Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

DOCUMENT CADRE SUR LA
GOUVERNANCE ET L'APPUI AUX POLITIQUES

Centrage sur la gouvernance

pour une amélioration de l'appui aux politiques et de l'assistance technique

DOCUMENT CADRE SUR LA
GOUVERNANCE ET L'APPUI AUX POLITIQUES

Centrage sur la gouvernance

pour une amélioration de l'appui aux politiques et de l'assistance technique

Dubravka Bojić
Michael Clark
Klaus Urban

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Rome, 2022

Citer comme suit:

Required citation: Bojić, D., Clark, M. et Urban, K. 2022. *Centrage sur la gouvernance pour une amélioration de l'appui aux politiques et de l'assistance technique – Document cadre sur la gouvernance et l'appui aux politiques*. Rome, FAO. https://doi.org/10.4060/cc0240fr

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-136775-9

© FAO, 2022

Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution-Pas d'Utilisation Commerciale-Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Intergouvernementales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/legalcode.fr).

Selon les termes de cette licence, cette œuvre peut être copiée, diffusée et adaptée à des fins non commerciales, sous réserve que la source soit mentionnée. Lorsque l'œuvre est utilisée, rien ne doit laisser entendre que la FAO cautionne tels ou tels organisation, produit ou service. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si l'œuvre est adaptée, le produit de cette adaptation doit être diffusé sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si l'œuvre est traduite, la traduction doit obligatoirement être accompagnée de la mention de la source ainsi que de la clause de non-responsabilité suivante: «La traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ni de l'exactitude de la traduction. L'édition originale anglais est celle qui fait foi.»

Tout litige relatif à la présente licence ne pouvant être résolu à l'amiable sera réglé par voie de médiation et d'arbitrage tel que décrit à l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire contenue dans le présent document. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Matériel attribué à des tiers. Il incombe aux utilisateurs souhaitant réutiliser des informations ou autres éléments contenus dans cette œuvre qui y sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, de déterminer si une autorisation est requise pour leur réutilisation et d'obtenir le cas échéant la permission de l'ayant-droit. Toute action qui serait engagée à la suite d'une utilisation non autorisée d'un élément de l'œuvre sur lequel une tierce partie détient des droits ne pourrait l'être qu'à l'encontre de l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés sur demande adressée par courriel à: publications-sales@fao.org. Les demandes visant un usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les questions relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Table des matières

Avant-propos v
Dédicace ix
Remerciements x
Abréviations et acronymes xi

Résumé xiii

Introduction 1
1. Pourquoi un centrage sur la gouvernance dans l'action de la FAO? 1
2. La gouvernance, thème transversal de l'action de la FAO 3
3. Champ et objectifs du document 5

I Gouvernance: un concept en perpétuelle évolution 7
1. Gouvernance économique: les institutions comptent 9
2. Ascension et chute de la bonne gouvernance 12
3. Centrage sur l'évolution des pratiques et les aspects consensuels du gouvernement: gouvernance moderne et gouvernance en réseau 15
4. Combler le différentiel de pouvoir: approches de la gouvernance axées sur l'économie politique 16
5. Résumé: Avantages et limites des différentes approches de la gouvernance 21

II S'attaquer aux problèmes liés à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture 25
1. La gouvernance dans le travail de la FAO 25
2. Analyse de la gouvernance aux fins de transformation des systèmes agroalimentaires 34

III Cadre de base de l'analyse de la gouvernance 39
Phase 1. Cadrage du problème 40
Phase 2. Analyse institutionnelle du problème de fond 45
Phase 3. Analyse de l'économie politique 52
Phase 4. Élaboration de priorités et mise en place d'une coalition pour l'action 57

IV Enseignements tirés du travail sur la gouvernance de la FAO 61
1. Tenir compte de la gouvernance contribue à augmenter l'impact de l'action de la FAO 61
2. La FAO peut faciliter les processus de négociation à la demande des gouvernements 62
3. L'économie politique sous-tend de nombreux problèmes de développement 62
4. Une analyse systématique de la gouvernance est essentielle 62
5. Il existe plusieurs façons de traiter les problèmes de gouvernance 63
6. Le changement transformationnel requiert des processus d'apprentissage itératifs, du temps et des ressources 63

Conclusion 65

Bibliographie 71

Figures

1. Gouvernance: disciplines et concepts 8
2. Cadre de base de l'analyse de la gouvernance 39
3. Cadrage du problème de fond 41
4. Phases clés de l'analyse institutionnelle 45
5. Interactions entre les institutions: réflexivité 46
6. Identification de politiques réalistes possibles 52
7. Triple centrage de l'analyse de l'économie politique 52
8. Schéma intérêt/influence 54
9. Élaboration de priorités et mise en place d'une coalition pour l'action 57

Encadrés

1. Gérer la gouvernance d'une réforme de la politique relative au coton 2
2. Quelques définitions de la bonne gouvernance 14
3. Économie politique: base théorique et préoccupations 17
4. Exemples de définitions de la «gouvernance» dans les publications de la FAO 31
5. Analyse de la gouvernance dans le travail de la FAO sur la sécurité alimentaire et la nutrition en Amérique latine et aux Caraïbes 33
6. Le défi de la transformation agricole durable au Vietnam: cadrage du problème 43
7. Institutions formelles et informelles 47
8. Pluralisme juridique et droits fonciers des femmes au Mozambique: comment les institutions informelles facilitent ou empêchent l'application de politiques et de lois foncières progressistes 49
9. Mise en œuvre d'une réduction efficace du risque de catastrophe dans le secteur agricole aux Philippines: analyse institutionnelle 51
10. Comment la concertation multipartite peut conférer du pouvoir à davantage d'acteurs vulnérables 54
11. Réforme des engrais en Inde: rôle des idées et de la politique des groupes d'intérêt dans le blocage de la réforme des subventions 56

Avant-propos

Le concept de gouvernance n'est pas facile à saisir. Cela s'explique par le fait que le terme est employé de diverses façons dans les milieux scientifiques et professionnels, selon les différents intérêts disciplinaires, objectifs et méthodes. À titre d'exemple, en sciences politiques, la gouvernance renvoie généralement aux règles, institutions et procédures officielles qui permettent aux pouvoirs publics et aux acteurs non étatiques d'interagir en vue de l'adoption de décisions politiques. En revanche, dans le secteur de l'économie institutionnelle, l'analyse de la gouvernance porte sur les mesures économiques d'incitation et de désincitation ciblant les individus et les entreprises dans le but d'agir en faveur d'objectifs publics, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il n'est donc pas surprenant que ces divers angles de recherche aboutissent à des compréhensions quelque peu différentes du concept général de gouvernance. C'est le cas au sein même de la FAO et avec nos nombreux partenaires. Le fait que plusieurs concepts différents de la gouvernance se révèlent pertinents pour l'amélioration de l'efficacité et de l'impact de l'action de la FAO en matière de politique et d'activités techniques à tous les niveaux ne simplifie guère les choses.

Malgré ces difficultés conceptuelles, l'amélioration de la qualité du rôle et du travail de la FAO en termes de gouvernance est au cœur des préoccupations de l'Organisation et de ses Membres. Renforcer les capacités de l'Organisation à évaluer et élaborer des recommandations en vue d'une gouvernance améliorée est essentiel car la FAO elle-même est une institution clé dans l'architecture de la gouvernance mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Les Membres de la FAO font preuve d'efforts extraordinaires en vue de superviser, adapter et améliorer les capacités, l'efficacité et l'efficience de l'Organisation pour que celle-ci puisse assumer son rôle de premier fournisseur de normes, données et analyses, et continuer d'apporter un soutien compétent et neutre en matière de politique et d'assistance technique.

Sans nul doute la principale institution mondiale dans les domaines qui relèvent de son mandat, la FAO n'agit pas seule mais dispense plutôt des biens communs essentiels utilisés par un large éventail d'institutions mondiales, y compris le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), la Convention sur la diversité biologique (CDB), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le Fonds international de développement agricole (FIDA), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Banque mondiale, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce titre, l'Organisation est constamment poussée à s'adapter et à évoluer, sous la pression à la fois des Membres, des parties prenantes et des citoyens qui sont conscients de sa vaste influence.

Les capacités de la FAO à définir les normes, façonner le débat politique et soutenir l'action collective ne se limitent pas aux sphères mondiale et régionale, mais s'étendent à une large gamme de problématiques complexes et interdépendantes associées à la transformation des systèmes agroalimentaires aux échelles nationale et infranationale. Doter la FAO de compétences, de normes, de données et d'analyses, et les mettre à la disposition des membres sur le terrain constitue pour les Membres de la FAO une préoccupation de longue date qui apporte sans cesse son lot de défis. Pourtant, rechercher des moyens de passer du stade de précepte à la pratique est une tâche incontournable, car le cas des institutions mondiales nous oblige à démontrer à terme les retombées de nos activités aux niveaux national, territorial et local.

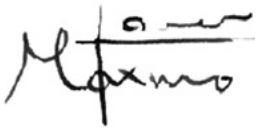
Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les ODD ont soulevé un certain nombre de difficultés complexes liées à la gouvernance qu'il convient de traiter de toute urgence. L'orientation «horizontale» du Programme 2030 est axée sur les interactions et les liens d'interdépendance qui existent entre divers objectifs et souligne la nécessité d'améliorer la coordination intersectorielle entre les ministères et les domaines disciplinaires et entre une grande variété d'acteurs sociaux. Elle appelle également à une gestion plus efficace des arbitrages entre les objectifs, sans perdre de vue l'engagement normatif et rigoureux de ne laisser personne pour compte. Les objectifs du Programme 2030 sont eux-mêmes complexes. La promotion de l'«utilisation durable» plutôt que de la simple conservation des ressources naturelles, par exemple, exige une meilleure intégration des processus de planification, une attention particulière aux incitations influant sur le comportement des différents acteurs, et des méthodes plus élaborées de collecte, combinaison et évaluation des données. De la même façon, éliminer, plutôt que réduire, l'extrême pauvreté, la faim et la malnutrition appelle à développer une approche qui combine des moyens non-agricoles (la protection sociale) et implique de nouveaux acteurs (les consommateurs), tout en répondant aux exigences en matière de promotion de la durabilité environnementale et de la résilience face au changement climatique.

Le nouveau Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO, adopté à la Conférence de la FAO en juin 2021, reconnaît que les processus de transformation des systèmes agroalimentaires requièrent, en condition préalable et en tant que déclencheur prioritaire, des institutions et une gouvernance beaucoup plus forte, plus transparentes, plus efficientes, plus efficaces, plus inclusives et plus responsables C2021/7, para. 30). Le contexte actuel de la gouvernance des systèmes alimentaires se caractérise trop souvent par le manque de transparence, l'incertitude, des asymétries de pouvoir et d'information, l'exclusion sociale, une distribution inégale de la parole et un accès inégal aux ressources. Dans bien des cas, les conflits et les crises prolongées sont à la fois les causes et les conséquences des échecs de la gouvernance. La crise actuelle de la COVID-19 a fait apparaître les importantes faiblesses, inégalités et fragilités des systèmes agroalimentaires dans le monde, et a ajouté à la nécessité urgente d'un changement transformationnel visant à renforcer la résilience et l'inclusivité pour tous et à tous les niveaux.

Centrage sur la gouvernance pour une amélioration de l'appui aux politiques et de l'assistance technique a été rédigé par l'équipe de la FAO chargée de la gouvernance, en consultation avec des collègues de toute l'Organisation, dans le but de créer une référence commune au service du personnel de la FAO confronté à des problématiques de gouvernance dans une ample variété de contextes. Le présent ouvrage expose un cadre itératif en quatre phases qui a pour objectif d'aider les fonctionnaires de la FAO et les praticiens travaillant à tous les niveaux à appliquer diverses méthodes pour définir et traiter les questions de gouvernance clés qui ont un impact ou une incidence sur les activités liées au travail de la FAO dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture. Plutôt que d'être un guide pratique et prescriptif, il propose une approche interactive et itérative utilisable par les praticiens afin de les aider à concentrer l'attention sur l'aspect gouvernance des enjeux essentiels, identifier les principaux défis institutionnels, analyser les questions d'économie politique que cachent les problématiques institutionnelles, et travailler avec les États Membres de la FAO et leurs partenaires d'une façon objective, transparente et neutre, à la formulation de stratégies collectives en faveur d'une réforme des institutions et des programmes.

L'objectif de cet ouvrage est pratique et pragmatique: renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action de la FAO en matière de politique et d'activités techniques à tous les niveaux, en orientant l'attention vers la recherche de solutions viables aux questions de gouvernance qui constituent des obstacles à l'efficacité de l'action collective en faveur du développement durable. Parmi ces obstacles on peut citer les faiblesses institutionnelles, notamment une capacité organisationnelle limitée et des lacunes en matière de capital humain. Selon le nouveau Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO, les trois questions que sont la gouvernance, les institutions et le capital humain, sont considérées comme des accélérateurs prioritaires pour le Cadre stratégique de la FAO, désignés sous l'appellation commune de «compléments».

La présente publication marque la réalisation d'une étape importante dans l'élaboration d'une compréhension commune de la gouvernance au sein de la FAO, et ouvre la voie à la prochaine phase de travail destinée à consolider la vision collective de l'Organisation et sa capacité à œuvrer avec les Membres et les partenaires afin de renforcer la gouvernance du développement durable.



Máximo Torero Cullen

Économiste en chef

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Dédicace

La version initiale du présent document a été élaborée par Klaus Urban, spécialiste principal des institutions au Centre d'investissement. Klaus a travaillé plus de trente ans sur les questions de gouvernance et d'économie politique et conservé son enthousiasme et sa croyance dans les valeurs que l'analyse de la gouvernance peut apporter pour aider les pays à atteindre un développement durable. Il est décédé brutalement en mars 2018. Les coauteurs souhaitent dédier ce document à sa mémoire.

Remerciements

Le présent rapport a été préparé par Dubravka Boji, Michael Clark et Klaus Urban. Diane Zovighian, Stephan Baas, Poonyth Daneswar et Mark McGuire y ont apporté une contribution importante. Les auteurs souhaitent remercier Máximo Torero Cullen (économiste en chef à la FAO) pour son soutien permanent au travail sur la gouvernance.

Les auteurs souhaitent citer les collègues de la FAO qui ont contribué à l'élaboration de l'approche de la gouvernance de l'Organisation, révisé diverses versions et fourni des commentaires et des idées importantes, notamment: Stephan Baas, Marco Boscolo, Karel Callens, Jeff Campbell, Adriano Campolina, Vito Cistulli, Ho Yuen Ching, Frédéric Dévé, Jean Marc Faures, Patrizia Fracassi, Juan Carlos Garcia Cebolla, Paolo Groppo, May Hani, Patrick Kalas, Thais Linhares Juvenal, Mohamed Manssouri, Emma McInerney, Rebecca Metzner, Jamie Morrison, Ewald Rametsteiner, Ricardo Rapallo, Anna Rappazzo, Leyla Slama, Sherry Shoghag Ajemian, Aysen AburTanyeri, Carlos Tarazona, Jordan Treakle, Margret Vidar, Julia Wolf. Merci également pour leurs commentaires à tous les participants aux séminaires du Réseau technique d'appui à la gouvernance de la FAO.

La FAO souhaite également remercier les personnes et institutions suivantes qui ont apporté leurs commentaires et leurs idées à différentes étapes: Mark Hufty, Institut de hautes études internationales et du développement (Genève), Norman Messer, Fonds international de développement agricole (Rome), Matt Andrews, Harvard Kennedy School (Boston) et Carolina Trivelli, Instituto Estudios Peruanos (Lima).

Nos remerciements spéciaux vont à Paola Landolfi pour son soutien sans faille à toutes les étapes du processus d'élaboration, à Ruth Raymond pour la relecture et à Andrea Wohr pour la mise en page et la conception graphique du présent document.

Abréviations et acronymes

CELAC	Communauté d'États latino-américains et caraïbes
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DFID	Département du développement international (R.-U.)
FIDA	Fonds international de développement Agricole
HFLACI	Initiative régionale d'éradication de la faim en Amérique latine et aux Caraïbes à l'horizon 2025
ODD	Objectifs de développement durable
OP	Organisation de producteurs
R/GRC	Réduction et gestion du risque de catastrophe
RRC	Réduction du risque de catastrophe
S&E	Suivi et évaluation
Vn SAT	Programme de transformation vers l'agriculture durable du Vietnam

© FAO/Laura Mulkerne

Résumé

L'objectif du présent document est de proposer un cadre servant à définir, analyser et traiter les questions de gouvernance en lien avec le développement durable de l'alimentation et de l'agriculture, ou à transformer les systèmes agroalimentaires. Son but ultime est de permettre aux Membres et à leurs partenaires d'élaborer, mettre en œuvre et soutenir des solutions plus complètes et plus efficaces aux fins de la concrétisation des objectifs de développement durable (ODD) du Programme 2030.

Il reste huit ans pour atteindre les ODD. Dans le meilleur des cas, la transformation des systèmes agroalimentaires peut constituer un mécanisme puissant à même de sortir les populations de la pauvreté, d'éradiquer la faim et la malnutrition, de préserver les ressources naturelles et les écosystèmes, de s'adapter au changement climatique et d'en atténuer les effets. Le développement durable des systèmes agroalimentaires a joué ce rôle dans le passé. Aujourd'hui, grâce aux avancées remarquables dans les domaines de la science et des politiques, nos systèmes agroalimentaires produisent plus de nourriture que nécessaire pour alimenter chaque femme, homme et enfant de la planète.

Malheureusement, de plus en plus de preuves conduisent à penser que loin de faire progresser le développement durable et inclusif, tant sur le plan économique que social et environnemental, les systèmes agroalimentaires, au contraire, font désormais partie du problème. L'augmentation de la faim et de la malnutrition, la stagnation de la réduction de la pauvreté, et l'accroissement des inégalités sont autant de tendances liées aux défaillances des systèmes agroalimentaires. En outre, le développement non durable des systèmes agroalimentaires contribue de façon drastique à l'appauvrissement de la biodiversité à grande échelle, à la dégradation et à l'épuisement des sols, des terres et des ressources en eau, et à l'intensification des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Beaucoup de ces tendances ont connu une accélération sous l'effet de la pandémie de COVID-19. Toutefois, la plupart d'entre elles s'observaient déjà avant la crise sanitaire et, sans une action collective accrue et de grande envergure, se poursuivront après celle-ci.

Le nouveau Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO[1] centre l'action de l'Organisation sur les objectifs de développement durable en axant son travail sur la *«transition» vers des systèmes agroalimentaires PLUS efficaces, PLUS inclusifs, PLUS résilients et PLUS durables qui permettent d'apporter des améliorations en matière de production, de nutrition, d'environnement et de conditions de vie, en ne laissant personne de côté.*

[1] https://www.fao.org/3/cb7099fr/cb7099fr.pdf

La transition souhaitée n'est possible qu'en renforçant et en exploitant les connaissances, l'expérience, les compétences et les capacités d'action collective d'une grande variété d'acteurs publics et privés dont les intérêts, les besoins, les ressources, l'influence et les capacités diffèrent. La «gouvernance» est le nom donné à cette capacité multidimensionnelle qui permet une action collective efficace et inclusive à tous les niveaux.

~

Le chapitre I commence par présenter brièvement les tendances récentes en s'appuyant sur l'avis d'experts en matière de gouvernance du développement durable. Le chapitre II met en évidence la contribution de la FAO à la gouvernance à travers l'élaboration de concepts dans les domaines qui relèvent de son mandat. Le chapitre III donne à voir un cadre d'analyse de la gouvernance en quatre phases qui constitue le cœur du présent document. Le chapitre IV s'appuie sur les enseignements tirés de l'expérience de la FAO au sujet des avantages que représente le fait de mettre l'accent sur les questions de gouvernance dans le cadre de l'appui aux politiques, de l'assistance technique et de tout autre soutien normatif. Enfin, le document s'achève par des observations concernant la voie à suivre.

Le **chapitre I** rend compte du changement important observé dans l'approche de la gouvernance: plutôt que de se focaliser sur ce à quoi devrait ressembler une «bonne gouvernance» selon nos critères, il est plus urgent de cerner en termes pratiques quelle est la situation réelle et d'en comprendre les causes. Chaque pays possède une histoire unique et est confronté à ses propres difficultés en fonction de sa situation sociale, culturelle, économique et politique, et nécessite un ensemble de stratégies et d'interventions sur mesure afin d'obtenir des résultats optimaux. Il s'agit d'un changement d'état d'esprit fondamental: on est passé de l'idée que les institutions sont un *paramètre d'entrée* de la réalisation du résultat souhaité à celle où les institutions, les autorités et les capacités apparaissent comme le *produi*t et l'architecture de processus sociopolitiques et de relations de pouvoir.

Dans le **chapitre II**, le document s'attarde sur les principales contributions de la FAO aux réflexions et à l'action en matière de gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture. Il rappelle que si la mission et le mandat de la FAO n'ont pas changé depuis la création de l'Organisation en 1945, la *façon* de concevoir l'optimisation de ces contributions s'est modifiée parallèlement à l'évolution de notre vision des défis auxquels le monde doit faire face. Au cours des 30 dernières années, la FAO a apporté d'importantes contributions normatives à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture. Grâce à divers instruments, elle a recentré ses efforts en passant d'une approche presque exclusive axée sur la production et l'approvisionnement alimentaires à une vision plus large tournée vers les individus, les relations socioéconomiques, et les systèmes politiques et institutions dont dépendent l'alimentation et l'agriculture. Dans les dernières décennies, l'intérêt porté à la nécessité de s'adapter au changement climatique et d'en atténuer les effets, et de protéger la biodiversité et les ressources naturelles qui soutiennent la vie, a continué d'élargir la vision de la FAO. Enfin, le fait de reconnaître l'existence des liens d'interdépendance et des arbitrages entre les objectifs stratégiques a approfondi notre compréhension des enjeux et des possibilités liés à la transformation des systèmes agroalimentaires.

Il est primordial de parvenir à une compréhension commune, au sein de la FAO et entre la FAO et ses partenaires, du concept de gouvernance. Mettre l'accent sur la gouvernance facilite l'analyse et permet à l'Organisation de soutenir les programmes et projets de ses Membres de manière plus efficace. Par ailleurs, pour renforcer les capacités des Membres, de façon individuelle et collective, il est impératif de savoir répondre aux besoins et aux exigences d'un monde régulièrement en proie aux crises économiques, au stress environnemental et à l'urgence climatique.

Le **chapitre III** présente un cadre opérationnel en quatre phases pour l'analyse de la gouvernance et des actions, et son intégration dans la formulation et la mise en œuvre d'interventions aux niveaux national, régional et mondial.

L'analyse commence par *l'examen de divers points de vue des parties prenantes relatifs au(x) problème(s) prioritaire(s) à résoudre*. Reconnaissant que chaque difficulté est également synonyme d'opportunité, la première phase vise à créer un consensus suffisant à même de favoriser un dialogue ouvert sur les questions essentielles liées aux systèmes agroalimentaires, et le recours à l'intelligence collective au service de la recherche de solutions. Parvenir à une compréhension commune du problème constitue une étape fondamentale, mais difficile, de la formulation d'une stratégie de changement efficace, durable et inclusive. S'il est essentiel de définir le problème d'une façon neutre qui permette de réunir les acteurs autour d'une table, le processus est souvent compliqué et inévitablement itératif.

La seconde phase se penche sur le *cadre institutionnel* et associe l'énoncé du problème à des institutions. Elle tente d'identifier les principaux facteurs et sources du ou des problèmes identifiés et les solutions possibles dans le cadre des règles, structures et processus formels et informels existants. Le résultat de cette phase devrait être un accord souple entre les parties prenantes clés sur un possible paquet d'actions de réforme institutionnelle (p. ex. interventions axées sur les règles, les processus et les organisations ayant une influence sur, entre autres, les marchés, les revenus, l'information publique, les ressources naturelles) aux différents niveaux de gouvernance.

L'*analyse de l'économie politiqu*e s'effectue lors de la troisième phase, et se centre sur les différents acteurs, parties prenantes et facteurs clés (c'est-à-dire les relations de pouvoir, les intérêts et l'influence des acteurs concernés) dont il faudra tenir compte lors de la formulation d'un programme de changement institutionnel et de la mise en place de la coalition qui en assurera la mise en œuvre. Une concertation multipartite avec facilitateur sur les problèmes prioritaires, l'identification de la réforme institutionnelle requise, et l'analyse des différents intérêts des parties prenantes clés peuvent aider à révéler la dynamique sous-jacente et à dégager des opportunités afin d'encourager la collaboration et de réduire la concurrence et les effets involontaires.

À partir des conclusions des phases 1 à 3, la composante finale de l'analyse identifie des *actions stratégiques visant un changement transformationnel* qui soient réalisables sur le plan technique et stratégique dans un contexte de gouvernance donné. La quatrième phase porte sur la formulation du processus, sur les mesures à mettre en place et sur les implications pertinentes. Cela implique d'évaluer le rapport coût-bénéfices, de déterminer les arbitrages clés et les risques d'un point de vue social, environnemental et économique, en combinant souvent les données géospatiales, biophysiques et socioéconomiques et en ayant recours à la modélisation pour concevoir la meilleure association possible des politiques et des investissements.

Si ces quatre phases sont présentées séparément ici dans un souci de clarté, elles sont en réalité étroitement liées. L'ensemble du processus est itératif et continu. Il sera nécessaire, tout au long de celui-ci, de revoir les hypothèses de départ ainsi que les jugements politiques et techniques à mesure de l'émergence d'informations et de connaissances.

Le cadre se veut un guide neutre qui n'encourage aucune approche technique en particulier ni des choix politiques précis pour transformer les systèmes alimentaires. Il défend la recherche de la voie la plus adaptée pour chaque niveau afin de garantir une transition vers des systèmes agroalimentaires plus durables, plus efficaces, plus inclusifs et plus résilients. Le cadre compte à la fois sur des connaissances fondées sur des données factuelles et sur un engagement multipartite permettant aux parties prenantes clés de générer conjointement des connaissances nouvelles tout en aidant à bâtir la confiance et à créer une coalition au service de l'action.

Le **chapitre IV** met en exergue les gains d'efficacité qui découlent des activités antérieures et actuelles de la FAO pour renforcer la gouvernance de la manière décrite dans le présent document. Plus particulièrement, la FAO a montré qu'elle est capable d'aller au-delà de son rôle traditionnellement technique et consultatif afin d'encourager la concertation sur les politiques et les processus de négociation à la demande des gouvernements, comme cela s'est produit en Amérique latine et dans les Caraïbes où elle a promu les objectifs Faim Zéro. Dans les cas où l'analyse de la gouvernance a été réalisée de façon systématique, la FAO a été capable de collaborer avec les pouvoirs publics et les parties prenantes des pays concernés pour cibler les interventions requises et contribuer à mieux mettre en relation les mesures prises aux niveaux national et local qui conduisent à une amélioration de la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales à l'échelle territoriale. La FAO a obtenu de meilleurs résultats lorsque ses programmes couvraient plusieurs cycles de projet consécutifs, bâtis sur des initiatives antérieures et en cours, et effectués dans le cadre de partenariats.

L'analyse de la gouvernance a beaucoup à apporter à la réalisation du mandat de la FAO, tel qu'interprété dans le nouveau Cadre stratégique 2022-2031. Le présent document recommande en conclusion d'intégrer systématiquement l'analyse de la gouvernance dans la conception des programmes et des projets de la FAO, et dans les processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation à tous les niveaux. La gouvernance est importante et la FAO, du fait de son histoire, de son expérience et des capacités de ses Membres, a un rôle particulier à jouer dans le développement du potentiel d'amélioration de la gouvernance comme facilitateur essentiel de la transformation des systèmes agroalimentaires, et dans la concrétisation du Programme 2030, tout en veillant à ne laisser personne pour compte. Le présent document constitue une étape essentielle et pratique dans cette direction, son but étant de permettre à l'ensemble des parties prenantes de la FAO d'agir ensemble au profit d'une vision commune et de soutenir les Membres dans la recherche de solutions techniques viables pour améliorer l'efficacité, la durabilité et l'inclusion dans l'alimentation et l'agriculture.

© FAO/Fredrik Lerneryd

Introduction

1. Pourquoi un centrage sur la gouvernance dans l'action de la FAO?

Le contexte actuel du développement est plus complexe que jamais: nombreux et variés, les facteurs qui façonnent et influencent la formulation et la mise en œuvre des politiques comportent de multiples facettes et de multiples niveaux. L'insécurité alimentaire et la malnutrition, la pauvreté, l'amoindrissement des ressources en eau, la dégradation des sols et des terres et le changement climatique présentent chacun des défis complexes caractérisés par une forte incertitude, des points de vue différents, de multiples interrelations, ainsi que des intérêts divers et souvent conflictuels entre les acteurs politiques. Cette situation rend encore plus ardue la promotion du changement transformationnel demandé par le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Les décideurs sont confrontés à de nombreuses influences possibles et à des solutions potentielles susceptibles de varier en fonction du contexte local, national, régional ou mondial (Hudson *et al.*, 2019).

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 souligne l'indivisibilité et l'interdépendance de ses 17 Objectifs de développement durable (ODD), ainsi que le rôle clé que peuvent jouer les systèmes agroalimentaires pour en accélérer la réalisation. Parce que les systèmes alimentaires et agricoles impactent l'économie, la nutrition et la santé, les relations entre l'État et la société, l'environnement et le changement climatique, ainsi que d'autres questions sociales et culturelles, ils constituent une loupe essentielle à travers laquelle s'attaquer aux nombreux et divers défis que pose le développement dans le monde moderne (Leach *et al.*, 2020).

Néanmoins, la plupart des systèmes alimentaires et agricoles actuels ne répondent pas aux attentes. Le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde a augmenté pour la troisième année consécutive et près de deux milliards d'individus sont victimes d'une forme ou d'une autre de malnutrition (L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, 2020). Les tendances dominantes de la production alimentaire nuisent aux processus des systèmes écologiques et terrestres et contribuent pour moitié aux émissions de gaz à effet de serre qui affectent la biodiversité et les ressources naturelles (Leach *et al.*, 2020). Les modes Existants de production et de consommation, ainsi que les niveaux actuels d'inégalités, menacent la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La pandémie de COVID-19 et ses effets considérables ont révélé à leur tour de multiples vulnérabilités et inégalités dans les systèmes alimentaires et agricoles contemporains (ONU, 2020; IPES FOOD, 2020; L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020). Il est urgent d'abandonner les schémas de croissance économique, de production et de consommation qui perpétuent le dénuement, génèrent des inégalités, amoindrissent les biens environnementaux communs mondiaux et menacent d'infliger des dégâts irréversibles (IGS, GSDR, 2019).

La réalisation d'un changement transformationnel qui réoriente les systèmes alimentaires vers un développement durable et inclusif requiert à la fois d'identifier et de gérer des compromis, d'optimiser les avantages communs aux dimensions économiques, environnementales et sociales du développement durable et d'assurer l'inclusion et l'équité. Cela implique des choix difficiles susceptibles de produire des gagnants et des

perdants. La science peut jouer un rôle crucial en fournissant des faits probants aptes à améliorer la prise de décision et en déployant des perspectives de systèmes qui aident les gouvernements, le secteur privé et la société civile à mieux comprendre les interactions, les impacts et les compromis entre les différentes politiques possibles. Mais elle ne peut pas dire aux parties prenantes *comment évaluer* ces compromis et les équilibrer. Il n'est pas inhabituel que la valeur accordée aux différents résultats diffère selon les groupes sociaux. Par exemple, une intervention parfaitement justifiée sur le plan économique échouera probablement si un puissant groupe d'intérêt la perçoit comme une menace ou si elle ne tient pas suffisamment compte des besoins d'un groupe (voir l'encadré 1). Cela montre à quel point il est important de comprendre et de gérer des objectifs et des intérêts divers et souvent conflictuels, ainsi que les structures institutionnelles et la dynamique du pouvoir qui conditionnent les relations entre les secteurs et les acteurs. En d'autres termes, la gouvernance.

ENCADRÉ 1. **GÉRER LA GOUVERNANCE D'UNE RÉFORME DE LA POLITIQUE RELATIVE AU COTON**

Dans les pays où le coton constitue l'une des cultures commerciales majeures, les politiques visant à couvrir les prix et soutenir les producteurs coûtent cher aux gouvernements. L'analyse de la politique économique suggérerait une libéralisation du marché et plusieurs réformes apparentées qui amélioreraient le ciblage de l'appui budgétaire, encourageraient l'accès concurrentiel aux ressources et réduiraient les inefficacités du marché aux différents maillons de la chaîne de valeur. Cependant, cette «première meilleure option», bien que fortement désirable en termes économiques, risque de s'avérer irréaliste et impossible à mettre en œuvre car elle impliquerait des changements importants dans la répartition du revenu et la puissance commerciale des participants au marché et nécessiterait d'importants changements dans la gouvernance de la chaîne de valeur du coton afin de fonctionner pour tous les participants. Un nombre restreint d'acteurs clés fortement intéressés par le système de subventions (et doté d'une influence puissante sur les choix de politiques) a souvent la capacité de résister à la réforme.

La mise en œuvre d'une réforme débouchant sur un accès élargi à des avantages économiques et sociaux n'est donc pas simplement une question de fiabilité de l'analyse et de définition d'une nouvelle politique. Elle requiert également de rassembler une coalition d'acteurs capables de mettre en œuvre le changement en dépit de la résistance d'autres. Afin de dispenser aux gouvernements un appui aux politiques à la fois techniquement fiable et politiquement applicable, il est essentiel de comprendre qui sont les acteurs clés, ainsi que les institutions, les processus et les relations de pouvoir à l'aide desquels ils prennent, bloquent ou amendent des décisions majeures.

Source: FAO, 2017b.

Dans de nombreux pays, si ce n'est la plupart, les responsables des politiques en rapport avec l'alimentation et l'agriculture font preuve d'attentes excessivement optimistes et tendent à sous-estimer la nature pluridisciplinaire et la complexité des défis posés par la sécurité alimentaire et la nutrition, ainsi que par la dynamique des parties prenantes, leur comportement et les mesures incitatives. Les structures et les capacités politiques, les institutions, les conflits de pouvoir et les conflits sociaux influent fortement sur la façon dont les acteurs économiques, sociaux et politiques façonnent les stratégies et les politiques nationales. La compétition pour l'accès aux ressources économiques et politiques affecte le fonctionnement des systèmes alimentaires, ainsi que les résultats en termes de sécurité alimentaire et de nutrition. La compréhension de la gouvernance (institutions et économie politique) sous-jacente aux systèmes alimentaires et agricoles existants peut donc déterminer le succès ou l'échec d'un appui aux politiques ou d'une assistance technique.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît comme crucial le passage des systèmes agroalimentaires à une voie de développement durable pour réaliser la plupart de ses objectifs. De ce fait, la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture devient peut-être la priorité la plus pressante de notre époque.

2. La gouvernance, thème transversal de l'action de la FAO

L'appui aux politiques et à la gouvernance constitue un aspect essentiel de l'action de la FAO. Au cours des trente dernières années, l'Organisation a apporté d'importantes contributions normatives à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture par le biais de divers instruments, notamment les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et les Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté. Ces réalisations essentielles ont aidé à affiner la réflexion sur le rôle de la gouvernance dans la gestion du processus de changement. En outre, de nombreux documents de la FAO reconnaissent la pertinence de la gouvernance dans l'augmentation de la sécurité alimentaire, l'éradication de la pauvreté et la promotion de la gestion et de l'utilisation durables des ressources naturelles (voir le chapitre II). Mais l'analyse des questions de gouvernance, notamment institutions et relations de pouvoir influant sur leur façon de travailler, n'a que peu progressé.

Ces dernières années, la FAO a consacré explicitement une part croissante de son attention à l'analyse de la gouvernance, y compris en l'introduisant comme un thème transversal du Cadre stratégique révisé de 2014.

Le Cadre stratégique révisé[1] énonçait, *entre autres*, ce qui suit:

> *Le centrage de la FAO sur la gouvernance provient de la reconnaissance du fait que les processus cruciaux en rapport avec le développement influant sur la sécurité alimentaire et la nutrition, les moyens d'existence, ainsi que la gestion et l'utilisation des ressources naturelles posent des défis de plus en plus complexes en termes de gouvernance.*
>
> *Pour atteindre les objectifs d'éradication de la faim et de la malnutrition, par exemple, des approches globales et intégrées s'imposent afin d'impliquer divers acteurs publics et privés dont la participation est nécessaire pour renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité des solutions adoptées. Le traitement des questions liées à l'interconnexion croissante entre les sphères de l'environnement et de la production requiert, de la même manière, des niveaux sans précédent de collaboration intersectorielle à tous les niveaux et est compliqué par l'incertitude croissante due aux impacts du changement climatique et la fréquence croissante des événements météorologiques extrêmes (§ 119, p. 27).*
>
> *Des institutions et des mécanismes de gouvernance plus souples, plus réactifs et plus capables sont nécessaires pour améliorer l'efficacité de la coordination entre les diverses parties prenantes qui permet de mieux résoudre les problèmes tout en œuvrant à la réalisation d'objectifs multiples et parfois conflictuels (§ 120, p. 27).*

Ce document fournit une définition de travail de la gouvernance comme «des règles, des organisations et des processus formels et informels à l'aide desquels les acteurs publics et privés formulent leurs intérêts et prennent des décisions de mise en œuvre» (§ 119, p. 27).

[1] FAO. 2013, p. 27 (version anglaise)

Il précise:

> *Les problèmes de gouvernance se posent dans divers contextes, à la fois publics et privés, depuis les communautés locales, les exploitations et les coopératives agricoles, les entreprises commerciales et les grandes sociétés jusqu'aux niveaux local, régional, national et international. Le renforcement de la gouvernance consiste essentiellement à permettre la résolution efficace et efficiente des problèmes d'une façon considérée légitime par les parties prenantes impliquées, habilitées ou affectées directement d'une autre façon par les décisions et les actions prises au sein de la structure ou du régime de gouvernance ou par lui.*

Ce positionnement formel de la gouvernance comme thème transversal du Cadre stratégique de la FAO reconnaissait le rôle crucial de l'engagement de longue date de l'Organisation à cette question difficile, mais inévitable, pour atteindre ses objectifs. Il reconnaissait également la nécessité d'une réflexion permanente sur la manière dont la FAO peut faire face plus efficacement aux environnements politiques divers, complexes et souvent très difficiles à tous les niveaux desquels elle intervient.

En 2021, le Cadre stratégique révisé 2022-2031 stipulait: «*Les processus de transformation des systèmes agroalimentaires requièrent, en condition préalable et en tant que déclencheur prioritaire, des institutions et une gouvernance beaucoup plus forte, plus transparents et responsables. Ceux-ci sont requis au sein et à l'extérieur des systèmes agroalimentaires parce que la gouvernance et les institutions influent sur tous les moteurs et les canaux qui lient les divers éléments des systèmes agroalimentaires aux autres systèmes*» (C 2021/7, § 30). Afin de maximiser la contribution de l'Organisation à ce processus de transformation et, ce faisant, de réaliser les ODD et d'améliorer la production, la nutrition, l'environnement et la qualité de vie, sans laisser quiconque pour compte, «*il est crucial d'appliquer quatre "accélérateurs" transversaux comprenant des compléments (gouvernance, institutions et capital humain) dans toutes nos interventions programmatiques*» (FAO, 2021, § 60, gras ajouté).

Afin de remplir son mandat global d'apporter un appui aux politiques et une assistance technique efficaces aux efforts de ses pays membres pour se relever des effets de la COVID-19, de transformer les systèmes agroalimentaires, d'éradiquer la faim et la pauvreté, d'assurer l'utilisation durable des ressources naturelles et de renforcer la résilience face au changement climatique, la FAO doit consacrer des efforts supplémentaires à l'identification, l'analyse et la résolution des principaux problèmes que rencontre la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture.

S'attaquer aux problèmes de gouvernance liés aux systèmes alimentaires et agricoles à différents niveaux pose des défis conceptuels et opérationnels difficiles aux agences de développement telles que la FAO, qui doivent les relever pour faciliter activement le processus de changement. Le maintien du statut de la FAO en tant que conseiller neutre, objectif et fiable de ses membres et de leurs partenaires de développement est essentiel pour que l'Organisation puisse remplir son rôle. Les problèmes peuvent être très sensibles. Le travail d'appui peut demander beaucoup de temps et de ressources. Il requiert une connaissance fine et contextuelle de l'environnement des politiques et de l'histoire. Il faut souvent mener une concertation franche, et potentiellement conflictuelle, sur l'environnement institutionnel et politique, à la fois au sein de l'Organisation et avec sa direction et en dehors avec les membres des gouvernements et leurs partenaires de développement. Un engagement à la transparence, l'ouverture, l'innovation, la prise de risque et l'apprentissage itératif s'impose également. L'analyse de la gouvernance et la concertation doivent s'appuyer sur des faits probants, recourir à une approche neutre et respecter les engagements normatifs de l'Organisation, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la Charte des Nations Unies.

Comme indiqué, afin d'élaborer une conception commune de la gouvernance et un cadre clair d'analyse et de pratique, la FAO mène depuis 2013 des efforts accrus, soutenus par le travail de l'équipe d'appui à la gouvernance et aux politiques et le réseau technique d'appui à la gouvernance, précédemment subordonnés au Sous-Directeur général, Département du développement économique et social et actuellement placés sous la responsabilité de l'Économiste en chef. Depuis le début, il est reconnu que l'amélioration de la gouvernance du développement durable constitue une préoccupation majeure de l'Organisation dans son ensemble, qui est elle-même un organe principal de la gouvernance mondiale, ainsi qu'une institution aux structures de gouvernance bien développées, mais évolutives. L'approche a été pratique: à partir d'une réflexion sur les expériences des divisions techniques et de l'interaction directe avec des collègues participant au niveau national et régional à la formulation du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des ODD et sur le repositionnement du système de développement des Nations Unies (réforme de l'ONU) subséquent, l'équipe s'est efforcée d'élaborer une approche commune de la gouvernance pour faciliter l'analyse et l'apprentissage à l'échelle de l'Organisation toute entière. Le présent document est le résultat de cet effort.

3. Champ et objectifs du document

Conformément au mandat de la FAO, ce document fournit une feuille de route générale et une approche souple d'analyse et de gestion des questions liées à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture dans différents contextes. Son approche s'appuie sur les connaissances et l'expérience issues de l'action de la FAO aux niveaux national, régional et mondial et puise dans la littérature savante et l'expérience d'autres organisations et agences internationales en matière de dimensions institutionnelles et d'économie politique du développement durable.

Le présent document poursuit un double objectif:

1. Contribuer à une compréhension commune du concept de gouvernance et de sa pertinence pour l'action de la FAO;
2. Mettre à disposition un cadre utile et souple facilitant au personnel de la FAO et aux praticiens l'identification et l'analyse des questions de gouvernance en rapport avec l'alimentation et l'agriculture afin d'aider les Membres et leurs partenaires à élaborer des politiques et des stratégies plus réalistes et plus efficaces.

Outre cette introduction et une brève conclusion, il comporte quatre grand chapitres:

- Le **chapitre I** résume les approches apparues au cours des trois dernières décennies qui ont influencé la réflexion sur la gouvernance et sa pertinence pour la réalisation d'un développement économique pérenne et contribué à l'élaboration de démarches d'amélioration de la gouvernance pertinentes pour la FAO.
- Le **chapitre II** rappelle l'évolution de la compréhension et de l'utilisation de la gouvernance dans le travail de la FAO au cours des deux décennies écoulées et démontre que, par le biais de processus intergouvernementaux, la FAO a généré des concepts et des instruments puissants qui ont façonné le point de vue et les actions de ses membres et d'autres acteurs sociaux.
- Le **chapitre III** présente les principales caractéristiques d'une approche de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture pertinente pour la FAO, ainsi qu'un cadre opérationnel d'analyse de la gouvernance en quatre phases. Ce dernier donne une vue d'ensemble d'une approche globale de la gouvernance. Il est en outre applicable à tous les niveaux de gouvernance.
- Le **chapitre IV** propose des enseignements généraux tirés du passé, ainsi que des orientations pour l'action future de la FAO en matière de gouvernance.

© FAO/Farooq Naeem

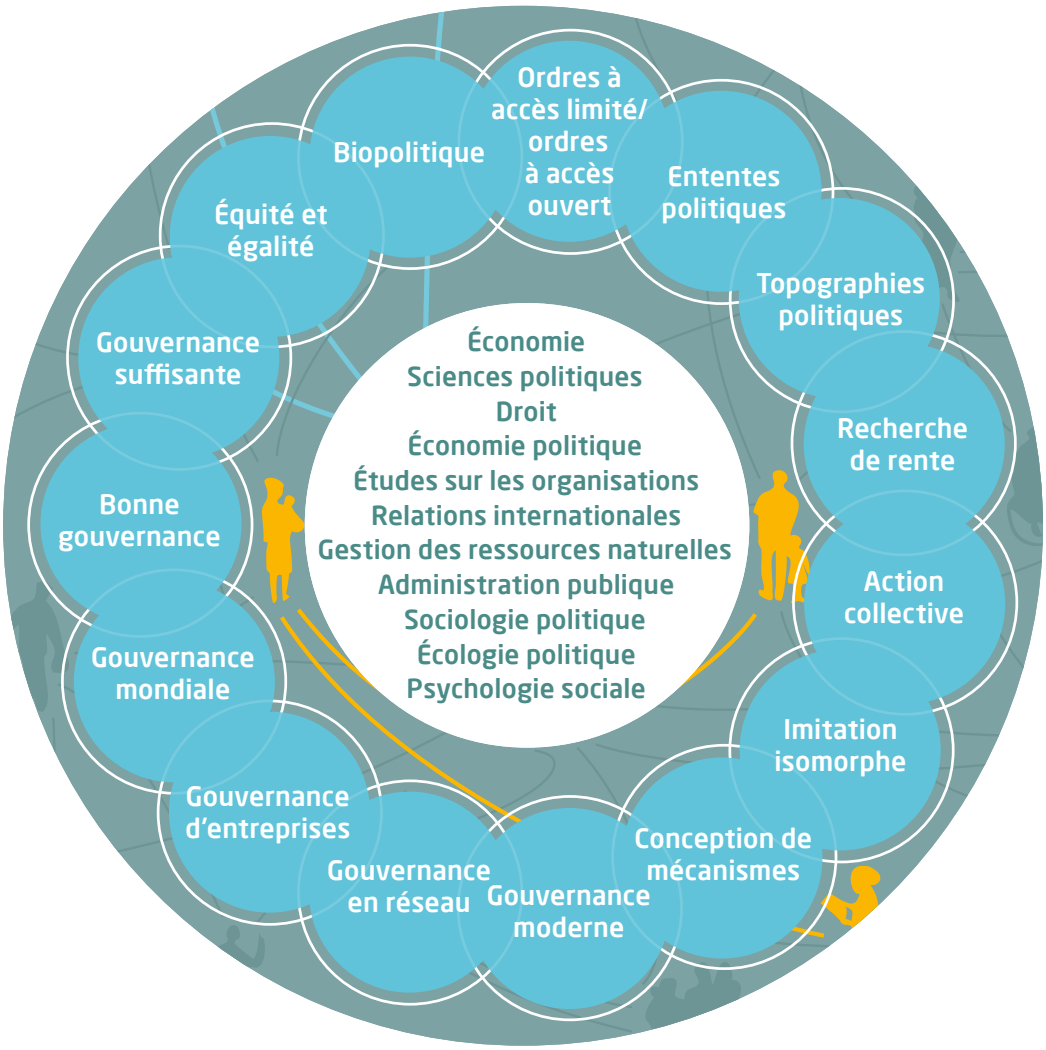
I Gouvernance: un concept en perpétuelle évolution

L'abondante utilisation des termes «gouvernance» et «gouvernement», issus tous deux de racines grecques et latines, dans plusieurs domaines académiques, ainsi que dans les discours sur les politiques et le développement, n'est pas sans créer parfois une certaine confusion. Ils ne désignent pourtant pas la même chose. Le concept de gouvernance a fait l'objet de larges débats au 20e siècle et au début du 21e siècle. Divers débats menés en parallèle ont stimulé l'évolution de la notion de gouvernance dans différentes disciplines, qui se sont influencées mutuellement (voir la c1). L'analyse de près de 10 000 articles sur ce sujet publiée entre 2006 et 2009 révèle qu'ils provenaient principalement de la presse économique (14 %) et de la gestion (12 %), suivies par les sciences politiques (11 %), le monde des affaires, les études environnementales et l'administration publique (9 %), ainsi que de plus de cinquante autres domaines (Levy-Faur, 2012). Cette attention portée à la gouvernance dépassait largement le cadre de «ce que font les gouvernements» et allait jusqu'à des institutions et des processus de prise de décision et d'action collective très divers.

Dans les débats sur le thème «gouvernance et développement», deux points de vue généraux se recoupent et interagissent: l'un davantage normatif et axé sur les questions de légitimité («bonne gouvernance») et l'autre, plus analytique et pragmatique, axé sur l'efficacité de la gouvernance pour l'action collective. Dans les deux cas, le concept de gouvernance se démarque de la notion d'identité entre le gouvernement et les institutions formelles de l'État. De ce point de vue, l'activité de gouvernement s'élargit au renforcement des marchés et des institutions pertinentes pour eux et à l'intégration d'acteurs non gouvernementaux dans les processus décisionnels.

Le point de vue normatif considère le concept de gouvernance comme un mécanisme facilitant la mise en œuvre des réformes institutionnelles requises pour assurer un fonctionnement plus efficace des marchés, favorable à la croissance économique et au développement. La gouvernance est perçue comme une forme d'autorité légitime exprimée à travers des institutions (telles que droits de propriété, contrats et leur application) qui mettent les marchés à l'abri d'un «gouvernement prédateur» (Sundaram et Chowdhury, 2012). Cette vision de la gouvernance mise en avant par l'économie institutionnelle traditionnelle et la nouvelle économie institutionnelle a été fortement influencée par l'arrivée et le développement du programme de «bonne gouvernance» introduit initialement par la Banque mondiale, puis adopté par de nombreux organisations internationales et partenaires de développement, dont la FAO. En simplifiant à l'extrême, ce point de vue se caractérise par un centrage fort sur les institutions formelles et des mesures technocratiques visant à améliorer l'efficacité du gouvernement et les capacités en matière de gouvernance dans la perspective d'un développement fondé sur le marché (c'est-à-dire élaboration de solutions techniques et économiques et renforcement des capacités administratives).

Figure 1. Gouvernance: disciplines et concepts



Source: Auteurs.

Parallèlement à ces débats sur la gouvernance dans la littérature économique, le concept de gouvernance a été de plus en plus utilisé dans les sciences politiques, la gestion publique et la sociologie, où un large consensus est apparu pour dire que le gouvernement n'est plus «le cockpit à partir duquel la société est régie» (Klijn et Koppenjan, 2000). L'élaboration et la mise en œuvre des politiques étaient vues comme des actions à partager entre divers acteurs étatiques et non étatiques et la «gouvernance» comme un moyen de capturer des déplacements du lieu de l'autorité entre, par exemple, l'État et les marchés, les politiciens et les experts, les bureaucrates et le secteur privé (Levi-Faur, 2012). Des concepts tels que «gouvernance moderne» et «gouvernance en réseau» ont été introduits pour qualifier ces développements. Cette réflexion a également suscité un intérêt plus large pour les institutions informelles et les structures sociales, ainsi que pour le rôle de la dynamique sociale et politique, des acteurs de la société civile et des réseaux dans l'élaboration des dispositifs institutionnels et les résultats en matière de développement au niveau des pays. Elle a mis l'accent sur la pertinence de l'action collective, du capital social et de la coordination pour réaliser la croissance économique et le développement.

Un second point de vue pragmatique sur la gouvernance s'inspire fortement de théories d'économie politique et de l'impact de la politique, du pouvoir et des conflits sur les institutions et les résultats en matière de développement. Arguant de l'échec des réformes institutionnelles dans les pays en développement, plusieurs économistes politiques ont

remis en cause l'économie institutionnelle et la nouvelle économie institutionnelle et suggéré que, pour comprendre l'émergence et l'efficacité comparée des institutions, il serait nécessaire de dépasser les institutions elles-mêmes et d'examiner le contexte social dans lequel elles s'inscrivent. Et notamment, comprendre les ententes politiques, c'est-à-dire les arrangements de pouvoir informels ou l'ordre social d'un pays, est essentiel pour comprendre la gouvernance (Khan, 2018a). Autrement dit, c'est *l'équilibre du pouvoir* entre différents groupes sociaux et acteurs, ainsi que les pratiques et les processus de gestion d'intérêts différents et des conflits (p. ex. négociations, formation de coalitions et d'alliances, lobbying), qui définissent les structures de gouvernance et les capacités en la matière d'un pays et déterminent ses résultats en matière de développement, notamment en termes de pauvreté, de sécurité alimentaire et de nutrition.

Bien que l'opinion prépondérante des experts et des organisations de développement tende aujourd'hui à favoriser des approches de la gouvernance pragmatiques et orientées vers l'économie politique, une tension subtile persiste entre les deux points de vue.

Les sections suivantes offrent un bref aperçu de quelques approches reflétant les deux points de vue sur la gouvernance, qui ont influé sur l'élaboration d'une approche de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture pertinente pour la FAO.

1. Gouvernance économique: les institutions comptent

L'idée de l'influence de la gouvernance sur l'économie a connu une croissance exponentielle pendant la période de la réforme des marchés et des changements sociaux aux États-Unis et en Europe. À la fin des années 1970 et pendant les années 1980, la gouvernance a constitué un thème important des débats sur les politiques économiques. Le mécontentement grandissant à l'égard du modèle de croissance néo-keynésien des années 1950 a jeté le doute sur la capacité de l'État à piloter efficacement l'économie et déclenché une vague de politiques de libéralisation allant de la dérégulation de l'économie à la privatisation des actifs et des ressources de l'État.[2] Dans le même temps, la nouvelle économie institutionnelle (NEI) a commencé à souligner l'importance d'institutions de base susceptibles de mettre les marchés à l'abri de «gouvernements prédateurs» dont les politiciens et les administrateurs cherchent des rentes et d'autres privilèges dans leur intérêt personnel (Sundaram et Chowdhury, 2012).

L'économie institutionnelle et la nouvelle économie institutionnelle ont montré que l'activité économique est largement déterminée par des institutions non économiques – les «règles du jeu d'une société» –, les «contraintes que les êtres humains s'imposent» (North, 1990, p.3) ou des «structures de gouvernance ou des arrangements sociaux visant à minimiser les coûts de transaction» (Williamson, 1985, p. 15).[3] Comme l'a observé Weingast (1993, p. 292), «les institutions politiques d'une société créent une 'structure de gouvernance' permettant à ladite société de gérer les problèmes à mesure qu'ils se présentent et assurant un degré de pérennité aux droits économiques et politiques. De manière importante, elles aident à limiter l'aptitude de l'État à agir de façon opportuniste en confisquant la richesse qu'il tentait auparavant de protéger».

Au fil des décennies suivantes, l'expression «les institutions comptent!» a été largement acceptée par les économistes, qui en sont venus à admettre que les institutions sont effectivement importantes pour la croissance économique et le développement.

[2] Le Thatchérisme en Grande-Bretagne et, plus tard, les suites de la chute du mur de Berlin, illustrent le moment pivot du passage de l'État au marché. L'idée d'orthodoxie néolibérale qui a suivi est joliment résumée par Weiss: «tout ce que le gouvernement peut faire, le secteur privé peut le faire mieux» et «davantage de marchés ouverts, de libre échange et de flux de capitaux sont obligatoirement bénéfiques» (cité par Hout et Robinson, 2009).

[3] Il existe de nombreuses définitions des institutions dans la littérature universitaire des sciences sociales.

Les économistes institutionnels s'accordent à dire que le développement historique[4] des institutions favorise ou restreint la croissance économique. Par le biais des institutions, la gouvernance affecte la performance économique et la répartition des richesses dans une société. Le terme «institutions» englobe les politiques, les lois, les constitutions, les plans, les normes, les conventions, les routines et tous les autres arrangements qui structurent le comportement humain et permettent aux individus de savoir comment agir dans des situations sociales spécifiques. Par exemple, une politique – en tant qu'institution de gouvernance – est l'expression substantielle de décisions prises par le gouvernement (p. ex. taxes imposées ou programmes de sécurité alimentaire ou de nutrition lancés). Les politiques ont directement à voir avec les activités de l'État (p. ex. prestation de services publics) ou s'efforcent d'influer sur le comportement des organisations (p. ex. entreprises privées, coopératives) ou des individus (Atkinson et Fulton, 2017). Quelle qu'en soit la voie, elles impactent la performance économique et les modalités de répartition des bénéfices économiques au sein de la société. Les institutions informelles, telles que conventions sociales, normes et croyances, sont également importantes pour expliquer le changement économique. Les institutions peuvent également prendre la forme d'organisations:[5] groupes d'individus dotés de rôles définis liés par un but commun, ainsi que règles et procédures permettant d'atteindre les objectifs fixés. Comme les normes, les organisations façonnent l'action humaine, l'activité économique et la performance en matière de développement.

Les institutions existent au niveau des ménages, des communautés, des gouvernements ou international. On dit qu'elles fournissent la structure nécessaire pour maîtriser et canaliser l'intérêt personnel, réduire la part d'incertitude dans les échanges humains et assurer la stabilité grâce à laquelle l'économie et la société peuvent fonctionner efficacement. Elles sont vues comme le principal déterminant des différences de prospérité entre les pays (Acemoglu et Robinson, 2010). Un rôle crucial des institutions consiste à fournir des incitations (Hudson et Leftwich, 2014). Le contexte institutionnel génère les mesures – récompense ou punition – qui poussent les acteurs à adopter un comportement donné: investir ou pas, agir dans l'intérêt public ou adopter un comportement clientéliste.

La NEI se caractérise par un centrage fort sur les institutions «créatrices de marchés» (Rodrik et Subramanian, 2003), qui protègent les droits de propriété et soutiennent l'application des contrats. Pour simplifier, la sécurisation des droits de propriété, garantie par une législation appropriée et des mécanismes d'application crédibles (y compris judiciaires) assure aux propriétaires privés que leur accès aux ressources économiques est protégé contre sa capture par l'État, ce qui réduit l'incertitude et le risque économiques et incite à investir. La sécurisation des droits fonciers, par exemple, peut être considérée inciter les agriculteurs à investir dans des améliorations à long terme de leurs exploitations et de leurs terres dans l'attente de récolter les bénéfices de ces investissements. Dans la tradition de la NEI, les institutions présentent trois caractéristiques clés. La première est leur nature réglementaire et contraignante. La deuxième est leur aptitude à régir les relations entre les individus et les groupes. Pour remplir leur rôle, les institutions doivent être reconnues dans les relations sociales, qu'elles soient acceptées volontairement ou imposées par une autorité extérieure. La troisième est leur prévisibilité. Les acteurs sont en droit de s'attendre à ce que les règles et les contraintes institutionnelles possèdent un degré de stabilité (Nabli et Nugent, 1989).

[4] L'histoire nous aide à comprendre le rôle des institutions dans l'appui à la croissance. Tout d'abord, comme avancé par North et Weingast (1989), le développement institutionnel et économique est un processus endogène. L'histoire de l'Angleterre du 17e siècle, une époque où la croissance économique a nécessité l'évolution des institutions politiques, en constitue un exemple. Cette évolution a été déclenchée par la Révolution glorieuse de 1688, qui a permis la reconception des institutions fiscales et gouvernementales qui limitaient le pouvoir arbitraire et confiscatoire de la Couronne, et entraîné des changements dans le marché des capitaux pour promouvoir la croissance. Ensuite, le développement institutionnel est lent et dépend de la voie choisie: le changement institutionnel prend du temps, souvent des années ou même des décennies.

[5] Comme la définition de l'institution elle-même, la distinction entre organisations et institutions est un sujet de débat entre universitaires.

Selon les tenants de la NEI, l'existence de différents types d'institutions détermine au final le type de performance économique réalisé par un pays donné. Le changement de la performance en matière de développement pourra découler de modifications des normes et des règles de certaines institutions ou de l'évolution de l'influence de différentes institutions. Cette conception des institutions fondée sur des règles constitue peut-être la principale contribution de la NEI au concept de gouvernance tel qu'il est largement compris aujourd'hui (Chhotray et Stoker, 2008).

Le fait que la NEI ait négligé les institutions informelles (culture, traditions, etc.), ainsi que les origines des institutions, constitue une limitation cruciale de cette doctrine. Les approches d'action collective ont apporté une réponse partielle à ces questions, notamment le travail d'Elinor Ostrom et de ses associés de recherche sur le développement d'arrangements institutionnels visant à faciliter la gestion collective de ressources communes (voir 1.1 ci-dessous).

Pour être efficaces, les institutions doivent être appliquées et l'État risque de ne pas toujours se comporter en arbitre neutre et rigoureux. Il peut même être à l'origine d'un éventuel biais et faire preuve d'opportunisme. L'autolimitation et l'action collective sont considérées comme des options possibles de création, d'application et d'évolution des institutions.

1.1. Potentiel de l'action collective

Élaboré à la fin des années 1990 et au début des années 2000 dans le cadre de la NEI, le concept d'action collective aborde les relations entre l'État et le développement sous un angle différent, inspiré de travaux antérieurs sur l'action collective dans la littérature économique.[6] Cette vision de la gouvernance repose sur l'idée que, dans certains cas, l'action collective menée par des individus aux intérêts communs peut résoudre efficacement leurs problèmes communs, notamment ceux liés à la création et à la gestion d'institutions pour administrer des ressources partagées (p. ex. terres, eaux, pêches) avec un minimum d'intervention de l'État ou des marchés.

Les publications d'Elinor Ostrom *et al.*, au centrage évident sur l'action collective et les réponses sociales aux problèmes économiques, ont montré que divers groupes peuvent parvenir à collaborer efficacement afin de préserver et d'établir des institutions pour la gouvernance de ressources partagées (Ostrom 1990; Ostrom, Schroeder et Wynne, 1993; Ostrom, Walker et Gardner, 1994; Ostrom et Ahn, 2003). Avec cet énorme travail, Ostrom a démontré la possibilité de mettre en place des institutions même en l'absence d'État. Sa contribution fondamentale à la gouvernance des ressources naturelles communes dans *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* (1990), explore la création de ce type d'institutions et montre que la tragédie des biens communs[7] peut être résolue par des organisations locales bénévoles plutôt que par des interventions étatiques descendantes ou le marché. Ostrom a analysé les structures de gouvernance qui appuient les arrangements d'utilisation durable des ressources communes en réalisant l'équilibre entre usage individuel et intérêt général.

Dans sa proposition de cadre de règles imbriquées s'impactant mutuellement, Ostrom a avancé que la stratégie essentielle des individus autonomes en termes d'organisation et de gestion qui s'efforcent de gérer des problèmes consiste à effectuer des allers-retours entre différents niveaux (du local au national et inversement) (1990). Sur la base d'une étude empirique des réussites et des échecs en matière de gestion communautaire des

[6] Notamment le travail d'Olsen (1965).

[7] Hardin, 1968. Selon Hardin, dans un système de propriété commune où l'accès à une ressource est ouvert, il existe une tendance à une escalade de l'abus de cette ressource et donc à son éventuel effondrement. Appliquée à différentes ressources communes, cette logique contribue à expliquer diverses situations où les ressources ont été appauvries ou gâchées, notamment la dégradation des forêts et la surexploitation des pêches ou des ressources en eau.

ressources communes, dont les forêts, les pêches et les pâturages, Ostrom a montré que l'efficacité des systèmes de gouvernance communautaires tient à leur conception institutionnelle (Tang, 1992; Lam, 1998). Notamment, l'action collective est plus efficace et les résultats de la gestion des ressources sont optimaux lorsque les individus disposent d'informations crédibles et fiables sur les coûts et les avantages des décisions relatives aux ressources et de la possibilité de décider des règles du jeu. Il est également important que les limites des utilisateurs/groupes et des ressources soient clairement définies, que les groupes soient étroitement unis et aient établi des normes sociales et des procédures d'élaboration et de suivi des règles, des sanctions à l'encontre des contrevenants et des approches de résolution des conflits et qu'ils combinent autonomie locale et relations efficaces avec d'autres niveaux d'autorité (Ostrom, 1990).

L'approche de la NEI a fortement influencé le discours sur la gouvernance au sein de la communauté du développement au début des années 1990 et contribué à l'émergence du concept et du programme de «bonne gouvernance».

2. Ascension et chute de la bonne gouvernance

L'échec des politiques d'ajustement structurel à pérenniser la croissance a conduit à chercher des explications. La résilience des comportements de corruption et de recherche de rente semblait offrir une explication évidente à l'incapacité de nombreux pays en développement à prospérer en dépit d'un passage à des politiques économiques axées sur le marché. Cette constatation a contribué à hisser le concept de gouvernance à la première place du programme de développement. Puisant dans le travail de l'économie institutionnelle et de la nouvelle économie institutionnelle, la Banque mondiale (1989) a utilisé l'expression «bonne gouvernance» pour décrire la nécessité de réformes institutionnelles et d'un secteur public amélioré et plus efficient dans les pays d'Afrique subsaharienne afin d'assurer l'efficacité de ses programmes d'ajustement et d'investissement dans cette région. Elle soulignait le lien entre la qualité du système de gouvernance d'un pays et son aptitude à mener des réformes économiques et sociales durables.

Cette approche critiquait implicitement ce que la Banque mondiale considérait comme de la corruption généralisée, une administration publique inefficace et l'absence de redevabilité, mais l'emploi du terme gouvernance de préférence à gouvernement visait à ne pas donner l'impression qu'elle remettait en cause la souveraineté des États concernés. Plus tard, la Banque mondiale a fourni une définition de la gouvernance pertinente pour ses propres fins[8] et adopté la bonne gouvernance comme une composante clé de sa stratégie de développement économique. Tout en reconnaissant l'importance des dimensions politiques de la gouvernance, la Banque a interprété le concept de façon restrictive sous prétexte que cet aspect ne relevait pas de son mandat. Elle a préféré se centrer sur la capacité des gouvernements à formuler et, surtout, à mettre en œuvre des politiques financières et économiques favorables à l'investissement privé (Banque mondiale, 1994). Selon elle, la bonne gouvernance comprenait cinq dimensions clés: gestion du secteur public, obligation redditionnelle organisationnelle, état de droit, transparence de la prise de décision et accès aux informations. Ces dimensions sont devenues la base du programme de bonne gouvernance.

Selon ce programme, les perspectives d'une croissance économique soutenue et paisible dépendent principalement de l'établissement d'un ensemble spécifique de dispositifs institutionnels créant les conditions dans lesquelles le dynamisme économique devient possible et, supposément, permettant aux gens de rechercher un gain économique. En général, ces dispositifs institutionnels sont les suivants: droits de propriété clairement

[8] «La gouvernance recouvre a) la forme de régime politique; b) le processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement et c) la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et à décharger des fonctions». (Banque mondiale, 1994, p. vii).

définis, état de droit, marchés ouverts et concurrentiels, transparence et obligation redditionnelle de l'administration publique et monopole d'État efficace sur le recours à la violence. Pour les tenants de ce point de vue, le développement économique soutenu ne peut se produire que lorsque les acteurs privés sont libres de s'organiser et de passer contrats sans la menace d'une expropriation violente ou d'une perte de liberté, quand la propriété est à la fois privée et à l'abri de prédateurs privés ou publics et quand les règles du jeu politique sont suffisamment stables pour permettre l'établissement d'engagements (ou de contrats) à long terme entre différentes organisations. Il s'ensuit logiquement que le potentiel et le rythme du développement économique sont une fonction directe de la vitesse à laquelle les institutions de bonne gouvernance de base peuvent être mises en place. L'hypothèse sous-jacente, souvent tacite, est que la bonne gouvernance permettra un cercle vertueux autonome de développement économique et politique (institutionnel) où l'un et l'autre se soutiennent mutuellement.

Ce programme de bonne gouvernance a également été adopté par des banques régionales (telles que la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque africaine de développement), ainsi que par des agences internationales et des organisations de développement, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union européenne (UE) et, dans une certaine mesure, la FAO elle-même. Certaines de ces organisations ont avancé que promouvoir la bonne gouvernance sans les principes d'inclusion, de participation ou d'égalité empêchait de nombreux gouvernements d'équilibrer de façon juste les intérêts publics et privés, ce qui pourrait avoir contribué à l'affaiblissement des principes démocratiques et à l'accroissement des inégalités dans les États et dans le monde (Frey, 2008; Leach *et al.*, 2007; Commission de Venise, 2011).

Ces critiques ont également été alimentées par la constatation évidente que, dans la pratique, les approches étatiques descendantes fonctionnaient rarement comme prévu. Le concept de bonne gouvernance a rapidement évolué vers un concept sociétal désignant la somme des interactions entre la société civile et les gouvernements (Béné et Neiland, 2006) et soutenant la coordination et la cohérence entre divers acteurs aux buts et aux objectifs différents (Pierre, 2000). En 1994, le Programme de développement soumis par le Secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali à l'Assemblée générale a souligné le rôle important de la bonne gouvernance pour le développement.

ENCADRÉ 2. **QUELQUES DÉFINITIONS DE LA BONNE GOUVERNANCE**

La gouvernance est définie comme les traditions et les institutions par lesquelles s'exerce l'autorité dans un pays. Cela comprend a) le processus de sélection, de suivi et de remplacement des gouvernements; b) la capacité d'un gouvernement à formuler et appliquer efficacement des politiques saines; c) le respect des citoyens et de l'État envers les institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux. Cette définition donne lieu à six dimensions fondamentales de la gouvernance: liberté d'expression et obligation redditionnelle, stabilité politique et absence de violence/terrorisme, efficacité du gouvernement, qualité réglementaire, état de droit et lutte contre la corruption.

Indicateurs de la gouvernance dans le monde de la Banque mondiale (en ligne). p 1.

La base de la bonne gouvernance est «un gouvernement transparent, responsable, redevable et participatif, qui répond aux besoins et aux aspirations de la population. Les pratiques de bonne gouvernance peuvent varier selon les sociétés et la détermination et la mise en œuvre de ces pratiques relèvent des États concernés».

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, résolution 2000/64, 27 avril 2000, E/CN.4/RES/2000/64.

La bonne gouvernance présente huit caractéristiques majeures. Elle est participative, consensuelle, responsable, transparente, réactive, efficace et efficiente, équitable et inclusive et respecte l'état de droit. Elle garantit que la corruption est limitée, que le point de vue des minorités est pris en compte et que l'opinion des membres les plus vulnérables de la société est entendue lors de la prise de décision. Elle est également sensible aux besoins présents et futurs de la société.

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies, 2009, p.1.

La gouvernance décrit les institutions, les règles et les normes par lesquelles les politiques sont élaborées et mises en œuvre et par lesquelles l'obligation redditionnelle de comptes est appliquée.

UNESCO, 2009, p. 128.

La gouvernance est la somme des multiples façons dont les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus permanent permettant d'accommoder des intérêts conflictuels ou divers et de mener des actions en coopération. Elle comprend des institutions et des régimes formels aptes à faire respecter la conformité, ainsi que des dispositifs informels dont la population et les institutions ont convenu ou qu'ils perçoivent être dans leur intérêt.

Commission sur la gouvernance mondiale, 1995, p. 1

Le «cercle vertueux de la gouvernance» repose sur a) la capacité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les dirigeants et les gouvernements sont aptes à agir et à effectuer des fonctions telles qu'assurer la stabilité, une réglementation, le commerce/la croissance, l'efficacité et la sécurité; b) l'obligation redditionnelle, c'est-à-dire l'aptitude des citoyens, de la société civile et du secteur privé à examiner les institutions publiques et les gouvernements et à les tenir responsables de la transparence, de la liberté de la presse, de l'état de droit et des élections; c) la réceptivité, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les politiques et les institutions publiques répondent aux besoins des citoyens et défendent leurs droits, notamment les droits de l'homme/libertés, l'accès aux services publics de base, les politiques favorables aux pauvres, l'égalité, la réglementation et la corruption.

Loughhead, 2009, p. 1.

Cet élargissement du concept de bonne gouvernance s'est centré sur une dimension normative qui intégrait la légitimité du gouvernement, l'obligation redditionnelle, la compétence, la protection des droits de l'homme et d'autres éléments de la démocratie (voir l'encadré 2). À la fin des années 1990, l'alignement de la Banque mondiale sur ce concept élargi s'est accompagné d'un programme complet d'élaboration d'indicateurs

et de mise en œuvre de systèmes de suivi de l'avancement des gouvernements vers la conformité aux critères normatifs et extrêmement formalisés de la bonne gouvernance.[9]

L'attente était, qu'au fil du temps, apparaîtrait une forte corrélation positive entre les progrès accomplis en matière de bonne gouvernance telle que définie et capturée par les indicateurs et des améliorations de la performance économique.

Mais à la fin des années 2010, il devenait clair que les attentes élevées associées au programme de bonne gouvernance ne seraient pas satisfaites: la bonne gouvernance à elle seule ne constituait pas une baguette magique pour la croissance et le développement. Sa mise en œuvre avait été confrontée à plusieurs casse-tête. Tout d'abord, sa pertinence pour la croissance et le développement avait été remise en question par le succès de pays qui n'avaient pas respecté la longue liste de ses règles. Plusieurs pays d'Asie de l'Est, par exemple, avaient réussi à dynamiser la croissance en développant certaines capacités de gouvernance adaptées aux besoins et aux problèmes de leur contexte spécifique. Ensuite, la mise en œuvre du programme de bonne gouvernance avait été entachée de manques d'efficacité. Le concept de bonne gouvernance encourageait l'adoption d'une série de principes essentiellement par des organisations publiques et anticipait une amélioration du fonctionnement de l'État et du comportement des organisations comme résultat de l'adoption de ces principes et de certaines normes. Pourtant, fréquemment, l'adoption formelle des réformes de bonne gouvernance dans les pays en développement n'avait pas été suivie de leur mise en œuvre. Le fossé entre adoption et mise en œuvre et la différence entre «règles sur le papier» et «règles dans la pratique» parcourent les réformes de la gouvernance dans les pays en développement (Banque mondiale, 2017). L'écart important entre des politiques agricoles détaillées et la pratique sur le terrain en constitue un exemple type.

3. Centrage sur l'évolution des pratiques et les aspects consensuels du gouvernement: gouvernance moderne et gouvernance en réseau

Parallèlement au discours sur la gouvernance dans les domaines de l'économie et du développement, cette conception élargie de la gouvernance s'est installée au centre des débats universitaires dans les domaines des sciences politiques, des politiques publiques et de l'administration publique. Son apparition coïncide avec la perception que la perte ou la délégation par l'État d'une part croissante de son autorité au profit de divers acteurs et «entités» non gouvernementaux (tels qu'institutions supranationales et infranationales, secteur privé et société civile) a modifié les modalités de conduite des affaires publiques.

Le concept de gouvernance moderne reflète l'émergence de nouvelles formes d'interactions entre les secteurs public et privé s'exprimant de diverses manières, telles que «corégulation, copilotage, coproduction, gestion coopérative et partenariats public-privé aux niveaux national, régional et local» (Kooiman, 1993, p. 2). Aucun acteur unique, public ou privé, ne dispose de la totalité des connaissances et des informations requises pour résoudre des problèmes complexes, dynamiques et diversifiés (Kooiman, 1993). La privatisation des services publics, l'expansion du rôle des institutions supranationales et les nouveaux schémas d'organisation sociétale ont conduit à une nécessité croissante de coopération, de coordination et de négociation entre différents acteurs de la prise de décisions politiques. Dans ce contexte, le concept de gouvernance était mieux adapté aux nouvelles réalités que des termes classiques tels que «contrôle» politique, c'est-à-dire des idées venant d'une époque où prédominaient des formes hiérarchiques d'interactions

[9] WorldWide Governance Indicators Project (https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home).

politiques et de prise de décision entre État et société ou État et marché (Kooiman, 1993; Mayntz, 1998).

Envisagées du point de vue de la gouvernance, les intentions de l'action collective ne correspondent pas toujours aux résultats prescrits. La dépendance au pouvoir et le comportement opportuniste qu'elles autorisent renforcent la complexité et favorisent l'incertitude des résultats. Les tâches complexes ne requièrent pas nécessairement l'imposition d'une chaîne de commandement hiérarchique au sein d'une organisation intégrée. Il existe d'autres options: régulation dotée d'un degré d'indépendance, établissement de contrats par l'intermédiaire du marché, réponse à l'articulation des intérêts et développement de liens de loyauté ou de confiance (Chhotray et Stoker, 2008).

Plusieurs auteurs ont introduit le concept de «gouvernance en réseau» pour souligner le rôle des réseaux sociaux à sous-tendre les interactions entre les acteurs sociaux et les organisations (c'est-à-dire réseaux entre différents échelons du gouvernement et entre le gouvernement et d'autres acteurs poursuivant des buts d'intérêt public). Certains ont sévèrement critiqué ce processus. Ainsi, Rhodes considère la gouvernance en réseau comme un évidement de l'État qui restreint le champ de l'intervention publique et le déchoit de son autorité (Rhodes, 1994). Dans la même veine, Bang et Esmark (2009) pensent que les États-nations sont en train d'être remplacés par des États en réseau, c'est-à-dire des États enchâssés dans des réseaux de gouvernance locaux, régionaux et mondiaux présentés comme nécessaires pour relever les défis que pose l'augmentation de la complexité, des relations et de la mondialisation. En dépit de considérables variations entre le niveau de formalisation, de stabilité et d'inclusion selon les pays, les réseaux de gouvernance présentent tous une caractéristique commune: la participation d'acteurs non étatiques issus du secteur privé et du secteur tertiaire en tant que parties prenantes et partenaires de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

Cette réflexion sur la gouvernance en réseau a été appliquée à la conceptualisation de la gouvernance de la chaîne de valeur agricole, notamment «quand la demande est incertaine et que les tâches sont complexes, les actifs spécifiques et les échanges fréquents. Dans un réseau, le système de gouvernance est intégré dans des mécanismes sociaux tels que l'accès restreint aux échanges, la macro-culture du réseau, les sanctions collectives et les réputations» (Jones *et al.*, 1997, p. 935).

En attirant l'attention sur l'évolution du secteur public au niveau des pays (ainsi que des relations régionales et internationales), les débats sur la gouvernance en réseau ont mis en avant le rôle de la diversité des acteurs (non étatiques) dans la prise de décision et la pertinence d'autres formes de gouvernement que l'État et les marchés, notamment des arrangements coopératifs et la création de réseaux. Dans le même temps, ils se sont principalement axés sur des dimensions procédurales et ont souligné les aspects consensuels de la prise de décision, prêtant une moindre attention aux aspects intérêt, pouvoir et conflit qui déterminent la mise en œuvre des politiques et leurs résultats sur le terrain.

4. Combler le différentiel de pouvoir: approches de la gouvernance axées sur l'économie politique

Plus récemment est apparue une nouvelle génération d'approches de la gouvernance fortement appuyée sur l'économie politique (voir l'encadré 3). Déçus du programme de bonne gouvernance, certains praticiens ont émis l'idée que les donateurs ne devraient pas attendre des pays en développement qu'ils imitent les pays développés en leur imposant des conditions de bonne gouvernance coûteuses (Sundaram et Chowdhury, 2012, p. 5), qui semblaient présenter peu d'avantages tangibles et détournaient l'attention d'objectifs

de développement plus importants ou plus concrets. Cette proposition a stimulé le débat autour du rôle des relations de pouvoir et de la dynamique politique dans le façonnage de la gouvernance – institutions, politiques et programmes – et son fonctionnement dans la pratique.

Certains auteurs ont avancé qu'il convient de distinguer la fonction et la forme des institutions et maintenu que les principaux éléments de la bonne gouvernance – aptes à garantir des droits de propriété généralisés et des systèmes politiques redevables et transparents – constituent les éléments cruciaux de l'amélioration de la performance économique des pays en développement, dont la forme change en fonction du contexte (Rodrik, 2008). Une approche similaire figure dans le programme de «gouvernance suffisante» (Grindle, 2004, 2007), qui appelle à la mise en œuvre progressive de réformes de bonne gouvernance et reconnaît les caractéristiques uniques des capacités de l'État et des contraintes politiques.

Plusieurs économistes politiques ont formulé une nouvelle base théorique dans le but de comprendre les obstacles au développement au niveau des pays et de déterminer pourquoi les institutions fonctionnent bien dans certains contextes et pas dans d'autres. Certains ont minimisé le rôle que jouent les institutions et les incitations dans la gouvernance et préféré se concentrer sur les asymétries de pouvoir, ainsi que sur les idées, les idéologies, le rôle d'agent des acteurs locaux et les subtilités de la création et du maintien de coalitions. Leur but était de fournir aux décideurs et aux praticiens du développement des outils conceptuels plus précis qui les aident à interpréter la «micro» politique du contexte dans lequel ils opèrent (Andrews, 2013; Booth et Unsworth, 2014; Hudson et Leftwich, 2014). D'autres se sont davantage intéressés au niveau «macro» et ont suggéré que, pour comprendre l'émergence et le niveau d'efficacité des institutions, il est nécessaire de dépasser les institutions elles-mêmes et d'examiner le contexte social dans lequel elles s'inscrivent. En d'autres termes, examiner la concurrence pour le pouvoir de l'État et l'accès aux ressources essentielles, ainsi que l'influence d'acteurs politiques et économiques clés sur la forme et l'ajustement à donner aux institutions et aux politiques de gouvernance afin qu'elles favorisent leurs intérêts (North *et al.*, 2009 et 2012; Khan, 2012b; Di John et Putzel, 2009). Plusieurs donateurs et organisations internationales ont suivi de près ces débats d'économie politique (p. ex. Department for International Development [DFID], OCDE, Australian Aid and Overseas Development Institute [ODI], entre autres).

ENCADRÉ 3. **ÉCONOMIE POLITIQUE: BASE THÉORIQUE ET PRÉOCCUPATIONS**

L'étude de l'économie politique possède une base théorique solide qui puise dans l'économie, les sciences politiques, le droit, l'histoire, la sociologie et la philosophie. Lionel Robbins (1932, p.16) donne une définition devenue célèbre de l'économie: «L'économie est la science qui étudie le comportement humain comme une relation entre des fins et des ressources rares ayant des usages alternatifs». Si l'économie est l'étude de l'utilisation optimale de ressources rares, l'économie politique commence avec la nature politique de la prise de décision et traite de l'influence de la politique sur les choix économiques d'une société. L'étude de l'économie politique est au centre de certains ouvrages fondateurs des études économiques, notamment *An inquiry into the principles of political economy* de James Steuart (1761), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* d'Adam Smith (1776) et *Le Capital* de Karl Marx (1867).

En dépit de leurs divergences idéologiques, ces ouvrages fondateurs partagent la même préoccupation pour: i) le fondement politique du développement économique, y compris l'impact des intérêts et des préférences des individus sur les décisions économiques et le rôle de l'État dans l'appui à la croissance et la redistribution de ses dividendes; ii) les effets de la vie économique sur la politique, notamment la redistribution du pouvoir politique et des ressources que les politiques et le développement économiques induisent.

En dépit des différences entre les divers approches et cadres de la gouvernance, l'idée fondamentale de la plupart d'entre eux est que gouvernance, stabilité, qualité et rythme du développement économique résultent des structures et des capacités politiques d'un pays donné. Les résultats de développement ne sont pas vus comme une fonction de la performance institutionnelle *en soi*, mais des luttes et configurations politiques profondes qui façonnent les modalités d'émergence et de performance des institutions. En d'autres termes, le développement est le résultat de la façon dont le pouvoir social et politique est organisé par l'intermédiaire du fonctionnement des institutions et des organisations et réparti entre les pays (Khan, 2018a).

Trois concepts sont particulièrement utiles pour comprendre les structures de gouvernance d'un pays/territoire donné et, ce faisant, sa voie de développement, à savoir: «ordres d'accès limités», «ententes politiques» et «topographies politiques».

4.1. Ordres d'accès limités (OAL)

Comme mentionné plus haut, comprendre comment les institutions évoluent et pourquoi elles fonctionnent dans certains contextes et pas d'autres constitue l'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les économistes institutionnels et les nouveaux économistes institutionnels. Depuis 2007, North et ses associés ont élaboré le concept d'ordres d'accès limités pour caractériser les conditions générales qui prévalent dans presque tous les pays en développement (North *et al.*, 2009 et 2012).

Selon eux, les OAL sont des ordres sociaux dans lesquels l'accès aux ressources politiques et économiques est délibérément contrôlé par des élites politiques s'efforçant d'atteindre et de maintenir un équilibre stable entre deux impératifs: i) bâtir une coalition dominante de groupes rivaux capable d'utiliser ou utilisant la violence pour parvenir à la paix sociale et la maintenir; ii) créer des rentes économiques[10] jouant le rôle d'incitations à la coopération entre rivaux politiques et concurrents économiques potentiels. Les OAL possèdent une logique politique particulière: ils restreignent l'accès aux ressources politiques et économiques afin de simultanément réaliser et maintenir la paix sociale, ainsi que de promouvoir l'accumulation de capital et le développement économique. La restriction du droit d'association à visée de gain politique et/ou économique constitue l'un des traits distinctifs des OAL, essentiel à leur fonctionnement. Comme l'expliquent North *et al.* (2009, p. 20): «Parce que les positions, les privilèges et les rentes de chaque élite de la coalition dominante dépendent de la restriction à l'entrée imposée par la pérennité du régime, toutes les élites sont incitées à soutenir la coalition et à contribuer à la maintenir. Sinon la violence, le désordre et la perte de rentes risquent de s'instaurer».

Selon North *et al.* (2007, p. 1), la dynamique sociale des pays développés est fondamentalement différente de celle des pays en développement. De ce fait, «les outils de développement basés sur les expériences du premier monde conviennent mal aux buts de développement des pays du tiers monde».

Comme l'explique à son tour Mushtaq Khan, la taille du secteur productif formel de la plupart des pays en développement est trop faible pour assurer des rentes suffisantes compte tenu de la répartition élargie du pouvoir. Cela signifie que les rentes sont distribuées par le biais d'institutions informelles qui «opèrent structurellement à une échelle différente dans tous les pays en développement (Khan, 2010, p. 5)». Des relations patron-client généralisées en sont venues à caractériser l'entente politique dans de nombreux pays en développement puisque «la logique de l'ordre d'accès limité prend n'importe quelle forme ou mécanisme institutionnel et l'adapte au but de création de rente afin de maintenir l'existence de la coalition dominante (North *et al.*, 2007, p. 29)».

[10] Les rentes économiques classiques sont techniquement définies comme le rendement d'un actif supérieur à la meilleure opportunité suivante prévue. Plus largement, il s'agit des privilèges accordés à des groupes (alliés politiques ou organisations économiques) qui créent des opportunités préférentielles pour la création ou l'appropriation de richesse.

Des institutions informelles apparaissent pour distribuer des rentes et des bénéfices conformes à l'équilibre des intérêts et du pouvoir politiques. Si la structure institutionnelle ne distribue pas de rentes conformes à la répartition élargie du pouvoir, des conflits peuvent survenir. Ainsi, des institutions apparemment dysfonctionnelles perdurent parce qu'elles jouent un rôle important dans le maintien de la stabilité et des conditions essentielles à une croissance soutenue.

4.2. Ententes politiques

Le terme «entente politique» sert souvent à décrire les arrangements de pouvoir informels ou l'ordre social d'un pays. Le cadre des ententes politiques provient de l'économie politique historique (Di John et Putzel, 2009). Il s'appuie sur une compréhension intégrée de la politique, du pouvoir et des formes institutionnelles pour expliquer comment, compte tenu de différents processus politiques et de différentes incitations, les mêmes structures institutionnelles peuvent produire des résultats économiques et de développement différent. Similaire à la distinction entre ordres d'accès limités et ouverts, cette idée tente de dépasser les approches institutionnalistes pour lesquelles la performance de développement (presque exclusivement économique) prend racine dans les formes institutionnelles des pays en développement.

Le concept d'ententes politiques a été formulé dans une série d'articles et de monographies de Mushtaq Khan et repris et discuté par d'autres auteurs et des organisations internationales.[11] Selon Khan, les ententes politiques sont «des ordres sociaux caractérisés par des répartitions du pouvoir organisationnel qui, avec des institutions formelles et informelles spécifiques, réalisent efficacement au moins les exigences minimales de durabilité politique et économique de la société concernée (Khan, 2018b, p. 671)». Bien que les ententes politiques soient parfois décrites comme le résultat d'une négociation entre élites d'organisations politiques et économiques, selon Khan, il ne s'agit ni d'accords formels ni d'ordres sociaux planifiés, mais plutôt «d'ordres interactifs»: le résultat des multiples interactions entre les groupes ne repose ni sur un accord ni sur un pacte identifiable *ex ante* (Khan, 2013b). De ce point de vue, l'ordre social découle d'interactions au sein d'un jeu non coopératif dont les produits sont divers degrés d'application des institutions formelles, les changements informels d'un grand nombre d'entre elles et différents niveaux d'adhésion et de soutien à diverses institutions informelles. Si ces interactions atteignent les conditions de reproduction politique et économique minimales d'une société, on obtient un ordre social reproductible (Khan, 2013). Une entente politique est établie parce que sa «politique» est pérennisée. La pérennité est un concept dynamique, un processus de changement incrémentiel permanent piloté par la concurrence et contraint par l'équilibre du pouvoir et la capacité des groupes politiques et économiques en concurrence.

Pour simplifier, les ententes politiques sont le résultat d'une négociation entre élites[12] dans le but de parvenir à un consensus viable concernant le partage du pouvoir et des ressources, qui conduit à la mise en place ou au remodelage d'arrangements institutionnels formels et informels. Dans la plupart des cas, une coalition de groupes d'élites constitue l'acteur principal d'une entente politique. Selon le pays, il pourra exister un groupe dominant ou une coalition lâche de factions en concurrence capable de donner aux institutions une forme au service de leurs intérêts. Ces groupes ont aussi un intérêt commun à maintenir les conditions de gouvernance qui leur permettent de conserver le pouvoir par rapport à d'autres acteurs de la société (Parks et Cole, 2010).

[11] Voir, par exemple, Di John et Putzel, 2009; Parks et Cole, 2010; Ingram, 2014; Dressel et Dinnen, 2014; Bell, 2015; Rocha Menocal, 2015; Bell, 2015; OCDE, 2009. The Asia Foundation; DFID, Political Settlements Research Programme, 2012-2017; Kelsall, 2016, 2018a.

[12] Le terme «élites» n'implique pas une valeur rapport au reste de la population. Il désigne simplement les groupes et les acteurs dotés d'un pouvoir et d'une influence importants sur la répartition et la dotation de ressources (Di John et Putzel, 2009).

En fournissant aux analyses institutionnelles un ancrage politique dans la négociation entre élites, l'approche des ententes politiques tente d'expliquer les résultats de développement à l'aide d'une compréhension intégrée de la politique, du pouvoir et des formes institutionnelles (Poteetee, 2009). La cartographie des ententes politiques aide ainsi à jauger l'accès différentiel des divers segments des élites d'un pays à des rentes politiques et économiques.

L'analyse des ententes politiques a influencé notamment les organisations internationales d'aide et de financement, qui l'ont utilisée pour élaborer de nouveaux outils de politiques pour les États fragiles et touchés par un conflit (Bell, 2015).[13]

D'un autre côté, le cadre des ententes politiques a été critiqué pour sa fréquente abstraction et le fait qu'il ne fournisse pas d'orientation significative pour une application pratique. Les critiques ont également fait remarquer que ce type de cadres s'intéresse presque exclusivement aux circonstances nationales et ignore les conflits sociaux locaux et entre le centre et la périphérie. En fait, dans n'importe quel pays, la concurrence politique se manifeste à de multiples niveaux à tout moment. Les élites nationales et infranationales (villages ou communautés) sont en concurrence pour la domination dans leurs zones d'influence et passent des ententes politiques. Les dynamiques politiques nationale et infranationale entretiennent des relations complexes qui dépendent fortement du contexte local. À cet égard, le concept de topographies politiques développé par Catherine Boone (Boone, 2003) est particulièrement pertinent.

4.3. Topographies politiques

Catherine Boone a tenté d'expliquer l'hétérogénéité institutionnelle généralisée des États africains, en leur sein et entre eux. Elle souligne que les variations régionales de capacités et d'intérêts politiques entraînent un «manque d'uniformité frappant des schémas réels de centralisation et de décentralisation du pouvoir des États, c'est-à-dire de la topographie politique des liens centre-périphérie (Boone, 2003, p. 3)». Pour comprendre la diversité des topographies institutionnelles des États africains, il convient d'évaluer et de comparer la force des structures de pouvoir locales en termes de pouvoir de négociation des élites locales en interaction avec les élites nationales du centre. Le concept de topographie politique (ou institutionnelle)[14] renvoie à un ordre social doté d'une répartition géospatiale, qui apparaît et perdure en tant qu'équilibre du pouvoir autoreproducteur dynamique (et mu par la même recherche de gain qualifiée par Khan de comportement de recherche de rente), mais aussi relativement stable dans le temps – en d'autres termes, une entente politique prolongée.

La spécificité cruciale de l'analyse de Boone est de démontrer que le centre (ou «entente au niveau macro» dans l'analyse de Kahn) n'a pas toujours fait ce qu'il a voulu de la périphérie. Elle montre en effet que, pendant les décennies postérieures à l'indépendance, les politiciens du centre se sont appuyés sur les régions rurales pour sécuriser leur emprise sur le pouvoir et que l'efficacité du centre a dépendu de façon cruciale de l'alignement de ses stratégies de relations centre-périphérie sur la nature des réalités du pouvoir dans les campagnes.

À de nombreux égards, l'analyse de Boone complète l'analyse des institutions, des structures de pouvoir et de leurs interactions commencée par North, Khan et leurs associés. Elle élargit considérablement le champ du concept d'ententes politiques et ajoute beaucoup de détails sur la manière dont le pouvoir affecte les communautés et les vies. Elle rééquilibre le centre et la périphérie en montrant que la causalité fonctionne dans

[13] La littérature sur l'analyse des ententes politiques, par exemple, a été utilisée par le DFID pour élaborer son analyse des facteurs de changement (DFID, 2004, une note d'instructions sur l'analyse d'économie politique (DFID, 2009) et une note d'instructions sur les États fragiles et en proie à des conflits (DFID, 2012).

[14] Dans le travail de Boone, les termes «politique» et «institutionnel» sont souvent interchangeables.

les deux sens et donne des outils d'analyse des modalités de transmission de l'exercice du pouvoir du centre à la périphérie et inversement.

De fait, les ententes politiques d'un pays ne concernent pas que les élites: elles ont également des ramifications dans l'accès au pouvoir et aux ressources d'autres segments de la société. Elles peuvent donc être comprises comme intervenant sur les axes vertical et horizontal: elles requièrent des négociations horizontales entre les élites, mais aussi verticales entre les élites et les divers pans de la société. Les interactions entre ces deux niveaux sont cruciales.

5. Résumé: a vantages et limites des différentes approches de la gouvernance

Les approches de la gouvernance de l'économie institutionnelle et de la nouvelle économie institutionnelle, dont les théories sur l'action collective, présentent l'insigne mérite d'avoir attiré l'attention sur le rôle des institutions dans la performance économique et les résultats en termes de développement au niveau des pays. Elles ont fait apparaître des valeurs, un comportement individuel et collectif et la grande diversité des liens sociaux et juridiques qui existent entre les individus et influent fortement sur l'activité économique et les coûts de transaction. En outre, aux niveaux macro et micro, les auteurs de la NEI fournissent des concepts et des outils d'analyse de la nature du changement institutionnel. Ils aident également à éclairer les défis posés par les tentatives de réforme institutionnelle ou à mettre en place de nouvelles institutions susceptibles de faciliter la croissance économique et le développement.

Les approches d'action collective ont permis d'identifier diverses conceptions institutionnelles possibles et montré que les solutions aux problèmes donnant lieu à action collective n'ont pas nécessairement à être initiées de l'extérieur par l'État ou le marché.

L'approche de bonne gouvernance recentrait l'attention sur l'État et son rôle dans le développement et soulignait l'importance de la gouvernance et de la capacité des États à mettre en œuvre et à faire respecter des politiques économiques controversées. Elle a débouché sur un concept élargi de la gouvernance incluant la participation de la société civile comme composante essentielle de tout programme de développement. Il s'est agi là d'une contribution majeure. Le concept de gouvernance a évolué pour englober les relations entre l'État, les marchés, les décideurs, les experts et la société civile. Il est axé sur les droits de l'homme, l'égalité et les valeurs fondamentales susceptibles de mener à l'autonomisation des populations les plus vulnérables grâce à la participation tout en les protégeant des actions arbitraires des gouvernements, des sociétés multinationales et des autres forces qui impactent leurs vies et leurs moyens d'existence (Gisselquist, 2012).

Les débats sur la gouvernance moderne et la gouvernance en réseau ont attiré l'attention sur des changements dans le secteur public au niveau des pays, ainsi que dans les relations régionales et internationales. Cela a permis un progrès important vers la reconnaissance du rôle et de la diversité des acteurs non étatiques dans la prise de décision, ainsi que de la pertinence d'autres formes de gouvernance au-delà de l'État et des marchés, notamment par le biais d'arrangements coopératifs et de la création de réseaux. En outre, les débats ont sensibilisé davantage à la nature multicouche de la prise de décision, avec des institutions locales, nationales et supranationales entremêlées dans des processus de prise de décision collective, souvent complexes et se recoupant.

Ces approches présentent néanmoins des limites. L'importance de ne se pas se tromper de *cadrage institutionnel* est un message que le débat sur la bonne gouvernance partage avec la littérature sur l'institutionnalisme économique et que ne contrediraient pas les théories sur la gouvernance moderne et la gouvernance en réseau.

L'expérience du travail de développement a montré que les processus de changement sont extrêmement complexes et difficiles et que les schémas et les modèles ne fonctionnent pas. La nouvelle économie institutionnelle fait l'impasse sur les différences importantes de configurations sociétales élargies, de structures et de capacités gouvernementales, ainsi que de dynamique sociale et de pouvoir, qui existent en différents endroits, notamment dans les pays en développement. Même l'analyse de l'action collective d'Ostrom, ancrée dans les faits empiriques, illustre le besoin de conditions spécifiques dans lesquelles les individus trouveront rationnel de coopérer à la conception d'institutions qui s'autorégissent (c'est-à-dire appliquées à des ressources aux limites claires, avec des groupes relativement petits et homogènes d'utilisateurs de ces ressources partageant des règles d'usage convenues, ainsi que des mécanismes de résolution des conflits). Au cœur de l'approche repose l'hypothèse que les individus concernés par une ressource donnée comparent les avantages et les coûts attendus des actions avant d'adopter des stratégies. Pourtant, les communautés et les utilisateurs des ressources naturelles sont rarement homogènes et égalitaires et trop souvent la gouvernance se réduit à des luttes pour le pouvoir et des conflits d'intérêt (Blaikie, 2006; Gebreyes et Muller-Mahn, 2019).

La nouvelle économie institutionnelle et les approches de bonne gouvernance, au cœur desquelles se situent les choix individuels, ne tiennent pas compte du fait que les institutions risquent d'être imposées et non choisies et que, adossées au pouvoir de l'État, elles permettent à certains groupes d'obtenir davantage de bénéfices que d'autres. Dans de nombreux cas, si ce n'est la plupart, les institutions qui soutiennent la réalisation de résultats efficients (en réduisant les coûts de transaction) favorisent et contribuent à entretenir des structures de pouvoir inégales (Bates, 1999). Les droits de propriété, le droit des contrats, les normes de production et d'échange des marchandises sont établis par l'État dans des contextes où certains acteurs disposent de davantage de pouvoir que d'autres. Les types d'institutions créés de cette manière dépendent de la structure politique et, de ce fait, requièrent une analyse politique plutôt que technique (Bates, 1999).

Dans de nombreux pays, le déploiement du programme de bonne gouvernance a souvent conduit à de «l'imitation isomorphe» (Andrews, Pritchett et Woolcock, 2012, p. 1) parce que la pression à l'adoption de «bonnes pratiques» exercée sur les gouvernements des pays en développement par les acteurs mondiaux, dont les agences des Nations Unies, a conduit un grand nombre de ces gouvernements à imiter certaines pratiques et politiques standardisées reflétant les normes techniques idéales, mais déconnectées des réalités politiques et organisationnelles locales. Ce phénomène constitue une «technique de réussite de l'échec» essentielle qui perpétue l'illusion de capacités en matière de développement (Andrews, Pritchett et Woolcock, 2017, p. 29). Les États *semblent* avoir les «bonnes» institutions et pouvoir remplir leurs fonctions, mais ne possèdent pas les capacités requises pour le faire en pratique, ce qui a des conséquences négatives pour le développement. En termes très simples, le pouvoir constitue la cause majeure de cette situation. Si de «bons» résultats leur portent préjudice, les groupes au pouvoir opposeront de la résistance aux arrangements institutionnels qui les génèrent. Il est donc crucial d'identifier des voies de développement qui incitent à coopérer ou compensent les pertes.

Les approches de la gouvernance axées sur l'économie politique éclairent le rôle de la dynamique du pouvoir et son influence sur l'apparition, le fonctionnement et le changement des institutions et donc les résultats en termes de performance économique et de développement d'un pays donné. La gouvernance ne peut être comprise que comme le produit de variables politiques et économiques. Les arrangements institutionnels reflètent la répartition du pouvoir et de l'autorité entre différents groupes. L'économie politique vise des arrangements de gouvernance répondant à des besoins de base: création et répartition des richesses (but de l'économie) et résolution ordonnée des conflits (but de la politique). De nombreuses valeurs et normes positives en sont les corollaires, dont l'obligation redditionnelles, l'efficience et la transparence (Atkinson et Fulton, 2017).

Les débats autour des ententes politiques, des ordres à accès limité et des topographies politiques suggèrent que la transformation structurelle a beaucoup à voir avec la manière dont les élites politiques et économiques s'alignent et dont leur alignement affecte les non-élites. Les institutions et les arrangements de gouvernance sont déterminés de façon endogène parallèlement aux relations de pouvoir et d'autorité au sein d'un système. Ils sont en général négociés, bien que par des personnes dont le pouvoir, le statut et les ressources diffèrent. En d'autres termes, le changement de gouvernance positif requiert la transformation des ordres sociaux existants et des modalités d'exercice de l'action collective.

Cette argumentation a constitué un changement d'état d'esprit: on est passé de l'idée que les institutions sont un *paramètre d'entrée* de la réalisation du résultat souhaité à celle où elles apparaissent comme le *produit* de processus sociopolitiques et de relations de pouvoir. Les approches de la gouvernance axées sur l'économie politique invitaient à réévaluer les attentes en matière de développement en passant de tentatives de transfert de bonnes pratiques techniques à la réalisation de ce qui est politiquement possible et le plus utile à un moment et un endroit spécifique. Elles ont également reconnu que la recherche de rente n'est pas toujours destructrice: canaliser les rentes vers des activités productives (plutôt que prédatrices) s'est avéré le signe distinctif du développement dans de nombreux cas.

Les approches d'économie politique ont donné naissance à une série de travaux analytiques visant à aider les partenaires de développement, les donateurs et les agences des Nations Unies à concevoir des interventions de développement fondées sur la faisabilité et les impacts probables perçus des réformes et du changement institutionnel. Dans une certaine mesure, il s'agissait également de faciliter l'acceptation des «meilleures» options techniques par les parties prenantes des pays.

Les approches fondées sur les ordres à accès limité et les ententes politiques soulignent que le contrôle de la violence constitue un résultat de développement important (par rapport à la nouvelle économie institutionnelle et à la bonne gouvernance qui considèrent l'efficience et la croissance économique comme résultats de développement clés). North, Khan et Boone se sont efforcés de comprendre la répartition du pouvoir et des ressources entre les élites. Ce travail pourrait être utilement étendu aux ramifications sociales des ententes politiques entre les élites et s'intéresser au contrat social[15] qui lie l'État (et les élites) aux divers segments de la société. Les contrats sociaux définissent la manière dont le pouvoir et les ressources sont partagés entre différents groupes dans le but de garantir la stabilité et la légitimité du système. À cet égard, il est important de comprendre la fragmentation du corps social: celui-ci se caractérise par une multitude de divisions, dont administratives, ethniques, géographiques, religieuses ou de statut, susceptibles de refléter, créer ou renforcer des asymétries d'accès aux ressources, au pouvoir et à l'expression des opinions dans les processus politiques.

Enfin, les approches axées sur l'économie politique se concentrent principalement sur la mise en évidence des relations de pouvoir et du fonctionnement des ententes politiques au sein des pays, mais n'explorent pas suffisamment les solutions potentielles aux problèmes donnant lieu à l'action collective.

[15] La notion de contrat social provient des travaux de Rousseau, Locke et Hobbes. Elle définit les attentes des citoyens vis-à-vis de l'État, notamment concernant la redistribution socioéconomique et les services, dont dépendent leur soutien politique et leur coopération avec le système politique.

© FAO/Nikos Economopoulos/Magnum Photos

II S'attaquer aux problèmes liés à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture

Au fil des années, les débats sur la gouvernance et le développement ont souvent imprégné la recherche et la pratique relatives à l'alimentation et l'agriculture, notamment à la FAO. En simplifiant fortement, la littérature sur la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture est passée d'un point de vue principalement «productionniste» concentré sur des politiques et des institutions axées sur la production dans l'unique objectif d'augmenter la production alimentaire et la disponibilité calorique grâce à des gains d'efficience agricoles, d'importants investissements de capitaux et des nouvelles technologies, privilégiant en général les céréales de base et les oléagineux (Banque mondiale, 2007; FAO, 2009c, Tomlinson, 2013; Harris *et al.*, 2019) à un point de vue mettant l'accent sur la pertinence des systèmes et des institutions sociopolitiques dans lesquels s'inscrivent l'alimentation et l'agriculture, les liens au sein des systèmes alimentaires et agricoles et les relations de pouvoir fondamentales influant sur leur fonctionnement. Plus récemment, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a appelé à la transformation dynamique sur le plan économique, durable sur le plan environnemental et inclusive sur le plan social des systèmes alimentaires. Ces nouveaux points de vue soulignent l'importance de l'amélioration de la gouvernance comme objectif crucial et déterminant du développement durable.

L'identification et l'analyse de toutes les ramifications de ce processus constitueraient une énorme tâche dépassant largement le champ de ce document. Cette section met brièvement en avant quelques-uns des principaux éléments de l'évolution du travail de la FAO sur la gouvernance, puis introduit les aspects clés d'une approche pertinente pour l'Organisation de la gouvernance du développement durable de l'alimentation et de l'agriculture (section 2), ainsi qu'un cadre de base d'analyse de la gouvernance (section 3).

1. La gouvernance dans le travail de la FAO

L'amélioration de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture aux niveaux national et international constitue une préoccupation primordiale de l'Organisation, inscrite par ses fondateurs dans son acte constitutif. La FAO a été créée en 1945: «afin: i) d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations placées sous leur juridiction respective; ii) d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles; iii) d'améliorer la condition des populations rurales; iv) et ainsi de contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et de libérer l'humanité de la faim (préambule de l'acte constitutif de la FAO)». Exprimée de cette façon, la mission fondamentale de l'Organisation est de renforcer la gouvernance («par une action particulière et collective») afin d'atteindre un ensemble donné d'objectifs mandatés.

Ni la mission fondamentale ni les objectifs mandatés n'ont changé de façon significative depuis les débuts de l'Organisation. Pourtant, au cours de son existence, ses membres ont jugé nécessaire d'en adapter les fonctions et les structures à l'évolution des circonstances et de leurs propres besoins et préférences, ce qui l'a conduite à réfléchir, débattre et décider

de la meilleure façon de respecter son mandat. En chemin, elle a été influencée par une concertation publique élargie sur la gouvernance et y a apporté sa contribution.

1.1. La FAO en tant qu'institution de gouvernance

Aujourd'hui, en sa qualité d'unique institution intergouvernementale dotée du mandat de renforcer les systèmes alimentaires et agricoles aux niveaux mondial, régional et national, la FAO occupe une position privilégiée pour s'attaquer aux problèmes complexes et multicouches que pose la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture. Son rôle en la matière est considérablement conditionné par les contextes différents (et en évolution) dans lesquels elle intervient, ainsi que par leurs interactions à différents niveaux.

Au niveau mondial, la FAO joue le rôle de plateforme intergouvernementale et multipartite de concertation, de débat et de convergence sur les politiques. Son mandat et ses rôles sont définis par sa charte et, en sa qualité d'agence spécialisée des Nations Unies, également par celle des Nations Unies, par le principe multilatéral «un pays, un vote» et, plus récemment, par le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Par le biais de ses nombreux comités et du fait de sa capacité à organiser des conférences et des forums intergouvernementaux majeurs sur des thèmes spécifiques, l'Organisation met à disposition diverses plateformes spécialisées et généralistes visant à obtenir des résultats de haut niveau tels que des traités internationaux, des déclarations, des programmes d'action, des normes convenues et des directives volontaires.

Elle contribue également directement aux délibérations en rapport avec l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies et de forums intergouvernementaux mondiaux tels que la Conférence de parties à la CCNUCC, la Convention sur la diversité biologique et l'Assemblée générale des Nations Unies. Les normes validées par les organes directeurs de la FAO fondent la prise de décision mondiale relative à l'alimentation et l'agriculture, notamment au G20 et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Son obligation redditionnelle est remplie par la collecte, l'analyse adéquate et la diffusion des données de performance par rapport aux résultats escomptés, mais même cela dépend de la bonne volonté et de la collaboration des gouvernements qui doivent supporter les coûts du recueil, de la validation et de la communication des données pertinentes, même si elles révèlent des échecs.

De ce fait, la réussite du passage du stade de précepte à celui de mise en œuvre dépend crucialement de la perception par les membres de la FAO que les normes établies et convenues sont justes, réalistes et, de façon importante, suffisamment bénéfiques pour être respectées. Elle dépend également des processus de transposition active, par les forums régionaux et les gouvernements nationaux, de processus souvent inévitablement complexes et chronophages, même quand ils sont efficaces.

Au niveau régional, l'appui à la gouvernance dispensé par la FAO est guidé par des conférences régionales qui cadrent les problèmes, appliquent les normes jugées pertinentes pour les contextes régionaux, appellent à des initiatives conjointes ou les avalisent et collectent, analysent et partagent les données afin de mettre à disposition à la fois une base de faits probants et un cadre redditionnel mutuel pour les priorités régionales convenues. À ce niveau, le travail de la FAO est lié aux commissions économiques régionales des Nations Unies et à des organes politiques régionaux tels que l'Union africaine (UA) et la Communauté d'États latino-américains et caraïbes. L'harmonisation des objectifs, des instruments et des engagements programmatiques communs afin de concrétiser des normes et des orientations mondiales larges et très souples constitue une fonction vitale de l'action régionale et infrarégionale.

Ce travail ne se limite pas aux structures régionales existantes. En matière d'action de la FAO concernant l'alimentation et la nutrition, une innovation cruciale en termes de gouvernance a été la création d'alliances parlementaires multipartites nationales et

régionales dans le but de promouvoir une action nationale et régionale soutenue sur des préoccupations communes, le plus souvent l'éradication de la faim et de la malnutrition sous toutes ses formes. Également responsables du suivi et de l'examen du Programme 2030, les commissions régionales des Nations Unies constituent une plateforme permettant d'améliorer l'intégration, la coordination et le partage d'expériences par le biais de forums régionaux sur le développement durable. La FAO joue un rôle actif, et souvent celui de chef de file, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses membres qui organisent et fixent l'ordre du jour de ces réunions.

Le niveau national est celui où le travail de la FAO en matière de normes techniques et d'orientation des politiques porte ses fruits ultimes. À ce niveau, les objectifs mondiaux et régionaux sont traduits en normes juridiques contraignantes, telles que législation, réglementation, reconnaissance constitutionnelle des droits, ainsi qu'en politiques, stratégies et programmes de réforme institutionnelle. Le travail de la FAO en la matière est soutenu par une combinaison d'outils, d'instruments et de partenariats conçus pour contribuer ensemble à la promotion du changement transformationnel. En outre, la FAO collabore activement avec des partenaires à la promotion d'une action collective coordonnée menée par des acteurs étatiques et non étatiques pour atteindre certains objectifs mondiaux.

Elle accompagne les autorités nationales, fédérales et parfois locales qui travaillent avec les parties prenantes à la définition d'objectifs, à l'évaluation de voies alternatives basées sur des faits probants existants, à la création des partenariats nécessaires et à l'aide à la mobilisation des ressources publiques, privées, nationales et internationales, y compris l'aide publique au développement, le financement et l'investissement privés, l'accès aux marchés et à la technologie et le renforcement des capacités.

Enfin, l'efficacité du travail de la FAO à chaque niveau dépend de sa capacité et de son engagement à identifier, comprendre et, si possible, régler les problèmes de gouvernance qui influent sur le fonctionnement des systèmes alimentaires. Cependant, son aptitude à le faire varie à ces trois niveaux. La FAO possède un grand savoir-faire en matière de dialogue sur les politiques et de cohérence au niveau mondial. De la même manière, elle agit comme organisateur de multiples parties prenantes étatiques et non étatiques, aide ses États membres à renforcer les mécanismes de coordination transsectoriels et résout les dissonances aux niveaux national et régional.

1.2. La gouvernance dans l'appui aux politiques et l'assistance technique de la FAO

Le débat sur les institutions, le programme de bonne gouvernance et les approches relatives aux droits de l'homme apparentées appliquées à l'alimentation et l'agriculture ont ajouté une nouvelle dimension politique à la question de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, qui a remis en cause les politiques axées sur la production et leur échec en termes de sécurité alimentaire et de nutrition. À la fin des années 1980, le centrage est passé de la disponibilité de nourriture au droit des individus et des groupes à *accéder* à la nourriture ou à un revenu ou des ressources productives adéquats leur permettant de produire ou d'acheter des quantités suffisantes de nourriture.[16] Le Sommet mondial de l'alimentation (FAO, 1996) a affirmé la nature multidimensionnelle de la sécurité alimentaire, notamment ses dimensions accès, disponibilité, utilisation et stabilité. Dans la déclaration de ce sommet, les gouvernements ont reconnu que «un environnement politique, social et économique paisible, stable et favorable constitue la base essentielle qui permettra aux États d'accorder une priorité adéquate à la sécurité alimentaire et à l'éradication de la pauvreté (Déclaration du SMA, § 4)».

[16] L'approche des droits («entitlements») dont Amartya Sen a été le pionnier dans les années 1980 a constitué une contribution importante à ces discussions. Voir, par exemple, Sen, 1993.

Son action au fil du temps a enseigné à la FAO qu'il est impossible d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques et des programmes efficaces sans tenir compte de la manière dont les institutions et les capacités mondiales, nationales ou locales façonnent ce qui se passe dans les systèmes alimentaires et agricoles. La réduction de la pauvreté et la réalisation de la sécurité alimentaire et de la nutrition pour tous impliquent une négociation entre les acteurs disposant de différents degrés de pouvoir et, parfois, aux convictions et intérêts opposés. Dans de nombreux pays, les intérêts des organisations les plus puissantes réduisent souvent l'ampleur de la croissance et du développement. Les entreprises productives pourront être peu nombreuses et peu concurrentielles et préférer s'allier à des politiciens pour augmenter leurs revenus. Dans ce type de cas, les institutions qui facilitent une inclusion politique accrue pourront avoir l'effet non désiré de renforcer ces organisations en facilitant leur activité organisationnelle et leur influence (Khan, 2018a). Les solutions techniquement viables aux problèmes d'alimentation et d'agriculture peuvent avoir des résultats négatifs si les hypothèses ou les attentes ne sont pas réalistes ou si des éléments importants des politiques sont déformés lors de leur mise en œuvre.

Les documents de la FAO ont reconnu un rôle crucial à la gouvernance pour réduire la pauvreté et réaliser la sécurité alimentaire, ainsi que pour la mise en œuvre efficace de l'appui aux politiques et de l'assistance technique dispensés par l'Organisation. Par exemple, la Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000 soulignait que «Pour réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, il ne suffit pas d'accroître la productivité et la production de l'agriculture ni de créer plus de revenus. Les institutions sont l'élément structurant qui détermine l'accès aux actifs, à la possibilité de se faire entendre et au pouvoir, et qui arbitre entre les demandes concurrentes pour des ressources limitées. Il est essentiel de s'attaquer aux *facteurs institutionnels et aux aspects des systèmes de gouvernance et d'économie politique* qui tendent à exclure certaines personnes ou groupes de population du progrès» (italiques ajoutées) (FAO, 2000, p. 302).

Le rôle dans la fourniture de biens et de services publics d'institutions locales rendant des comptes aux populations locales a été davantage souligné (FAO, 2004; Marsh, 2003), de même que l'importance d'approches participatives et fondées sur des droits. Alors que le «lien entre sécurité alimentaire et mauvaises récoltes était abandonné, l'analyse de l'insécurité alimentaire en tant que construction sociale et politique est apparue» (FAO, 2006, p. 1). De nombreux documents de la FAO analysent les questions d'alimentation et d'agriculture sous l'angle de la gouvernance et soulignent comment elle peut améliorer la mise en œuvre et l'efficacité des réformes, augmenter l'accès des petits producteurs alimentaires et des populations vulnérables aux actifs et aux ressources, faire progresser l'éradication de la pauvreté et de la faim et accroître la sécurité alimentaire et la nutrition (p. ex. FAO, 2007a; FAO, 2007b'; FAO, 2009c; FAO, 2011b; FAO, 2014a; FAO, 2014b). La nécessité de reconnaître le rôle des pauvres et des populations autochtones dans la cogestion des ressources naturelles et la fourniture de services écosystémiques a également commencé à recevoir de l'attention, parallèlement à la nécessité de protéger les moyens d'existence et les sources de revenu pour lutter contre la faim et la malnutrition. Reflétant les discussions sur les approches de la gouvernance axées sur l'action collective et l'économie politique, les publications de la FAO ont commencé à formuler l'intérêt d'importantes approches conceptuelles de ces problèmes. Les thèmes de la gouvernance occupent une place prédominante dans ce travail.

Un corpus croissant de travail technique sur l'approche territoriale du développement soutenant la gouvernance multisectorielle dans les contextes locaux, municipaux et régionaux, est largement considéré comme une contribution majeure de la FAO à de nouvelles approches de la sécurité alimentaire fondées sur l'amélioration de la gouvernance. Le Programme d'appui aux moyens de subsistance, l'approche écosystémique des pêches, la gestion participative de l'irrigation et le développement territorial participatif et négocié en constituent quelques exemples (p. ex. FAO/DfID, 2000a; FAO/DfID, 2000b; FAO/DfID, 2000c; Cotula, 2002; Warren, 2002; Hodgson, 2004; FAO, 2003a; FAO, 2005; FAO, 2009a).

Ces approches ont en commun le désir de surmonter les limitations des programmes et des projets antérieurs, plus technocratiques, et de se centrer fortement sur les individus, les relations sociales et économiques et l'action collective. Des efforts accrus ont donc été consacrés au travail sur la gouvernance des ressources naturelles, notamment celle des droits fonciers sur les terres, les pêches et les forêts. Celui-ci a attiré l'attention sur le rôle important des institutions informelles (p. ex. coutumières, religieuses, traditionnelles), de l'action collective et des relations sociales dans les questions de ressources naturelles (y compris associations d'usagers de l'eau, organisations de producteurs, associations de femmes, etc.) et mis en avant la nécessité d'évaluer et de gérer avec soin la dynamique de pouvoir et les relations aux niveaux de gouvernance national et local et entre eux. Ces approches ont également attiré l'attention sur les droits de l'homme et l'importance des relations et des institutions informelles, ainsi que souligné la nécessité de reconnaître et de comprendre les interactions souvent contradictoires entre institutions formelles et informelles et leur impact sur la mise en œuvre et les résultats des politiques publiques. Dans une certaine mesure, ce travail s'est déroulé parallèlement au paradigme opposé qui célèbre le progrès scientifique et les avantages des innovations technologiques pour l'environnement, la santé, la nutrition et la sécurité alimentaire. Les approches de gouvernance ont démontré que l'efficacité de la science et de l'innovation dépendait fortement des institutions locales et des relations de pouvoir. Des données scientifiques fiables et des politiques saines n'exercent une influence que soutenues par des institutions adéquates dont il ne suffit pas de souhaiter l'existence pour qu'elles apparaissent.

Autre élément important du travail de la FAO sur la gouvernance: l'aide à l'élaboration d'un cadre de politiques et juridique adoptant une approche pluridisciplinaire de la sécurité alimentaire et de la nutrition par le biais de processus participatifs impliquant divers acteurs politiques et sociaux, à la fois publics et privés, fournie aux nations membres (FAO, 2014a; FAO, 2017a; FAO, 2017b). Ici, la gouvernance est souvent perçue dans ses dimensions institutionnelles et de coordination et envisagée comme une approche administrative de la résolution de problèmes. La nature pluridisciplinaire de la sécurité alimentaire et de la nutrition appelle des degrés élevés de coordination à la fois entre institutions souvent fragmentées et entre niveaux de gouvernance, ainsi que l'intégration de préoccupations de sécurité alimentaire dans d'autres domaines et secteurs des politiques (p. ex. protection sociale, énergie, commerce, éducation, santé) (FAO, 2009b; Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, 2010; CSA, 2012). Ce travail a également déclenché au sein de l'Organisation une réflexion sur les manières d'améliorer l'appui aux politiques fourni aux pays membres de la FAO, notamment grâce à une meilleure intégration des dimensions institutionnelles et d'économie politique de la gouvernance dans le travail sur les politiques lié à l'alimentation et l'agriculture (Balié, 2009; FAO, 2011a; FAO, 2014c).

La FAO a également apporté une contribution importante à la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture par le biais de plusieurs instruments, notamment la négociation de traités internationaux adoptés à l'issue d'un processus participatif mondial. Parmi les plus importants d'entre eux figurent: le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture adopté par la Conférence de la FAO de 2001, les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale avalisées par le Conseil de la FAO en 2004, les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2012) et les Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (2014). Ces instruments promeuvent une approche fondée sur les droits de l'homme, l'état de droit, la reconnaissance sociale et l'autonomisation, la participation et l'obligation redditionnelle. Ils affirment la responsabilité des États membres à adopter des cadres de politiques et juridiques adaptés pour traiter les causes structurelles de la faim, de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et de la malnutrition. Ils soulignent également l'importance de la participation d'acteurs non gouvernementaux,

dont les producteurs et les productrices, leurs organisations et des groupes de la société civile à la conception et à la mise en œuvre des politiques alimentaires et agricoles.

Les directives volontaires de la FAO à la fois adoptent un point de vue normatif de la gouvernance (indiquant l'état désirable auquel les gouvernements devraient tendre) et insistent sur la diversité des contextes *au sein des pays et entre eux*, ainsi que sur la nécessité d'adapter les réponses et les pratiques des politiques aux priorités et aux contextes nationaux spécifiques en rapport avec l'alimentation et l'agriculture. Elles se centrent sur la réalité des producteurs pauvres et des petits producteurs, notamment les femmes et les jeunes, sur l'absence d'appui des politiques à la petite agriculture, sur les facteurs institutionnels et sociopolitiques qui limitent l'accès des petits producteurs aux ressources et au crédit, sur l'insécurité des droits fonciers et sur les inégalités et les asymétries de pouvoir présentes dans les régimes alimentaires et agricoles actuels.

Conscient que les interactions entre des acteurs aux intérêts, aux ressources et au pouvoir différents présentent une pertinence forte pour la détermination du résultat probable des réformes constitutionnelles, juridiques et politiques dans différents contextes, le travail le plus récent de l'Organisation, notamment depuis l'établissement de la gouvernance comme thème transversal en 2013/2014, explore la pertinence de cadres d'économie politique bien établis pour l'analyse de la gouvernance.

Dans le même temps, le «travail» de gouvernance s'est compliqué parce que le développement durable pose de nouveaux défis à l'analyse, la formulation et l'impact des politiques. La complexité de la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et la pauvreté dans le contexte du changement climatique, de la dégradation des écosystèmes, de l'amoindrissement des ressources naturelles, de la migration, des inégalités de genre et autres, requiert une approche multisectorielle. Dans son Cadre pour une alimentation et une agriculture durable, la FAO invite à voir la gouvernance «en rapport avec les systèmes humains et naturels» comme nécessaire pour «élaborer des politiques, des stratégies et des incitations nationales qui guideront le passage à une agriculture productive, économiquement viable, sans risque pour l'environnement et fondée sur les principes d'équité et de justice sociale (FAO, 2014a)».

L'adoption du Programme 2030 et son appel à un changement dynamique sur le plan économique, inclusif sur le plan social et durable sur le plan environnemental a incité la FAO à passer à une réflexion et des approches axées sur les systèmes alimentaires. Cette évolution découle de la prise de conscience qu'il est urgent de changer les modalités de fonctionnement et de performance des systèmes alimentaires actuels. La «décompartimentalisation» du secteur des politiques agricoles, avec des acteurs et des institutions différents apportant des valeurs différentes au débat sur les politiques, est un fait reconnu. Par conséquent, des arrangements de gouvernance innovants, pragmatiques et adaptables, ainsi que les compétences nécessaires pour gérer des compromis difficiles entre croissance économique, préoccupations environnementales et inclusion sociale, sont de plus en plus reconnus eux aussi comme une caractéristique essentielle de la transformation des systèmes alimentaires et cruciale pour la réalisation des Objectifs de développement durable.

Ce processus de transformation des systèmes alimentaires requiert des négociations, des interactions et la gestion de différents intérêts, convictions et idées entre des acteurs dotés de pouvoir et de ressources différents. Il pourrait également impliquer le chevauchement de juridictions institutionnelles et des conflits entre objectifs concurrents aux niveaux mondial, national et infranational. Le passage à des approches qui reconnaissent la complexité et la nature pluridimensionnelle des défis posés par la sécurité alimentaire et le développement rural va main dans la main avec le passage de la FAO à une approche de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture axée sur l'économie politique. L'Organisation intensifie ses efforts pour s'attaquer au défi majeur pour la gouvernance formulé par le Programme 2030: augmenter la rentabilité de l'alimentation

et de l'agriculture tout en assurant l'accès universel à une alimentation saine, éradiquer la pauvreté et soutenir l'équité sociale et l'inclusion, protéger la biodiversité et les services écosystémiques, assurer une utilisation durable des ressources naturelles et promouvoir l'adaptation au changement climatique, son atténuation et la résilience face à ce phénomène. Dans son rapport *Transformer l'alimentation et l'agriculture pour réaliser les ODD*, la FAO reconnaît que: «La transition vers une agriculture et des systèmes alimentaires plus durables exige des mesures qui favorisent la création d'alliances politiques et de coalitions avec des acteurs autres que ceux de l'alimentation et de l'agriculture. /…/ Elles exigent des décideurs politiques qu'ils reconnaissent la nécessité de gérer des compromis et qu'ils prennent des mesures concrètes pour mieux coordonner les objectifs multiples et les structures d'incitation (FAO, 2018a)».

Le développement au sein de la FAO de la réflexion sur la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture se voit également dans l'évolution de la définition de la gouvernance figurant dans ses publications. Les exemples de l'encadré 4 illustrent l'influence des approches de la gouvernance examinées dans le chapitre I à différentes périodes. Les documents les plus récents montrent que l'Organisation s'éloigne d'un accent presque exclusivement normatif pour aller vers un point de vue plus empirique et axé sur l'économie politique qui offre un appui pragmatique à la réalisation de ses objectifs.

ENCADRÉ 4. **EXEMPLES DE DÉFINITIONS DE LA «GOUVERNANCE» DANS LES PUBLICATIONS DE LA FAO**

La gouvernance foncière concerne les règles, processus et structures par lesquels sont prises les décisions relatives à l'accès aux terres et à leur usage, la manière dont ces décisions sont mises en œuvre et appliquées et la façon dont sont gérés les intérêts fonciers conflictuels.

Land Governance and planning (http://www.fao.org/land-water/land/land-governance/en/), 2020.

La notion de «gouvernance» renvoie à la nature des liens qui unissent les acteurs à certains niveaux de la chaîne (liens horizontaux) et dans l'ensemble de la chaîne (liens verticaux). Comprendre les chaînes de valeur requiert d'en comprendre l'environnement complexe. La gouvernance porte sur des éléments tels que l'échange d'informations, la détermination des prix, les normes, les mécanismes de paiement, les contrats incluant ou non des services, la puissance commerciale, les entreprises leaders, les systèmes de marché de gros, etc.

Développer des chaînes de valeur alimentaire durables – Principes directeurs. FAO, 2014, p. 13.

La notion de gouvernance de l'eau renvoie aux processus, aux acteurs et aux institutions qui interviennent dans la prise de décision pour le développement et la gestion des ressources en eau et pour la fourniture des services liés à l'usage de l'eau, ce qui englobe les sphères politique, administrative, sociale et économique, ainsi que les systèmes et les mécanismes officiels et officieux entrant en jeu.

Gouvernance des ressources en eau à l'appui de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, 24e session (COAG/2014/6) (Comité de l'agriculture/FAO, 2014, p. 3, §. 4).

La notion de gouvernance renvoie aux règles et aux processus formels et informels par lesquels les acteurs publics et privés formulent leurs positions et leurs intérêts aux fins de prise de décision et de mise en œuvre.

FAO, 2017a, p. 3.

La gouvernance de la sécurité alimentaire concerne les règles et les processus formels et informels par lesquels les intérêts sont formulés et les décisions en rapport avec la sécurité alimentaire d'un pays sont prises, mises en œuvre et appliquées pour le compte des membres de la société.

FAO, 2011a, p. 17.

La gouvernance des forêts fait référence à un ensemble de règles et de pratiques formelles et informelles qui régissent la gestion et l'utilisation des ressources forestières.

FAO, 2017d, p. 5.

ENCADRÉ 4. **SUITE**

La gouvernance des eaux souterraines comprend le cadre favorable et les principes directeurs de la gestion collective des eaux souterraines dans un but de durabilité, d'équité et d'efficience. Elle comporte quatre composantes: (a) acteurs; (b) cadres juridiques, réglementaires et institutionnels; (c) politiques et (d) informations, connaissances et science.

FAO, 2016, p. 11.

Les arrangements de gouvernance forestière s'expriment principalement par le biais de cadres de politiques et institutionnels, de processus de planification et de prise de décision, ainsi que des mécanismes de mise en œuvre et de conformité. Plusieurs attributs sont considérés comme des éléments clés d'une bonne gouvernance, à savoir transparence, efficience, efficacité, équité, obligation redditionnelle et participation.

FAO, 2012a, p. 9-10.

La gouvernance agricole traite de l'augmentation de la croissance et du développement du secteur agricole d'un pays et de la gestion des conséquences de ce processus grâce au fonctionnement efficace de ses institutions, à l'application d'innovations technologiques et scientifiques, à la mise en œuvre de politiques, au respect de lois et de réglementations et à la participation active de toutes les parties prenantes concernées.

Dasgupta, S., Roy, I. 2011. Publication FAO-RAP n° 2011/18, Bangkok, p. 3.

La gouvernance inclut les institutions de gouvernement formel ainsi que d'autres arrangements pour réaliser ces fins. La gouvernance s'intéresse aux processus par lesquels les citoyens participent à la prise de décision, aux modalités de l'obligation redditionnelle du gouvernement envers les citoyens et à la manière dont la société oblige ses membres à respecter les règles et les lois. Un consensus établit que les caractéristiques de la bonne gouvernance incluent l'obligation redditionnelle, la stabilité politique, l'efficacité du gouvernement, la qualité réglementaire et l'état de droit, ainsi que la lutte contre la corruption.

FAO, 2007b, p.9.

[La gouvernance] se réfère largement aux processus décisionnels et aux cadres institutionnels visant à faciliter ces processus. [Elle] englobe, entre autres, la participation, la transparence, l'obligation redditionnelle et l'information. [Il existe un large consensus] qu'une meilleure gouvernance devrait être une priorité dans tous les pays.

FAO, 2007c, p. 10.

La gouvernance des pêches a des dimensions internationales, nationales et locales. Elle comprend des règles juridiquement contraignantes telles que des politiques et une législation nationale ou des traités internationaux, ainsi que des arrangements sociaux coutumiers. Elle s'exerce à plusieurs niveaux et couvre aussi bien la planification stratégique à long terme que la gestion opérationnelle à court terme, et les pêcheries locales que l'ensemble des écosystèmes. Ses composantes publiques, privées et hybrides interagissent pour assurer l'administration et la régulation du secteur.

Page web de la FAO. La gouvernance des pêches et de l'aquaculture. https://www.fao.org/fishery/en/governance/fr

Le passage à une approche analytique de la gouvernance a également valu une attention accrue à l'analyse de la gouvernance et de l'économie politique qui s'efforce d'identifier et d'évaluer les rôles, les intérêts et les réponses probables des parties prenantes et des institutions clés au changement des politiques (voir l'encadré 5) (FAO, 2017b).

ENCADRÉ 5. **ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DANS LE TRAVAIL DE LA FAO SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION EN AMÉRIQUE LATINE ET AUX CARAÏBES**

Au début des années 2000, la prévalence de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition en Amérique latine était très élevée, en dépit de la croissance économique et de sa réputation d'être l'un des greniers du monde. En 2005, les présidents en exercice du Guatemala et du Brésil ont lancé l'initiative «L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim», avalisée par tous les pays de la région. En dépit de cela, l'analyse de la gouvernance de la situation a révélé que le manque de soutien actif et d'engagement constituait un obstacle majeur à l'expansion et à l'amélioration des politiques de sécurité alimentaire et de nutrition dans la région. Elle a également constaté un manque d'harmonisation des politiques sociales, éducatives et sanitaires pertinentes essentielles pour éradiquer la pauvreté et la faim. Cette situation a rendu difficile la mise en œuvre des solutions techniques.

La FAO a soutenu activement la mise en œuvre de l'initiative «L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim». Cependant, une analyse a démontré que des acteurs clés n'étaient pas informés de cet effort ou n'y participaient pas. Les parlementaires, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la société civile étaient largement laissés à l'écart. Entre 2006 et 2012, la FAO a soutenu la création de Fronts parlementaires contre la faim multipartites dans le but de positionner l'éradication de la faim «au-delà de la politique». La combinaison d'analyses techniques et sociales lui a permis de constituer la base factuelle requise pour convaincre tous les acteurs nationaux et régionaux pertinents de mener un effort commun en faveur de la réalisation progressive et accélérée du droit à l'alimentation dans le contexte de la sécurité alimentaire de la région. La FAO a également soutenu les ministères liés du bien-être social en soulignant le rôle clé de la politique sociale dans la lutte contre la faim. Au final, ce processus a débouché dans un premier temps sur une déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté d'États latino-américains et caraïbes en 2013, puis sur le plan pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'éradication de la faim à l'horizon 2025 qui prônait la nécessité de renforcer les politiques et les cadres institutionnels et juridiques comme le promouvait l'initiative «L'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim».

Source: Entretien avec Ricardo Rapallo, représentant de la FAO au Guatemala.

Lors du lancement du nouveau cadre stratégique de la FAO en 2013, le travail de l'Organisation a été fortement fragmenté et étroitement lié aux cadres disciplinaires et divisionnels. La possibilité d'élaborer un cadre commun d'analyse et de traiter les défis prioritaires de la gouvernance de l'alimentation et l'agriculture était néanmoins prévue. La sous-section suivante introduit les caractéristiques clés d'un cadre d'analyse de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture pertinent pour la FAO.

2. Analyse de la gouvernance aux fins de transformation des systèmes agroalimentaires

Une approche de la gouvernance pertinente pour la FAO doit s'appuyer sur les débats d'experts et les enseignements tirés en ce domaine, ainsi que sur le travail et l'expérience de l'Organisation au cours des trente dernières années. Elle doit également soutenir la formulation de stratégies pratiques pour réaliser la vision de transformation des systèmes agroalimentaires du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Orienter l'économie vers le développement durable constitue une tâche d'une immense complexité qui posera un défi même aux sociétés les plus riches et les plus capables. Simultanément éradiquer la pauvreté, la faim et toutes les formes de malnutrition et réorienter l'économie mondiale vers un développement durable sur les plans économique, social et environnemental nécessitera des formes nouvelles et plus efficaces d'action collective au sein des nations et entre elles. Forte de son mandat de soutien de l'action individuelle et collective de ses membres, la FAO détient la responsabilité spéciale de promouvoir le renforcement de ces capacités grâce à l'innovation institutionnelle, l'analyse technique, la conception et l'application de normes et le développement des capacités humaines.

L'analyse de gouvernance classique se concentre sur les institutions formelles et informelles (règles et organisations) qui régissent les systèmes alimentaires et agricoles d'un pays donné, alors que l'analyse de l'économie politique éclaire l'impact potentiel des politiques et des programmes sur la structure des intérêts sociaux et du pouvoir politique. Ensemble, ces deux types d'analyse peuvent aider les parties prenantes à comprendre les intérêts et l'influence de différents groupes sociaux et acteurs participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des processus chargés de gérer la concurrence, les compromis et les conflits (p. ex. consultations, négociations, création de coalitions ou d'alliances). L'approche technique de la gouvernance de la FAO devrait donc s'efforcer de comprendre à la fois les règles du jeu (des politiques) qu'il est possible de décrire objectivement et la dynamique de l'économie politique qui influe sur la conception de ces règles et la façon dont les parties prenantes jouent le jeu. Elle devrait comporter trois caractéristiques essentielles: i) être analytique, pragmatique et souple – un outil de compréhension, pas une technique d'intervention; ii) engagée à la résolution des problèmes et à des processus itératifs d'apprentissage collectif; iii) prospective, débouchant sur des politiques et des programmes viables techniquement et réalistes politiquement. Ces caractéristiques sont examinées en détail ci-dessous.

2.1. Analytique, pragmatique et souple

Les décideurs, les praticiens et les agences de développement disposent de multiples cadres et outils pour analyser et comprendre la gouvernance. Cependant, la plupart des orientations disponibles ne traitent pas suffisamment des exigences opérationnelles ou pratiques du travail de développement axé sur les problèmes. Une approche utile de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture doit être pratique et reposer sur une analyse technique fiable et objective. Elle doit aider les praticiens à concevoir des solutions efficaces à des problèmes concrets. Il est important qu'elle souligne que la meilleure solution pourrait s'avérer celle qui, bien qu'incomplète ou déficiente à certains égards, donne le coup d'envoi à un processus itératif d'action collective et d'apprentissage.

L'approche de la gestion des problèmes de gouvernance au niveau des pays de la FAO vise donc à être axée sur les problèmes, empirique et pragmatique, ainsi que définie par un engagement à des approches itératives, ascendantes et expérimentales visant une gouvernance plus efficace. Elle dépasse les prescriptions sur *ce à quoi* les institutions et les politiques devraient ressembler et, reconnaissant la complexité des problèmes de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de malnutrition, elle explore les réalités institutionnelles et politiques qui façonnent l'adoption et la mise en œuvre des politiques. Consultatif et facilitateur, le travail de la FAO en ce domaine laisse les jugements explicitement

politiques aux autorités responsables. Les normes contraignantes expriment quant à elles la volonté collective des membres sous la forme de décisions des organes directeurs de la FAO et de traités et accords internationaux pertinents.

L'analyse de la gouvernance doit être menée parallèlement à l'analyse technique et à une recherche pluridisciplinaire afin d'améliorer notre compréhension des raisons du manque de performance des systèmes alimentaires. L'élaboration de politiques fondée sur des faits probants s'efforce de placer les connaissances scientifiques et leurs hypothèses au centre de la prise de décision politique. Pourtant, en général, même le cadrage scientifique d'un problème est souvent influencé par des intérêts politiques: le choix des problèmes à traiter, l'accord sur les faits probants à produire et la nature des décisions prises modèlent souvent les solutions convenues. La mise en œuvre est une phase de la prise de décision collective pendant laquelle les intérêts politiques exercent toujours une grande influence, notamment lorsque prévaut un degré élevé d'informel.

Une idée clé en matière de gouvernance est que la conception des politiques doit tenir compte des circonstances dans lesquelles elles seront mises en œuvre. Le cadrage d'un problème déterminera les participants et les modes de décision. L'analyse de la gouvernance vise à mieux comprendre comment, dans un pays ou un secteur donné, les structures, les institutions et l'exercice du pouvoir et de l'autorité croisent les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et comment les intérêts, les valeurs et les préférences émergent et s'expriment dans la sphère politique. Dans ce contexte, nous trouvons des individus, des groupes, des organisations et des coalitions qui se font concurrence ou coopèrent pour l'accès aux ressources, l'établissement de droits et l'application de lois, et qui fixent des règles ou des normes afin d'influer sur le fonctionnement des systèmes alimentaires et agricoles.

L'approche de la gouvernance doit être souple et capable de s'adapter. Au niveau national, les structures, les capacités, l'économie et les stades de développement diffèrent considérablement. La FAO doit travailler avec ce qu'elle trouve dans une situation donnée. Tout changement de politique ou institutionnel implique l'abandon du *statu quo*, affecte les intérêts de diverses manières et provoque souvent de la résistance. L'analyse de la gouvernance et la réflexion peuvent stimuler l'apparition d'idées sur la manière de s'attaquer aux écarts en matière de capacités et de coordination, aux goulets d'étranglement liés aux processus, ainsi qu'aux asymétries de pouvoir et d'information.

En d'autres termes, équilibrer considérations techniques et intérêts sociaux permet l'émergence d'options d'action plus réalistes et efficaces, en partenariat avec des gouvernements hôtes et des parties prenantes clés aux niveaux national ou local.

2.2. Axée sur les problèmes et engagée à des processus d'apprentissage itératifs

Une approche utile et pratique de la gouvernance de l'alimentation et de l'agriculture aide les praticiens à organiser et faciliter l'action collective dans le but de concevoir des solutions fonctionnelles à des problèmes concrets.

En cohérence avec les approches de la gouvernance faisant appel à l'économie politique, la FAO doit se centrer sur un problème spécifique prioritaire en rapport avec l'alimentation et l'agriculture, qu'il convient de traiter afin de déclencher ou d'entretenir un processus de transformation des systèmes alimentaires, d'améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, d'éradiquer la pauvreté rurale et de promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles et la résilience face au changement climatique. Le centrage sur un problème prioritaire accompagné d'indicateurs clairs de réussite dans un cadre engagé à la résolution de problèmes itérative aide à réduire le risque de s'engager dans des discussions complexes sans fin à propos de défis multidimensionnels. Commencer par des indicateurs clairs permet d'évaluer les interactions avec d'autres objectifs et d'identifier

des actions collatérales qui amplifient les coavantages (synergies) et limitent la nécessité de compromis.

Une approche axée sur les problèmes sert également de point d'entrée concret car elle ancre l'analyse dans un problème clairement défini, de la vie réelle et à fort impact avec lequel un pays se débat peut-être depuis un certain temps. Il existe de multiples exemples de projets qui se sont engagés dans une voie pour s'apercevoir rétrospectivement qu'ils auraient dû en choisir une autre. De nombreux programmes ou projets ont livré un résultat apparemment révolutionnaire pour constater ensuite qu'il n'était pas applicable ou traitait le mauvais problème. Se centrer sur un problème clé motive également le changement: le positionner en première ligne donne un but clair au travail. Enfin, cela permet d'améliorer l'efficience des processus. Aucun pays ne dispose de suffisamment de ressources pour gérer la totalité ou même plus que quelques-uns des problèmes majeurs qui gênent leurs systèmes alimentaires à un moment donné. Le changement systémique prend du temps. Le centrage et l'attribution de priorités sont essentiels pour créer la confiance et une dynamique politique.

L'analyse de la gouvernance ne doit pas avoir lieu qu'une seule fois. L'expérience de la FAO et de nombreuses autres institutions suggère que les succès ou les solutions qui durent découlent d'un processus par tâtonnement.[17] Cette notion entre en conflit avec de nombreux cadres actuels de gestion de projets qui s'appuient sur des solutions préfabriquées ou un concept et des objectifs aux délais irréalistes. L'expérience a montré que ce type de méthodes limite sérieusement les résultats positifs parce qu'elles ne permettent pas à des boucles de feedback d'apprentissage nécessaire de s'instaurer pendant la mise en œuvre, notamment quand le succès d'une intervention dépend de changements dans les institutions et les politiques. De fait, la théorie moderne du développement organisationnel s'interroge depuis longtemps sur la validité de méthodes conventionnelles préfabriquées et il est largement temps que le champ du développement paie enfin un tribut élargi à ces conclusions.

Dans les processus sociaux complexes, les conditions changent en permanence. Une solution qui convient à un moment donné risque facilement de s'avérer inadéquate peu de temps après. Les changements au sein de l'administration politique ou des dirigeants et les préférences en matière de politiques, l'évolution des conditions macro ou micro économiques et même les changements institutionnels inspirés par la mise en œuvre réussie d'activités de projets peuvent facilement conduire à des modifications importantes des conditions initiales requérant d'adapter l'appui au développement. Dans le cas de programmes traitant de problèmes complexes tels que la réduction de la pauvreté, et la gestion des ressources naturelles et du risque de catastrophe, une approche permettant la révision et l'adaptation permanentes des stratégies (dans un contexte sociopolitique ou économique dynamique donné) présente des chances de succès beaucoup plus élevées qu'une autre supposant que les conditions initiales demeurent statiques pendant tout le cycle de l'intervention de politique.

[17] Voir Sundaram et Chowdhury (2012), ainsi que Andrews, Pritchett et Woolcock (2017).

2.3. Prospective, débouchant sur des politiques et des programmes viables sur le plan technique et réalistes sur le plan politique

Pour une grande part, les analyses de la gouvernance et de l'économie politique ont peiné à fournir des solutions potentielles aux défis auxquels sont confrontés les systèmes agroalimentaires parce qu'elles étaient principalement centrées sur le diagnostic et les causes des dysfonctionnements. Ce type d'analyse est essentiel, mais incomplet si l'on ne prête pas dûment attention aux institutions et aux relations sociales. Les réalités du terrain, autant que les politiques adoptées, détermineront la manière dont ces dernières sont mises en œuvre et leur impact ultime.

L'approche de la gouvernance de la FAO est délibérément orientée action. Elle diffère des approches antérieures en ce qu'elle vise non pas seulement à informer, mais aussi à être utile sur le plan opérationnel, et son accent sur l'action va plus loin que l'analyse. Combinée à l'analyse technique (biophysique, géospatiale, etc.), l'analyse de la gouvernance livre une compréhension riche en nuances des contextes institutionnels et sociaux, détermine l'impact sur les différents acteurs, anticipe les réactions probables et les efforts de soutien requis pour bâtir une coalition d'acteurs aux intérêts suffisamment en harmonie pour appuyer et pérenniser la politique. L'appropriation nationale constitue un principe fondamental du Programme 2030 et de tout le travail de la FAO sur la gouvernance. L'objectif de l'analyse de la gouvernance, conduite conjointement avec les gouvernements et d'autres parties prenantes concernées, est l'identification de voies adaptées menant à des solutions viables et durables.

Le cadre proposé, décrit dans le chapitre suivant, n'a pas pour but de transformer les professionnels de la FAO et les praticiens des systèmes agroalimentaires en experts de la gouvernance. Il vise à les aider à se concentrer sur ce qui est le plus nécessaire, à adopter des approches des politiques et de l'assistance technique plus réalistes et sensibles à l'environnement politique et à évaluer si une solution envisagée suffira à obtenir le résultat souhaité. Cela implique que les résultats des analyses des parties prenantes et de l'économie politique joueront un rôle crucial pour trouver les voies les plus viables et les plus réalistes pour traiter les problèmes prioritaires. Des solutions réalistes et faisables politiquement de cette nature doivent être élaborées en partenariat avec les gouvernements hôtes, qui ont le dernier mot quant à leur mise en œuvre. Elles doivent aussi impliquer les parties prenantes clés aux niveaux national ou local.[18]

[18] La FAO a adopté des stratégies de partenariat et de participation avec des organisations de la société civile et le secteur privé lors de la 146e session du Conseil de la FAO. La stratégie pour la participation du secteur privé a été révisée en 2020 et adoptée lors de le 165e session du Conseil de la FAO (https://www.fao.org/3/nd961fr/nd961fr.pdf), en tant que Stratégie de la FAO pour la participation du secteur privé 2021-2025 (FAO, 2021a).

© FAO/Patrick Zachmann/Magnum Photos

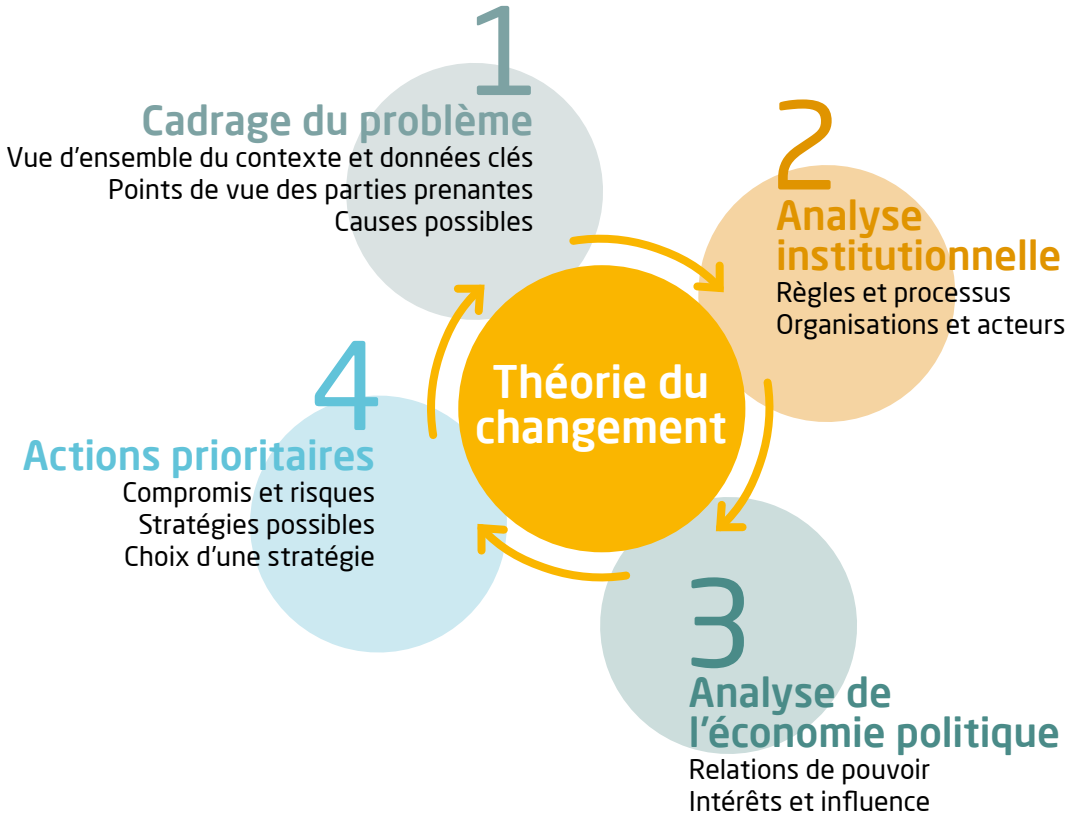
III Cadre de base de l'analyse de la gouvernance

Puisant dans les débats sur la gouvernance universitaires et des acteurs du développement, ainsi que dans la recherche et l'expérience de la FAO, le cadre d'analyse de la gouvernance proposé est axé à la fois sur les institutions et l'économie politique de l'alimentation et de l'agriculture.

L'analyse a un triple but. Premièrement, guider la conception et l'évaluation de solutions techniques nourries par l'évaluation réaliste du contexte politique, économique et social pour lequel elles sont conçues. Deuxièmement, aider à identifier les parties prenantes clés, y compris les pauvres et les groupes sans expression politique, qu'il convient de consulter et de faire participer, ainsi que les problèmes et les intérêts d'importance vitale à traiter dans le processus décisionnel pour assurer l'applicabilité et la légitimité des résultats. Troisièmement, fournir des paramètres politiques et sociaux pour l'adaptation institutionnelle et le développement.

L'analyse est structurée en quatre phases interconnectées, résumées dans la figure 2.

Figure 2. Cadre de base de l'analyse de la gouvernance



Source: Auteurs.

L'analyse commence par l'examen de *divers points de vue relatifs au(x) problème(s) prioritaire(s) à résoudre*. Cette phase comprend un rapide survol des contextes nationaux et sectoriels, le recensement des parties prenantes, une analyse technique et l'expression du point de vue des parties prenantes clés. Parvenir à une conception commune du problème constitue une étape fondamentale, mais difficile, de la formulation d'une stratégie de changement efficace.

La seconde phase de l'analyse se penche sur *le cadre institutionnel* et associe l'énoncé du problème à des institutions. Elle tente d'identifier les principaux facteurs/sources du ou des problèmes identifiés et les solutions possibles dans le cadre des règles, structures et processus existants. La troisième phase se centre sur les acteurs clés et étudie les facteurs relevant de l'économie politique (c'est-à-dire les relations de pouvoir, les intérêts et l'influence des acteurs et des organisations concernés) dont il faudra peut-être tenir compte lors de la formulation d'un programme de changement institutionnel et de la mise en place de la coalition qui en assurera la mise en œuvre. À partir des conclusions des phases 1 à 3, la composante finale de l'analyse identifie des *actions stratégiques visant un changement transformationnel*. Pendant cette phase, les parties prenantes identifient les compromis et les risques des différents types d'actions possibles et s'efforcent de parvenir à un consensus quant à leur impact sur différents acteurs. Les produits clés de cette phase finale de l'analyse sont l'accord sur une théorie du changement et des recommandations d'actions.

Les quatre phases de l'analyse de la gouvernance sont étroitement liées: elles sont présentées séparément ici dans un souci de clarté. L'ensemble du processus est expérimental et itératif. Il encourage l'apprentissage social par lequel les différentes conclusions des analyses sont revues en permanence, les connaissances s'enrichissent et de nouvelles questions se posent à chaque cycle.

Le cadre compte sur un engagement multipartite permettant aux parties prenantes clés de générer conjointement des connaissances tout en aidant à bâtir la confiance et à créer une coalition visant une action transformationnelle.

Le processus analytique peut différer en termes de champ d'application, de profondeur et de méthodes. De nombreux outils, développés par la FAO et d'autres, peuvent être utilisés à ses diverses phases. Souvent, la combinaison de plusieurs d'entre eux sera la mieux à même de livrer une image exhaustive.

Phase 1. Cadrage du problème

«Si l'on me donnait une heure pour sauver la planète, je passerais 59 minutes à définir le problème et une minute à le résoudre».

Albert Einstein[19]

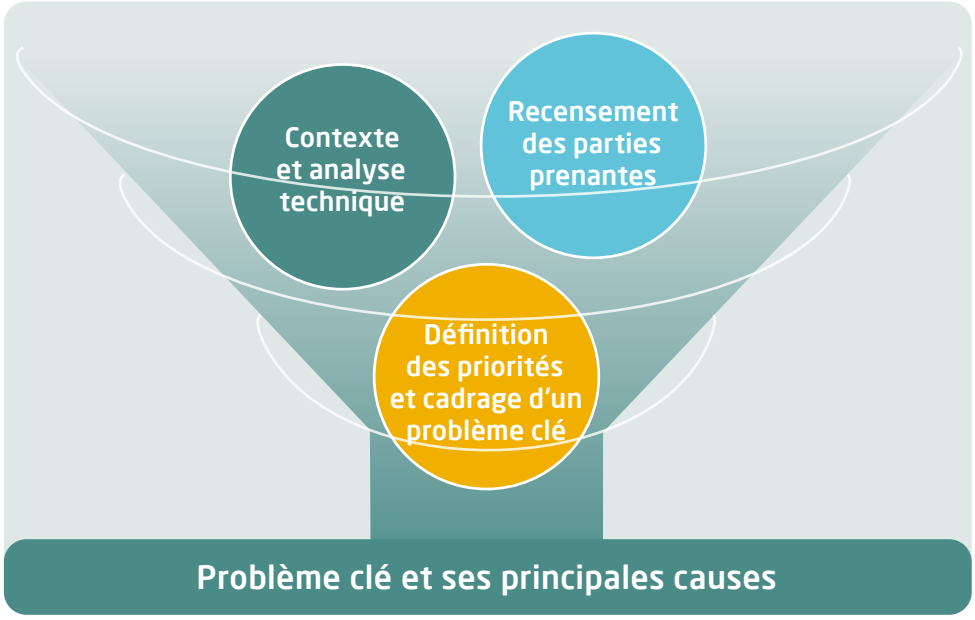
Extrêmement complexes, les problèmes relatifs à l'alimentation et l'agriculture se caractérisent par plusieurs éléments, ainsi que de multiples causes possibles et interdépendances. Ils sont donc difficiles à exprimer dans une déclaration simple et claire convenant à différentes parties prenantes. Pour éviter de succomber à cette complexité, il est important d'axer l'analyse sur un problème spécifique qu'il est possible de résoudre plutôt que de tenter de s'attaquer à des défis alimentaires et agricoles généraux (p. ex. pénurie d'eau, régimes alimentaires sains, pauvreté rurale).

[19] Spradlin, 2012.

Le cadrage du problème ne doit pas être pris pour argent comptant. Souvent, la perception d'un problème donné diffère selon les acteurs. Par exemple, les gros exploitants de cultures destinées à l'exportation, les petits producteurs, les institutions gouvernementales responsables de l'agriculture, de l'eau et de l'énergie, les organisations de protection de l'environnement et les consommateurs pourront avoir une perception très différente des problèmes essentiels de l'alimentation et de l'agriculture (p. ex. productivité agricole, gestion des ressources naturelles, valeur nutritionnelle des aliments disponibles, sécurité alimentaire). Rassembler leurs différents points de vue peut être difficile, mais est indispensable pour assurer l'efficacité de l'action collective. Le processus de création d'un consensus entre les acteurs clés peut commencer par l'examen de trois composantes clés du cadrage d'un problème:

1. Quel est le problème de fond?
2. Quelles sont les causes du problème?
3. Quelles sont les solutions à privilégier?

Figure 3. Cadrage du problème de fond



Source: Auteurs.

1.1. Quel est le problème de fond?

La première phase a pour objectif de parvenir à un consensus entre les parties prenantes clés quant au problème et à une compréhension commune de sa nature. Cette dernière ne nécessite pas de faire l'unanimité, mais les acteurs doivent suffisamment bien comprendre leurs positions respectives pour mener un dialogue ouvert et collaborer à l'élaboration de sa solution. En principe, cet exercice fait apparaître plusieurs points de vue. Certains pourront refléter différentes facettes du même problème, tandis que d'autres attireront l'attention sur les différentes priorités des parties prenantes.

Le processus peut commencer par l'invitation faite aux parties prenantes de formuler leur point de vue sur le problème clé. Celles-ci comprendront des représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé appartenant à un ou plusieurs échelons et secteurs. La diversité des participants garantit la diversité des idées et des points de vue et contribue à établir la confiance, désamorcer les conflits et recadrer les problèmes de façon plus holistique. Elle permet aussi de veiller à ce que la résolution de problème soit dirigée localement et mise en œuvre en pratique.

Le fait qu'il faille chercher la participation la plus large possible pose aussi plusieurs défis et il faut trouver l'équilibre entre cette nécessité et l'efficacité et l'efficience du processus. Dans la longue liste initiale des parties prenantes, il sera nécessaire d'identifier celles qu'il conviendra d'impliquer davantage. Cette liste pourra évoluer à mesure que l'analyse progresse.

La caractérisation du problème sera suivie **de l'identification des groupes de parties prenantes à impliquer davantage**. La «partie prenante clé» est toute personne ou, le plus souvent, tout groupe de personnes dont la collaboration s'impose pour résoudre le problème ou susceptible d'être affecté de façon importante par la solution. Il peut s'agir de ministères et d'autres organisations gouvernementales représentées par des ministres ou des fonctionnaires d'échelon intermédiaire, d'associations d'usagers de l'eau, de coopératives agricoles, d'organisations de producteurs, d'exportateurs de produits agricoles, de revendeurs, de transporteurs, de Peuples Autochtones, de petites et grandes exploitations agricoles, de PME, de groupes de femmes et de partis politiques, entre autre. Aucune de ces catégories n'est homogène. Par exemple, un gouvernement comprendra des acteurs dotés de niveaux de connaissances, de compétences et de capacités différents. Il en va de même pour d'autres catégories de parties prenantes.

Le pouvoir, les ressources et l'influence de chacune des parties prenantes influera sur leur aptitude à soutenir un point de vue donné sur le problème et à éclairer les choix de politiques et l'action. Donner la parole à toutes les parties prenantes ne suffira pas à assurer l'existence d'un processus entièrement inclusif. Il est important d'identifier les lacunes dans les faits probants car des informations supplémentaires pourront s'avérer nécessaires pour appuyer certains points de vue.

Faire en sorte d'éviter la distorsion du cadrage d'un problème constitue en soi une question de gouvernance: le cadrage du problème détermine l'éventail des politiques et des interventions possibles pour le traiter. Par exemple, si le problème est défini comme une carence en micronutriments, la solution à privilégier pourra être l'administration de suppléments alimentaires et de fortifiants. D'un autre côté, s'il est cadré comme l'accès à un régime alimentaire sain, la solution impliquera une palette beaucoup plus large d'interventions telles que investir dans la production de davantage de fruits et de légumes et veiller à leur coût abordable.

1.2. Quelles sont les principales causes du problème?

Les discussions relatives au cadrage du problème doivent faire apparaître de possibles causes et facteurs y contribuant. De manière générale, de nombreux facteurs, différents selon le contexte du pays concerné, impactent le fonctionnement et la durabilité de l'alimentation et de l'agriculture.

Ces facteurs peuvent être considérés comme les causes, internes ou externes à l'alimentation et l'agriculture, qui influent sur le fonctionnement, la performance et, au final, les résultats tels que sécurité alimentaire et nutrition, ressources naturelles et moyens d'existence. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (HLPE, 2017) a identifié cinq catégories principales de facteurs influant sur les résultats des systèmes agroalimentaires en termes de régimes alimentaires et de nutrition: facteurs biophysiques et environnementaux, facteurs démographiques, facteurs liés à l'innovation et l'infrastructure, facteurs politiques et économiques et facteurs socioculturels.

Un bref aperçu du contexte aide à identifier les principaux facteurs à l'origine d'un problème donné dans un pays ou un territoire. Le contexte peut être défini comme les conditions environnementales et sociales qui influencent ou déterminent les résultats clés identifiés dans l'énoncé du problème.

L'aperçu du contexte donne donc le coup d'envoi de **l'analyse préliminaire du problème**. Comment en sommes-nous arrivés à cette situation? Pourquoi le problème persiste-t-il? Pourquoi n'y a-t-il pas de changement? Quels sont les principaux facteurs qui contribuent au problème? Sur lequel ou lesquels faut-il agir en priorité? Conformément à la nature itérative de l'analyse de la gouvernance, la compréhension des facteurs du problème s'enrichira progressivement au cours des deuxième et troisième phases du processus.

Un appel à la prudence s'impose concernant cette analyse préliminaire. Compte tenu de la nature complexe des problèmes liés à l'alimentation et l'agriculture, il sera rarement possible d'en élaborer une analyse *causale* entièrement déterministe. Il est improbable qu'un unique facteur suffise à les expliquer entièrement. En revanche, les problèmes tendent à découler des interactions entre différents facteurs. Cela étant dit, la compréhension de toutes les dimensions d'un problème spécifique constitue un résultat utile de l'identification de ses facteurs. Il est important d'envisager les schémas et les corrélations possibles entre certains facteurs et le problème identifié et de tenter de les classer en termes de pertinence et de priorité pour les différentes parties prenantes (voir l'encadré 6).

ENCADRÉ 6. **LE DÉFI DE LA TRANSFORMATION AGRICOLE DURABLE AU VIETNAM: CADRAGE DU PROBLÈME**

Afin d'améliorer la mise en œuvre du PRA, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR) a supprimé les obstacles juridiques à l'application de nouveaux processus institutionnels et restructuré la planification de l'investissement public dans le secteur agricole. Cela a donné lieu au Programme de transformation durable de l'agriculture du Vietnam doté de 320 millions de dollars, dont la composante réforme des politiques et des institutions accorde la priorité aux changements dans les politiques, la législation et les institutions du secteur.

Avec le soutien de la FAO, le MADR a décidé de procéder à une analyse des parties prenantes afin de déterminer comment organiser au mieux le travail dans les domaines prioritaires sélectionnés et de réaligner les responsabilités futures. L'analyse a montré ce qui suit: i) réformer l'investissement public dans l'agriculture est un processus délicat. Le MADR a besoin de davantage de levier, mais l'autonomie des provinces ne doit pas être remise en cause. Il devra aussi élaborer des stratégies plus spécifiques pour promouvoir l'investissement public dans l'agriculture; ii) les bénéficiaires et d'autres parties prenantes devraient participer de plus près aux processus de suivi et évaluation; iii) des stratégies de développement des marchés plus fines sont nécessaires, notamment pour accroître comme prévu la participation du secteur privé.

Les résultats de l'analyse des parties prenantes ont été directement pris en compte dans la conception de la réforme des institutions et des politiques que le MADR met en œuvre dans le cadre du Programme de transformation. Une équipe de transition constituée de représentants de tous les directorats et départements pertinents du MADR, ainsi que de membres venant des provinces, a été créée pour diriger cet effort. Les informations issues des analyses ont fourni des éléments importants à la conception et à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle planifiée au Vietnam. Non seulement la réforme elle-même, mais aussi l'analyse des parties prenantes ont requis une forte adhésion pour en assurer la réussite et la pertinence pour les acteurs nationaux. La participation de tous les acteurs pertinents a contribué à légitimiser le processus de réforme et augmente ses chances de mise en œuvre et d'efficacité.

Afin d'améliorer la mise en œuvre du PRA, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR) a supprimé les obstacles juridiques à l'application de nouveaux processus institutionnels et restructuré la planification de l'investissement public dans le secteur agricole. Cela a donné lieu au Programme de transformation durable de l'agriculture du Vietnam doté de 320 millions de dollars, dont la composante réforme des politiques et des institutions accorde la priorité aux changements dans les politiques, la législation et les institutions du secteur.

ENCADRÉ 6. **SUITE**

Avec le soutien de la FAO, le MADR a décidé de procéder à une analyse des parties prenantes afin de déterminer comment organiser au mieux le travail dans les domaines prioritaires sélectionnés et de réaligner les responsabilités futures. L'analyse a montré ce qui suit: i) réformer l'investissement public dans l'agriculture est un processus délicat. Le MADR a besoin de davantage de levier, mais l'autonomie des provinces ne doit pas être remise en cause. Il devra aussi élaborer des stratégies plus spécifiques pour promouvoir l'investissement public dans l'agriculture; ii) les bénéficiaires et d'autres parties prenantes devraient participer de plus près aux processus de suivi et évaluation; iii) des stratégies de développement des marchés plus fines sont nécessaires, notamment pour accroître comme prévu la participation du secteur privé.

Les résultats de l'analyse des parties prenantes ont été directement pris en compte dans la conception de la réforme des institutions et des politiques que le MADR met en œuvre dans le cadre du Programme de transformation. Une équipe de transition constituée de représentants de tous les directorats et départements pertinents du MADR, ainsi que de membres venant des provinces, a été créée pour diriger cet effort. Les informations issues des analyses ont fourni des éléments importants à la conception et à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle planifiée au Vietnam. Non seulement la réforme elle-même, mais aussi l'analyse des parties prenantes ont requis une forte adhésion pour en assurer la réussite et la pertinence pour les acteurs nationaux. La participation de tous les acteurs pertinents a contribué à légitimiser le processus de réforme et augmente ses chances de mise en œuvre et d'efficacité.

Source: Vietnam aspires to a sustainable agricultural transformation, Urban et Feiler, 2014.

1.3. Quelles sont les solutions privilégiées?

Des discussions de base à propos du problème de fond et de ses principaux facteurs permettront aux parties prenantes de peser les options ou les scénarios possibles aptes le résoudre. Il sera important d'envisager diverses solutions. Des points de vue, des intérêts, des faits et des valeurs différents seront à prendre en compte dans les solutions envisagées.

La conscience de ces différences entre les parties prenantes éclairera également l'analyse institutionnelle et de l'économie politique qui suivra.

Le résultat de la première phase de l'analyse doit être un accord entre les parties prenantes clés sur la nature du problème prioritaire, ses facteurs et les solutions possibles.

Par exemple, si l'augmentation de l'obésité est considérée comme un problème prioritaire général dans un pays donné, les discussions entre les parties prenantes pourront révéler qu'elle est due à la consommation élevée d'aliments hautement énergétiques et à densité élevée en nutriments. D'autres facteurs pourront être l'intensification et l'homogénéisation de l'agriculture, l'urbanisation et les changements concomitants de style de vie, l'accès à l'information et à l'éducation, l'inefficacité de l'utilisation des ressources naturelles, etc. Une solution possible sera l'augmentation de la production de fruits et de légumes. Mais pour en arriver là, il faudra associer plusieurs instruments, tels que convaincre la population de consommer davantage de fruits et de légumes et persuader les agriculteurs que la production et la vente de produits très périssables présentent des opportunités commerciales importantes et les protègent contre les risques. Les consommateurs devront avoir un revenu suffisant pour acheter des aliments sains. Il devra y avoir des ressources naturelles suffisantes (p. ex. terres et eau) à disposition pour permettre la production adéquate de fruits et de légumes. Cet exemple illustre le fait qu'un problème peut être cadré de plusieurs manières différentes en fonction des priorités nationales: en tant que problème de sensibilisation et de changement comportemental des consommateurs, en tant que problème d'accès ou de prix abordable des aliments sains, en tant que problème d'incitation à produire et à vendre des aliments nutritifs,

en tant que problème de disponibilité des ressources naturelles ou en tant que problème d'investissement dans des moyens de transport et de stockage efficients.

De ce fait, le processus débouchera souvent sur un énoncé multidimensionnel du problème avec des différences entre les acteurs quant à ses facteurs et aux solutions à privilégier. Ces aspects seront examinés plus en détail dans l'analyse institutionnelle.

Phase 2. Analyse institutionnelle du problème de fond

Les organisations qui apparaîtront refléteront les opportunités fournies par la matrice institutionnelle. Autrement dit, si le cadre institutionnel récompense la piraterie, des organisations pirates apparaîtront et s'il récompense des activités productives, les organisations (entreprises) s'engageront dans des activités productives. (North, 1993).[20]

L'analyse institutionnelle commence par recenser les principales institutions qui façonnent les décisions et le comportement des parties prenantes en rapport avec le problème identifié (voir la figure 4).

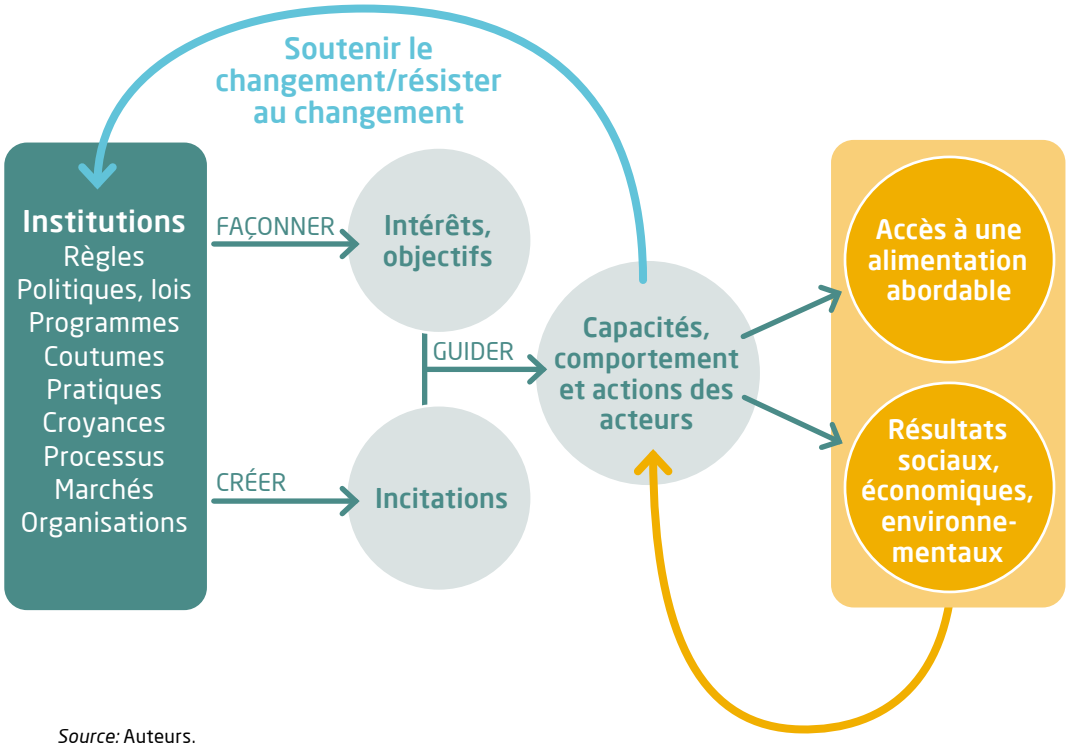
Figure 4. Phases clés de l'analyse institutionnelle

Source: Auteurs.

L'analyse institutionnelle se centre souvent fortement sur des règles formelles telles que les politiques et les lois. Si l'analyse des politiques est importante et nécessaire, il est crucial de dépasser les études documentaires et de s'intéresser à un large ensemble de facteurs en interaction pour déterminer ce qui incite les parties prenantes à se comporter d'une certaine façon. Que le centrage porte sur des régimes alimentaires sains, l'accès au marché ou l'environnement, il sera nécessaire d'envisager un éventail d'interactions entre des institutions pertinentes et le comportement et les actions des acteurs (voir la figure 5).

[20] North, D.C. 1993. Economic performance through time. Cours à la mémoire d'Alfred Nobel. https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/

Figure 5. Interactions entre les institutions: réflexivité



Source: Auteurs.

L'analyse peut porter sur trois fonctions institutionnelles liées entre elles:

i. Institutions en tant que facteurs du problème

ii. Institutions en tant que remède ou facilitatrices des solutions et de leurs résultats escomptés

iii. Institutions en tant que base pour des synergies ou des compromis entre objectifs environnementaux, économiques et sociaux.

2.1. Institutions en tant que facteurs du problème

Les goulets d'étranglement institutionnels se trouvent souvent à la racine de médiocres résultats alimentaires et agricoles (voir le chapitre I). Ils peuvent prendre la forme de cadres réglementaires inadaptés, de droits fonciers ou sur les ressources en eau non sûrs ou non équitables, de mandats flous et de capacités limitées des autorités de réglementation, de budgets insuffisants ou d'échecs de l'action collective au niveau local. De plus, les institutions ne sont pas statiques. Elles tendent à changer au fil du temps en fonction des circonstances et de divers processus aux niveaux national et infranational.

L'équipe en charge de l'analyse devra étudier les politiques, les stratégies, les lois, les normes et les règles (institutions dites «formelles»), ainsi que les traditions et les pratiques et les facteurs socioéconomiques et culturels (institutions dites «informelles») (voir l'encadré 7) en rapport avec le problème concerné. Dans de nombreux pays, les facteurs institutionnels perpétuent l'exclusion de certains groupes (p. ex. petits producteurs, femmes, Peuples Autochtones) des processus décisionnels et de l'accès aux ressources, au crédit ou aux services. Par exemple, les petits producteurs pourront avoir du mal à accéder à des informations adéquates sur le marché et aux arrangements contractuels, à accéder aux marchés et à s'adapter aux normes de sécurité alimentaire.

Ce type de goulets d'étranglement pourra être mis en évidence par des études documentaires et des consultations avec des acteurs et des parties prenantes clés.

L'analyse devra aussi concerner des organisations pertinentes (p. ex. bureaux et agents des niveaux national et infranational, autorités traditionnelles, groupes de producteurs, d'utilisateurs et d'intérêt, communautés et secteur privé). Les individus dotés d'autorité et d'influence dans ces différentes organisations (p. ex. ministres, fonctionnaires de haut niveau, groupes de producteurs influents, chefs traditionnels) jouent un rôle fondamental dans le fonctionnement des systèmes alimentaires. En outre, certains acteurs externes, notamment les gouvernements de pays voisins, les partenaires de développement (p. ex. institutions financières internationales, services de vulgarisation agricole, programmes de nutrition, agences internationales d'assistance technique concernant les politiques en matière d'eau, d'agriculture ou d'alimentation) et les investisseurs étrangers (p. ex. entreprises privées participant à des projets en partenariat public-privé, entreprises agroalimentaires étrangères) peuvent influer sur les modalités de fonctionnement des institutions. Il convient d'analyser et de comprendre ces rôles et ces relations.

ENCADRÉ 7. **INSTITUTIONS FORMELLES ET INFORMELLES**

La distinction entre institutions formelles et informelles peut s'avérer problématique. Selon la plupart des auteurs, les principales différences entre règles formelles et informelles tiennent à leur origine, leur application et leur forme (p. ex. les règles formelles sont en générale écrites et codifiées, établies et appliquées par l'État, tandis que les règles informelles sont établies par la société, autoappliquées et en général non écrites). Cependant, une démarcation aussi simple peut se révéler ambiguë. Par exemple, si des unités administratives (ou certains fonctionnaires) appliquent et interprètent différemment des règles formelles, elles deviennent de facto des règles informelles et prennent un sens différent de l'intention originelle.

Il ne faut pas confondre règles formelles et informelles avec règles «traditionnelles» et «modernes». Les règles dites «traditionnelles» peuvent être écrites ou codifiées par le droit, tandis que les règles «modernes» peuvent avoir le statut d'informelles. La constitution britannique en constitue un exemple intéressant: elle comprend des lois nationales – certaines remontant à la Magna Carta et à l'Act of Settlement de 1702 –, ainsi que des lois électorales formelles et des conventions informelles comme la responsabilité collective du cabinet.

En général, les règles suivantes sont informelles: a) extensions, développements et modifications des règles formelles en dehors du cadre officiel; b) normes de comportement sanctionnées socialement (attitudes, coutumes, tabous, conventions et traditions); c) mécanismes d'autoapplication d'obligations, attentes de réciprocité, adhésion aux normes internalisée (procédures opératoires standards), ragots, évitement, ostracisme, boycottage, humiliation, menaces et recours à la violence.

Source: Leftwich et Sen, 2010; De Soysa et Jütting, 2007.

Les institutions formelles et informelles coexistent dans les pays développés comme dans ceux en développement. Cependant, la nature de la relation entre elles peut varier d'un pays à l'autre et être complémentaire, en concurrence ou neutre.

Dans le contexte actuel de mondialisation, la progression de l'intégration verticale et de l'établissement d'alliances dans les canaux de commercialisation et sur les marchés agricoles (p. ex. agriculture contractuelle, métayage, organisations de producteurs) favorise souvent les agriculteurs moyens et gros et les petits producteurs souffrent fréquemment d'un manque de capacités organisationnelles et en matière d'action collective.

L'analyse institutionnelle aide à identifier les règles, les normes et les pratiques qui influent sur les stratégies de moyens d'existence, les décisions et les comportements des ménages et les résultats qui ont abouti au problème identifié.

Pour reprendre l'exemple antérieur, si le problème est le manque d'accès à une alimentation saine, l'analyse pourra désigner les facteurs institutionnels suivants: absence d'appui du gouvernement à la production d'aliments nutritifs; stratégies de commercialisation inadaptées; disponibilité insuffisante d'aliments sains dans les commerces des régions rurales; inégalités d'accès aux intrants subventionnés et à la technologie d'irrigation; manque d'information ou informations inaccessibles; capacités inefficaces en matière d'action collective et organisationnelles; coût abordable et disponibilité d'aliments hautement énergétiques; absence de sensibilisation; réglementations strictes en matière de sécurité alimentaire rendant les aliments sains très onéreux ou indisponibles sur le marché; inclusion d'aliments hautement énergétiques et à densité élevée en nutriments dans les programmes de protection de la sécurité alimentaire, etc.

2.2. Institutions en tant que remède ou facilitatrices de solutions/ résultats escomptés

Tout comme les institutions peuvent déterminer la nature d'un problème en conditionnant les actions et le comportement des parties prenantes, elles constituent également des facilitatrices cruciales des interventions visant à le traiter.

Par exemple, la prestation d'un service agricole requiert certaines compétences et capacités car elle implique souvent des interactions entre les prestataires de services, les agriculteurs, les négociants, les intermédiaires, les autorités gouvernementales, les décideurs et les régulateurs. Les autorités gouvernementales compétentes doivent donc disposer de suffisamment de ressources et de capacités pour coordonner et suivre la mise en œuvre synergique du service, notamment l'engagement des divers acteurs.

Dans de nombreux cas, certains d'entre eux, tels que les sociétés agroalimentaires ou les entreprises agricoles de grande taille, peuvent influer sur les modalités pratiques de la fourniture des services. De la même manière, diverses formes d'action collective, telles que des organisations ou des coopératives de producteurs, peuvent aider les ruraux à augmenter leur productivité et leur revenu en leur permettant de négocier de meilleurs prix pour leurs produits, d'accéder aux ressources, aux services et aux marchés requis et d'influer sur les processus décisionnels locaux et nationaux.

L'analyse devra donc porter sur la disponibilité de ressources et de capacités de mise en œuvre, qu'elles soient humaines, administratives ou financières. Il conviendra également de s'intéresser aux relations entre les informations pertinentes, les canaux de communication formels et informels, les processus de prise de décision, de planification, d'établissement de budgets et de coordination pour en déterminer l'efficacité, les conflits potentiels et l'influence sur les décisions et les actions.

L'exemple de l'encadré 8 illustre l'importance de comprendre comment les institutions fonctionnent et appuient la mise en œuvre des politiques. Les institutions relatives au droit foncier sont systématiquement propres à chaque pays, et même à chaque territoire, parce qu'elles proviennent de schémas historiques d'installation et de développement. Elles sont en outre ancrées dans des systèmes de valeur et dans l'histoire religieuse, sociale, politique et culturelle de leur environnement. Dans de nombreux pays, les institutions foncières formelles et informelles coexistent souvent et s'influencent mutuellement. Les politiques et les législations foncières progressistes intégrant des valeurs telles que l'égalité des sexes et le respect des droits des Peuples Autochtones ont peu de chance d'être mises en œuvre si les structures, les valeurs, les idées, la culture et les capacités existantes n'y sont pas favorables. Il en va de même pour d'autres institutions dans les divers domaines de l'alimentation et de l'agriculture tels que la gestion et l'utilisation des ressources en eau, des forêts et des pêches, le développement des chaînes de valeur, la sécurité alimentaire et la nutrition.

ENCADRÉ 8. **PLURALISME JURIDIQUE ET DROITS FONCIERS DES FEMMES AU MOZAMBIQUE: COMMENT LES INSTITUTIONS INFORMELLES FACILITENT OU EMPÊCHENT L'APPLICATION DE POLITIQUES ET DE LOIS FONCIÈRES PROGRESSISTES**

Au Mozambique, l'agriculture de subsistance constitue la source principale d'alimentation et de revenu des ménages ruraux. Avec 3,7 millions de petites exploitations d'une superficie moyenne d'1,1 ha par famille, l'agriculture familiale domine le paysage agricole. Le droit coutumier exerce une influence considérable dans la société et les autorités communautaires et traditionnelles sont les premiers vers lesquelles la majorité de la population se tourne pour gérer les conflits, notamment dans les régions rurales.

Le Mozambique est salué dans le monde entier pour sa législation et ses politiques progressistes qui reconnaissent les droits fonciers des communautés rurales et promeuvent l'égalité des sexes. La constitution du Mozambique reconnaît les systèmes coutumiers de gestion et de résolution des conflits (pluralisme juridique), pourvu qu'ils ne contredisent pas les valeurs et les principes constitutionnels (article 4). Le droit foncier a transformé de facto les droits coutumiers en droits de jure en reconnaissant les normes et les pratiques coutumières comme une façon d'acquérir le droit à l'utilisation et au bénéfice des terres, «Direito de Uso e Aproveitamento da Terra» (DUAT). Le droit foncier garantit également les droits des femmes sur la terre et veille à ce que le droit coutumier occupe la deuxième place, après les principes constitutionnels. La législation du Mozambique est majoritairement alignée sur les normes internationales de bonnes pratiques prescrites par les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.[21]

Néanmoins, l'inégalité entre les sexes demeure importante dans les zones urbaines comme dans les régions rurales du pays. Les terres communautaires sont gérées par des systèmes fonciers coutumiers et de nombreux faits empiriques montrent que ces systèmes ne confèrent pas aux femmes l'égalité des droits à posséder, gérer, céder ou hériter des terres. La dépossession de leur maison et de leur terre après la mort du mari/partenaire est un sort fréquent pour les femmes et les enfants dans les campagnes et les villes. Les systèmes coutumiers et formels de droit foncier sont souvent discriminatoires à l'égard des femmes. Parce que les systèmes informels de gestion des conflits sont fortement influencés par des pratiques coutumières discriminatoires envers les femmes, l'égalité des sexes, bien qu'inscrite dans la législation du Mozambique, constitue un objectif distant et difficile à atteindre.

Ces dernières années ont vu une lente, mais régulière, augmentation de la sensibilisation à l'égalité des sexes et aux droits des femmes. Ce processus de changement est dû au nombre croissant de cours de formation dispensés par le gouvernement, ses contreparties, des agences de développement international et des organisations de la société civiles appuyées par la FAO. Ce travail réduit progressivement les aspects négatifs des coutumes et des traditions locales. Les organisations de la société civile et les para-légaux jouent un rôle essentiel dans ce processus. Ils constituent des acteurs clés de la résolution des conflits fonciers et de la sensibilisation au droit statutaire dans les régions rurales.

Source: FAO, 2017c.

[21] FAO, 2012b

2.3. Les institutions en tant que leviers de synergies et de compromis

Pour les groupes d'intérêt et les agences gouvernementales, de nombreux problèmes liés à l'alimentation et à l'agriculture ont des ramifications dans d'autres domaines des politiques. L'analyse institutionnelle fait apparaître également les problèmes d'alignement et de cohérence entre les secteurs, les acteurs et les niveaux de gouvernance. La cohérence des politiques constitue un aspect crucial de la gouvernance et peut souvent être le principal facteur contribuant à un problème donné.

La cohérence des politiques est généralement le fruit de processus de planification, d'établissement de budget et de coordination. Cependant, même si des politiques et des stratégies pertinentes promeuvent bien la cohérence sur le papier, leur mise en œuvre peut entraîner des compromis entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux qui sapent leurs effets positifs sur les systèmes alimentaires et agricoles.

Par exemple, les politiques qui incitent les agriculteurs à adopter des cultures plus nutritives telles que des fruits et des légumes risquent d'améliorer la disponibilité d'aliments plus nutritifs, mais aussi d'accroître la consommation d'eau et d'aggraver l'amoindrissement de cette ressource. Les aliments à densité élevée en nutriments sont aussi les plus périssables et les plus susceptibles d'être perdus ou gâchés. Le durcissement des normes de sécurité alimentaire peut entraîner une perte d'aliments accrue, une hausse des prix et la réduction des moyens d'existence des petits producteurs et favoriser les grandes exploitations et entreprises peut-être mieux aptes à s'adapter aux nouvelles normes.

Ce type de compromis est souvent rendu nécessaire par les modes de structuration des gouvernements. L'organisation des administrations leur permet en général de répondre aux demandes de pans spécifiques de la société. Dans la plupart des pays, des ministères distincts sont chargés des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, du transport et d'autres infrastructures, de la santé, du travail, des régions, de l'environnement, etc. Ce fractionnement est favorable à des flux d'informations utiles à l'élaboration des politiques dans ces secteurs. Simultanément, il crée une symbiose entre les intérêts d'un secteur et ceux du département qui en est responsable, ce qui conduit à un degré de «parrainage» dans la prise de décision (OCDE, 2005). Ces flux de ressources sectoriels et d'arrangements incitatifs sont rarement propices à une approche intégrée des politiques. En général, on attend des agences responsables de la planification et des finances de fournir des points de vue larges, mais pas de prendre des décisions en matière de politiques et leurs ressources limitées doivent souvent être déployées ailleurs (p. ex. sur les questions budgétaires) plutôt que consacrées à des tâches de coordination. Dans un grand nombre de pays, si ce n'est la plupart, existent des mécanismes de coordination transsectoriels visant à promouvoir la cohérence des politiques de différents secteurs. Cependant, dans la plupart des cas, ils sont inefficaces. La dotation budgétaire permettant d'aligner les plans de programmes et de projets conjoints fait souvent défaut. Pourtant, la procédure budgétaire demeure l'un des moyens importants et efficaces de faciliter l'intégration et la coordination des secteurs et des acteurs.

Le produit de l'analyse institutionnelle devra être un accord entre les parties prenantes sur les principaux facteurs qui bloquent des interactions efficaces entre les acteurs et la mise en œuvre des règles, ainsi que sur les principaux compromis entre différents objectifs. Il devrait également exister un accord lâche sur un possible paquet d'actions de réforme institutionnelle (p. ex. interventions axées sur les marchés, les revenus, le marketing, les ressources naturelles) aux différents niveaux de gouvernance (voir l'encadré 9).

ENCADRÉ 9. **MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉDUCTION EFFICACE DU RISQUE DE CATASTROPHE DANS LE SECTEUR AGRICOLE AUX PHILIPPINES: ANALYSE INSTITUTIONNELLE**

Les Philippines sont l'un des pays au monde les plus à risque de catastrophe. Les moyens d'existence de milliers de petits producteurs et pêcheurs sont fréquemment mis en danger par des typhons, des inondations et d'autres événements météorologiques extrêmes. Après ce type d'événements, le rendement des cultures et la production animale déclinent souvent, l'infrastructure agricole et halieutique est endommagée, les machines et le matériel de pêche sont perdus et les moyens d'existence des petits producteurs sont détruits. Le changement climatique aggrave davantage encore l'impact de ces événements sur les gens qui tirent leurs moyens d'existence des ressources naturelles. Le pays a élaboré des politiques et une législation nationales complètes sur la réduction et la gestion du risque de catastrophe (R/GRC) dans l'agriculture. Néanmoins, les typhons incessants continuent à causer des dégâts et des pertes considérables en vies et en actifs dans les régions agricoles et révèlent l'écart entre les politiques et la législation et leur mise en œuvre.

En 2008, la FAO a aidé le département de l'Agriculture des Philippines à mener une évaluation des institutions et des capacités, qui a révélé la nécessité de faciliter l'intégration de la R/GRC dans l'agriculture et d'améliorer la coordination entre les secteurs et les acteurs pertinents. Un mécanisme institutionnel, les Conseils de réduction et de gestion du risque de catastrophe (CRGRC), existait déjà aux niveaux nationaux, régional et local. Mais, créés en réponse à des crises et des chocs, ces instances manquaient des connaissances et des capacités requises pour promouvoir la résilience par le biais de la gestion du risque de catastrophe dans l'agriculture. L'analyse a fait apparaître plusieurs facteurs liés à la gouvernance qui faisaient obstacle à l'intégration de la R/GRC dans la planification agricole: des goulets d'étranglement dans le flux des informations météorologiques du niveau national à celui des communautés et l'absence d'une vision et de mesures incitatives communes en matière de R/GRC par les autorités locales et les communautés.

Les résultats de l'analyse ont permis d'adapter le travail et les activités d'aide au gouvernement de la FAO. La question de la qualité, de la diffusion et de la chronologie des données et des informations météorologiques a été réglée par une meilleure communication entre le gouvernement et les autres parties prenantes. La FAO a aidé le gouvernement à faciliter un partenariat entre le département de l'Agriculture, l'administration des services géophysiques et astronomiques et les autorités locales. Cette approche a encouragé la coopération, l'échange d'informations, le développement des capacités et la transposition d'informations climatiques en conseils spécifiques pour l'agriculture. L'introduction de bonnes pratiques en matière de gestion du risque de catastrophe et d'adaptation au changement climatique a entraîné une réduction significative des dégâts lors de la troisième saison de récolte.

Pour augmenter l'adhésion locale, le gouvernement a également adopté des méthodologies de planification participative. La FAO a facilité l'élaboration de plans d'action de R/GRC dans l'agriculture nationaux et régionaux. Plus de trente plans de R/GRC communautaires ont été conçus en partenariat avec des acteurs locaux et des communautés. La participation active des communautés et d'acteurs locaux aux écoles agro-pastorales de terrain et le test de bonnes pratiques de R/GRC ont créé la confiance et renforcé les relations, ce qui, à son tour, a facilité le processus de planification et l'adoption du plan d'action national et régional. Le processus a reconnu la nécessité de créer des faits probants aux niveaux du terrain à l'appui d'une planification et d'une montée en puissance éclairées. Les faits probants pouvaient justifier la promotion de la généralisation de la R/GRC dans la planification et les politiques à tous les niveaux.

Résoudre les problèmes de gouvernance a pris du temps et nécessité continuité et homogénéité, mais a contribué à l'efficacité de l'action de la FAO au niveau national.

Source: Mascarinas *et al.*, 2013. Entretien avec et contributions de Stephan Baas et Nina Koeksalan.

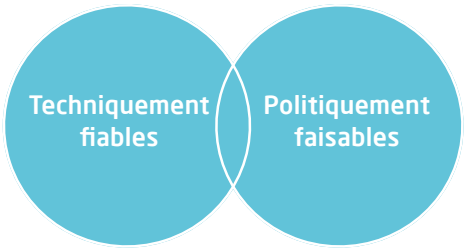
Phase 3. Analyse de l'économie politique

Rien n'est plus difficile à mener à bien... que la mise en route d'un nouvel ordre des choses. Car le réformateur a des ennemis chez tous ceux qui profitent de l'ordre ancien et ne reçoit qu'un soutien tiède de la part de ceux qui profiteraient du nouveau.

Machiavelle, 1513. *Le Prince.*

L'ultime facteur de succès du changement est l'engagement collectif à transformer des idées et des plans prometteurs en actions. Pour que les interventions des politiques et la réforme institutionnelle obtiennent des résultats durables, elles doivent être à la fois techniquement fiables et politiquement faisables (voir la figure 6).

Figure 6. Identification de politiques réalistes possibles



Source: Auteurs.

Les deux premières phases de l'analyse révéleront différents points de vue sur le(s) problème(s) clé(s) que rencontrent l'alimentation et l'agriculture, ainsi que d'éventuelles inégalités et tensions entre les parties prenantes.

La troisième phase de l'analyse s'axe sur les intérêts des parties prenantes et des acteurs. Les intérêts sont les préférences et le pouvoir qui caractérisent les acteurs sociaux des systèmes alimentaires et agricoles. Les résultats des politiques dépendent pour une large part des intérêts et des comportements des acteurs pertinents. L'objectif consiste à identifier qui compte vraiment dans un contexte politique donné et doit donc participer à une coalition sociale visant le changement (voir la figure 7).

Figure 7. Triple centrage de l'analyse de l'économie politique

Source: Auteurs.

Le processus peut commencer par l'organisation de l'analyse autour des deux questions clés:

i. Quel impact sur les acteurs concernés?

ii. Quels sont leurs rôles, leurs intérêts, leurs pouvoirs et leur réaction probable à un ensemble recommandé de mesures de réforme institutionnelle?

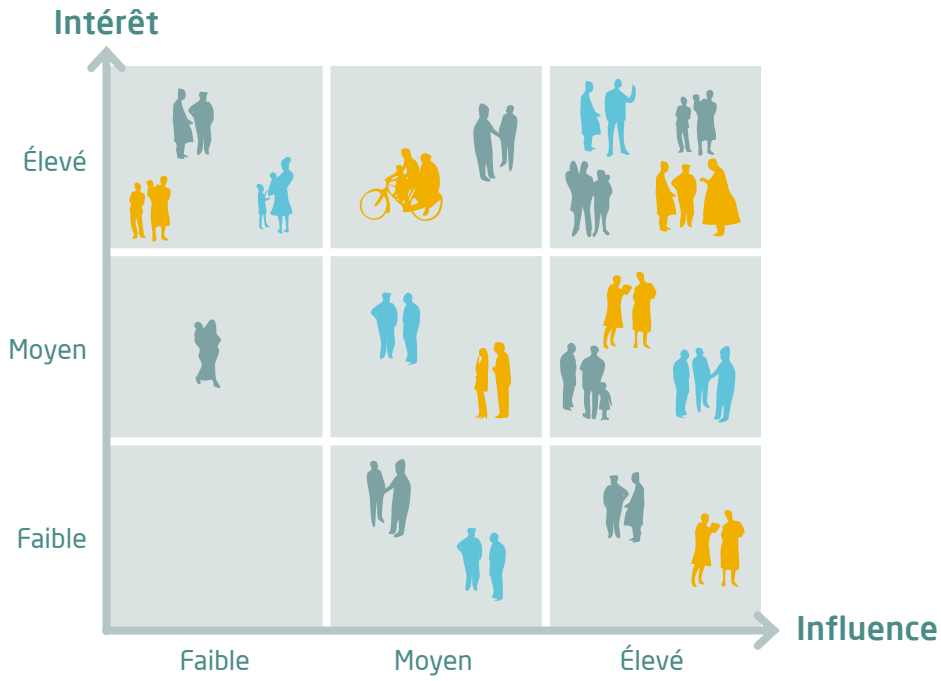
Les faiblesses institutionnelles identifiées seront la plupart du temps associées à des relations de pouvoir et à un impact distributionnel différent selon les groupes sociaux (voir le chapitre I, section 4). Dans certains pays, la modernisation des chaînes d'approvisionnement mondiales a accru les déséquilibres de pouvoir au sein de la chaîne alimentaire (Carstensen, 2008). Un nombre restreint de grandes entreprises ont un accès de plus en plus préférentiel à des marchés à forte valeur, ce qui affaiblit la position des petits fournisseurs de produits agricoles bruts et, très souvent, les exclut entièrement des chaînes d'approvisionnement modernes. Les grands producteurs accèdent plus facilement au capital et aux actifs agricoles autres que la terre, tels que entrepôts, serres ou systèmes d'irrigation. Ils peuvent plus aisément respecter le volume et les exigences standards que les entreprises agroalimentaires (acheteurs, transformateurs et revendeurs en fonction de celui qui s'approvisionne directement auprès du producteur de matières premières) cherchent à imposer.

La domination économique de quelques grands acteurs peut leur conférer une influence disproportionnée sur la prise de décision en rapport avec l'agriculture (et d'autres secteurs). De ce fait, les politiques et les stratégies pourront soutenir la production agricole à grande échelle fortement mécanisée et dépendante d'intrants externes plutôt que les petits agriculteurs et les producteurs familiaux dont les pratiques impliquent une agriculture plus diversifiée.

La façon dont différentes parties prenantes sont affectées par ou peuvent influer sur une situation donnée différera donc en fonction de leur rôle, de leur position et de leur pouvoir, ainsi que de leur volonté et de leur capacité à participer. Les acteurs sociaux les plus pertinents peuvent relever des catégories suivantes (Prats, 2001):

- Acteurs «stratégiques», c'est-à-dire individus, organisations ou groupes dotés d'un pouvoir et de ressources suffisants pour soutenir ou entraver une intervention (intérêt fort et influence élevée);
- Acteurs «pertinents», c'est-à-dire organisations et individus appartenant au tissu institutionnel et dotés des ressources nécessaires pour être considérés stratégiques, mais qui ne les utilisent pas ou sont dominés par d'autres dans le processus (influence élevée et intérêt moyen à faible);
- Acteurs «secondaires»), c'est-à-dire tous ceux concernés par un problème donné et désirant une réforme institutionnelle, mais dotés d'un pouvoir d'influence insuffisant (intérêt fort/influence faible).

Figure 8. Schéma intérêt/influence



Source: Auteurs.

Différents niveaux, types et formes de pouvoir détenus par des groupes ou des individus contribueront à la manière dont les ordres du jour, les conflits, les accords et les désaccords se déploient au sein de ces catégories d'acteurs sociaux et entre elles.

Une concertation multipartite avec facilitateur sur les problèmes prioritaires, la réforme institutionnelle requise et les différents enjeux et intérêts des parties prenantes clés peut aider à révéler la dynamique sous-jacente et à encourager la collaboration et l'action collective (voir l'encadré 10).

ENCADRÉ 10. **COMMENT LA CONCERTATION MULTIPARTITE PEUT CONFÉRER DU POUVOIR À DAVANTAGE D'ACTEURS VULNÉRABLES**

Aux Philippines, le facilitateur de la chaîne de valeur des algues a utilisé une réunion des parties prenantes pour réfléchir à la question du pouvoir. Des parties prenantes moins puissantes, telles que les cultivateurs d'algues, ont été totalement surprises lorsque le chef de la police provinciale a avoué se sentir impuissant à lutter contre la pêche côtière illégale. La police arrêtait les contrevenants, mais la hiérarchie faisait pression sur eux pour les relâcher. Les relations au sein du système gouvernemental impliquaient que même la police sentait les limites de son pouvoir. Cependant, la prise de conscience de cette situation a modifié l'équilibre au sein de la chaîne de valeur parce que les producteurs d'algues ont réalisé qu'ils n'étaient pas les seuls à être ignorés et exclus. Cela leur a permis de collaborer proactivement avec les autres parties prenantes afin de négocier de meilleures conditions pour leurs produits.

Source: Brouwer, *et al.*, 2015, p. 79.

Le centrage sur les relations de pouvoir entre les acteurs permet de comprendre comment certains individus ou groupes influent sur les actions ou les décisions d'autres, comment ils acquièrent et conservent cette influence et ce qui favorise et empêche la coopération entre les parties prenantes. Présent dans les relations, institutions et systèmes de savoir de toute nature, le pouvoir détermine les modalités de fonctionnement des sociétés et des cultures. Le genre constituant l'un des déterminants majeurs des relations de pouvoir, il est important de garder à l'esprit cette dimension de la répartition du pouvoir formel et informel dans les sphères publiques et privées de la société.

Pour reprendre le même exemple, traiter le problème du manque d'accès à des régimes alimentaires sains et abordables requiert une coordination transsectorielle efficace pour assurer des synergies et limiter les compromis entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Une mentalité «en silo» et l'absence d'incitations à la collaboration transsectorielle, les tensions et la méfiance entre les ministères ou les agences concernés, la concurrence pour le financement et les divergences d'attentes quant aux résultats désirables peuvent réduire les chances de succès. Une compréhension fine et avertie politiquement des modalités de répartition du pouvoir et des ressources entre les parties prenantes clés et de leurs implications en termes de coopération, de conflit et de prise de décision permettrait à l'équipe d'analyse d'identifier des moyens appropriés de renforcer la confiance, la confiance en soi et la concertation entre les acteurs sociaux clés et, ce faisant, de bâtir une coalition pour le changement.

Le changement peut déstabiliser une entente politique donnée, c'est-à-dire les intérêts acquis de coalitions ou de groupes d'intérêts dominants (voir le chapitre I, section 4) et ouvrir des opportunités aux acteurs jusque-là tenus à l'écart ou plus vulnérables. Le changement peut également entrer en conflit avec le système de valeur et les convictions de certains acteurs clés concernés (voir l'encadré 11).

ENCADRÉ 11. **RÉFORME DES ENGRAIS EN INDE: RÔLE DES IDÉES ET DE LA POLITIQUE DES GROUPES D'INTÉRÊT DANS LE BLOCAGE DE LA RÉFORME DES SUBVENTIONS**

Le gouvernement indien a adopté deux approches pour réduire les subventions à l'urée. Tout d'abord, il a tenté de modifier les incitations fournies aux entreprises nationales privées et publiques productrices d'urée. Ensuite, il a essayé d'augmenter le prix de vente de l'urée aux agriculteurs indiens. Dans les deux cas, il a essuyé un échec. Cet échec a eu deux causes principales: la politique des groupes d'intérêt et un affrontement d'idées. L'aptitude du gouvernement à augmenter les prix à l'exploitation a été limitée par la politique des coalitions et par les représentants politiques des propriétaires d'exploitations moyennes et grandes. Le gouvernement n'a pas pu orienter les subventions plus étroitement vers les producteurs petits et marginaux en raison de l'opposition des gros et moyens exploitants et de problèmes logistiques. La réforme du cadre des politiques relatives à la production et à la distribution des engrais s'est heurtée à une forte coalition composée du secteur des engrais, du ministère des Produits chimiques et des engrais et du ministère de l'Agriculture, qui ont argué avec succès que la réforme réduirait l'autosuffisance de l'Inde en termes de production d'engrais et donc sa sécurité alimentaire. Relativement peu nombreux, les défenseurs du changement de politique n'ont pas réussi à bâtir une coalition forte à l'appui de leur position.

Mais la politique des groupes d'intérêt n'explique pas à elle seule l'échec de la réforme. En Inde, le discours des politiques agricoles a été fortement façonné par le débat sur les liens entre sécurité alimentaire et autosuffisance alimentaire, qui implique l'affrontement de deux paradigmes. Un point de vue (paradigme axé sur le marché) affirme que l'intervention de l'État n'est plus nécessaire pour garantir la sécurité alimentaire et que les forces du marché, notamment le commerce international, s'en chargeront. Le point de vue opposé (paradigme axé sur l'État providence) affirme que les dysfonctionnements du marché sont inhérents à l'agriculture et que l'intervention de l'État demeure essentielle pour garantir la sécurité alimentaire. Le paradigme axé sur l'État providence considère l'octroi de subventions aux agriculteurs comme un moyen de redistribuer au secteur agricole le revenu du secteur non agricole. Un discours public mettant en avant la détresse agraire renforce la motivation politique à aller dans ce sens. Bien que les deux positions représentent des «types idéaux» et que des individus puissent avoir des points de vue intermédiaires, il est important de distinguer ces paradigmes pour comprendre la politique indienne.

Source: Birner, Gupta et Sharma, 2011.

Le produit de cette phase de l'analyse devrait être une carte des acteurs à l'origine des principaux facteurs du problème et de ceux aptes à mener la mise en œuvre de la solution et de la réforme institutionnelle.

Phase 4. Élaboration de priorités et mise en place d'une coalition pour l'action

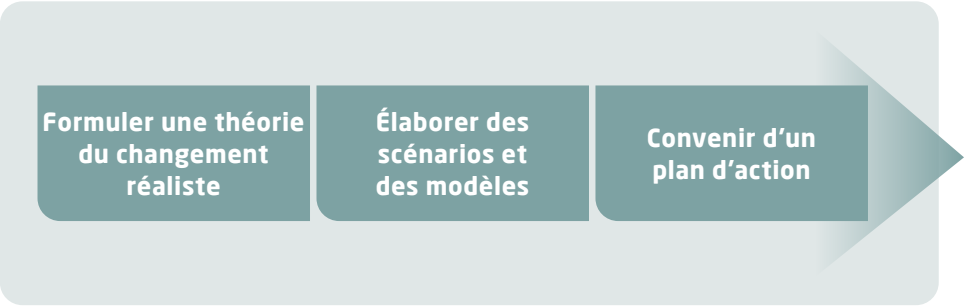
Les économistes ne doivent pas seulement connaître leurs modèles économiques, mais aussi comprendre la politique, les intérêts, les conflits, les passions et l'essence de la vie collective. Il est possible d'effectuer des changements par décret pendant une brève période. Mais au fil du temps, il faut bâtir des coalitions et rallier des gens. Il faut être un homme politique.

Alejandro Foxley, ministre des Finances du Chili[22]

La phase finale de l'analyse est cruciale, car elle détermine l'ordre de priorité des interventions de politiques et des investissements nécessaires, évalue le rapport coût-bénéfices, les risques et les compromis et élabore une théorie du changement réaliste (voir la figure 9).

Une théorie du changement réaliste formule le processus, les mesures requises et leurs implications environnementales, économiques et sociales compte tenu de la dynamique existante entre les partie prenantes clés.

Figure 9. Élaboration de priorités et mise en place d'une coalition pour l'action



Source: Auteurs.

Lorsque les parties prenantes clés auront convenu d'une théorie du changement unifiée, il sera nécessaire de travailler à rebours pour déterminer les actions/interventions prioritaires requises afin de réaliser ce changement.

Cela nécessite de réfléchir aux questions suivantes:

i. Quelles actions seront les plus efficaces et les plus durables pour obtenir les résultats désirés?

ii. Quels sont les impacts attendus sur la durabilité et les compromis possibles entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux?

iii. Quels sont les risques possibles pour la mise en œuvre compte tenu de la dynamique existante sur le terrain (faisabilité politique)?

[22] ([ ]) cité dans Williamson et Haggard, 1994

Toutes les actions identifiées dans la théorie du changement ne seront probablement pas réalistes à court terme. Il sera donc nécessaire de fixer des priorités au changement: rôles, responsabilités, mandats? Règles formelles ou normes sociales? Prestation de services? Pratiques commerciales? Mesure d'incitation ou de désincitation venant d'autres secteurs (p. ex. subventions)? Compétences et capacités? Attitudes et comportement? Relations entre les acteurs? Autre?

Une partie importante du processus consistera à déterminer les coûts et les bénéfices associés aux interventions prioritaires. On pourra faire appel à des techniques d'analyse coût-bénéfice pour évaluer la faisabilité technique et la rentabilité de différentes interventions. L'affectation d'une valeur monétaire aux bénéfices (p. ex. impact sur l'environnement, la santé, l'emploi) est beaucoup moins simple que la définition des coûts des diverses interventions, mais également nécessaire. La concertation ouverte et des discussions avec les parties prenantes clés faciliteront ce processus.

L'analyse coût-bénéfice ne suffira pas. Il sera également important de s'intéresser aux impacts attendus sur la durabilité.

Le recours à des scénarios et des modèles permettra d'évaluer les impacts possibles sur la durabilité et les principaux compromis entre objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Les scénarios peuvent aider à illustrer l'avenir façonné par une solution donnée pour résoudre un problème donné. Ils servent à développer un discours sur les compromis et l'impact éventuel des différentes politiques (p. ex. subventions ou taxes, mesures commerciales ou interventions sur le droit foncier). Les scénarios permettent de réfléchir et d'évaluer la manière dont différentes interventions (décisions liées à des politiques, dotations de ressources ou décisions relatives à la production) peuvent façonner les résultats pour l'alimentation et l'agriculture dans un contexte donné, d'en évaluer les mérites respectifs et la probabilité de résoudre le problème concerné et d'en estimer les impacts potentiels sur différents groupes, notamment les petits producteurs, les femmes et les populations autochtones.

Pour reprendre l'exemple de régimes alimentaires sains, si les incitations et l'appui à la production de fruits et de légumes reçoivent la priorité, il faudra estimer les impacts environnementaux de ces interventions, ainsi que leur effet sur différentes catégories de consommateurs, leurs revenus et leurs préférences. L'augmentation de la production de fruits et légumes, par exemple légumineuses et céréales complètes, risque de réduire les moyens d'existence des éleveurs concernés si elle s'accompagne d'une baisse de la production de bétail.

La modélisation constitue une part importante de la création de scénarios. Elle permet d'examiner les facteurs économiques, politiques et institutionnels qui façonnent les processus des politiques et de simuler les résultats possibles dans divers scénarios économiques, politiques et institutionnels. Elle doit également tenir compte explicitement de la dotation de budget à l'ensemble des interventions dans les secteurs pertinents.

Compte tenu du fait que les interventions visant à gérer des problèmes alimentaires et agricoles complexes impliquent en général des mesures techniques et institutionnelles, les scénarios quantitatifs utilisant les données des analyses techniques et de la modélisation doivent être combinés à des scénarios qualitatifs (narratifs) décrivant les avenirs possibles sous forme de texte ou de diagrammes.

Les modèles peuvent être adaptés pour analyser les implications socioéconomiques de différentes actions pour des secteurs et des acteurs d'un pays. L'analyse doit notamment se pencher sur les implications sociales: qui sera le plus touché par une intervention donnée et quels sont les coûts sociaux possibles? Par exemple, quels seront les effets distributionnels d'une réforme des subventions pour différents groupes? Quels sont les risques de pauvreté, de flux migratoires, de maltraitance ou de capture par certains groupes? Il convient d'examiner de près les groupes et les acteurs vulnérables (p. ex. petits producteurs, notamment femmes, jeunes et Peuples Autochtones).

Avec les résultats des phases 2 et 3, les discussions sur les compromis fourniront des idées utiles pour évaluer les risques éventuels et la faisabilité politique d'interventions potentielles. Comme souligné au chapitre I, bien que les interventions doivent être techniquement fiables, sans un large soutien politique il est improbable qu'elles seront mises en œuvre efficacement ou généreront les résultats attendus. Les résultats des phases 2 et 3 permettront de comprendre la dynamique sous-jacente sur le terrain et, ce faisant, de mieux évaluer les risques éventuels liés aux réalités politiques, sociales, culturelles et institutionnelles, aux structures et aux capacités bureaucratiques et aux normes et groupes informels existants.

La décision finale quant à ce qu'il convient de passer en priorité sera à la fois technique et politique et nécessitera un débat entre les investisseurs, les bénéficiaires et d'autres parties prenantes. Des outils tels que l'arbre des solutions ou le diagramme en arête de poisson peuvent aider à visualiser la théorie du changement et le plan d'action convenu.

Des débats aideront aussi à façonner une image précise des «entrepreneurs» possibles: parties prenantes prêtes à participer à une coalition qui investiront du temps, de l'énergie, de la réputation et des ressources dans la direction et la mise en œuvre des interventions convenues.

Le produit de la dernière phase de l'analyse devra être un accord sur la théorie du changement, les actions recommandées et la création d'une coalition pour le changement.

Il est important de noter que les quatre phases de l'analyse forment une boucle. Il sera nécessaire de revoir en permanence les hypothèses de départ et d'examiner les résultats à mesure de l'évolution des circonstances. L'analyse de la gouvernance devrait pouvoir répondre aux changements politiques dynamiques. Les résultats des analyses doivent être réévalués et testés à mesure que changent les paysages politiques. Des processus itératifs permettant l'apprentissage et le réexamen permanents des questions de gouvernance (ou leur recadrage plus précis) constituent le meilleur moyen d'obtenir un impact positif à long terme.

© FAO/Azizyar

IV Enseignements tirés du travail sur la gouvernance de la FAO

Ce dernier chapitre présente quelques enseignements tirés du travail de l'Organisation sur la gouvernance susceptible d'être utiles à l'application de l'analyse de la gouvernance aux niveaux national, régional et mondial.

1. Tenir compte de la gouvernance contribue à augmenter l'impact de l'action de la FAO

Des changements notables des politiques publiques sont souvent nécessaires pour déclencher le changement transformationnel. Ceci est notamment vrai lorsque les agences gouvernementales sont structurées pour traiter des problèmes du passé, mais manquent des capacités, de la culture, du mandat et des ressources requis pour répondre efficacement aux exigences du monde contemporain. Les défis complexes actuels requièrent que les institutions formulent et mettent en œuvre des politiques publiques capables de réagir avec agilité aux problèmes émergents. Dans de nombreux cas, les solutions à long terme nécessitent d'agir sur le front de l'élaboration des politiques publiques, à la fois en termes de substance et de processus. Si le gouvernement n'est pas prêt ou capable de s'attaquer aux causes d'un problème en rapport avec l'alimentation et l'agriculture (p. ex. inégalité d'accès aux ressources, pressions de grosses exploitations agricoles influentes politiquement ou mesures incitatives dysfonctionnelles telles que subventions à l'agriculture irriguée ou à l'utilisation d'énergie), des remèdes comme le renforcement des organisations de producteurs, des mesures réglementaires ou d'autres mesures techniques ne pourront pas le résoudre.

Il est difficile d'imaginer la conformité dans une situation où les cadres et les mécanismes institutionnels et juridiques ne sont pas accompagnés de capacités adaptées de mise en œuvre et d'application. Les solutions doivent être inscrites dans le contexte institutionnel du pays. Les alliances entre les secteurs pertinents du gouvernement, les acteurs sociaux et les partenaires de développement peuvent apporter un appui crucial. Toute transformation majeure, telle que la mise en œuvre d'accords sur le changement climatique et d'initiatives en faveur de systèmes agricoles durables, requiert un consensus transsectoriel. Des activités individuelles soutenues par la FAO peuvent promouvoir des alliances et inciter au changement transformationnel, mais ne peuvent ni piloter le changement ni se substituer à l'élaboration des politiques nationales, à la définition d'ordres du jour et au soutien de l'investissement dans l'infrastructure institutionnelle.

Comprendre et gérer les questions de gouvernance peut renforcer l'impact de l'action de la FAO, par exemple en intervenant directement au niveau politique pour renforcer la participation et l'inclusion et créer un appui politique aux activités liées à l'alimentation et l'agriculture ou en éliminant les goulets d'étranglement qui empêchent la réussite de la mise en œuvre des projets et des programmes techniques. Notre expérience au niveau des pays indique que, lorsque les problèmes de gouvernance liés à l'alimentation et l'agriculture sont identifiés et bien compris, les impacts des programmes/projets ont des chances d'être renforcés.

2. La FAO peut faciliter les processus de négociation à la demande des gouvernements

Pour s'attaquer à la gouvernance, la FAO doit de plus en plus souvent jouer le rôle de facilitateur, de promoteur ou d'entrepreneur politique. Cela a par exemple été le cas lorsqu'elle a activement promu les objectifs Faim Zéro en Amérique latine et aux Caraïbes, des initiatives régionales en Afrique et en Asie et les programmes alimentaires et agricoles lancés par des organes régionaux tels que l'Union africaine, la Communauté d'États d'Amérique latine et des Caraïbes ou d'autres. Ce rôle semble légitime aux niveaux régional et international où la FAO, compte tenu de son mandat, constitue un participant essentiel de processus régionaux ou mondiaux tels que la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD). Au niveau des pays, les gouvernements lui demandent aussi de dépasser son rôle de conseiller technique classique lorsqu'ils cherchent des compromis équilibrés entre des objectifs de politiques en concurrence nécessaires à l'intervention de développement. Cela a été le cas dans de nombreux pays, où la FAO a promu activement une approche holistique de la sécurité alimentaire et de la nutrition, traité les liens eau-agriculture-énergie, facilité les approches territoriales de la réduction de la pauvreté et, plus récemment, joué un rôle actif dans la transformation des systèmes alimentaires. La confiance acquise au fil du temps avec les pays du monde entier permet à la FAO de jouer ce rôle d'appui.

3. L'économie politique sous-tend de nombreux problèmes de développement

Traiter les questions de gouvernance en rapport avec l'alimentation et l'agriculture au niveau des pays requiert aussi souvent de résoudre un problème d'économie politique. L'expérience de la FAO confirme ce qui est déjà largement connu: en dépit de leur bénéficie potentiel pour de nombreuses personnes, la quasi-totalité des interventions dans les processus sociétaux finiront par des gagnants et des perdants. L'impact du travail technique peut être considérablement renforcé si l'on fait l'effort de comprendre et de gérer cette dynamique, telle qu'un conflit d'intérêts entre parties prenantes ou une pression indue de la part de certains groupes d'intérêt. La gestion des relations de pouvoir derrière les structures formelles et les institutions est essentielle pour l'efficacité du développement. En outre, une approche politiquement éclairée de l'assistance technique signifie passer de modèles de développement fondés sur des normes et des bonnes pratiques à une réflexion sur les multiples voies permettant d'atteindre les résultats désirés sur la base des réalités contextuelles. La FAO est en mesure d'aider ses partenaires nationaux et régionaux à analyser la dynamique politique et les relations qui façonnent les changements des politiques et d'utiliser ces connaissances pour éclairer leur prise de décision. L'Organisation peut faciliter des alliances visant à soutenir le développement et cibler des solutions à des problèmes de gouvernance spécifiques. Elle peut également participer à des processus pour comprendre quelles règles et réglementations institutionnelles informelles il convient de faire évoluer afin d'améliorer les résultats. La FAO peut même suggérer ce qui apparaît comme une seconde meilleure solution technique quand l'approche apparemment meilleure n'est pas viable compte tenu de la situation politique d'un pays.

4. Une analyse systématique de la gouvernance est essentielle

Très souvent, il faut procéder à une analyse systématique pour faire apparaître les problèmes sous-jacents et aborder les problèmes clés sous différents angles. Celle-ci est également utile pour personnaliser une intervention donnée afin d'en augmenter l'efficacité. Les lacunes en termes de communication et de coordination constituent fréquemment des domaines à améliorer. Dans de nombreux pays, la déconnexion entre

mesures locales et nationales affaiblit la mise en œuvre des politiques et des stratégies nationales aux échelons inférieurs. Les mécanismes de coordination transsectoriels sont souvent inefficaces. Une analyse rigoureuse de la gouvernance peut éclairer les points forts, les points faibles et les intérêts des diverses parties prenantes et révéler les causes d'une communication et d'une coordination laissant à désirer. Ces informations sont essentielles pour inciter les acteurs à trouver la solution la plus réaliste à un problème.

Si importants soient-ils, les cadres de politiques et juridiques ne suffisent pas. Ils s'avéreront inefficaces si des problèmes d'économie politique sous-jacents, tels que la détention d'un énorme pouvoir politique par des propriétaires fonciers et des entrepreneurs agricoles, ne sont pas identifiés et pris en compte dans le processus de mise en œuvre. Le changement transformationnel requiert du temps pour adapter progressivement les mécanismes institutionnels aux problèmes techniques tout en demeurant en cohérence avec les réalités politiques.

5. Il existe plusieurs façons de traiter les problèmes de gouvernance

Les problèmes de gouvernance sont aussi complexes et variés que les pays où ils existent et les gens qu'ils contraignent. Par conséquent, il est impossible de les traiter à l'aide d'approches linéaires prédéfinies. Comme discuté au chapitre I ci-dessus, les approches normatives définies par le programme de bonne gouvernance ont échoué. L'exportation pure et simple de modèles de gouvernance de lieux où ils avaient réussi à d'autres où existait un besoin s'est avérée une stratégie inefficace. Le contexte d'un pays exerce un effet unique et direct sur le programme des politiques national, les choix programmatiques et leur potentiel de réussite. Les actions prioritaires peuvent s'éloigner considérablement des attentes originelles lorsque les analyses de la gouvernance et de l'économie politique font apparaître un point de vue nouveau et fournissent des informations permettant une prise de décision plus réaliste. Dans le cas de la gestion des ressources naturelles, par exemple, l'élaboration d'un mécanisme institutionnel novateur où une approche itérative à long terme – quelle qu'en soit la durée – constituerait néanmoins l'unique moyen réaliste de s'attaquer au problème pourrait être la solution. Dans certains cas, les parties prenantes qui résistent au changement pourront être convaincues par des consultations et des ajustements de l'intervention. Dans d'autres, les solutions pourront inclure un ensemble de mesures relatives aux capacités, à la collaboration, à la diffusion des informations et à la communication. La diversité des interventions rend mal avisé de fonder la prise de décision sur un cadre de gouvernance ciblé purement sur des directives, des normes ou des normes de référence. Les voies menant aux solutions sont nombreuses.

6. Le changement transformationnel requiert des processus d'apprentissage itératifs, du temps et des ressources

Il n'existe pas de moyen rapide et facile d'identifier et de traiter les défis posés par la gouvernance. Le changement transformationnel est politique de façon inhérente et requiert en général un processus lent et difficile. De nombreuses parties prenantes ont des enjeux élevés dans le *statu quo* et, du fait des déséquilibres de pouvoir, leurs intérêts spécifiques déforment souvent les résultats. Les attentes doivent s'ancrer dans la réalité. Les choix doivent être pragmatiques et fondés sur la compréhension des risques et des contraintes. Les processus d'apprentissage itératifs permettent d'aboutir à des stratégies d'intervention plus éclairées et à des solutions à long terme durables. D'une manière générale, la FAO a obtenu de meilleurs résultats lorsque ses programmes couvraient plusieurs cycles de projet consécutifs, bâtis sur l'expérience et les réalisations de projets antérieurs et confirmant que le changement institutionnel durable nécessite du temps, l'établissement de relations, de la confiance et de l'énergie.

© FAO/Alessandra Benedetti

Conclusion

Le présent document souligne l'importance de la gouvernance qui, de par sa capacité multidimensionnelle d'action collective efficace et inclusive, permet de contribuer à la réalisation d'un changement dans nos modes de production, de transformation, de distribution et d'élimination des denrées alimentaires et agricoles, qui soit en phase avec les principes d'une bonne gestion à l'échelle planétaire. Chacune de ces activités s'accompagne à la fois d'effets volontaires et involontaires, d'un point de vue social, économique et environnemental, sur les écosystèmes humains et naturels de plus grande envergure. La transformation à laquelle nous aspirons doit tenir compte des interactions et des arbitrages, tout en étant juste et inclusive.

Ce document s'appuie sur les connaissances issues de la littérature technique et de la vaste expérience de la FAO pour rappeler la densité des discussions théoriques et politiques des dernières décennies autour du concept de «gouvernance». La controverse qui en découle n'est pas de nature théorique. Les questions de gouvernance sont pertinentes pour la réalisation du développement durable dans toutes ses dimensions, à savoir l'éradication de la pauvreté et de la malnutrition, la protection des ressources naturelles de la planète et des écosystèmes qui soutiennent la vie, et la réduction des inégalités entre les pays et en leur sein. Les débats relatifs aux questions de gouvernance en rapport avec l'alimentation et l'agriculture conditionnent la vision de l'Organisation quant à son rôle, son action et son approche. Au fil des années, la FAO a compris qu'il était impossible d'élaborer et de mettre en place des mesures et des programmes efficaces sans tenir compte, d'une part, de la façon dont les institutions et les capacités mondiales, nationales ou locales peuvent à la fois faciliter et entraver les activités des acteurs des systèmes agroalimentaires et, d'autre part, de la mesure dans laquelle lesdites activités se répercutent sur la vie et les moyens d'existence des populations.

Dans de nombreux contextes nationaux, les goulets d'étranglement en matière de *gouvernanc*e sont responsables de l'écart existant entre les attentes politiques et les résultats sur le terrain.

Les politiques et la gouvernance sont fortement interdépendantes car elles visent toutes deux à aborder des problèmes importants qui touchent un grand nombre de personnes. Dans le meilleur des cas, elles sont guidées par des éléments factuels et scientifiques, mais elles subissent également l'influence de certains intérêts, de la concurrence et des conflits.

Néanmoins, l'action politique et la gouvernance diffèrent aussi l'une de l'autre. Les politiques, par essence, se basent sur la poursuite d'un objectif spécifique et sur la définition des mesures permettant de l'atteindre. Il s'agit d'établir des priorités et

d'effectuer des choix en matière de moyens et d'instruments afin de réaliser les objectifs sélectionnés. La gouvernance, quant à elle, consiste à mobiliser et à rassembler la volonté collective au service de la réalisation de certains objectifs politiques, ainsi qu'à fournir les moyens, les instruments et les ressources, y compris le capital humain et financier, les technologies, l'organisation, les procédures et tout autre moyen nécessaire au soutien de la mise en œuvre efficace des choix politiques en question. La gouvernance se définit comme un ensemble de règles, d'organisations et de processus par l'intermédiaire desquels les engagements politiques sont pris de manière légitime. Elle permet également de faciliter la mise en place, le suivi, l'entrée en vigueur et l'amendement des décisions politiques et des mesures y afférentes.

Les politiques sont le produit et le résultat de divers processus de gouvernance. Ces processus comprennent la formation de coalitions, l'arbitrage entre différents intérêts, la modification ou le maintien des règles régissant la prise de décisions, l'identification de pistes et de moyens d'action, ou la mise en échec de certains choix politiques, en limitant les moyens à disposition, en créant des capacités ou en s'abstenant de le faire, en appliquant certaines décisions ou non, en désignant des fonctionnaires favorables ou défavorables aux politiques en question, en garantissant le droit de parole et de vote ou en discriminant certains acteurs et groupes.

Le Cadre stratégique 2022-2031 de la FAO reconnaît que les processus de transformation des systèmes agroalimentaires «*reposent sur le renforcement, la transparence et la responsabilité des institutions et de la gouvernance*» comme déclencheurs prioritaires (C2021/7, para. 30).[23]

La FAO est la seule organisation intergouvernementale dont la mission est de renforcer les systèmes alimentaires et agricoles mondiaux à l'échelle planétaire, régionale et nationale. À ce titre, elle reçoit de ses Membres le mandat spécifique de consolider les capacités en vue d'une action collective plus efficace aux niveaux mondial, régional et national. Pour ce faire, la FAO doit traiter de nombreuses questions de gouvernance complexes et à multiples facettes, liées à ses ambitions en matière d'élimination de la faim et de la malnutrition sous toutes ses formes, d'éradication de la pauvreté et de contribution en faveur de la croissance durable de l'économie mondiale.

L'Organisation a un rôle crucial à jouer pour soutenir ses Membres dans leurs efforts visant à gérer les processus de gouvernance et à relever les défis que suppose la transformation de leurs systèmes agroalimentaires. Les mesures qu'ils peuvent être amenés à proposer, tout comme les problèmes qu'ils s'efforcent de résoudre sont multiples. Les principaux instruments auxquels les Membres ont recours consistent, entre autres, à faciliter la concertation politique et la constitution de coalitions d'acteurs afin d'obtenir des résultats durables et inclusifs sur le long terme, mais aussi à mettre à disposition des données et des informations en tant que biens publics mondiaux, à fournir un appui aux politiques et une assistance technique fondés sur des données probantes et scientifiques, et à mobiliser des fonds, des moyens de financement et des investissements.

Le personnel de la FAO et les praticiens de l'alimentation et de l'agriculture ont besoin d'adopter des approches pratiques et réalistes de l'appui aux politiques et de l'assistance technique qui soient à la fois adaptées à la situation et aux problèmes prioritaires d'un pays donné, et appropriées pour atteindre les résultats souhaités.

[23] https://www.fao.org/3/ne577fr/ne577fr.pdf

Bien qu'étant nécessaires et utiles, les faits scientifiques et les données ne sont pas suffisants en soi pour faire bouger les processus politiques. En effet, malgré des avancées importantes au cours des dernières décennies, trop de pays et de populations se voient encore exclus des avantages découlant de changements techniques progressifs. Par ailleurs, les personnes souffrant d'exclusion sont le plus souvent beaucoup plus pauvres et plus défavorisées sur le plan social, la plupart d'entre elles vivant dans les zones rurales. Il est donc primordial de se concentrer sur la gouvernance pour pouvoir déterminer non seulement quelles stratégies et mesures seront mises en place sur le terrain et comment, mais aussi qui sera affecté, dans quelle mesure, et par quels moyens d'influence. Le présent document fournit les premières preuves selon lesquelles il peut s'avérer efficace d'analyser la gouvernance, notamment les institutions et l'économie politique axées sur les problèmes prioritaires, si l'on veut contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition, réduire la pauvreté et favoriser une gestion durable des ressources naturelles, dans le cadre d'efforts de plus grande ampleur déployés en vue de la réalisation des ODD. L'analyse systématique de la gouvernance peut fournir une évaluation honnête du potentiel de changement, ainsi que des obstacles à sa réalisation, pour un pays ou un territoire donné. Elle peut également indiquer des points d'entrée stratégiques et contribuer à évaluer des coalitions alternatives entre divers acteurs en vue de faire progresser la transformation.

L'approche de la gouvernance proposée se veut pragmatique, souple et évolutive. Ce cadre d'analyse de la gouvernance reconnaît l'existence d'énormes différences entre les différents pays et territoires en termes de structures, de capacités, d'économie et de stades de développement. Il indique clairement qu'une réponse techniquement viable, mais aussi réaliste et politiquement faisable, aux problèmes alimentaires et agricoles doit être élaborée à la demande des gouvernements hôtes entre les mains desquels repose le dernier mot en matière de choix stratégiques et de mise en œuvre, et en partenariat avec eux. Cette approche considère que la gouvernance doit être au service de la résolution de problèmes et constituer un processus itératif d'apprentissage collectif, tout en étant prospective, pratique et tournée vers le développement de coalitions entre divers acteurs à la recherche de solutions qu'il sera possible de mettre en œuvre. Elle s'efforce de comprendre à la fois les règles du jeu (des politiques), que l'on peut décrire objectivement, et la dynamique de l'économie politique qui influe sur la conception de ces règles et la façon dont les parties prenantes jouent le jeu.

L'expérience de nombreux pays montre qu'il est plus probable que des solutions efficaces se dégagent lorsque diverses parties prenantes s'accordent sur une compréhension commune d'un problème clé, s'engagent à l'analyser et à en tirer des enseignements ensemble, et contribuent activement à la mise au point des solutions les plus appropriées et les plus susceptibles de fonctionner, tout en respectant les valeurs sociétales et les besoins prioritaires. Il est donc essentiel que les acteurs nationaux et locaux (ainsi que régionaux le cas échéant) participent de manière précoce aux processus de gouvernance et s'y engagent activement.

Un appel à la prudence, basé sur l'expérience acquise, peut être utile. La recherche de la perfection dans les processus de gouvernance conduit trop souvent à l'échec. S'il convient que la participation soit large et transparente, la prudence est également de mise afin de garantir l'efficacité et l'efficience du processus décisionnel. Un agenda bloqué et surchargé a peu de chances de déboucher sur des progrès et d'être au service du bien commun. C'est pour cette raison que le cadre présenté ici insiste fortement sur l'établissement au préalable d'un consensus communautaire sur la question fondamentale (rarement au pluriel) à aborder ou à laquelle accorder la priorité. De la même manière, la participation doit et devrait être structurée de telle sorte qu'elle tienne compte des relations de pouvoir inégales existant entre les acteurs concernés, et y apporte des réponses de façon constructive. Enfin, la gouvernance est compliquée par nature. La négociation et la recherche de compromis lui sont inhérentes, et par conséquent, les solutions qui fonctionnent manquent souvent de l'élégance esthétique et de l'attrait que l'on retrouve dans les formules mathématiques.

Le présent document a décrit un cadre pratique en quatre phases pour la définition et l'intégration de l'analyse de la gouvernance dans la formulation et la mise en œuvre d'interventions aux niveaux national, régional et mondial. Il a mis en lumière un certain nombre de problèmes qui se posent lors de l'appui à l'analyse de la gouvernance concernant la transformation des systèmes agroalimentaires.

Le recours accru à l'analyse de la gouvernance dans le travail de la FAO devrait stimuler une nouvelle prise de conscience et l'élaboration d'outils pour compléter des solutions purement techniques par des approches stratégiques fondées sur une compréhension solide des réalités pratiques et politiques du terrain. Avec son accent sur l'apprentissage et l'adaptation permanents, l'analyse de la gouvernance permettra à la FAO d'améliorer de façon significative l'efficacité de l'appui aux politiques et de l'assistance technique qu'elle dispense à ses Membres. L'objectif est de leur permettre de tracer leur propre voie vers le développement durable, une voie qui reflète leurs valeurs et leurs priorités nationales et qui, conformément à l'ambition générale du Programme 2030, ne laisse personne pour compte.

Sur la base d'informations issues des activités antérieures de la FAO en matière de politiques et de gouvernance et compte tenu des éléments exposés dans le présent document, il est conseillé d'adopter les mesures suivantes:

- Intégrer systématiquement l'analyse de la gouvernance et l'action liée à cette dernière dans la formulation et la mise en œuvre des interventions aux niveaux national, régional et mondial afin de renforcer les capacités des Membres de la FAO, de leurs citoyens et de leurs partenaires de développement en faveur de l'action collective visant à résoudre des problèmes importants et d'une grande complexité, tels que l'insécurité alimentaire, la malnutrition, la pauvreté, le changement climatique, ou encore l'insécurité des régimes fonciers applicables aux forêts, aux pêches, à l'eau ou à la terre.

- Investir dans le renforcement des capacités des pouvoirs publics et de leurs partenaires à analyser la gouvernance et à la réformer en construisant des institutions et un capital humain plus inclusifs, plus compétents et plus résilients.
- Renforcer l'interface science-politiques à tous les niveaux en favorisant l'intégration d'éléments factuels, de données et d'informations, et en encourageant la diffusion de connaissances dans tous les secteurs afin de rendre l'analyse, la prise de décisions et l'action plus participatives, plus éclairées et plus intégrées.
- Investir dans la documentation des expériences et des enseignements clés tirés de l'action de la gouvernance pour mieux comprendre comment et dans quelle mesure les différentes interventions ont fonctionné ou pas, pour expliquer les différences de résultats en termes d'efficacité, et pour pouvoir tirer profit des innovations.
- Identifier des moyens de consolider les dispositions de gouvernance dans le but de permettre et de soutenir une meilleure coordination, ainsi que le renforcement des partenariats, en faveur de l'amélioration de la résilience et de la protection des valeurs et intérêts sociétaux fondamentaux.
- Consolider les liens entre les processus et les mécanismes aux niveaux international et national, et
- Poursuivre une réflexion ouverte sur, entre autres, les innovations en matière de gouvernance dans le contexte de la transformation des systèmes agroalimentaires afin de s'attaquer aux inégalités structurelles entre les pays et en leur sein, et améliorer l'environnement propice favorisé par la gouvernance mondiale des systèmes agroalimentaires.

L'intégration à tous les niveaux d'une analyse ordonnée de la gouvernance dans le travail de la FAO peut fournir des connaissances et des outils pratiques à même d'appuyer les efforts déployés par les Membres et les partenaires de développement pour éradiquer la faim, réduire la pauvreté et obtenir des systèmes alimentaires durables, résilients et inclusifs.

En tant que principale institution multilatérale chargée de la gouvernance des systèmes agroalimentaires, la FAO est apte à être la plus grande interface science-politiques-populations au monde à l'appui de la transformation des systèmes agroalimentaires. Elle peut y parvenir en améliorant la transparence entre les pouvoirs publics et le secteur privé, en fournissant grâce à ses fonctions essentielles une variété de biens publics cruciaux aux échelles mondiale, régionale et nationale, et en consolidant le partage d'informations et la collaboration entre les systèmes alimentaire, agricole, sanitaire, environnemental, climatique, économique et social, et entre l'ensemble des acteurs.

© FAO/Roberto Faidutti

Bibliographie

Acemoglu, D. et Robinson, J. 2010. The role of institutions in growth and development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2): 1-33.

Anderson, M.D. 2008. Rights-based food systems and the goal of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, 25(4): 593-608.

Andrews, M. 2013. *The limits of institutional reforms in development*. New York, É.-U., Cambridge University Press.

Andrews, M., Pritchett, L. et Woolcock, M. 2012. *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA*). Document de travail du CGD Working n° 299. Washington, DC, Center for Global Development.

Andrews, M., Pritchett, L. et Woolcock, M. 2017. *Building state capability: evidence, analysis, action* [en ligne]. Oxford, R.-U., Oxford University Press. https://library.oapen.org/bitstream/id/bb540dab-9bbb-45ea-8ef1-4843b24dd432/624551.pdf

Assemblée générale des Nations unies (AGNU). 2005. *Document final du Sommet mondial de 2005 A/60/L/1* [en ligne]. [Cité le 10 novembre 2020]. https://undocs.org/fr/A/60/L.1

Atkinson, M. M. et Fulton, M. 2017. The political economy of good governance [en ligne]. Document présenté à la «Conférence ICPP3», Singapour, 28-30 juin 2017. https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5950c75bc914b.pdf

Balié, J., éd. 2009. *Enhancing food security and nutrition policy assistance: lessons from experience* [en ligne]. Rome, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). [Cité le 11 novembre 2019]. http://www.fao.org/3/i0925e/i0925e00.htm

Bang, H. et Esmark, A. 2009. Good governance in network society: reconfiguring the political from politics to policy. *Administrative Theory et Praxis*, 31(1): 7-37.

Banks, G. 2015. *Institutions to promote pro-productivity policies: logic and lessons*. Documents de travail sur la productivité de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), janvier 2015. Paris, OCDE.

Banque mondiale. 1989, *From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa: a long-term perspective study.* Washington, DC, Banque mondiale.

Banque mondial. 1994. *Governance: the World Bank's experience* [en ligne]. [Cité le 20 octobre 2020]. http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience

Banque mondiale. 2007. *World Development Report: agriculture for development*. Washington, DC.

Banque mondiale. 2008. *The political economy of policy reform: issues and implications for policy dialogue and development operations*. Social Development Department. Washington, DC.

Banque mondiale. Worldwide Governance Indicators (en ligne). [Cité le 12 décembre 2020]. https://info.worldbank.org/governance/wgi/

Banque mondiale. 2017. *World Development Report: governance and the law*. Washington, DC.

Bates, R.H. 1987. *Essays on the political economy of rural Africa*. Berkley, É.-U., University of California Press.

Bates, R.H. 1999. Institutions and economic performance. Document préparé pour présentation à la «Conférence du FMI sur les réformes de seconde génération», [en ligne]. Harvard University, 22 septembre 1999. [Cité le 12 décembre 2021]. https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/bates.htm

Bates, R.H et Block, S. 2009. *Political economy of agricultural trade interventions in Africa*. Document de travail sur les distorsions agricoles n° 87. Washington, DC, Banque mondiale.

Beddington, J. 2010. Food security: contributions from science to a new and greener revolution. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 365(1537): 61–71.

Bell, C. 2015. *What we talk about when we talk about political settlements. Towards inclusive and open political settlements in an era of disillusionment*. PSRP Paper 1. Septembre 2015. Édimbourg, R.-U., Université d'Édimbourg.

Béné, C. et Neiland, A.E. 2006. *From participation to governance: a critical review of the concepts of governance, co-management and participation, and their implementation in small-scale inland fisheries in developing countries*. Penang, Malaisie, WorldFish Center.

Benz, A. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen* (Élaboration des politiques dans les systèmes multiniveaux). Wiesbaden, Allemagne, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Benz, A. et Zimmer, C. 2008. The EU's competencies: the 'vertical' perspective on the multi-level system. *Living Reviews in European Governance,* 3(3) [en ligne]. [Cité le 1er mars 2018]. The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. europeangovernance-livingreviews.org

Birner, R., Gupta, S. et Sharma, N. 2011. *The political economy of agricultural policy reform in India: fertilizers and electricity for irrigation.* Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Blaikie, P. 2006. Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development*, 34(11): 1942-1957.

Boone, C. 2003. *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*. Études de politiques comparées de Cambridge. Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

Booth, D., Harris, D. et Wild, L. 2016. *From political economy analysis to doing development differently: a learning experience*. Londres, Overseas Development Institute (ODI).

Booth, D., éd. 2015. *Developmental regimes in Africa: initiating and sustaining developmental regimes in Africa – synthesis report*. Londres, Overseas Development Institute (ODI).

Booth, D. 2014. *Agricultural policy choice: interests, ideas and the scope for reform.* Document de travail de l'IIED. Londres, International Institute for Environment and Development.

Booth, D. et Cammack, D. 2013. *Governance for development in Africa: solving collective action problems*. Londres, Zed Books.

Booth, D. et Unsworth, S. 2014. *Politically smart, locally-led development*. Londres, ODI.

Brautigam, D. 1991. *Governance and economy: a review* [en ligne]. Documents de travail sur les recherches en politiques. Washington, DC, Banque mondiale. https://documents1.worldbank.org/curated/en/640541468766189657/pdf/multi0page.pdf

Brouwer, H. et Brouwers, J. 2017. *The MSP tool guide: sixty tools to facilitate multi-stakeholder partnerships. Companion to the MSP guide*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI.

Brouwer, H. et Woodhill, J., avec Hemmati, M., Verhoosel, K. et van Vugt, S. 2015. *The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI et Rugby, R.-U., Practical Action Publishing. 188 pp. https://edepot.wur.nl/358948

Bruce, V. et Tolentino, J. 2010. *From analysis to implementation: the practice of political economy approaches to economic reform*. Document occasionnel n° 3. Washington, DC, The Asia Foundation.

Carstensen, P. 2008. *Buyer power, competition policy and antitrust: the competitive effects of discrimination among suppliers*. Dans: Antitrust Bulletin Vol. 53, 271.

Chhotray, V. et Stoker, G. 2008. *Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach*. New York, É.-U., Palgrave Macmillan.

Commission de Venise, 2011. *Bilan sur les notions de «bonne gouvernance» et de «bonne administration»*. Étude n° 470/2008. Strasbourg, 9 mars 2011.

Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (UNESCAP). 2009. What is good governance? [en ligne]. [Cité le 20 décembre 2020]. https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#

Comimssion européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). 2011. *Bilan sur les notions de «bonne gouvernance» et «bonne administration»* [en ligne]. CDL (2011)006*, étude n° 470/2008. Strasbourg, France, Conseil de l'Europe. 30 p. [Cité le 21 Décembre 2020]. https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-f

Commission sur la gouvernance mondiale. 1995. Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on Global Governance. Oxford, R.-U. Oxford University Press. p. 432. [Cité le 18 décembre 2020]. https://www.ibs.it/our-global-neighbourhood-report-of-libro-inglese-commission-on-global-governance/e/9780198279976

Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). 2012. *Global strategic framework for food security and nutrition (GSF).* Rome, FAO.

Comité de l'agriculture, FAO. 2014. *Gouvernance des ressources en eau à l'appui de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, Comité de l'agriculture, 24e session* (COAG/2014/6) http://www.fao.org/3/mk967f/mk967f.pdf

Cotula, L. 2002. *Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor – The Experience of FAO and of Other Key Organizations from a Sustainable Livelihoods Perspective.* FAO. Programme d'appui aux moyens de subsistance (LSP). août 2002. Rome.

Czech, S. 2016. The political economy of institutions: power and interests. *Proceedings of the Latvian Academy of Sciences: Section A, Humanities and Social Sciences*, 70:5-14. [Cité le 26 octobre 2020]. https://www.researchgate.net/publication/313038337_The_Political_Economy_of_Institutions_Power_and_Interests

Dasgupta, S. et Roy, I. 2011. *Good agricultural governance. A resource guide focused on smallholder crop production.* Rome, FAO. http://www.fao.org/3/a-ba0113e.pdf

De Janvry, A. et Sadoulet, E. 2007. Toward a territorial approach to rural development. *The Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, 4:66-98 [en ligne]. [Cité le 12 septembre 2019]. https://www.researchgate.net/publication/5021692_Toward_a_territorial_approach_to_rural_development

De Schutter, O. 2010. *Addressing concentration in food supply chains. The role of competition law in tackling the abuse of buyer power.* Note de briefing, 3 décembre 2010.

De Schutter, O. 2017. The political economy of food systems reform. *European Review of Agricultural Economics*, 44(4):705-731.

De Soysa, I. et Jütting, J. 2007. Informal institutions and development: how they matter and what makes them change. 29-43 [en ligne]. [Cité le 5 janvier 2021]. https://www.researchgate.net/publication/285368098_Informal_institutions_and_development_How_they_matter_and_what_makes_them_change

Department for International Development (DfID). 2004. *Public information note: drivers of change* [en ligne]. Londres. http://www.gsdrc.org/docs/open/doc59.pdf

DfID. 2007b. *How to note: Country governance analysis (CGA).* DfID, Londres.

DfID. 2009. *How to note: Political economy analysis.* DfID, Londres.

DfID. 2012. *How to note: Results in fragile and conflict-affected states and situations.* DfID, Londres.

Di John, J. et Putzel, J. 2009. *Political settlements: issues paper.* Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department. Birmingham, R.-U., University of Birmingham.

Dressel, B. et Dinnen, S. 2014. *Political Settlements. Old wine in new bottles?* Document d'orientation 9. Février 2014, Development Policy Centre, Crawford School of Public Policy ANU College of Asia et the Pacific at the Australian National University, Canberra, Australie.

Duncan, A. et Williams, G. 2010. Making development assistance more effective by using political-economy analysis: what has been done and what have we learned? Document présenté lors de l'atelier organisé par le Carnegie Endowment for International Peace/ USAID/DAI intitulé «Advancing integration of the political and the economic in development assistance: sharing UK and US experiences» (Intégration du politique et de l'économique dans l'aide au développement: expériences du R.-U. et des É.-U.). Juin 2010. Washington, DC.

Effective States and Inclusive Development (ESID). 2015. *Making political analysis useful: Adjusting and scaling.* Document de briefing de l'ESID n° 12. Manchester, R.-U., Université de Manchester.

Eisenhardt, K.M. 1989. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review,* 14(1): 57–74.

Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. 2010. *Cadre global d'action mis à jour.* Rome, FAO.

Evans, P. 2004. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4): 30-52.

Franz, T. 2018. Power balances, transnational elites, and local economic governance: the political economy of development in Medellin. *Local Economy*, 33 (I): 85-109.

Foresti, M., O'Neil, T. et Wild, L. 2013. *Making sense of the politics of delivery: our findings so far.* Londres, Overseas Development Institute (ODI).

FAO. 1996. *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale* [en ligne]. Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996. Rome. [Cité le 10 décembre 2020]. http://www.fao.org/3/w3613f/w3613f00.htm

FAO. 1997a. *Réforme agraire. Colonisation et coopératives agricoles* [en ligne]. Rome. [Cité le 10 décembre 2020]. http://www.fao.org/3/W6728T/w6728t00.htm

FAO. 1997b. Rural development international workshop. Godollo, Hongrie, 9-15 avril 1996. http://www.fao.org/3/W4760E/w4760e00.htm

FAO. 1997c. Land tenure, governance and sustainable irrigation development. Dans: FAO. *Irrigation technology transfer in support of food security. Water Reports – 14. Proceedings of a subregional workshop. Harare, Zimbabwe.* Rome. http://www.fao.org/3/w7314e/w7314e0a.htm#TopOfPage

FAO. 2000. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture: enseignements des 50 dernières années*. Rome. https://www.fao.org/3/x4400f/x4400f.pdf

FAO. 2003a. *The ecosystem approach to fisheries. Issues terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook*. FAO Document technique sur les pêches n° 443. Rome. http://www.fao.org/3/y4773e/y4773e.pdf

FAO. 2003b. *Alimentation, agriculture et développement rural: problèmes actuels et émergents en matière d'analyse économique et de recherche de politique,* Rome. [en ligne]. http://www.fao.org/3/x9808f/x9808f00.htm

FAO. 2004. *The role of local institutions in reducing vulnerability to recurrent natural disasters and in sustainable livelihoods development. (*Études de cas sur l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Burkina Faso, le Honduras, l'Iran, le Mozambique, les Philippines, le Niger, le Vietnam). Rome [en ligne]. http://www.fao.org/3/ae190e/ae190e00.htm#Contents

FAO. 2005. *An approach to rural development: participatory and negotiated territorial development (PNTD).* Rome. http://www.fao.org/3/ak228e/ak228e.pdf

FAO. 2006. *Food Security.* Document d'orientation. Juin 2006. Version 2 [en ligne]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf

FAO. 2007a. *Livelihood support programme thematic briefs 2002-2007* [en ligne]. http://www.fao.org/3/aj033e/aj033e00.htm

FAO. 2007b. *Bonne gouvernance des régimes fonciers et de l'administration des terres. FAO Études sur les régimes foncières n°* 9. Rome https://www.fao.org/3/a1179f/a1179f00.pdf

FAO. 2007c. *La gouvernance mondiale à l'appui de la pêche artisanale. Politiques de soutien à l'appui de la gestion des ressources et des moyens d'existence.* Nouvelles orientations dans les pêches. Série de notes de synthèse sur les questions de développement. Rome. http://www.fao.org/3/a0992f/a0992f.pdf

FAO. 2009a. *Ecosystem approach to fisheries and aquaculture: implementing the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Publication du Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique 2009/11. http://www.fao.org/3/i0964e/i0964e.pdf

FAO. 2009b. *Global governance of food security* [en ligne]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Global_E.pdf

FAO. 2009c. *Nourrir le monde, éradiquer la faim*. Document d'information pour le Sommet alimentaire mondial sur la sécurité alimentaire, 16-19 novembre 2009, WSFS 2009/INF/2. Rome. https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Background_paper_Feeding_the_world.pdf

FAO. 2011a. *Good food security governance: the crucial premise to the twin track approach*. Document d'information pour l'«atelier de l'ESA», 5-7 décembre 2011. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other_documents/2011_good_food_security_gov/FoodSecurityGovernanceWorkshop_backgroundpaper.pdf

FAO, 2011b. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. Programme sur les forêts (PROFOR). Rome. http://www.fao.org/climatechange/27526-0cc61ecc084048c7a9425f64942df70a8.pdf

FAO. 2012a. *Strengthening effective forest governance monitoring practice: an approach for integrating forest related governance monitoring systems*. Rome. http://www.fao.org/3/me021e/me021e00.pdf

FAO. 2012b. *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux pêches, aux terres et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.* Rome. http://www.fao.org/3/i2801f/i2801f.pdf

FAO. 2013. *Cadre stratégique révisé* [en ligne]. Rome. https://www.fao.org/3/mg015f/mg015f.pdf

FAO. 2014. *Développer des chaînes de valeur alimentaires durables. Principes directeurs.* Rome http://www.fao.org/3/i3953f/i3953f.pdf

FAO. 2014a. *Constuire une vision commune pour une agriculture et une alimentation durables: principes et approches*. Rome. http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/fr/c/432323/

FAO. 2014b. *Contributing to the eradication of hunger, food insecurity and malnutrition: lessons from Bangladesh*. Document de travail de l'ESA. Rome. http://www.fao.org/3/i3868e/i3868e.pdf

FAO. 2014c. *Policy engagement and theory of change*. Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies II (MAFAP II). Rome. http://www.fao.org/3/i4244e/i4244e.pdf

FAO. 2014d. *Rapport du conseil de la FAO. Cent cinquantième session*. 1-5 décembre 2014, Rome. https://www.fao.org/3/mm477f/mm477f.pdf

FAO. 2016. *Global diagnostic on ground water governance* [en ligne]. Rome. http://www.fao.org/3/i5706e/i5706e.pdf

FAO. 2017a. *Governance of food and nutrition security: factors for viability and sustainability. Case studies from seven Latin American countries*. Santiago. http://www.fao.org/3/i7529e/i7529e.pdf

FAO. 2017b. *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results: political economy analysis*. Policy Guidance Note 8. Rome. http://www.fao.org/3/i7212e/i7212e.pdf

FAO. 2017c. *Legal pluralism, women's land rights and gender equality in Mozambique*. FAO Legal Papers, n° 104. Rome http://www.fao.org/3/i7825e/i7825e.pdf

FAO. 2017d. *Forest Tenure in Cambodia, Nepal and Viet Nam* [en ligne]. Bangkok. http://www.fao.org/3/a-i7667e.pdf

FAO. 2018a. *Transforming food and agriculture to achieve SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers*. Rome. http://www.fao.org/3/i9900en/i9900en.pdf

FAO. 2018b. *Social network analysis for territorial assessment and mapping of Food Security and Nutrition Systems (FSNS): a methodological approach*. Rome. http://www.fao.org/3/I8751EN/i8751en.pdf

FAO. 2019. *Le travail de la FAO relatif au droit à l'alimentation* [en ligne]. Rome. http://www.fao.org/3/ca6142fr/CA6142FR.pdf

FAO. 2020. *Conseil de la FAO. Cent soixante-cinquième session. 30 novembre–4 d*écembre *2020 – Nouvelle stratégie de la FAO relative à la mobilisation du secteur privé 2021-2025*. CL 165/4 Rév.1, Rome. http://www.fao.org/3/nd961fr/nd961fr.pdf

FAO. 2021a. Stratégie de al FAO relative à la mobilisation du secteur privé, 2021-2025. Rome. https://www.fao.org/3/cb3352fr/cb3352fr.pdf

FAO. 2021b. *Quarante-deuxième session du Conseil de la FAO. Cadre stratégique 2022-2031, C 2021/7* [en ligne]. Rome. http://www.fao.org/3/ne577fr/ne577fr.pdf

FAO/DfID, 2000a. *Inter-Agency Experiences and Lessons from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Sienne), 7-11 mars, document préparé par Alice Carloni et Vanda Altarelli.

FAO/DfID, 2000b. *Proceedings from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Sienne), 7-11 mars.

FAO/DfID, 2000c. *Sustainable Fisheries Livelihoods Programme (SLFP) in West Africa*, juillet.

FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS. 2020. *L'état de l'alimentation et de la sécurité alimentaire dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*. Rome. http://www.fao.org/3/ca9692fr/ca9692fr.pdf

FAO et Instituto de Estudios del Hambre (IEH). 2012. *A comparative study on institutional frameworks for food security and nutrition at national level*. Rome. 89 p.

FAO et Conseil mondial de l'eau. 2015. *Towards a water and food secure future: critical perspectives for policy-makers* [en ligne]. Rome. 76 p. http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf

Fritz, V., Levy, B. et Ort, R., éd. 2014. *Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience.* Washington DC, Banque mondiale.

Fritz, V., Kaiser, K. et Levy, B. 2009. *Problem-driven governance and political economy analysis: good practice framework*. Washington, DC, Banque mondiale.

Frey, K. 2008. Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 3 [en ligne]. http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf

Gebreyes, M. et Muller-Mahn, D. 2019. Cultural political economy of irrigation management in Northeastern Ethiopia: the case of the Kobo-Girana Valley development programme. *Water Alternatives*, 12(3): 836-852.

Gisselquist, R.M. 2012. *Good governance as a concept, and why this matters for development policy* [en ligne]. Documents de travail UNU-WIDER 2012/30. Tokyo, Université des Nations unies. [Octobre 2018]. https://collections.unu.edu/view/UNU:3878

Green, D. 2014. Why 'political economy analysis' has lost the plot, and we need to get back to power and politics. Dans: *oxfamblogs* [en ligne]. [Cité le 19 mai 2015]. https://oxfamapps.org/fp2p/why-political-economy-analysis-has-lost-the-plot-and-we-need-to-get-back-to-power-and-politics/

Grindle, M.S. 2001. In quest of the political: the political economy of development policy making. Dans: G. Meier et J. Stiglitz, J., éd. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Grindle, M.S. 2004. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525-548.

Grindle, M.S. 2007. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5):553-574.

Groupe d'experts de haut niveau. 2017. *Nutrition and food systems*. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Rome, FAO.

Groupe indépendant de scientifiques nommé par le Secrétaire-général (IGS), Rapport sur les objectifs de développement durable, 2019. New York, É.-U. https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_French.pdf

Gutierrez, E. 2011. *Introducing political settlements*. Document occasionnel de Christian Aid n° 4. Londres, Christian Aid.

Haggard, S. 2018. *Developmental States. (Cambridge Elements: Politics of development).* Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

Hall, P.A. 1997. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. Dans: Brown University, Watson Institute for International Studies. *Comparative politics*, p. 174-207. Document de conférence. Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243-1248**.**

Harris, J., Anderson, M., Clement, C. et Nisbett, N. 2019. The political economy of food. Dans: *IDS Bulletin Transforming Development Knowledge*, 50(2) [en ligne]. Brighton, R.-U., Institute for Development Studies. [Cité le 2 mars 2020]. https://bulletin.ids.ac.R.-U./index.php/idsbo/issue/view/239

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNCHR). 2000. Résolution 2000/64. *Le rôle d'une bonne gestion des affaires publiques dans la promotion des droits de l'homme*, 27 avril 2000, E/CN.4/RES/2000/64.

Hodgson, S. 2004. *Land and Water – the rights interface*. FAO, LSP WP 10, Sous-programme Accès aux ressources naturelles. Rome, FAO.

Hodgson, G. 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, *40*(1): 1-25.

Hospes, O. et Brons, A. 2016. *Food system governance: a systematic literature review*. Londres, Routledge.

Hout, W. et Robison, R. 2009. *Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis*. Dans: Governance and the Depoliticisation of Development (pp. 1-11). Chapitre: Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis. Londres. Routledge.

Howlett, M. et Ramesh, M. 2014. The two orders of governance failure: design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33: 317-327.

Hudson, D. et Leftwich, A. 2014. *From political economy to political analysis.* Development Research Programme Paper. Buckingham, R.-U., Université de Buckingham.

Hudson, B., Peckham, S. et Hunter, D.J. 2019. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programme help? Policy Design et Practice 2(3) 1-14. Février 2019.

Hufty, M. 2012. Investing in policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). Dans: U. Wiesmann et H. Hurni, éd. *Research for sustainable development: foundations, experiences and perspectives,* p. 403-424. Bern, Geographia Bernesiana.

Huppert, W., Svendsen, M. et Vermillion, D.L. 2001. *Governing maintenance provision in irrigation – a guide to institutionally viable maintenance strategies.* Eschborn, Allemagne, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GmBH.

Institute of Development Studies (IDS). 2019. *The political economy of food*. IDS Bulletin. Transforming Development Knowledge. Vol 50 (2). Juillet 2019.

Ingram, S. 2014. *Political Settlements: The history of an idea in policy and theory*. SSGM Document de réflexion du SSGM 2014/5. Australian National University.

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES FOOD). 2020. *COVID-19 and the crisis in food systems. Symptoms, causes and potential solutions*. Communiqué. Avril 2020.

Jütting, J., *et al.* éd. 2007. Informal institutions: How social norms help or hinder development, [en ligne]. Development Centre Studies, OCDE Publishing, Paris. [Cité le 5 janvier 2021]. https://doi.org/10.1787/9789264039070-en

Jones, C., Hesterly, W.S. et Borgatti, S.P. 1997. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.

Keefer, P. et Knack, S. 1997. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. *Economic Inquiry*, 35: 590-602.

Kelsall, T. 2014. *Authoritarianism, democracy, and development*. State of the Art Paper 3. Birmingham, R.-U., University of Birmingham Developmental Leadership Programme.

Kelsall, T. 2016. *Thinking and working with political settlements*. Briefing. Londres: Overseas Development Institute.

Kelsall, T. 2018a. Towards a universal political settlements concept: a response to Mushtaq Khan. *African Affairs*, 117(469): 656-669.

Kelsall, T. 2018b. *Thinking and working with political settlements. The case of Tanzania*. Documents de travail. Londres. Overseas Development Institute (ODI). 21 novembre 2018.

Kennedy, A. et Liljeblad, J., éd. 2016. *Food systems governance: challenges for justice, equality and human rights*. Londres, Routledge.

Khan, M. 1995. State failure in weak states: a critique of new institutionalist explanations. Dans: J. Harris, J. Hunter et C. Lewis, éd. *New institutional economics and Third World development*, p. 71-96. Londres, Routledge.

Khan, M. 2000. Rent-seeking as a process: inputs, rent outcomes and net effects. Dans: M. Khan et K.S. Jomo, éd. *Rents, rent-seeking and economic development*. Cambridge, Cambridge University Press.

Khan, M. 2010. *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions* [en ligne]. Londres. School of Oriental and African Studies, University of London. [Cité le 3 juillet 2018]. https://eprints.soas.ac.UK/9968/ (non publié).

Khan, M. 2012a. Governance and growth: history, ideology and methods of proof. Dans: A. Noman Botchwey, K., Stein, H. et Stiglitz, E. éd. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, p. 51-79. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Khan, M. 2012b. *Beyond good governance: an agenda for development governance* [en ligne]. https://eprints.soas.ac.R.-U./17302/1/Beyond%20Good%20Governance.pdf

Khan, M. 2012c. The political economy of inclusive growth. Dans: L. de Mello et M.A. Detz, éd. *Promoting inclusive growth: challenges and policies*, p. 15-54, Paris, OCDE.

Khan, M. 2012d. Governance and growth challenges for Africa. Dans: A. Noman, K. Botchwey, H. Stein et J. Stiglitz, éd. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, p. 114-139. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Khan, M. 2013. Political settlements and the design of technology policy. Dans: J. Stiglitz, J.Y. Lin, et E. Patel, éd. *The industrial policy revolution II. Africa in the 21st century*, p. 243-280. Londres, Palgrave.

Khan, M. 2013a. Bangladesh: economic growth in a vulnerable LAO [en ligne]. https://eprints.soas.ac.R.-U./11680/1/BD%20LAO.pdf

Khan, M. 2013b. Technology policies and learning with imperfect governance. Dans: J. Stiglitz et J.Y. Lin, éd. *The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology.* Londres, Palgrave. p. 79-115.

Khan, M. 2013c. Political settlements and the design of technology policy. Dans: J. Stiglitz, J.Y. Lin et E. Patel, éd. *The industrial policy revolution II: Africa in the twenty-first century,* p. 243-280. Londres, Palgrave.

Khan, M. 2018a. Débat. Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 117(469): 636-655.

Khan, M. 2018b. Débat: Power, pacts and political settlements: a reply to Tim Kelsall. *African Affairs,* 117(469): 670-694.

Klijn, E.H. et Koppenjan, J.M.F. 2000. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2): 135-158).

Kooiman, J. éd. 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. Londres, Sage Publications. https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/modern-governance/book204111

Lam, A. 1998. *Tacit knowledge, organizational learning and innovation: a societal perspective*. Document de travail du DRUID n° 908-22.

Lateef, K.S. 2016. Evolution of the World Bank's thinking on governance. Document d'information. Governance and the Law. [en ligne]. https://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf

Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E. et Smith, A. 2007. *Understanding governance: pathways to sustainability* [en ligne]. Brighton, R.-U., STEPS Centre, University of Sussex. [Cité le 3 mars 2020]. https://steps-centre.org/publication/understanding-governance-pathways-to-sustainability/

Leach, M., Nisbett, N., Cabral, L., Harris, J., Hossain, N. et Thompson, J. 2020. Food politics and development. World Development, Vol. 134, octobre 2020 [en ligne]. [Cité le 3 juin 2021). https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20301509

Leftwich, A. 2005. Politics in command: development studies and the rediscovery of social science. *New Political Economy*, 10(4).

Leftwich, A. et Sen, K. 2010. *Beyond institutions: Institutions and organisations in the politics and economics of poverty reduction – a thematic synthesis of research evidence*. IPPG Research Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth. Manchester, R.-U., Université de Manchester.

Levy-Faur, D. 2012. From 'big government' to 'big governance.' Dans: D. Levy-Faur, éd. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, R.-U., Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance

Loughhead, S. 2009. DfID's approach to governance: importance of accountability and transparency. Présentation à l'atelier «Governance and Transparency Fund Workshop», 24 février 2009.

March, J.G. et Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, É.-U., Free Press.

Marsh, R. 2003. *Working with local institutions to support sustainable livelihoods*. Division du développement rural. Rome. FAO.

Mascarinas, A.M., Baas, S., Köksalan, N., Amano, L., Nieves, P., Binoya, C., Foronda, V., Dalida, L., Carbonel, M., Dela Torre, E. et Torrente, E. 2013. *Mainstreaming disaster risk reduction into agriculture. A case study from Bicol Region, Philippines*. Collection Gestion de l'environnement et des ressources naturelles n° 20. Rome, FAO.

Mayntz, R. 1998. *New challenges to governance theory*. Documents de la chaire Jean Monnet, 50. Florence, European University Institute. Italie.

Mayntz, R. 2007. *The architecture of multi-level governance of economic sectors* [en ligne]. Das: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Document de réflexion 7/13. Cologne, Allemagne. https://pure.mpg.de/rest/items/item_1233365_8/component/file_1233363/content

McLoughlin, C. 2014. *Political economy analysis: topic guide*. Birmingham, R.-U., GSDRC – Université de Birmingham.

McKeon, N. 2011. *Global governance for world food security: a scorecard four years after the eruption of the "food crisis."* Berlin, Heinrich boll Stiftung.

Mejia Acosta, A. et Pettit, J. 2013. *Practice guide: a combined approach to political economy and power analysis* [en ligne]. Note de réflexion préparée pour la Coopération au développement suisse. IDS. Document en cours de réalisation. https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf

Mishra, P. K. et Dey, K. 2018. Governance of agricultural value chains: coordination, control and safeguarding. *Journal of Rural Studies*, 64: 135-147.

Mitnick, B.M. 2013. *Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators* [en ligne]. Pittsburgh, É.-U.. [Cité le 1er mars 2018]. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378

Nabli, M. K. et Nugent, J. 1989. The new institutional economics and its applicability to development. *World Development*, 17(9): 1333-1347.

Nations unies (ONU). 1994. *An Agenda for Development: report of the Secretary General, 6 Mai 1994, A/48/935, § 125*. New York. É.-U.

North, D.C. 1993. Prize Lecture. *Economic performance through time*. Cours à la mémoire d'Alfred Nobel [en ligne]. [Cité le 20 décembre 2020] https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture

North, D. 1981. *Structure and change in economic history*. New York, É.-U. W.W. Norton.

North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, É.-U. Cambridge University Press.

North, D. et Weingast, B.R. 1989. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, 49(4): 803-832**.**

North, D., Wallis, J., Webb, S. et Weingast, B.R. 2007. *Limited access orders in the developing world: a new approach to problems of development*. Banque mondiale. Recherche sur les politiques – Document de travail n° 4359. Washington, DC. Banque mondiale.

North, D.J., Wallis, J.J. et Weingast, B.R. 2009. The transition from limited to open access orders: the doorstep conditions. Dans: D.J. North, J.J. Wallis et B.R. Weingast. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, p. 148-189. Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

North, D. J., Wallis, J.J. et Weingast, B.R. 2012. Limited access orders. Dans: D.J. North, J.J. Wallis et B.R. Weingast. *In the shadow of violence: politics, economics and the problems of development*, p. 1-23. Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

Novellino, D. 1997c. *The relevance of social capital in theory and practice. The case of Palawan*. Division du développement rural – Document occasionnel, Rome, FAO.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2005. *Managing conflict of interest in the public sector*. A Toolkit. OCDE, 2005.

OCDE. 2009. *Framing paper on political settlements in peacebuilding and state building*. Room Document 3. Paris.

Ojha, H.R., Hall, A. et Sulaiman, R.V. 2013. *Adaptive collaborative approaches in natural resource governance: rethinking participation, learning and innovation*. Londres, Routledge.

Olsen, M. 1965. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, É.-U., Harvard University Press.

Organisation des Nations unies (ONU). 1994. *An Agenda for Development: report of the Secretary General, 6 Mai 1994, A/48/935, para. 125*. New York, É.-U.

ONU. 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition.* New York, É.-U., ONU. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-COVID-Impact-on-Food-Security.pdf

Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). 2009. Overcoming inequality: why governance matters. Education for All. Global Monitoring Report, Oxford, R.-U., Oxford University Press, p. 128

Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, É.-U., Cambridge University Press.

Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton, É.-U., Princeton University Press.

Ostrom, E. et Ahn, T.K. 2003. *The foundations of social capital*. Cheltenham, R.-U., Edward Elgar Publishing Limited.

Ostrom, E., Schroeder, L. et Wynne, S. 1993. *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective.* Boulder, É.-U., Westview Press.

Ostrom, E. et Walker, J. 2003. *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons from experimental research*. New York, É.-U., Russell Sage Foundation.

Ostrom, E., Walker, J. et Gardner, R. 1994. *Rules, games, and common-pool resources.* Ann Arbor, É.-U., University of Michigan Press.

Parks, T. et Cole, W. 2010. *Political settlements: Implications for international development policy and practice*. Document occasionnel n°. 2. San Francisco, É.-U., The Asia Foundation https://gsdrc.org/document-library/political-settlements-implications-for-international-development-policy-and-practice

Pierre, J. 2000. *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Poteete, A. 2009. Is development path-dependent or political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4): 544-571.

Prats, J. 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. [en ligne]. Banque interaméricaine de développement, 2001. http://omec.es/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). 1997. *Governance for sustainable human development*. New York, É.-U.

Ravn-Christensen, C. 2021. *Meilleures pratiques, difficultés rencontrées et questions émergentes concernant l'amélioration de la gouvernance foncière responsable*. Rome, FAO. http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB2295FR

Reich, M. R. et Balarajan, Y. 2012. *Political economy analysis for food and nutrition security*. HNP – Document de réflexion. Washington, DC, Banque mondiale.

Rhodes, R.A.W. 1994. The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65 (2): 131-151 https://en lignelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x

Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.

Rhodes, R.A.W. 1997 *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. 252 p. Philadelphia, É.-U., Open University Press.

Robbins, L. 1932. *An Essay on the nature and significance of economic science*. [en ligne]. [Cité le 2 octobre 2020]. https://mises.org/library/essay-nature-and-significance-economic-science

Robson, M. 2011. *Governance in development*. Rome, FAO.

Rocha Menocal, A. 2014. *Getting real about politics: from thinking politically to working differently*. Londres, Overseas Development Institute (ODI).

Rocha Menocal, A. 2015. *Political settlements and the politics of inclusion*. Development Leadership Programme (DLP). Octobre 2015. [en ligne]. [Cité le 2 janvier 2021]. https://www.dlprog.org/publications/research-papers/political-settlements-and-the-politics-of-inclusion

Rodrik, D. 2008. Thinking about governance. Dans: *World Bank. Governance, growth and development decision-making*. Washington, DC, Banque mondiale.

Rodrik, D. et Subramanian, A. 2003. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance and Development*, 40(2):31-34.

Rodrik, D., Subramanian, A. et Trebbi, F. 2004. Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9: 131-165.

Sanchez, A., Beduschi, L.C., Saramago, A. et Rapallo, R. 2019. *Brazil's fome zero and the hunger-free Latin America and Caribbean 2025 initiative*. Rome. FAO.

Sen, A. 1993. Food, economics and entitlements. Dans: J. Drèze, A. Sen et A. Husain. *The political economy of hunger: selected essays*. Oxford, R.-U., Oxford University Press.

Spradlin, D. 2012. Are you solving the right problem? *Harvard Business Review*, 90(9): 84-95.

Sundaram. J. et Chowdhury, A. éd. 2012. *Is good governance good for development?* The UN Series on Development. Londres, Bloomsbury Academic.

Tang, S.Y. 1992. *Institutions and collective action: self-governance in irrigation*. San Francisco, É.-U., Institute for Contemporary Studies.

Tomlinson, I. 2013. Doubling food production to feed the 9 billion: a critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29: 81–90.

Treakle, J. et Krell, R. 2014. *Territorial development and local knowledge systems. Engaging local farming knowledge through a rights-based approach to agricultural development*. Division des terres et des eaux – Document de travail 11. Rome, FAO.

Urban, K. et Feiler, G. 2014. *Vietnam aspires to a sustainable agricultural transformation* [en ligne]. Rome. FAO. http://www.hungerexplained.org/Hungerexplained/Opinions_files/ARP_Vietnam.pdf

Wade, R. 2004. *Governing the Market: Economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization (with a new Introduction by the author).* Princeton, É.-U., Princeton University Press.

Wade, R. 1988. *Village Republics: Economic conditions for collective action in South India.* Cambridge, R.-U., Cambridge University Press.

Warren P. 2002. *Livelihoods diversification and enterprise development: an initial exploration of concepts and issues*. FAO, LSP WP 4, Sous-programme Diversification des moyens d'existence et développement de l'entreprise. Rome, FAO.

Weingast, B.R. 1993. Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE),* 149/1 (1993), 286-311.

Weingast, B.R. 1995. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics et Organization*, 11(1): 1-31.

Whaites, A., Gonzalez, E., Fyson, S. et Teskey, G. 2015. *A governance practitioner's notebook: alternative ideas and approaches* [en ligne]. Paris, OCDE. 340 p. https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf

Wild, L., Booth, D. et Valters, C. 2017. *Putting theory into practice – how DfID is doing development differently.* Londres, ODI.

Williamson, **O.E.** 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York, É.-U., Free Press.

Williamson, J. et Haggard, S. 1994. The political conditions for economic reform. Dans: J. Williamson, éd. *The political economy of policy reform*. Washington, DC, Institute for International Economics, p. 1-42.

Wolff, B. et Huppert, W. 2000. *Governance by contractual rules: improving service relations in irrigation.* Eschborn, Allemagne, Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit GmbH.

DOCUMENT CADRE SUR LA GOUVERNANCE ET L'APPUI AUX POLITIQUES

Centrage sur la gouvernance pour une amélioration de l'appui aux politiques et de l'assistance technique

Il reste huit ans pour atteindre les ODD. La transformation des systèmes agroalimentaires s'impose de toute urgence si l'on veut obtenir des résultats en matière de durabilité, de résilience, de sécurité alimentaire et de nutrition dans un monde post-COVID-19.

La transition souhaitée n'est possible qu'en renforçant et en exploitant les connaissances, l'expérience, les compétences et les capacités d'action collective d'une grande variété d'acteurs publics et privés dont les intérêts, les besoins, les ressources, l'influence et les capacités diffèrent. La «gouvernance» est le nom donné à cette capacité multidimensionnelle qui permet une action collective efficace et inclusive à tous les niveaux.

Dans de nombreux contextes nationaux, les goulets d'étranglement en matière de gouvernance sont responsables de l'écart existant entre les attentes politiques et les résultats sur le terrain. À titre d'exemple, une intervention parfaitement justifiée sur le plan économique échouera probablement si un puissant groupe d'intérêt la perçoit comme une menace ou si elle ne tient pas suffisamment compte des intérêts dudit groupe. La compréhension de la gouvernance (institutions et économie politique) sous-jacente aux systèmes alimentaires et agricoles existants peut donc déterminer le succès ou l'échec d'un appui aux politiques ou d'une assistance technique.

Rassemblant des informations puisées dans la riche expérience de la FAO, dans les connaissances de l'Organisation et dans la littérature mondiale, le présent document décrit un cadre opérationnel en quatre phases pour l'analyse de la gouvernance et des actions, et son intégration dans la formulation et la mise en œuvre d'interventions aux niveaux national, régional et mondial. Il fournit également un examen des tendances récentes en s'appuyant sur l'avis d'experts en matière de gouvernance du développement durable, et met en avant les contributions de la FAO à la gouvernance à travers l'élaboration de concepts dans les domaines qui relèvent de son mandat.

Le recours accru à l'analyse de la gouvernance dans le travail de la FAO stimulera des processus itératifs d'apprentissage collectifs et l'évaluation honnête du potentiel de changement, substituant ainsi aux solutions techniques des approches fondées sur une compréhension solide des réalités pratiques et politiques du terrain. Avec son accent sur l'apprentissage et l'adaptation permanents, l'analyse de la gouvernance permettra à la FAO d'améliorer de façon significative l'efficacité de l'appui aux politiques et de l'assistance technique qu'elle dispense à ses Membres en vue d'obtenir des résultats en matière de développement qui ne laissent personne pour compte.

ISBN 978-92-5-136775-9

9 789251 367759

CC0240FR/1/12.22