my neighbour this side, Geritz Fontain. The farm is in the good condition because they lease it out. I lease a part, my neighbour on this side lease a part. They started to farm but then the farm deteriorated rapidly and now their only income is from leasing out pieces of land. Then the third farm on the other side of the tar road at Latesdorp. That farm they got along with the Latesdorp hotel and Government didn't give them the full amount to purchase the hotel so the claimants also borrowed money from a bank to buy the rest. Then they never paid and the bank repossessed the hotel and the land. It went onto the auction and the same farmer from which they bought the land bought it back. He got formally the farm, he bought it back at 400 000 and now the Government wants to back it again because the community says we haven't received our land so then the Minister made a rule as a result of this. She made a rule that none of the land which is transferred through land reform is allowed to be offered as security and as financial institutions you cannot borrow money on the basis of the security of that land for 10 years to protect the owners from using the land. And also you are not allowed to sell that land for 10 years.

Unfortunately, to tell you I am also in the Executive Committee of the Provincial Farmers Association, I do not know a farmer in our area who does not borrow money every year to farm production loans. Even the best farmers need to borrow money from banks and they give their land as security. And there is an unintended result that there is no financing available for these new owners because they cannot offer their land and you take credits out of our system, out of our economy in this area, everything which could have been done with the money which is borrowed is not being done now and the fist businesses to go bankrupt as a result of that those with earth moving equipment those people who are doing buildings, planting new or the nurseries for the trees, irrigation companies. In Tzaneen, Hoedspruit, Phalaborwa, we already have had a devastating effect on the

local economy, businesses going bankrupt one by one because there is no money in our system and it would be in that way for 10 years.

Also people receive land and that's all. They do not receive the equipment, training, irrigation. This farm where we are sitting now, the Government purchased it from me in March this year but all the equipment is still mine, all the ... the irrigation is mine. I cannot move it, I have nowhere to take it and they cannot buy it. They have no money. It's their land. That's why I'm still here. I'm continuing with farming. They do not have the means to farm and I do not have the land to farm so I offered them a joint venture I said to them let's farm in partnership. It's your land and it's my equipment and we share the profits. This community doesn't want that. They want to cut all this land up in small little pieces, one inches, so that everyone can have fifteen mango trees, a donkey and a cow. Now, globally and I think you have seen it in Mexico very early in agricultural development in your country, very, very early, may be because of your proximity in USA. Globally, the economic scale is really starting to count. You cannot really compete on small units, you cannot compete with the larger ones, like at what the tomato industry in your country has become but on the bigger units, very soon you must probably be the world's kings in tomato production but because you worked on the economy upscale. Here, we are moving in the opposite direction and we need to remain competitive. We are in direct competition with Mexico, Brazil, Argentina on a lot of our products especially subtropical fruit. We are completely out of the banana market, completely. The world's leaders are now Venezuela. We cannot compete because they go big and ours are going smaller, smaller and smaller. Eh, also in all those Southern American countries, the driving force behind land reform was civil society. In Brazil, you have these two major trade unions driving land reform so there is institutions apart from Government taking ownership of this thing making sure that it works because Governments cannot farm. They are not farmers, they are Governments. Governments are not farmers. You need to embed it in civil society to make sure that the people at grassroots level take ownership. They must feel it's ours. Here, we are reforming into a vacuum. There is no civil society body involved in this thing. The biggest civil society body is organised agriculture unfortunately white and commercial and seems to be the rich so

Government ignores us. We had an hour and half session with the Minister to last week to discuss land reform issues. We spoke for five minutes. The rest of the time, we had to listen to her and she didn't take note of any of our concerns, not at all. We are not part of her constituency. Some of our concerns like we are not being protected against cheap imports, against dumping. She promised commercial farmers are going bankrupt one by one because every time Australia is got too much meat, they just dump it in South Africa and Government says let the people eat at cheaper prices. But what if Australia has got shortages and we will not be able to produce our own? So we think in terms of agricultural economy, our Government along with the other Governments in the SADCC, in Southern Africa do not have the feeling for the strategic importance of food security. In times of conflict especially, you need to be able to produce your own food or you will ever be dependent on somebody else.

Now we have the extreme examples of next door in Zimbabwe where they chased out the commercial farmers for simply being White. 26 of those farmers got land in Zambia in 2003. This year, they exported maize to Zimbabwe. They turned the whole agricultural economy, 26 farmers, they turned the whole agricultural economy in Zambia and made this from a native importer to a native exporter to their previous country. We had negotiations with a Nigerian Government three weeks ago in Pretoria. They gave 83 commercial farmers from Zimbabwe and South Africa land in the southern side of Nigeria and in one year they also turned it from a native importer to a native exporter. You can speak to the Embassy of Nigeria here and they want more. They are asking more. In January this year, a group of 185 farmers from the Free State and Natal visited Brazil to look for land, people whose land had been purchased in land reform. And when they came back, we do not want to lose them. It is very important for us as organisation to maintain our membership. They came back and they said you know what in Brazil the Government in that country is looking after its farmers. It's important for them. They view their primary economy as the foundation of the rest of the Brazilian economy. Highly arable land, very, very fertile, water in abundance. It's raining. It's not so dry as it is in South Africa. No aggressiveness towards farmers which we will live with that forever. We do not realise the aggression there is in the

community. We see it but maybe we became so used to it that we thought this is how it works all over but they say in South America, people love the farmers. They are not the outcasts like here so except for two families the rest of them want to go there and farm. We said how are you going to learn to farm with those kinds of crops. They said no it's the same as here. We are going to farms avocados, citrus, mangoes, vegetables.

Now it's very important that we retain agricultural expertise in South Africa. It's very, very important. I spend as much time as I am spending with Government officials. I spend with talking to farmers to convince them to stay in the Limpopo Province. Here where we live, from here to Tzaneen it is 65 km of tribal trust area. From here to the Strjdom Tunnel it is another 45 km of tribal trust area. We picked you up there this morning, you see what it looks like. This side of the mountain is like the end of the world. To this side, it is the game area until the Kruger Park and here we have 26 farms. But there are others, there is 1.5m people. We have no mines in the area, no industry. In 1991, it was 800 000 and it grew to 1.5 until 2001. That is the latest figure. Previously, I had more than 200 labourers on the farm but then came minimum wages and all kinds of labour legislation which made it very hard for us to keep labour. Like, there is a woman here, you may like to see her now. She is retarded. She cannot really work. She only wipes. I have to pay her the minimum wages now. I feel sorry to let her go but she is not worth the job she is doing. She is over-singing and taking all the leaves on the law and that kind of thing and my wife would not allow me to let her go. But you cannot keep 200 people on the high salary scale if they cannot bring that into the business. Now all these people, the two ladies who wipe the table and one who is managing the park house can speak a little Afrikaans or English. The rest of them speak only Sesotho so it's not as if they can say we are now packing our things to Jo'burg or to Pretoria and we are looking for a job there. There's no way they can fit into the economy. Maybe it is the legacy of apartheid or whatever. The fact is that we sit with that now. We've to manage that. Along with land reform and labour legislation and poor protection from dumping, they make it very hard for the farmers to make a good life.

And then this thing that they do not get equipment to farm is got another result. All these farms, all 26 farms have got one thing in common: they all have mangoes, there is a lot of mangoes in the area. There is not export mangoes, it is the old varieties with a lot of strings in it and so, eh, it's for juice or for archer. When I started farming here, I came from the cities I was not born a farmer or something so I immediately realised that I'm not making any money from the large part of my farm. The mangoes do not make money, they only pay for the labour of peaking it. The money is really in the downstream, how you call it, the downstream industries so I started with this old man. I started the archer factory, there is money in archer. When they purchase our farms, we ask them why don't we purchase our irrigation systems and so, they say no only the land. So what about the archer factory? We will not buy that. So I am still the owner of the archer factory. These people are going to have the farm and discover the same as I have discovered that there is no money in farming. The money is in downstream then they will want the factory. You know, why must they learn from their mistake, they can learn from our mistakes or they can learn from the farmers who are in the industry.

Another thing which is viewed both by the Zimbabwe and the South African Governments from the wrong angle is whenever a farmer says I do not want to leave or I do not want to sell my farm, they view you as an enemy and they treat you as an enemy. That is the biggest asset they have. I have another small piece of land which was too small for them to purchase. They say you cannot make a living there but under intensive conditions like under ... and that you can make a good living there. I also want to move the factory to that area but because they have not sold it, I can remain a farmer in the area and I can be a strategic partner to the rest. The farmers who are packing their stuff and go, they are a loss for the area. Those who want to remain can at least assist all the others and those farmers do not have a poor attitude towards their new neighbours. If they had, they would have sold their farms. They think they can live in harmony with them and assist them, that's why they are prepared to stay on because the farmers they see what's happening in Zimbabwe. Many farmers are saying well I do not want to lose my land in five years from now, I'd rather sell it now and those who want to sell are leaving.

Those of us who are staying behind are committed to the maintenance of the economy of the area and I can't understand that the Government doesn't see that it's an asset rather than the enemy.

2. *Paulina: Do you think that those commercial farmers in the area relate what is happening in Zimbabwe to the South African situation?*

Yes, we have weekly meetings. Yesterday, I was in the meeting in Polokwane of all the farmers in the province and this is all we discussed. The only thing on the agenda was where are we with Zimbabwe because we all know the Zimbabwean farmers. Zimbabweans come to our farms every morning. This morning when we clocked in, there were three of them looking for a job. Guys, where do you come from? They tried to lie to us but immediately the other labourer would say no we can hear from the accent they are Zimbabweans. So they are flocking here trying to make a living. When I say I do not have a job for you here and I am not allowed to employ you guys. At least, have some food for us. We gave them some maize and say yeah but we cannot employ you. So we are in contact with the Zimbabwean situation. It's very really to us in Limpopo Province especially. There were a number of Zimbabwean farmers in the area. When they lost their land, they came to make a living but also try to find jobs to manage farms on behalf of local farmers. Yesterday at that meeting, there were 17 of them, ex-Zimbabwe farmers, and they were the first when we gave the report back about the Nigerian Government looking for more farmers. They all said yes I'd go, I'd go!

3. *Paulina: Are there Zimbabwean ex-farmers who are actually managing some farms in South Africa?*

All over, especially in this Province but also like one of the best examples: elephant farming was never an industry in South Africa, never. It was an Indian thing and then also in Zimbabwe some farmers tamed elephant and for tourists purposes and then an uncle of mine lost his land. He was the largest grain farmer in Zimbabwe. When he lost his land, he was very wealthy so he retired in the Western Cape. Many farmers are moving to the Western Cape. Many farmers here from the 13 farmers who lost their land, 8 of them are going to the Western Cape.

Eh, the guy who worked with the elephants, he came to ZZ2 which is our biggest tomato producer in South Africa, T. Mokeki telling him I know you are in the tomato industry. I am looking for a job. I have been a farmer for 35 years, so what are you experiencing? He said elephants, so they started with an elephant project at ZZ2 and they have more than 20 elephants already because there is a problem with too many elephants in the Kruger Park, they cannot be curbed. Greenies would not allow them that so they are bringing one by one as elephants break out of the Kruger Park. Instead of hunting them, they catch them, they tame them and they use them for tourist purposes. You can go on an elephant's back.

4. Paulina: What is the relationship between the commercial farmers in the area and the Local Government?

I am the Chairperson of the Farmers' Association locally and also from the District which includes all 17 other Farmers' Associations. Up to today, we have never had any formal liaison with the Hoedspruit municipality under which the Trichardtsdal also falls. No liaison at all! Why? Hoedspruit has got the agricultural economy, no mine, no industries. Only agriculture. I'm telling you we have 1.5 m people living here from Strjdom Tunnel up to Tzaneen and this small corridor closer to the mountain. I am not talking about the game farmers on the other side. We are employing more people than all the industries together on the vegetables and fruit farms. And yet we are carrying the whole of this local economy. Half of the farms, 13 of the 26 have now been purchased and Government has not yet told us all the claimants because they work for us. People who are having claims here are our employees. They never told them what are we going to do next, that's why I'm still sitting here. It's no longer my farm. We have never been told to move and my employees I cannot just leave them and say sorry it's your farm now and I know them well. I'm farming with them every day. Some of them are very properly skilled. Some of them are better farmers than me. When I ask them "Why don't you take over the farming operation?" They say we cannot do the telephone work because it's one thing to plant and to let grow and harvest. It's a different thing to market it, to export it, to do the financial management and the personnel management, that kind of thing. So there is ample opportunity for joint ventures.

Up to now, the 53 White people amongst that 1.5m are still carrying the whole of the local economy. 26 commercial farmers of which 3 are Black and they also lost their land.

5. *Paulina: And this land, is it productive now?*

Not at all, you passed it when you came here. From Trichardtsdal up to where the tribal area starts across the (inaudible) River, it's that land it used to belong to Black commercial farmers but they have left so which tells you, they also come from the same community. They are all from the Sekororo tribe but they have been outcasts because they became commercial farmers. They became more wealthy, they employed more people and they were regarded similar to the White commercial farmers which tells you it's not really much of that Black-White thing. It's a poor-rich thing. It's a haves-have-nots' thing rather than a race thing.

6. *Paulina: You talked about the meetings you had with the Government. What is your impression on the last Land Summit [2005] and the process of willing buyer/willing seller in order to improve access to land? It was not clear which was the strategy to reform the current system? What is your impression on that?*

At the Summit, 1000 people were invited to attend. It was not an open Summit. The Government invited 1000 people. Unfortunately, I had to go but it was the worst five days of my life. I hated every moment of it. 20 White farmers were invited. Seven of them decided we cannot stand this and they left. 13 of us stayed for the whole five days. My impression is that the Government allowed this thing to blow out a little steam. Summits like that cannot change policy. Only ANC national conference can do that and the next one is in 2007. Government tried to regain some of its lost popularity amongst poorest of the poor. That's why they invited those people. At the Summit, they invited 60 people from local communities from all over the country and 60 from each province, that is 540. Then they invited another 400 from NGOs and political parties and then a few journalists and 20 farmers. So we were 2% of the Summit and we had only two opportunities to say something the whole of the five days. But the guy who sat right behind me, on his name tag he was there as the representative from an NGO,

the Transvaal Rural Action Committee (TRAC). But when he spoke, he spoke on behalf of the Landless People's Movement. He was their spokesperson. He wore a South African Communist Party T-shirt for the whole of the four days and when he was introduced to me, he said "I am the Chairman of the National Land Committee," so it's the same thing, and all those people there, the Government did not go out and say you must come, you must come and you must come. They liaised with people in every province and say get people who feel strong enough and the Communist Party was in place to do all that recruiting. I tell you this was out-and-out a Communist-driven thing. Even the leader of the Communist Party of South Africa, Blade Nzimande, he was the chairperson of the second day of the Conference. He chaired it and when the one of the speakers spoke too long, he did not tell them, hey, your time is up. He raised his driver's licence, gave him a yellow card and his membership card, the red card to say that your time is up now. Why didn't they invite the chairperson of Agri-SA to be the chairman of one of the sessions? So I don't give too much weight to the decisions there. It was not representative at all. But I think Government is playing with fire, I think they should have not publicly supported this thing that willing seller/willing buyer must go. It's not true that reform is being delayed by unwilling sellers. In this province, more than 30% of the land is in the market in any way. The reform is delayed because Government does not have the capacity to administer this. They do not have the fingers to deliver. That is the real problem. The day before yesterday, I visited the Land Claims Commission here, people have offered their land in 1999. The land had been valued only in 2003 and up to now they have not received offers yet. And then, what can they do? They must wait for Government. And when I got there, I asked them "Why don't you make offers?" It's because the official who works with that has resigned and the new one does not yet understand what to do with it. They lost the valuation report. I drove all the way to Port Elizabeth to get a new valuation report. Here, our claims in Trichardtsdal have been settled in a record time of 18 months because you can ask anyone of the farmers here, I went there twice a week and I did the job, all the administration. I worked through the files, put the stamp, ask the official now you must sign here. Why? Because if you

read this, your own signature is next. When he signs, I take it to the next guy. It is incapacity. That is the biggest problem in land reform.

What we want **to do now to counter this Summit**, we have a meeting on the 23rd which is next Tuesday, in Pretoria of all the provincial leaders of Agriculture. We are going to compile a list of all farms in all municipal areas that is available and give the Minister a complete list and say here it is. It's more than 30%, now can you purchase it or can't you? Only two things, they must tell us when they can purchase it so that a farmer can know how to organise his life, how he can expect, when can he expect to be bought out in 2007, 2008, and the second thing is let's value it not through single valuers, individuals, but through a valuers forum and we ask the South African Institute for Valuers to appoint three or four professional valuers for each area and we ask all the banks who have bonds in the area, security in the area, to be represented at that Forum, government officials and commercial farmers. And we have to come an agreement then: what is the value of one hectare of citrus or arable land and that's how we fix the price. And it would not solve our problem because the real problem is not the availability of the land but the incapacity of Government to administer this. You know, this land in Trichardtsdal, where the Minister signed the agreement to purchase, the way we got the money in our accounts was nine days because my wife who is an attorney, she administered it. On the same day, the farm in Siepmekaar(?) was also signed by the Minister and it's Government's attorney in Polokwane who is doing that transfer and up to today nothing happened. No progress. What my wife completed in nine days, they cannot complete in nine months.

7. Paulina: What could you attribute to the lack of capacity on the part of Government?

The average age of Government officials in the Limpopo Land Claims Commission is 23 years. Officials have a temporary job. Whenever they get the permanent job, they would resign and go out. He says his biggest problem is this huge turnover of personnel but they are giving them no security, no career security. That's why whenever they recruit new ones, the young people who have just left university, who have just qualified, that's why the average age is 23 and they have all this power and they do not know how to use the powers.

These officials make all the speeches. It should not be that way. It should be the politicians making the speeches. The official is only the instrument through which it happens. But it is also as if these officials are also aspiring to get into political positions. They never give any recognition to the fact that we are settling these claims through negotiations. They always tell the masses “we have taken back these farms and we are giving them to you.” It’s not true. All the settlements up to now in this province have been negotiated settlements. Also in Trichardt, that’s why they took only 13 farms and not all 26. That’s a solution, a necessary solution. Very simple, whenever you deal with conflict resolution, you create a forum, there must be a forum like in Trichardt, they should have created a forum and say then two people from the claimant community sit on the forum, two people from the tribal authority, two people from the local municipality, two officials from the Land Claims Commission, two officials from the Department of Agriculture, two representatives from the commercial farmers and two representatives from the farm workers or whichever other NGOs are involved and in this forum let’s thrash out the future of Trichardt. And whenever there is a conflict here, you should go back to your constituency, report back, come back and say the conflict is between the tribal authorities and the commercial farmers then two of them thrash out the principle on which we should work. And let the municipality be the facilitator or whatever. It’s not being done like that. It’s a single Government official who drives the whole process. He is 23 years old and he has no idea of how the local economy works or what it costs to get an enterprise like this one going. And he feels nothing for the fact that more than 200 people on this farm alone lost their jobs in the process. More than 3000 people in Trichardt, even if Mercedes Benz or Volkswagen would up a factory in Trichardt, which would never happen, it would not create the number of jobs which was lost in this process.

You see, the conditions in which these people live here. The people on this farm, they live off the farm. Every day, they take the food home because second grade vegetables, third grade vegetables, we are too far from the market to make profit from that kind of vegetables so we are giving it all to them. But also, their neighbours live from that food. Poverty and unemployment is way, way too high

here to have a stable society. You must also talk to some of the workers here. You can pick anyone of them and you ask them how do they feel about this. Even though they are the beneficiaries of land reform, they would tell you, we don't want the commercial farmers to go.

8. *Paulina: What is your vision on food security in the area?*

Let me give you an example. At the moment, we have the lowest maize price ever in South Africa in relation with input costs. Today is R580 per ton. Irrigation, your average ... per hectare where you do not have irrigation is 2.5 tons per hectare in this area and the irrigation it is 8 tons per hectare. Now, if this was, it worse but let's just work around numbers and say it was R600 per ton. To plant one hectare under maize costs R680. That is the seed, that is the price of seed per hectare. I farm with maize in the summer on dry lands so it's already more for the seed than the price per ton but now you get 2.5 tons so your income on this hectare would have been R1500 per hectare of which nearly half will go to the seed plus your fertilizer we are doing 600 kilograms per hectare and the cost is more or less R920, R930, let's say R920, that is fertilizer plus labour, plus electricity, the water. Then you will see, it's impossible to make a profit. This year, it has been a complete loss because of the price. Last week, the Minister said, "we have a huge surplus, 6m tons," to mean too much that's why the selling price is so low. It's only 580. Because of that, this year no one wants to plough maize. Why would you make a loss again? No one is planting maize. This year we are expecting a 7.2m too little on our national crop. At the moment, the rand is 6.8 to the dollar plus transport and we are working at 60 dollar per barrel of oil, the highest ever globally. Even in Mexico, you have the same problem at the moment. If next year, we have a shortage and remember you have seen maize is Africa's staple food and mealie meal (pap) if next year we have to import, now we do not know why the rand is so strong against the dollar because only two years ago, it was R12 to the dollar. Let's say, the rand weakens again to R12 or only to R10 a dollar which is closer to its real value, and all of a sudden we have to purchase that outside and we have to bring it in and everybody is expecting a further rise in oil prices, let's say oil goes to 80 dollars, it would be more expensive for any farm labourer to buy one

bag of maize to eat than the minimum wage on a farm today because nobody thinks of food security. Rather than, subsidize farmers to produce maize but make sure we have enough maize in the country because we do not know where the oil price is going to go to. Only the diesel here has gone up from R30 per hectare to R120 per hectare. I have stopped planting maize because of diesel price this year because I'm the only farmer in the area doing maize I always have a market for the maize but now I do not know whether I will be allowed to farm here next year. The land is not mine any longer. We have to sit with that kind of the diesel price, the maize is selling at way below what one can make a profit from so I would not plant maize again.

9. *Paulina: My impression is that the Government is not moving to the right direction with regard to food security, as far as the poorest of the poor are concerned. What is your take on that?*

How many people want to have food security because they entitled to only 2 hectares of land? We are entering a modernised society. More people live in the cities than in the rural areas and even those in the rural areas want to live in the cities. It's a better life. In the cities, you cannot produce your own food. You must buy it and you buy it from the commercial farms. You are not planting on 1 hectare and eating a half of it and selling a half of it. You buy it from the farm like this one where you produce in thousands of tons. Eh also, have you met Ann Bernstein? She released a report about a month ago which made the Government furious when she said, she is an academic in Johannesburg, she is not, the farmers always view her as not looking after the interests of the commercial farmers at all. She works for the Institute of small Enterprise Development. She spent R3 m over two years to make a thorough research into the expectations of the landless and she says 92% of Black people in South Africa want a house close to the urban areas, that is what they want. Even you were giving land in Trichardt, they would not want come from Johannesburg and live here. That's what she said and the Government was furious. "Don't tell us that there are people who do not want land." You can talk to my labourers, ask them they have a choice of owning a farm or sharing profits on it because fortunately we have had some examples. Look at anyone on the 5 farms that have been transferred between 1999 and 2003. Those

people live in poverty. They are begging us to lease the land from them. Many of them work here on the farm. They are waiting for 2009 when they are allowed to sell that land again because everybody will tell it to you, even my own labourer, it's like a joke amongst them saying you got the land but you don't realise that it is damn hard work. To own a farm is hard work and they are not prepared for that.

10. Paulina: Are you suggesting that they are not utilising the land?

None of the beneficiaries in our area are farming the land which they got.

11. Paulina: Do you have some of them working on the farms?

Yeah, they are working here and there are five people who own the farm next door! They have their own land. They bought a brand new tractor, a brand new trailer, ploughs, disks, everything to work the land one, one, one. That's the first mistake, you cannot work it with one. The tractor for ploughing is not the same kind of tractor you use for ... you're damaging the tractor and that happened. The tractor was damaged. They didn't have money to repair it. Today, that brand new tractor – 2001 model – does not have wheels. Many of its spare parts were sold just to get in some cash. I do not have a single tractor here which is younger than 1980. I do not need it. I am maintaining it. You can see there is always some tractors, they are busy doing repairing because there is always maintenance. Nobody has told these people how do you maintain your equipment, how do you make sure that you can still use a tractor after it was broken. I also cannot repair a tractor. I cannot. But I have a mechanic here who are doing it and his job is only to maintain.

12. Paulina: Probably next time I could have the opportunity to meet those people who are working in the farms but having their own land. I think, it could be a very interesting example in the process of land reform.

Yes, they get food every day off their own farm, there is fair production of food. Yes, they get food. They are assured that they will get their salary at the end of the month. They have money to send their children to school.

I transport them every day and bring them in the morning, take them back in the evening. They collect firewood here, you can see there is no trees there where they take you from.

Paulina: It is interesting to know that they share their production with their workers because we have the idea that the commercial farmers monopolise the land and they are the only owners.

Two reasons on that: The first is yes we are turning a lot of money in on the farm. Only 2 and half percent of the money which goes through my books can I utilise for expanding the farm, for new investments maybe buy a new tractor or whatever. That is the profit on my farm. That is before new developments because if I plant beans, green beans, at the moment the market price is R14 per box, say I send a thousand boxes per day on average, so my turnover is R14 000 per day. It's a lot of money for every single day of the week. But remember of that R14, the box itself costs me R3, 15 so everyday I spend R3580 on boxes. It's R3.02 per box for transport from here to the market on each box. It's another R3020. This only packing and transport. Then it is seed, fertilizer, electricity, water – the labour, I pay the labour at this moment R1.50 per box which they pack and for that an average woman packs only 13 boxes a day. When I started here 8 years ago, we worked on 75 boxes per day. Then why that huge drop? I lost more than half of my labour force over the last 7 years to AIDS and when we discussed this with Government, they say it's not true. How would they know? They must just see how many funerals they are every week-end. Have you noticed? Now for one, while Government is denying that they have a problem with AIDS, we will not solve the problem. What can I, as a commercial farmer, do to address that? I can take you to my labour force now 67% of them are suffering from AIDS. Some of them already for 7-8 years. The only way to keep them alive is to make that they eat healthy. That's the only cure I know of. It's not the cure, it stops them from deteriorating and therefore I must give them food from the farm. Now at the end when I get R14 a box, my profit is 80 cents per box and then from that 80 cents per box, remember I until they purchased my farm I had to pay to the farm as well, I have to pay the tractors. Yes, you turn a lot of money but there's not a lot of profit in it. I knew, I was never, never being able to buy a new vehicle for myself while I was a

farmer. I bought my first new vehicle when government purchased my farm. And I am one of a very small group of farmers who are saying the largest expense on a farm is the land. It's also very insecure as it now. We don't know where we are going with land. I do not want to do anything but farming. I have chosen this career because I really love it. Let them have land, let them own it! I know there is nobody in the whole of Sekororo who has got the management capacity to take care of the farm. I have offered to joint venture. I would still farm this farm. I would still manage it and I'll share half the profit with them because I know what the profit is. They would see a huge turnover but they would see how small the profit really is. And the real profit centre is not in the farm. It's within the archer factory. It's within the freezers and the driers, the downstream development. You've just seen the goats going past here. It's lovely to have them, but the profit it's marginal. It's so marginal. I'll give half of it to them and retain the other half because the best I have from it is whenever one of my employers died, like last week, I can give them a goat to take to the funeral and every second month, I have one for myself as well. I never buy meat which for my friend, my ex-university friend who is now a lawyer or a doctor in the city is an expense. They pay a lot of money to have a meat on the table every day. To me it's not an issue. It's one of the fringe benefits of this job. You never care about food and you can have the best.

13. Paulina: What is your vision on AgriBE?

I'm going to tell you a story. We think that the Minister is not looking after the interests of commercial farmers at all. But our MEC in Limpopo, Ms Magadzi, we love her. We feel she is an excellent politician and she is also looking after our interests, not only after the beneficiaries of land reform but it's because Limpopo is an agricultural-driven province and in order to maintain the economy they have to take better care of us. When she came to power last year, we went to see her to say well we would like to have a relationship with you. If you are frustrated with us, tell us, see if we can address your problems because we want to run you every time we have a problem. And she said, yes, I am frustrated with you. Whenever you give over a farm for land reform and you stay on the farm as the strategic

partner, you are still the boss. You still have this boss or employee-employer relationship. You never empower people to become the managers themselves. I said to her, "I don't agree, but how would I know I'm subjective. Maybe it's the truth. Let's investigate it. You give us the examples, we got out there. Maybe we need the workshop for all our members and say I would like to be the boss after you have sold the land or while you are not the owner of the land. And she gave us two examples and I went to the first one. It is just outside Mokedisi. The guy also like me. He's got (inaudible) and maize. When we got there, he was packing his truck with all these clothes and his family's goods and furniture. Where are you going? I am going to Cape Town. I am going to live in the Western Cape. Why? I cannot work with these people as partners. I say, why? What's wrong? He said because on this farm we have only one vehicle, one bakkie. We are ten partners. He is the farmer, the commercial farmer, and he has nine black partners and they are the Board of Directors. And they say to him you are driving in the vehicle the whole day why? We also want to drive in the vehicle. He said because I am the manager. I have to move all over this big farm to take care of the crops. They said no, you can have it for one-tenth of the time because they also want the opportunity to drive around. He said but how can I take care of the farm then, how can I manage it if I cannot move there? He said let's look for another solution? Why don't we buy a second vehicle and you drive around with the second vehicle. I would keep this one so they said at the end of this month, we would have enough for the deposit to buy a new vehicle. The next morning, he woke up very early. You know as farmers, we wake up very early. He went onto the land and he saw a little yellow bug which is eating the maize, not much, here and there but he noticed it. The first thing when the sun came out, he noticed this bug and he knew if they don't spray it with insecticide that same day, tomorrow there will be millions of them. Three or four days later, the whole crop will be destroyed. So he waited until seven o'clock when the labourer comes. He said today stop all the other work. We are going to spray the maize. He said well, with what? He said we will have to buy insecticide. For all these lands, it would cost R28 000. But the other partners are not there. They only pitched up 10h15 in the morning saying we have a few quotes on vehicles. Let's decide on which vehicle we are going to purchase! He said to

them if you want to be part of this farm, you must be here at 7h00 in the morning. And we have problems on the field, we cannot buy a vehicle now. We need to have money to spray so they ran to the MEC and said well this guy, he thinks he can still make all the decisions. They want the vehicle. That is their priority. His is to spray the crop. It's not a matter of expertise on know-how. It's a simple matter of discipline. Last week, two farms from here, right on the edge of the mountain there, on a Friday afternoon, 14h15, somebody wanted to take honey from a tree and they made fire and the next moment the (inaudible, changement de la cassette)

The chairperson of the new Property Association, I said it's your farm now. Look from your window, you will see it's on fire. How are we going to take out the fire. The wind was blowing. Right now, and this is a terrible weather for the fire. You must take it out. He says, eh, it's Saturday afternoon. It's soccer on television. I am not going anywhere. I said but it's going to destroy your farm? He said "Call me again on Monday morning?" At the end, me and my neighbour on this side and another commercial farmer on the mountain side, had to take our tractors and water carts. We also could not have labour. It's a Saturday afternoon. We took it out there and we put out the fire ourselves. Not to do him a favour, but if we do not put it out then, it's going to destroy these farms as well. It's a matter of discipline. Having a farm, it's a 24-hour a day job. We do not have week-ends, you must take care of your land all the time. In this season, it is fire. It can be rain, hail, floods, drought whatever. You purchase the farm with all these elements of nature. Then you must be there to take care of it. You have losses as well. When I was the owner, I always knew I ran the risk of losing the land because a hailstorm can take out my whole crop in one night and I can do nothing about it. It's one of the risks. That's why you also have goats, they will not be damaged by the hail, along with your main crop. I also have cut flowers and you diverse. It's your best insurance. Now, this discipline thing makes it very hard to enter into partnerships.

I am still farming here. I have offered a partnership to the new owners. I am telling them I have all the tractors, I have all implements, I have all the irrigation equipment, everything we needed to farm here, I still have it. The Government didn't purchase that. The land is theirs. Let's enter into partnership and I 'd still

manage. As you can see, I do very little of the work myself. The guy who went to collect you, he is also one of my employees. He is also a manager. I also have another White manager who is a technical guy and then I have five Black managers and at the moment we are working with about 40 labourers of which only 23 is permanent. The others are seasonal. I brought it down from over 200. Instead of having drip irrigation where you need 40 people on this farm, I put in ... where you only need one for the whole farm. So you mechanise in order to bring you labour down because of all these strict labour laws.

14. Paulina: Since when are you the owner of this farm?

I farmed it from 1997. I bought it in 1999. I was also a manager for the other farmer like Christu who were went to collect you, and then I bought the farm with very high risks because I had no security and it was very hard to pay it every month along with all the tractors you need to buy. And this is the one thing, eh, Government has no feeling for the risks involved and also the new owners, they don't know about the risks because they get it for free. The land was bought for them by the Government. There's no risk involved. That's why there is no discipline, there is no risk.

15. Paulina: Why did you decide to work on the farm given your academic background?

It's quality of life. Maybe us, the White farmers, especially the Afrikaans-speaking ones, are also a kind of a tribe on their own. Whenever other people refer to us, they talk about the "Boers." Have you heard it? "Boers" means farmers but it's very often meant as a kind of a degrading word but it's because in our tradition farming is very deeply-rooted. And without trying to brag about it, I think in Africa, as a tribe, we are the best at farming. That's why 26 farmers could turn the agricultural economy of Zambia and if you want to thatch a roof like this with grass on the roof, I would never rent a White person to do that. We do not have fingers for that but Black people are excellent in doing this job and they are doing it so neatly. They have a feeling for it. I think Afrikaner White farmers have a feeling for agriculture and since I was born, I always wanted to be a farmer. I went

to qualify in Political Science and then in Philosophy after that. The first opportunity I had to come to the farm, I took it. And you can ask any of my friends, whether they are architects or doctors or lawyers, what are you going to do when you retire, they' all tell you I'm going to purchase a piece of land. There is something very peculiar in Africa an test this we have this attachment to land which you cannot explain. Hell knows what they are going to do with the land if they purchase it but everybody wants to own piece of land. Even now, I know it's high risks if I lost this land but the first thing I would do with that money, I will purchase another piece of land. I want to own it even if I don't farm, even if I farm the whole of Trichardtsdal in a joint venture but I want my own as well. You know what? The same thing lives in the hearts of African people. You ask them, what do they want dearest of them all? They want to own a piece of land. We are all Africanists in that sense, attached to the land. I've just written an article, it has not yet been published. It will be published in two or three weeks in the *Farmers' Weekly* to say why, what is this issue with land. It's not in Europe. I have never encountered it in Europe or even in Asia. People are not so serious about the ownership of a piece of land, yes, the utilisation of it but ownership. I have seen it in Latin America. I think, in our case, it must have something to do with religion. We believe we've been made from soil from dust, maybe we think it's from this particular soil and in ritual African philosophy, ritual African religion, they also have this legend about the *Origin of Man* and that legend Man was also made from soil.

16. Paulina: Could I make some technical questions about the farm in general? What is the size of your farm?

This farm is 2 20 hectares.

17. Paulina: What kind of infrastructure are you implementing over the farm?

It's 60 hectares of mangoes, 60 hectares of land, arable land mostly for vegetables and maize, another 10 hectares of bananas, another 2 hectares of litchis, and the remainder is for grazing cattle.

18. Paulina: How many people are working on the farm?

Until 2 years ago, it was 212. For 212 hectares, I had 212 people. Then came in the new labour legislation and the land claims and I brought it down to 23 permanent people of which 5 are in management positions and then I get temporary workers. At the moment, we are about 45 and I brought it down by mechanisation.

19. Paulina: What is your system of irrigation?

(inaudible)

20. Paulina: Electricity?

Boreholes, water from the boreholes and therefore these big pipes so the electricity cost is very high. I spend more on electricity now but less on labour. The reason, I would have preferred to spend more on labour because you create a stable environment as well but what bothers about the labour legislation is that it's hard to get rid of somebody who you do not want in your labour force any longer. Once you have somebody in, you cannot get rid of them maybe they steal on the farm or they fight with the other labourer and you cannot just fire them any longer and it's expensive to get rid of them.

21. Paulina: How do you pay each employee on the farm?

At the moment, it is about R630 for the lowest. The managers it is between R3000 and R7000 per month.

22. Paulina: What about transport and food?

It's free. I transport them, I am picking them up in the morning, taking them back home in the evening. It costs me more or less R28 per person. Then because it's not only them, each one of them is got a pile of wood in the evenings. We prune the fruit trees every year we prune another area like you can see from there. We have just pruned it there so they are going to collect that firewood in September month. On this side, we have pruned last month, they collect it this

year. Usually, people come from outside and they buy. They buy it for R80 a ton. For our own labourer, it is free. The second and third grade vegetables, to pack that and to send it to the market you get R14 per box of beans, for the second grade it's only R10. But the box is still R3.52. The transport is still R3.52 so it's not profitable because you are too far from the market, transport is so expensive. Then rather give it to the labourer and they can take as many as they carry each day. I know many of them also give it to their neighbours. Maybe they sell it, I don't know.

23. Paulina: Do you put your production on a national, provincial or local market?

Four markets. I have four markets. I export, it depends on the time of the year whether the prices are good outside especially to Europe. In practice, I export more dried mangoes and flowers than anything else: flowers only in our summer and dried mangoes throughout the year. My second priority is the national markets: Pretoria, Johannesburg, Cape Town and Durban, for vegetables in winter. In summer, I cannot compete with the farmers close to the centres. Third priority is contracts. I would sign a contract with a chain store to provide them a certain volume of vegetables and fruit over a certain period. It's usually a fixed price, it's well below market price but it is a secure outlet. Fourth priority is hawkers. They come onto the farm. Usually for my whole litchis crop, it would be Indian people coming from Durban buying out all my litchis. I don't pack it. I don't pay transport. They buy it from the farm and they go and pack it. Same with tomato, same with mangoes. It's a cash market and therefore you can kind of hide away taxes. There is no record of what you sell.

24. Paulina: What kind(s) of taxes do you pay?

There are different kinds of taxes. You are taxed on your profit. That is very small because there is very little profit and even if, like three years ago, we had an excellent year and I made an excellent profit but then I bought a lot of tractors and equipment so you bring down. So as a farmer, you are paying too much tax if you are not doing clever financial management. But then you have this value added tax

(VAT), a lot of that. I must pay about half a million rand on that each year. There are taxes on water, electricity. I pay taxes on a number of labourers I have and health taxes. I also spend about 1.2m in taxes, all the various kinds of taxes each year.

25. Paulina: What kinds of disadvantages does a commercial farmer have?

We are far from town. We spend a lot of transport. It's hard to access the civil society infrastructure. The biggest disadvantage is security. Of 26 farms over the last 3 years, we had 17 farmers deaths. Two farmers were murdered in Trichardtsdal alone. Security is the biggest disadvantage. You are very vulnerable. Theft, crime, crime is much higher here than in town. We have theft, literally, every day. I lost ten goats and two sheep this week alone so I have to check up the security on the stock, bananas, mangoes. You cannot just cover all. That's why I have started the archer factory, one of the reasons. You cut the archer before the mango is ripe. People will not steal it until it's ripe. They steal it to eat it so you cut it while it's still green at least you have the whole crop. And then, we are not in a protected industry. It's very hard to really make profit. It's very easy to make losses. And then you have all this, the political instability. Farmers are in this position. We are not part of the Government's constituency. We are White. There are very few successful Black farmers. We are working very hard on it. I am personally involved in four projects in our area to try to get successful black farmers. To have an advantage not because I feel sorry for them but instead of me standing in front of the Minister and say please protect us from cheap imports, if I can get Rex Mametsha or Wixley Kgam as a wealthy and successful black farmer, you will have more success with the Minister because they are still looking through racist eyes at the whole industry.

26. Paulina: Do you think that you can influence Government policy not only as regards land reform and food security but policy in general?

No, we cannot. At national least of all. Most so maybe on local level. If we would stop our taxes to the Local Government, we would close them down. There is no other industry bringing in revenue. We have never done it up to now but

when we speak to them, they would more listen to us than the national Government. On provincial level, the little less but more than national Government and the higher you go in the echelons, the harder it is. Well, in this province, commercial farmers is 0.02% of the population. White people is 1.1% of the population in the Limpopo Province. So, we are not a political factor. Our political power lies in our place in the economy. We are economic generators. We are job creators.

27. Paulina: Can you influence policies?

You know what I did? In our area, we had a lot of legislation being passed and we had no input. They just decided that they are going to push up land tax in the Tzaneen Municipality area. They didn't even tell us. They just started writing letters "You are in arrears because we have tripled the land tax," so I got a friend from retired journalist from Pretoria. I gave him that house for a year to live in and we started a newspaper and we established a newspaper in Tzaneen. Today, it's a very good business, a very profitable business. But through the newspaper, we put pressure on Governments: local, provincial and national and that is much more successful than us trying to lobby them. We are driving too many issues to the public domain, put it on the internet, send it out to all the Embassies and get international support for our case.

28. Paulina: Have you transferred some land through land reform?

My whole farm. This farm was sold to Government for land reform. Also two other farms which I owned, they were also sold for land reform and I still have two more. (Changement de cassette)

I do not know any farmer in our area who is not in one way or the other involved in land reform. Everybody is.

29. Paulina: Do you think that in the future, commercial farmers (White commercial farmers) could lose their farms to Black commercial farmers as a result of land reform or Black empowerment?

I think it is necessary that much more farms come in black hands. It's in our own interests as well. The more black farmers they are, the better Government will look after the industry, so it's our interests and I hope it is managed well. If it is managed as in Zimbabwe and we are not far from the Zimbabwe track. It can easily happen here so we are trying to get involved to avoid that and the only way to avoid that is to make sure that more land comes into black hands. But then if we are fighting against Government, it's not about ownership. It's on the management of the land. We do not want to see farmland, fertile land being lost for agriculture and that's where in Mexico you did it differently. People who got land, even if they were poor, even if they were unskilled, they got onto land and became farmers and they made a contribution to the agricultural field which here is not the case at the moment.

30. Paulina: People who got the land through land reform, are they really utilising land?

Yeah, they want land. They want land but it's not necessarily this land. They do not necessarily want to own land to be farmers or commercial farmers. They want to own land to have a good house, to support their family, to have their twenty cattle not two hundred. They want to have 20 goats not 600. They do not want to have a high technological farm. They want security. They do not want wonder whether they will be able to support their children. A salary is better than trying to sell your goats to earn an income.

31. Paulina: What is your impression on the involvement of NGOs in land reform?

We prefer that NGOs get more involved but on the condition that they involve all sectors of society. There are few NGOs which are actually only fronts for political groups. Like here on the land issue, we have 6 NGOs working but they are actually fronts for the Communist Party, like you have Mkuzi Development

Trust, the largest part of their work. But when Agri-SA and the Communist Party had official negotiations two months ago, Mark Wegerig, who is the chairman of Mkuzi Development Association, he entered as the Vice-Chairman of the South African Communist Party. If NGOs get involved, then they need to be sincere in what they are trying to do. They need to drive to the issue and not the political interest and that's the thing, the more you get NGOs involved, the less you need Government involvement and all the commercial farmers in this country are arch-capitalists meaning they would prefer minimum Government involvement. The more NGOs you have, the less Government involvement. If the AIDS problem here, which we say is huge which the Government says is nothing, if it was driven by NGOs it would have not been the mess it is at the moment because an NGO would come and live here and see what is going on and try to address the issue. So yes, you will always see whenever very often we get NGOs who come here and say we want to have a mass meeting of people and to get them there you must give them food and you will always have farmers doing thing, food, to get people involved but farmers are very reluctant to give the Department of Health anything. (Comments by the interviewer on the effectiveness or efficiency of the NGOs)

Not only NGOs. Other organs of civil society as well. Let me tell you, the work that is done in this community in Sekororo by the Roman Catholic Church is incredible. If they were not here, this would have been one of the worst places on the face of the earth. I do not know whether you've seen the premises there, what do you call it? I do not know what the English word is. But there is another want between the commercial farmers as well, I think it's now an AIDS centre. So NGOs and the Church and so forth, as long as it's not Govt, Government can be involved but if they drive it, you know an official you must give him paper work not projects to drive because if he was sufficient he would have done it in his private capacity. We are very disillusioned with the Government's capacity to deliver. They might have all the resources but there is no link to grassroots level to make something work there and maintain it. Maybe NGOs should do that delivery there.

Have you read the book of the French philosopher Montesquieu *Spirit of the Law*? If you apply that to the South African situation and say state is the biggest

structure. Remember Montesquieu, in his time there was no multinational companies or OAU or NATO or whatever, the United Nations. In the OAU, you have the individuals. Bishop Pearsons says this, he says the smallest structures in society, families, he says everything between is civil society, larger than the families smaller than the state except for political society. In South Africa, it would be the ANC, the IFP, DA, PAC and whatever. And here, you would have the church, trade unions, agricultural unions, media, academics, universities, women's organisations and youth organisations and residents and traditional authorities and whatever, many, many of them. Now he said the bigger civil society, the better it's organised, the less the room for the state to manoeuvre. Karl Marx said this is where the exploitation takes. He writes about the withering away of the state. The state must take over all these structures until there is no buffer and then dissolves itself, that will be government by the proletariat. John Rauls and Robert Nowrick say no if all service delivery could be done in this domain, you can have the minimal state, state could only look after the protection of its citizens. State need not be more than the military and the Department of Home Affairs. A totalitarian state controls everything, like in the Soviet Union the Russian orthodox church, government officials – the ministers, they were paid by the state. The state is one huge trade union. It was only in Poland, L. Solidarity, where they experimented with a trade union within a communist society. Government owned all land. All farming activity was collective. Government controlled all the media. You had the State University of Moscow and the State University of Leningrad controlled the academy. The youth was a youth organisation. It was Government department, same with women. Because we are arch-capitalists in the commercial and the agricultural sector in South Africa, we would rather say let NGOs do everything so that Government need not do anything. Just limit it, the Government! I am afraid, the Communist Party is pulling in a different direction that's why there was formal negotiations between the Agri-SA and the Communist Party. At this stage, we might very well be the opposite poles in this country but the Communist Party is in alliance with the Government, with the ANC. And on land, look at civil society, we have churches over the spectrum, the South African Council of Churches was always aligned to the ANC more than to the old apartheid government. Trade

unions, we have strong COSATU, an ANC aligned, Solidarity which have closed liaison to organised agriculture. But agriculturally, the only civil society body is the Transvaal Agriculture Union which is a very right wing or structured, ourselves and Agri-SA and NAFU, which is aligned to the ANC which produces less than 0.5% of the agricultural production in South Africa and which is administratively very disorganised and of which the membership is 0.005% of the cattle in South Africa and it's a relatively new structure. So civil society is still in control of agriculture that's why we say the Minister of Agriculture and Land Affairs is 99% Minister of Land Affairs and only 1% Minister of Agriculture because she has no influence on production. She can pass legislation. She does not have the capacity to see whether it's adhered to here on the grassroots level. And that's why we have the opportunity to make a contribution towards Government's goals on land reform as well. And in Agri-SA we are trying to do that and to get more Black members in our own structures because state is not looking at our interests at this level. And in Latin America, land reform was very strongly driven through civil society structures. In SA, that is not the case. We have the Landless People's Movement, this is a kind of a voiceless or a body-less voice.

Paulina. I thank you

▪ **Theo De Jager**

Tzaneen, Tzaneen Municipality in Limpopo Province, South Africa, 1st May 2006

The objective of this interview is updating some issues deal during our first interview with Dr Theo de Jager, most specifically about expropriation issue. The interest for emphasizing expropriation issue has its origin in the last government pronouncement about land expropriation. This had been part of the last State of the Nation 2006 presented by the president Thabo Mbeki.

Asking Dr T. de Jager about the land expropriation issue, he told us that only one case on expropriation has been experienced in the country, which was done in the North West Province, but this farm is currently under the system of willing buyer/willing seller.

He explains us that “expropriation” is a principle registered in the Constitution and this can be applied only for “Land Restitution” sub-programme. He thinks that for the government is not possible to expropriate farm properties. Thus, this principle is more expensive than the current willing buyer/willing seller system allocating land.

As far as Limpopo Province concerns, he explains us that 88 per cent of farm properties are under claim; in Mpumalanga is 84 per cent meaning that it not only takes long as process but it implies that government need to pay not only for the land expropriated but for the resources around land. This same process applies for Mpumalanga having 84 per cent of farms under claim and the North West with 79 per cent.

As far as Sekororo area concerns, particularly in Trichardtsdal, we could know that currently six new black commercial farmers are developing agriculture. They have benefited from land restitution sub-programme.

We hold some interviews having a questionnaire guide to harmonise our understanding about commercial farmers and their perception concerning land reform and food security issues.

1.3. Traditional authorities and local authorities: Enable, Sekororo (Limpopo), South Africa

▪ Mr Doctor Mafogo, Mr Reuben Mafogo, Mr Dennis Malila, Mr Mack Mafogo and Mr One Makhubele

Land access has different levels of claims and different economical levels of people claiming it. Basically, land can be redistributed in two main groups. People claiming farm land-cattle land and people claiming land to stay and/or cultivate a small level.

People claiming **land-farm** follow the procedure according to the current government policies for land reform. They apply within the framework of willing buyer / willing seller according to the White Paper of 1997, even though this programme has been revised because of high prices to access land. Until today, after the last Land Summit (27-31July), the willing buyer / willing seller programme is the current way to access land-farm. Access land within this framework means that the “buyer” applies (see annex: application form) for a farm knowing that there is a potential farmer “seller”. As such, the potential buyer is referred to redistribution land programme; next phase is to meet the Land Bank to present their application. Land Bank, the Department of Agriculture and Land Affairs, the Department of Social Development, The Department of Environment and Water Affairs (...) assess the potential farm to be bought. Once having evaluated the amount of farm, the buyer could ask for a economical support from the Land Bank, which could give by person an average of R25 thousands to assist the buyer for buying land. Next phase of the process to access land-farm is with the DoA for presenting a business plan. This business plan has as objective to make sure that people claiming land could make productive the property; as such DoA ensure the reinforcement of its Agricultural Black Economical Empowerment (AgriBEE) Programme. The process of land redistribution is a long process because the legalities facing to different National Department and institutions. As such, it is an expensive process, not only because the land prices given from the

current commercial farmer, but also because it is necessary to pay the legalities during the process.

People claiming land at local level or communal level. Usually, people claiming land at this level are people with poor economical resources, searching on land an economical way to access some food and some revenues. In Limpopo Province and particularly in Sekororo, land is seen as a productive resource, i.e. as an economic opportunity, even though the quality of this, in the former homelands, is bad. As such, access land at communal level starts next to traditional authorities, being them the first reference for people looking for access land at communal and local level, because those authorities have the **traditional right** to give land to someone claiming it. At that level, land is giving as a transfer process. Land can be transferred because the traditional leader gives the permission. Originally, this land is property of &...or an individual owner decides to give a piece of his property, which goes first to traditional leader who can give the property to somebody else. According to Mr. One Makhubele⁸⁰⁵, the process for transferring land at communal level is as follows.

For instance, often a group of persons (women most of the time, being a number of 20) claiming access to land should to go with the traditional leader for applying for 5 hectares arable land. This group presents its common purposes for accessing land, i.e. vegetables crops, maize crop, etc. Once arranged and got the permission from traditional leader, the group chooses a committee integrated by seven members of the group. Each member of the group gives a contribution for accessing land, opening an account in one of the national banks.

The land has been got is redistributed inside of the group, five hectares between twenty persons. Even though, the procedure is done as group, the land is used individually. Each member of the group can choose the kind of crop to grow and the final use of those products as well. People cultivating on these plots decide using crops to feed themselves usually, and the surplus is sold within the community most of the time.

⁸⁰⁵ Interview realised on 11 August 2005. Enable Village, Municipality of Maruleng-Limpopo Province. South Africa. One MAKHUBELE, Agriculture Office for Maruleng Municipality.

Access to food. According to the original expectations from poor people in Enable village, it is supposed that people accessing land could improve their livelihood conditions. However, as refer Mr. Reuben MAFOGO⁸⁰⁶, most of the time the agricultural activity on the plots is not enough to feed a family. Many could be the reasons for that, among them,

- The seize of land
- Lack of water access
- The quality of land

The size of land to cultivate varies from house to house. Some plots or gardens are, usually, reduced to six by four m, other houses could have between 30 by 60m, but it is difficult to have an average seize on land access by person. But what is clear is that the land used by those small holders could not be enough to feed themselves.

In Enable village, people farming on plots or garden houses produce some spinach, carrots, onions and tomatoes.

Another way to access land in Enable, is trough communal land. This communal land is provided by World Vision within the framework of the project of food access. The seize of land cultivated, in this case, is around six by four m. People experiencing farming on communal land have a way to access food when the production has grown up. For instance, people cultivating spinach wait for, at least **&&** before eat them; in the case of carrots production it is necessary to wait for **&&** or for onions production. Most of the people in Enable village cultivating in particular plots or communal land have as objective to consume those vegetables. The question is, how does people access another kind of food (i.e. meat, cereals, milk, the, coffee, bread, etc.) to complete their alimentation?

In Enable area, and in Sekororo, in general, the **quality of land** is not appropriate to cultivate. The land is basically sandy and the scarce of water makes more difficult to improve the natural land characteristics.

⁸⁰⁶ Interview made on 11 August 2005. Enable village, Maruleng Municipality-Limpopo Province, South Africa. Reuben MAFOGO, in habitant of Enable village.

In this sense, probably, scarce of water is the second reason main constraint to make of land a productive resource. According to people from Enable village and the charged of Agriculture for this area &, water is a very scarce resource. Poor people accessing land can not produce enough vegetables because scarcity and/or lack of water in their houses. Asking to people about the government actions in this regard, we have two responses: the first one from the inhabitants of Enable shows that local government is not working to supply water to people. The second response comes from local government. According to de DoA, government does not working to supply water because the region does not have water. People are dependent of raining time and some initiatives as WaterNet project.

According to Mr. Reuben MAFOGO, in Enable village, at least, 90 per cent of people is unemployed. That means that people don't have regular revenues, being this constraint to buy land, to invest on land productivity or buy food, most specifically, adequate and nutritious food, as Provincial and National governments refers on food security programmes.

Some people working in commercial farms are available to have some revenues, without the possibility to access to products cultivated in the farm. Some people go to other areas looking for some opportunities jobs, spending time (some times for months), and money waiting for one opportunity.

This example, shows how difficult is to people accessing food, and more difficult to access adequate, sufficient and nutritious food.

1.4. Communal gardens

▪ **Maria Kgabo**⁸⁰⁷ (Manager ADP-Enable)

We could not meet personally with people working in “communal gardens”. This stemmed from the fact that “my” translator was, at times, not available. This amounted to the limitation of access to direct contact and testimony from those people, bearing in mind that communal gardens represent one way to access to food. In this way, we wanted to know how the programme from World Vision (WV) works and how it has a bearing on food access.

The main question is to know how WV obtained the land to start the programme of communal gardens.

A traditional leader is in charge of land management in the area. At the beginning, the land was provided for the construction of a crèche. Thereafter, an appeal was made for more land pertaining to the implementation of communal gardens.

Recently, a traditional leader has asked for some money from World Vision for the land used; however, according to Maria Kgabo, World Vision cannot pay any amount for this land because the organisation does not have economic resources for this purpose.

Despite this kind of disagreement between a traditional leader and civil society organisations, communal gardens activity works, benefiting 16 people. The size of land used by each of these persons is not imposed by WV. Each one can choose the size of the land for cropping. In effect, we could observe that each one has some very few meters, cultivating two or three kinds of vegetables (spinach, tomatoes, onions and beetroot).

To cultivate for the first time, WV sells the seeds at the amount of R20c each. We have to say state that this land has a very low quality, as far as cultivation is concerned. It is sandy and it needs a high quantity of water.

Water is provided by a pump system installed inside WV property; this resource is free for the plantations into the communal garden, even if WV pays a tax to access

it. Other kind of inputs for these farmers on communal gardens is provided by WV as well, for example, some pesticides when it is required.

As regards communal gardens, some other initiatives for irrigation are being tested, such as drip irrigation (*goutte à goutte*) from the International Water Management Institute. In the communal garden Enable, one person is using this model of irrigation. The other one was tested by two French students. According to the experience, Maria Kgabo has observed that the idea to save water in terms of this irrigation model could enable more people to have vegetables gardens, but unfortunately, the material quality of those drips are not adequate. For this reason, people are not encouraged to use the irrigation drip in this communal garden. From Mrs Kgabo's point of view, the drip, with appropriate quality, could make the difference for households with a limited access to water.

Even if communal gardens (and house gardens) are seen, *vis-à-vis* M. Kgabo, as one of the solution to ensure that poor people in Sekororo could have some food every time, some challenges to improve this activity remains; for example, some allocated people into communal gardens do not follow their crops. They do not use the drips. There are also problems pertaining to the safety of the place (area communal garden Enable). What complicates the situation further is that some people are stealing the crops. Water scarcity remains a dire need. In a nutshell, the access of water to the people is the main constraint to promote both house gardens and communal gardens.

⁸⁰⁷ Interview held on the 24th of August 2005. In World Vision Enable, Sekororo.

1.5. Cattle farmers

- **Jeremiaha Mohlala** (Chair person of DAPPANG) and **Robert Nyathi** (DAPPANG Committee)⁸⁰⁸

Livestock is the second most important activity in the region. Cows, goats and donkeys are common in the region. Certain farm animals, such as chicken, are reared for self-consumption, as well as for selling and egg production.

Mr Jeremiaha is married and has nine children: two are attending university, one in college, two are in Secondary School, one is in Primary School and the other two are working.

On the other hand, Mr Robert is married, with eight children: three of them are at university, two in Primary School, one in crèche and two are working.

Mr Jeremiaha explained to us that, at present, the land occupied by them was a property of “white” people. When they vacated the area in 1980, local government transferred the control (property) of land to a traditional leader who thereafter gave the land to the cattle farmers.

According to Mr Mohlala and Mr Nyathi the cattle farmers association has no problems for accessing land. The problem lies with making the land more productive and profitable. Realising that grazing activity has deteriorated; a decision has been taken to divide the property into two camps. This, it is believed, will amount to the regeneration of the one camp while cattle are grazing in the other one.

However, to bring this strategy into fruition, it is assumed that some donations will be required thanks to the fact that the association does not have the financial resources to buy enough fences to divide the terrain.

On the other hand, water scarcity in the area is also a constraint for cattle activity, because they are dependent on water flowing from the river or community tap. In this way, two pumps are required (one for each camp) to have access to enough water and to prevent soil erosion, as well as to improve green condition.

⁸⁰⁸ Interviews held on 24th August 2005 in Enable, Maruleng Municipality in Limpopo Province, South Africa.

Currently, these necessities are limiting the development of livestock in the area such as their competitiveness vis-à-vis white cattle farmers. In fact, Mr Jeremiaha and Mr Robert know that the cattle they rear are not healthy enough because very often they are attacked by ticks. It is, therefore, imperative that medicines be utilised to treat the animals on a monthly-basis. Given that cattle medicines are expensive, the association appealed to the local government in this regard. In its response, the government only gave the medicines to the association only once. To buy this kind of medicine, a farmer has to prop up R500.

Cattle are a profitable activity because many sources could be derived from them, for example, milk, meat, skin, horns, even paying “*lobola*” (dowry). Concerning “*lobola*”, traditionally, a family offers 12 cows for the girl before marriage. Mr Jeremiaha confesses that, at present, most of the people prefer to offer money and not cows as “*lobola*”.

There is also a widely-held view that livestock has some direct benefits to cattle farmer’s families, for example, they produce milk, which is used for self consumption, as well as for commercial purposes, for example, a litre of milk costs R3, 00. However, selling a cow within the community or around the area is compounded by poverty. Most of the time, Mr Nyathi contends, when and where possible, we sell our animals to white people, without getting the real amount asked (R6000). That is because the animals are not of high quality and to trade within the community we have to lower the prices thanks to poverty.

1.6. Recherche documentaire et entretiens réalisés du 21 avril au 21 septembre 2005 dans le cadre du premier séjour d'études en Afrique du Sud

Recherche documentaire :

University of Johannesburg, University of Witwatersrand, University of Pretoria, centre de documentation de la FAO, Centre for Policy Studies, University of Stellenbosch, University of Western Cape (PLAAS), centre de documentation du Department of Agriculture (Pretoria et Limpopo).

La documentation recueillie dans ces centres et universités a surtout favorisé une compréhension plus approfondie tout ce qui porte sur la question foncière et les programmes des gouvernements national et local. Notons que nous avons eu des difficultés à trouver des ouvrages relatifs à la question de la sécurité alimentaire en Afrique du Sud.

Rencontres avec des institutions de recherche liées au sujet de la sécurité alimentaire et de la réforme foncière en Afrique du Sud :

▪ *Southern African Regional Poverty Network (SARPN) :*

Dans cet organisme de recherche, nous avons mené deux activités : premièrement, un entretien avec Dr. Sue Mbaya (Directrice du SARP) ; deuxièmement, nous avons assisté aux workshops concernant la question de la sécurité alimentaire en Afrique du Sud et dans la SADC, à savoir « *Civil society experiences of monitoring food security issues in Southern Africa* », « *Look, listen and learn: Promoting the use of CSO's evidence in policies for food security* ».

Ces workshops nous ont permis de mieux appréhender la centralité de « la pauvreté » dans l'approche pour expliquer l'état d'insécurité alimentaire en Afrique du Sud et dans la SADC. Les exposés faits pendant ces workshops ont montré l'implication des *Civil Society Organisations (CSO's)* dans la question de la sécurité alimentaire. Ces CSO's ont été un point de repère important pour notre analyse car elles réclament un rôle plus important dans la construction de

politiques pour la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté, ainsi que le développement des actions gouvernementales dans ce domaine. Ce qui veut dire qu'elles ne font pas nécessairement partie du groupe producteur de politiques publiques, mais qu'elles sont engagées, dans certains cas, dans la mise en œuvre de certains programmes du gouvernement provincial vis-à-vis du local. Nous avons pu le constater à Sekororo avec World Vision, ONG internationale qui produit et met en œuvre ses propres programmes, mais qui fonctionne aussi comme relais du gouvernement provincial et local, par exemple, pour la distribution des paquets alimentaires mensuels.

▪ *Stellenbosch University* : Dr. Nick Vink et Simon Bekker

Par le biais de cette rencontre, nous avons profité d'une approche « économique » de l'agriculture sud-africaine et de son apport à la sécurité alimentaire : la question foncière est une ressource profitable quand les gens ont les connaissances et les conditions matérielles pour la rendre productive.

▪ *PLAAS-University of Western Cape* : Ben Cousins et Ruth Hall

Cet institut spécialisé notamment dans la recherche sur la question foncière en Afrique du Sud nous a permis de constater qu'en effet, la question foncière, dans les faits, a un impact positif très limité sur la sécurité alimentaire de longue durée pour les personnes dans les zones rurales, la terre n'étant pas facile à obtenir. Ainsi, les processus de redistribution et restitution prennent du temps, la terre laissée au libre marché est un produit cher, les subventions des gouvernements national et local sont réduites, les nouveaux fermiers manquent de connaissances techniques et d'outils pour développer l'agriculture sur la terre reçue, les ressources humaines des gouvernements national et local sont souvent incompétentes, etc.

▪ *University of Pretoria* : Waard Anseum et Sylvain Perret

L'entretien réalisé avec ces deux chercheurs à l'UP a porté sur la question foncière –les processus que celle-ci suit en Afrique du Sud- mais il a surtout constitué une contribution méthodologique pour repenser la manière d'aborder le sujet du foncier et son rapport avec la sécurité alimentaire. Les observations méthodologiques de ces chercheurs nous ont notamment permis d'identifier l'ambiguïté méthodologique et la confusion analytique sous-jacentes à notre recherche en Afrique du Sud.

▪ *Institute for Security Studies* : Chris Maruleng

Un aperçu de la situation zimbabwéenne en relation avec la question foncière et la sécurité alimentaire fut l'apport du Dr. Maruleng. On a voulu profiter du fait qu'il soit chercheur et zimbabwéen à l'origine. Son approche porte sur l'importance d'une gestion adéquate de l'alimentation pour rendre un pays autonome. L'affaiblissement de la production nationale, pour des raisons naturelles et /ou politiques, comme c'est le cas au Zimbabwe, se traduit par une dépendance alimentaire, laquelle déstabilise les forces économiques, notamment celles de la production agricole. Ce fait a un impact direct sur la sécurité alimentaire du pays et sur l'économie, particulièrement au Zimbabwe où la base de l'économie est traditionnellement l'agriculture.

▪ *International Water Management Institute* : Dominique Rollin et Barbara van Koppen

Ces chercheurs ont contribué à notre réflexion sur deux axes principalement. En effet, nous avons « rebondi » sur l'approche de la pauvreté pour expliquer l'insécurité alimentaire en Afrique du Sud et Dominique Rollin nous a fait remarquer qu'en outre, le manque d'accès à l'eau était aussi l'une des causes qui limitent l'accès à la nourriture, surtout dans les zones rurales. On a vu que l'accès à la terre joue un rôle important pour développer l'agriculture, y compris celle à petite échelle, mais l'accès à l'eau devient une ressource incontournable pour rendre la terre productive et ainsi développer l'agriculture. Même si cette remarque pouvait sembler évidente, on ne l'avait pas envisagée dans l'analyse de départ.

La deuxième contribution de ces chercheurs à ma recherche est liée au projet “*The Challenge of Integrated Water Resource Management for Improved Rural Livelihoods: Managing Risk, Mitigating Drought and Improving Water Productivity in the Water Scarce Limpopo Basin*”. Leur invitation à participer à ce projet nous a donné la possibilité d’approcher le milieu rural et d’appréhender ainsi quelques processus de réforme foncière, le déroulement des politiques alimentaires, les programmes de sécurité alimentaire mis en place par le gouvernement et la société civile, les conditions limitées d’accès à l’eau et, en général, les conditions de pauvreté dans lesquelles les anciens homelands se trouvent, rendant difficile l’accès à la nourriture.

▪ *Human Science and Research Council* : Scoot Drimie

Plusieurs rencontres ont eu lieu avec S. Drimie pour débattre de la meilleure manière d’approcher la question de la sécurité alimentaire en Afrique du Sud. En tant que spécialiste de politiques publiques en la matière, il nous a donné des éléments pour comprendre que la question de la sécurité alimentaire en Afrique du Sud est encore limitée dans la production de programmes et leur mise en œuvre. Il pense ainsi que l’*Integrated Food Security and Nutrition Programme* fonctionne seulement comme une politique « *umbrella* » du gouvernement central dont les gouvernements provinciaux et locaux se servent pour créer et mettre en œuvre des programmes pour la sécurité alimentaire. Il pense aussi que l’intégration et la coordination de ces politiques entre les départements impliqués constituent le premier obstacle pour en faire une politique fonctionnelle.

Rencontres avec des organismes internationaux :

- *Food Security Organisation (FAO)* : Mr. Seatla, *World Bank* : Rogier van den Brink

Les entretiens menés avec les représentants de la FAO et la WB ont permis de mieux saisir la relation entre ces organismes internationaux et les intérêts et les objectifs de l’Afrique du Sud dans l’alimentaire et le foncier. Ainsi, la FAO, qui se dédie notamment aux politiques de sécurité alimentaire, travaille en collaboration avec le Département d’Agriculture, à qui elle fournit le support technique pour la mise en œuvre de programmes d’alimentation et de nutrition. D’après son représentant, la FAO n’influence pas les décisions nationales en matière alimentaire et la représentation de la FAO répond à l’appel de l’Afrique du Sud. Par contre, en tant qu’organisme invité par le gouvernement sud-africain, elle se permet d’offrir son support technique et financier pour le développement de programmes d’agriculture, d’alimentation et de nutrition.

Par ailleurs, en Afrique du Sud, la WB est plutôt engagée dans le programme de la réforme foncière. Son devoir principal, d’après R. van den Brink, est de donner des conseils pour la mise en œuvre de programmes pour la redistribution foncière, comme ce fut le cas de la proposition du système « *willing buyer-willing seller* ». Le support technique et financier a commencé bien avant la chute officielle de l’apartheid mais la WB est toujours engagée dans le processus de la redistribution car c’est un programme inachevé sur lequel il faut encore travailler.

Rencontres avec des organisations régionales :

- *New Partnership for Africa’s Development (NEPAD)* : Faustin Mwape (Advisor of Agriculture)

Le NEPAD en tant que programme régional n’a aucune influence sur le *policy-making* des pays membres ou de l’Afrique du Sud en l’occurrence. Cependant, il compte parmi ses programmes le « *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* » (CAADP) qui a pour but de rendre accessible l’alimentation aux plus vulnérables à travers différents programmes en partenariat

avec des organismes comme la FAO et le PMA ; les programmes régionaux (SADC, COMESA, ECOWAS, etc.) ainsi que les programmes d'agriculture et de sécurité alimentaire des gouvernements nationaux du continent.

Rencontres avec des membres des gouvernements national, provincial de Limpopo, local de Bohlabela District (Sekororo) :

▪ Gouvernement national, *Department of Agriculture and Land Affairs* : Tsakani Chauke (Food Security and Rural Development), Ncomisa Mcata et Jean-Michel Arnoult (Food Security Senior Advisor-FAO).

Gouvernement provincial de Limpopo, *Department of Agriculture and Land Affairs* : Bekhi Khoza, Mortimer Manny (Farmer Support Services), Ms. Sithole (Land Reform-Redistribution Programme) et Mr. Lepakho (Land Reform-Restitution Programme) ; *Social Development and Health* : Phuti Seloba (Senior Manager : Communication Services).

Gouvernement local de Bohlabela District (Sekororo), *Department of Agriculture* : Mr. Tsetsewa et One Makhubele.

Les entretiens menés au niveau des gouvernements national, provincial et local ont été notre principal point de repère dans la compréhension de la gestion visant à accomplir les objectifs de la politique de sécurité alimentaire et de réforme foncière. Les différentes échelles de la gestion gouvernementale, à savoir les échelles nationale, provinciale et locale, sont étroitement liées dans le suivi des objectifs internationaux, surtout pour la sécurité alimentaire.

Il a été très utile d'approcher des personnes travaillant dans le Département d'agriculture. En effet, on a découvert que certains pensent que la politique de sécurité alimentaire actuelle subit des contraintes qui freinent son développement faute d'une bonne compréhension du sujet et du manque d'intégration des secteurs concernés.

Comme on a pu le constater à travers les entretiens réalisés, cette situation se reproduit au niveau des gouvernements provincial et local (même incompréhension et manque d'intégration sectorielle). Toutefois, au niveau

provincial et local, il s'agit d'être plus opérationnel. C'est pourquoi, d'un côté, ces gouvernements créent des programmes et les mettent en œuvre avec les ressources humaines et économiques dont ils disposent ; de l'autre, leur manière de travailler conduit, dans la plupart des cas, à des résultats limités et non à un impact socio-économique susceptible de générer une amélioration durable de la condition des foyers, comme le souhaite la politique nationale.

Ainsi, bien que le Ministère national de l'agriculture soit chargé de la création de la politique centrale, c'est aux instances locales d'en faire la définition et la mise en œuvre adéquate car les besoins et contextes politiques, sociaux et économiques locaux, nécessitent des réponses spécifiques. Du côté foncier, la province s'attache à la politique de « *land reform* », laquelle n'échappe pas non plus aux défauts mentionnés lors du « *Land Summit* » : lenteur du processus de redistribution et de restitution de la terre, prix inaccessibles pour les nouveaux possibles propriétaires, mise en cause du système *willing buyer-willing seller*. Les personnes qu'on a pu approcher à Sekororo pensent qu'elles n'ont pas la possibilité d'accéder à la terre car elles ne connaissent pas la démarche ; en outre, elles n'ont pas l'argent pour l'acquérir. Cependant, cette zone a déjà connu la redistribution de terres. Ce qui a été intéressant d'observer à Sekororo, c'est l'implication de nombreux acteurs dans ces différentes démarches de redistribution et le fait qu'aujourd'hui les *commercial farmers* considèrent, au moment d'accepter de « céder » la terre, qu'ils ont perdu du poids politique face au gouvernement local ou national.

Le gouvernement de l'Afrique du Sud reconnaît que le défi majeur auquel il doit faire face est de réduire la pauvreté. Cet objectif est non seulement issu du constat que 20 millions de sud-africains vivent avec moins d'un dollar par jour, mais il répond aussi aux différents engagements pris dans des programmes régionaux (SADC et NEPAD) et mondiaux (FAO et MDG's).

Bien que l'image régionale et internationale de l'Afrique du Sud en relation à l'état de sécurité alimentaire soit plutôt favorable, celle-ci n'est toujours pas satisfaisante dans les zones rurales. Il est vrai que les gens ne font pas face à une

situation de famine, mais ils ont des ressources limitées pour s'approvisionner en nourriture au jour le jour.

De ce fait, la problématique de l'accès à la terre et à l'alimentation parmi les plus pauvres se pose en termes d'accès aux revenus. C'est pour cette raison que certains gouvernements locaux, suivant la politique nationale de l'IFSNP, ont développé des programmes qui prétendent résoudre l'accès à l'alimentation (à travers l'autoproduction, soit dans des activités agricoles ou de la ferme) et favoriser l'augmentation des revenus.

Comme nous l'avons constaté à Sekororo, ces initiatives issues du gouvernement provincial et des ONG sont, à la base, un type de petite entreprise qui, d'une part, fournit aux familles de la nourriture par le biais de l'autoproduction (animale, végétale ou autre) et, d'autre part, prétend procurer des revenus et combattre la pauvreté. Cependant, on a pu percevoir que des programmes tels que les « *house gardens* », « *egg production* », « *milk production* » ou « *bread production* » ont plutôt un faible impact en ce qui concerne l'accès à l'alimentation car seul un genre de nourriture est produit. Il est vrai que l'objectif est d'aboutir non seulement à l'auto consommation mais aussi à la vente du surplus de la production pour améliorer le revenu et se procurer une variété considérable d'alimentation. Mais, au vu du nombre de membres dans chaque famille, de la dimension de la terre à cultiver ou de la quantité de lait ou de pain qu'ils peuvent vendre dans la communauté, on constate que ces stratégies sont loin de réduire la pauvreté. De fait, l'objectif d'assurer l'alimentation semble se réduire à faire vivre les gens au jour le jour. C'est donc un cercle vicieux qui se dessine. D'une part, les gouvernements provinciaux et locaux donnent une petite base de ressources pour accomplir un objectif majeur comme celui de la réduction de la pauvreté et l'accès à l'alimentation, en sachant que ce ne sera pas suffisant ; d'autre part, les familles impliquées dans ces programmes savent que cette expérience a un faible impact mais qu'au moins elles peuvent s'assurer un minimum d'alimentation et de revenus.

Ce qui est clair, c'est que ces productions agricoles ainsi que le développement des autres activités sont traduits par les gouvernements provinciaux et locaux comme des actions qui donnent à l'Afrique du Sud un statut de pays

autosuffisant en matière alimentaire, et ce même dans les zones rurales. Fait qui, en même temps, supposerait une « réussite » des objectifs nationaux et locaux visant l'éradication de la pauvreté et l'accès à l'alimentation.

En ce qui concerne la question foncière, c'est un sujet qui couvre une partie importante du discours politique dans les sphères nationales et locales. La question foncière se discute à différentes échelles. La terre, sa propriété et sa redistribution ont été l'un des points du *Reconstruction and Development Programme*, ce qui veut dire que, parmi les objectifs de réconciliation, la terre a joué et joue encore un rôle décisif dans les rapports de forces sociaux et économiques du pays. Pourtant, les processus pour la redistribution, la restitution et la propriété de la terre mis en place dès 1994 ont laissé un nombre important de demandeurs de terre mécontents, soit pour l'obtenir (*redistribution*) soit pour la récupérer (*restitution*).

L'accès à la terre, comme à l'alimentation, suppose en effet une certaine capacité économique. Or, le programme de redistribution de la terre a eu, pendant les deux administrations nationales, depuis 1994, une portée limitée et controversée : l'objectif national de redistribuer 30% de la terre agricole à de nouveaux propriétaires noirs pour l'année 2014 semblait très peu probable, d'autant moins que jusqu'en 2004, le pourcentage de terre redistribué était de 4.3%.

Ces faits remettent en cause la capacité du gouvernement national et local dans la gestion de la réforme foncière. Le gouvernement, les chercheurs, les ONG, les paysans et les fermiers commerciaux ont reconnu, lors du dernier *Land Summit* (juillet 2005), que la redistribution de la terre était un sujet inachevé puisque, dès le départ, la politique fondée sur le « *willing buyer/willing seller* » fit de la terre un produit cher. De plus, le gouvernement n'a pas donné les subventions nécessaires pour rendre la terre accessible aux nouveaux fermiers.

Par ailleurs, surtout avant la gestion de M. Thoko Didiza, ministre de l'agriculture et de la redistribution foncière, la redistribution et la restitution de la terre n'ont pas été soutenues par un projet global de développement de l'agriculture, conduisant à un usage improductif de la terre par certains nouveaux propriétaires.

De ce fait et d'après ce qu'on a expérimenté à Sekororo, les initiatives de *restitution* de la terre se sont vues doter d'un programme obligatoire de « suivi » sollicité par le gouvernement provincial, soit pour suivre la production faite auparavant par l'ancien *commercial farmer*, soit pour entreprendre une nouvelle culture. Cette même stratégie a été appliquée aux programmes de redistribution avec pour objectif la continuité de la production agricole aux niveaux local, provincial et national. Pour le gouvernement provincial et local, il s'agissait ainsi d'harmoniser les objectifs de la réforme foncière, ceux de l'AgriBEE, et de favoriser l'accès à l'alimentation ainsi que la réduction de la pauvreté.

Du côté du programme de redistribution, certains cas démontrent, à Sekororo, que la terre acquise fut abandonnée et ce, pour différentes raisons : manque de connaissance concernant la gestion des affaires agricoles et manque de soutien financier du gouvernement.

Il est certain que les cas mentionnés ne peuvent être considérés comme symptomatiques de l'ensemble du programme de « *Land Reform* ». Toutefois, il est à souligner que la politique nationale et locale de redistribution et de restitution trouve sa complication majeure au niveau de la gestion faite par le gouvernement.

1.7. Recherche documentaire et entretiens réalisés du 20 avril au 13 octobre 2006 dans le cadre du second séjour d'études en Afrique du Sud

Étude de terrain dans la province du Limpopo, dans la zone rurale de Sekororo :

- Entretiens avec 6 « commercial farmers » ;
- Entretiens avec 20 petits fermiers ;
- Entretiens avec World Vision (ONG) ;
- Entretiens avec les autorités du gouvernement local.

Participation aux *workshops* de l'International Water Management Institute (IWMI), à Sofaya, dans la municipalité de Maruleng (Sekororo area) :

- « Skim Irrigation System Game for Small Farmers », le 10 mai 2006 ;
- « Land Reform and Food Security: Experiences in Sekororo area, Limpopo Province », le 18 et 19 mai 2006.

University of KwaZulu-Natal-Durban

Department of Political Sciences

- Stage de recherche documentaire sous la direction du Prof. Jeremy Grest.

University of KwaZulu-Natal-Pietermaritzburg

School of Agricultural Sciences and Agribusiness-Food Security Programme

- Stage de recherche documentaire et réalisation d'entretiens sur une période de deux mois et demi (mi-juin-fin septembre 2006), sous la conduite du Dr Sheryl Hendriks, directrice de cette école ;
- Entretiens avec les étudiants chercheurs du Food Security Programme ;
- Entretiens avec le Dr Sheryl Hendriks ;
- Recherche documentaire.

School of Sociology and Social Studies

- Entretien avec le professeur Ralph Lawrence, Director of Policy and Development Studies
- Entretien avec MSc. Michael Underwood : Programme Coordinator Community Forestry

Rencontres avec des membres du gouvernement provincial du KwaZulu-Natal
Department of Agriculture and Environmental Affairs

- Rev. Dr S.C. Radebe, manager Agricultural Services/South Region (leaving).
- M. M.E. Zondi, Manager Department of Agriculture and Environmental Affairs, South Region.
- Mme Lugile Sibiya, Agricultural Scientist-Land Reform Support Services/South Region.
- Dr Hannes De Villiers, Agriculture, Farming Systems Research/ South Region.

Department of Local Government and Traditional Affairs

- M. L.E Pienaar. General Manager Local Government.

Department of Health

- Mme Lenore P Spies. Cluster Manager Maternal Child and Woman Health and Nutrition.

Rencontre avec un membre de l'ONG AFRA-Pietermaritzburg

- Mme Pearl Sithole, Land Redistribution

Étude de terrain dans la province de l'Eastern Cape

Nous avons choisi de nous rendre dans la zone rurale de Mount Frere pour compenser le fait de n'avoir pu y aller dans la province de KZN. Notre stage de recherche dans cette zone a duré 10 jours. Les visites dans les communautés rurales de la municipalité d'Umzimvubu, Alfred Nzo District, nous ont permis de mettre en comparaison des réalités différentes entre zones rurales en Afrique du Sud. Notre objectif était également de nous entretenir avec des autorités locales et des ONG chargées ou liées aux programmes de sécurité alimentaire.

Pour ce faire, nous avons rencontré le Père Mariano Pérez et le Frère Herman, de la Catholic Comboni Mission. Le Père Mariano Pérez nous a mis en relation avec des ONG et des personnes de communautés différentes de la municipalité où il travaille. Pour sa part, le F. Herman nous a guidée vers les projets de *house gardens* qu'il soutient, soit par sa connaissances des cultures soit au niveau financier.

Rencontre avec un membre du gouvernement local de Mount Frere
Department of Agriculture Umzimvubu Municipality

- Dip. Agric. Mpho Mazubane, Agricultural Information and Liaison Officer

Rencontre avec des membres de la Mission catholique de Mount Frere

- Entretien avec les membres : P. Mariano Pérez et F. Herman.

1.8. Photographies

1.8.1. Production agricole d'autosuffisance

Photo 1 : Famille Monyela. House garden.



Source : P. Berumen, 2006

Photo 2 : Mme Majepe Mosana (à droite). Production d'autosuffisance.



Source : P. Berumen, 2006.

Photo 3 : Ms Dorah Ratheko. House garden : production agricole limitée.



Source : P. Berumen, 2006.

Photo 4 : House garden. Production agricole limitée.



Source : P. Berumen, 2006.

1.8.2. Communal garden

Photo 5 : Communal garden. Enable / Irrigation goutte à goutte.



Source : P. Berumen, 2006.

1.8.3. Exploitation agricole : commercial farmers

Photo 6 : Exploitation agricole de papayes.



Source : P. Berumen, 2006.

1.8.4. Accès à l'eau

Photo 7 : Container public d'eau. Distribution communale.



Source : P. Berumen, 2006.

Photo 8 : Borehole. Agriculture d'autosuffisance.



Source : P. Berumen, 2006.

Photo 9 : Irrigation : système goutte à goutte/ communal garden à WV, Enable



Photo 10 : Workshop à Metz. *Game play* : gestion de l'eau

