

Pour une analyse des politiques agricoles et alimentaires des pays du Sud par leur processus d'élaboration et de mise en œuvre

Auteurs : Perrin Gaëlle¹, Coste Jérôme², Doligez François³, Egg Johny⁴, Pesche Denis⁵

Abstract :

La complexité croissante des politiques agricoles et alimentaires et l'écart important entre les objectifs poursuivis et leur application conduit à s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques dans les pays du Sud. Notre hypothèse est que le processus d'élaboration des politiques influe sur leur contenu et sur leur mise en œuvre. Six études de cas sont utilisées pour éclairer l'articulation entre idées, intérêts et institutions dans la construction des politiques agricoles et alimentaires. Trois grandes problématiques sont mises en avant : les asymétries de représentation et d'influence des acteurs dans ces processus ; le rôle des référentiels extérieurs dans le choix des dispositifs et instruments ; l'articulation entre les différents niveaux d'élaboration des politiques. En tentant d'ouvrir la boîte noire de la « fabrique des politiques », cette contribution questionne le lien entre expertise, recherche et décision publique.

Mots clés : politique agricole, élaboration, mise en œuvre, acteurs, institutions

Introduction⁶

Dans l'analyse de l'action publique, plusieurs constats mènent à porter une attention particulière aux processus d'élaboration des politiques publiques. Tout d'abord, on s'aperçoit qu'il n'existe pas de corrélation positive systématique entre l'intensité des travaux d'expertise mobilisés pour formuler une politique et l'efficacité de celle-ci. D'autre part, de nombreuses politiques ne sont pas mises en œuvre ou, lorsqu'elles le sont, il existe un écart important entre les objectifs poursuivis et l'application des lois, règlements et autres dispositions. De ce fait, l'idée d'un législateur rationnel prenant des décisions précises après avoir pesé le pour et le contre, évalué les coûts et les bénéfices des différentes alternatives et choisi parmi celles-ci en fonction de ses objectifs est remise en cause, confirmant de manière récurrente ce que la science politique avait exploré depuis déjà plusieurs décennies (Lindblom 1959; Sabatier 1986). De plus, le contenu des politiques agricoles se complexifie, en raison de la multiplication des objectifs poursuivis et de l'implication d'un nombre croissant d'acteurs dans des processus de consultation plus ou moins transparents. Enfin, il apparaît clairement qu'il n'est pas possible de s'intéresser à une politique sectorielle (en l'occurrence, la politique agricole) de façon isolée sans prendre en compte ses interactions avec d'autres politiques (commerciales, nutritionnelles, environnementales, etc.), et, plus largement le contexte politique (*politics*) est institutionnel dans lequel ces politiques (*policies*) sont élaborées.

Au-delà de ces constats, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans les pays du Sud sont caractérisées par un niveau de complexité particulier lié au rôle de l'aide au développement. Cette aide, matérialisée par des transferts de fonds et la mise en œuvre de « projets » à différentes échelles, mais également par un travail de définition des besoins et des actions à mettre en œuvre et par des transferts de

¹ Chargée de programme à l'IRAM. Contact : g.perrin@iram-fr.org

² Chargé de programme à l'IRAM

³ Chargé de programme à l'IRAM

⁴ Ex-président et membre du Conseil d'Analyse Stratégique de l'IRAM

⁵ Sociologue, CIRAD, UMR ART-Dev "Acteurs, ressources et territoires dans le Développement"

⁶ Cet article est une étape d'un processus ayant été marqué par l'organisation d'une journée d'études en juin par l'IRAM en 2017. Les Actes et les vidéos de cette journée sont disponibles sur le site de l'IRAM : www.iram-fr.org

compétences, est le fait de nombreux acteurs, publics ou privés, agissant à différentes échelles. Ces acteurs poursuivent différents objectifs et sont redevables à différentes personnes ou groupes de personnes, ce qui contribue à l'hétérogénéité des soutiens qu'ils apportent. Malgré cela, certains pays dépendent (parfois presque entièrement) de cette aide extérieure pour la mise en œuvre de leurs politiques et orientations stratégiques, au vu de la faiblesse de leurs ressources propres. L'influence des partenaires techniques et financiers dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques des pays du Sud ne doit donc pas être sous-estimée, y compris celle d'acteurs « non-conventionnels » comme les entreprises privées, tout en gardant à l'esprit que le champ politique national et local compte aussi, sans que les acteurs extérieurs en mesurent pleinement les multiples modalités d'influence.

Dans le cas des politiques agricoles et alimentaires, et après trois décennies d'austérité contrainte, la crise alimentaire de 2007-2008 et les émeutes de la faim qui s'en sont suivies ont brutalement fait remonter les questions de sécurité alimentaire et de développement agricole à l'agenda des politiques. La possibilité pour les politiques agricoles de s'ajuster aux spécificités locales a été bridée par les engagements internationaux des Etats, à commencer par les accords commerciaux. Il est donc plus que jamais nécessaire d'étudier le rôle des acteurs de l'aide, notamment internationaux, fortement impliqués dans les enjeux de sécurité alimentaire, sur les politiques définies et mises en œuvre dans les pays du Sud.

Cette communication a pour objectif d'apporter aux débats relatifs à la fabrication des politiques une contribution de « praticiens », acteurs de l'aide au développement en tant qu'experts engagés dans l'accompagnement des acteurs nationaux ou internationaux dans la définition, la mise en œuvre ou l'évaluation de politiques et projets de développement. Parmi nos terrains d'intervention, plusieurs expériences sont apparues comme particulièrement révélatrices de certaines tendances dans les processus d'élaboration des politiques publiques. Ce texte est donc le résultat d'un travail collectif de capitalisation, a posteriori, sur des études de cas traitant de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques agricoles, alimentaires ou de protection sociale dans les pays du Sud. Notre posture n'est en aucun cas celle de d'observateurs extérieurs, et nous admettons que notre rôle dans ces processus ainsi que nos propres valeurs et objectifs peuvent en avoir biaisé la compréhension. Nous proposons néanmoins une analyse comparée de différents contextes dans l'objectif d'illustrer des phénomènes plus ou moins connus, et d'encourager d'autres acteurs à porter leur regard sur ceux-ci. Si notre démarche ne prétend pas à l'exhaustivité, nous espérons apporter des éléments d'analyse de ces dynamiques complexes par l'observation des jeux d'acteurs.

Après un bref retour sur les cadres d'analyse des politiques publiques mobilisés, six études de cas sont présentées pour éclairer l'articulation entre idées, intérêts et institutions dans la construction des politiques agricoles et alimentaires. Trois grandes problématiques sont mises en avant. La mise en œuvre des Fonds Régionaux de Développement Agricole (FRDA) à Madagascar et la création de la Fédération du riz cambodgien soulignent les asymétries de représentation et d'influence des acteurs dans ces processus. L'étude des politiques et pratiques de protection sociale au Sénégal et de lutte contre la malnutrition au Niger permet de mettre en lumière le rôle des référentiels extérieurs dans le choix et le plaidoyer pour des politiques, dispositifs ou instruments donnés. Enfin, à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, le cas des négociations commerciales autour du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et celui des politiques régissant les déplacements transfrontaliers des pasteurs et de leurs troupeaux questionnent l'articulation entre les différents niveaux d'élaboration des politiques.

Méthodologie

Afin d'éclairer ce questionnement, nous partons de l'hypothèse que le processus d'élaboration des politiques publiques influe sur leur contenu et sur leur mise en œuvre. Nous empruntons cette hypothèse aux travaux de recherche en science politique visant à appréhender les conditions du changement des politiques publiques, dans la lignée des courants multiples (Kingdon, 1984) ou de l'*Advocacy coalition framework* (Sabatier et Schlager, 2000).

Au-delà des différences entre ces cadres d'analyse, nous retenons l'importance d'articuler les relations entre i) les croyances et représentations en jeu ; ii) les différents acteurs et coalitions d'acteurs actifs dans l'élaboration des politiques et iii) les règles plus ou moins incorporées régissant les comportements des individus et des organisations au sein des sociétés. La démarche d'analyse mobilisée s'inspire donc de la proposition de Palier et Surel dans leur article « Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action » (Palier et Surel, 2005). Ainsi pour chaque étude de cas, nous nous sommes attachés à étudier l'influence des intérêts, institutions et idées dans les changements de politiques, avant de nous concentrer sur la variable explicative de changement la plus importante, sans négliger le poids des deux autres « I ». Un séquençage de la chronologie permet de dégager ces moments de basculement dans les trajectoires de politiques, qui sont ensuite analysés à la lumière des « 3I ».

Les intérêts des acteurs de l'élaboration des politiques sont souvent la première variable à être prise en compte pour expliquer les changements politiques. Les rapports de force ou de pouvoir entre les acteurs constituent ainsi un champ d'étude important dans la science politique. De même, les questions de légitimité et de représentativité des acteurs publics, l'hétérogénéité au sein des macro-acteurs tels que les Etats, ainsi que les coalitions, alliances et réseaux d'acteurs représentent des enjeux forts pour l'analyse des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Ils ne permettent cependant pas d'expliquer toutes les décisions et changements de politiques, et le deuxième « I », les institutions, ou règles formelles et informelles permettent d'approfondir l'analyse. Par exemple, le système politique d'un pays constitue une ossature institutionnelle qui définit souvent, au moins en partie, l'univers des actions possibles. Les théories de dépendance au sentier (*path dependency*) proposent alors d'expliquer le comportement et les choix des institutions par les choix opérés précédemment, tout changement radical entraînant des coûts importants d'investissements et d'apprentissage. Enfin, par idées, on entend les référentiels, paradigmes, normes, recettes, modèles qui jouent un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (Muller, 2005). En effet, au-delà des rapports entre les intérêts des acteurs et les règles ou institutions définissant l'action possible, les rapports de force s'expriment aussi souvent sous forme de rapports de sens et pas seulement par des interactions conflictuelles directes. Dans un contexte de circulation internationale des idées, soutenue par le processus de mondialisation, l'information, les connaissances et l'expertise comptent de plus en plus dans les processus politiques, tant au niveau de la définition des problèmes que de celle des solutions apportées à ceux-ci (Dolowitz and Marsh 2000; Stone 2004). La temporalité de chaque facteur est différente et à prendre en compte : ainsi, selon Palier et Surel, si les intérêts des acteurs se manifestent plutôt sur une temporalité courte, les changements de paradigme ont lieu sur de longues périodes de temps, et les modifications institutionnelles dans une temporalité intermédiaire.

Les asymétries de représentation et d'influence des acteurs

Choisir d'étudier les politiques publiques à la lumière de leur processus d'élaboration nous conduit à examiner les différentes étapes de ce processus ainsi que les jeux d'acteurs qui sont à l'œuvre. La

représentation et les capacités d'influence des acteurs apparaissent donc au cœur de cette problématique. En effet, si les politiques publiques sont le résultat d'interactions et de jeux de pouvoir entre acteurs cherchant à faire avancer leurs intérêts et leurs idées dans un contexte contraint par les institutions et normes en présence, l'accès aux espaces de définition et de décision, ainsi que les capacités relatives des acteurs et leurs stratégies d'alliance, sont d'importants facteurs explicatifs du contenu des politiques adoptées.

La Fédération du riz cambodgien : un acteur révélateur des stratégies de concertation du gouvernement ?

En 2016, le gouvernement cambodgien amorce une mise à jour de la politique nationale d'exportation du riz, dans un contexte de forte croissance des exportations de 17 000 tonnes en 2009 à plus de 350 000 tonnes en 2013 (FAOSTAT). Le processus d'élaboration de cette politique et la concertation qui l'a accompagné permettent, dans un régime qualifié d'« Etat-parti » ou d'« autoritarisme politique » (Bafail, 2013) et qui définit l'exportation du riz comme un enjeu stratégique, d'observer les jeux d'acteurs et le rôle de l'Etat dans la représentation des intérêts des acteurs de la filière riz.

Les organisations de producteurs cambodgiennes, mises en place à partir du milieu des années 1990 avec le soutien d'ONG internationales, sont regroupées au sein de quelques réseaux, dont cinq sont enregistrés en tant qu'associations par le Ministère de l'Intérieur. Si ces associations ne représentent qu'une partie des ménages agricoles (environ 70 000 sur 2 millions), elles sont les seules organisations formelles qui portent la voix des petits agriculteurs, et sont parfois invitées à des ateliers de consultation sur l'élaboration de politiques, sans que cela s'inscrive dans des échanges réguliers à propos des orientations stratégiques pour le développement de l'agriculture. En 2014, le ministère du Commerce crée la Fédération du Riz Cambodgien, qui regroupe des acteurs de la filière riz, sur le modèle d'une interprofession, mais au sein de laquelle la représentation des producteurs de riz est limitée par rapport aux autres acteurs de la filière : seuls 3 sièges sur les 15 du conseil d'administration sont réservés aux représentants des organisations de producteurs. Immédiatement après sa création, cependant, cette instance est reconnue par un Sous-Décret signé du Premier Ministre comme l'unique interlocuteur de l'Etat pour représenter les acteurs économiques du secteur du riz.

Lors du processus formel de révision de la politique nationale pour la promotion de la production de paddy et l'exportation de riz, en 2016, différentes phases de consultations sont prévues. Les fédérations d'organisations de producteurs sont invitées à différents ateliers, au même titre que la Fédération du Riz Cambodgien, dont certaines sont pourtant membres. En parallèle à ces ateliers, un groupe de travail est créé avec des représentants des Ministères de l'Agriculture et du Commerce, du Conseil National Economique Suprême et de la Fédération du Riz Cambodgien. C'est à ce groupe qu'incombe la préparation des ateliers de consultation, ainsi que la formulation et la validation finale de la politique. Si la Fédération du Riz Cambodgien représente en théorie tous les acteurs de la filière riz, elle n'effectue pas ou rarement de concertation avec ses membres, ce qui peut expliquer que les positions qu'elle défend sont généralement éloignées de la vision d'une riziculture basée sur l'agriculture familiale véhiculée par les organisations de producteurs. Enfin, au-delà de la consultation formelle, les relations personnelles et familiales entre les membres de la Fédération du Riz Cambodgien et les membres du gouvernement permettent également une importante influence en faveur des intérêts des riziers et des exportateurs, aux dépens des producteurs. La création de cette instance et l'organisation du processus de concertation soulèvent donc la question du poids des organisations paysannes face aux riziers et exportateurs, ainsi que celle de la légitimité d'une structure impulsée par l'Etat pour porter la voix des petits paysans.

Les Fonds Régionaux de Développement Agricole (FRDA) à Madagascar

La mise en œuvre des Fonds régionaux de développement agricole (FRDA) à Madagascar depuis 2009 représente une autre illustration des jeux d'acteurs et de l'impact des référentiels et instruments d'action publique. Un réseau de centre de services (CSA) et d'un dispositif de financement (FRDA) visant à faciliter l'accès des paysans à des prestataires et à des investissements, via des subventions publiques, à différents niveaux (district et région, sous l'autorité d'une structure nationale) a été mis en place. En plus de l'Etat, ce dispositif est soutenu par plusieurs acteurs, notamment l'Union européenne, l'Agence française de développement, le Fonds International de Développement Agricole, la Banque Mondiale et la Coopération suisse.

Cet instrument, à la gouvernance paritaire et donc co-géré par les services techniques et les producteurs, met en lumière deux enjeux. Tout d'abord, la création d'un système de Fonds Régionaux est peut-être liée à l'existence d'un référentiel national, avec plusieurs exemples précédents de l'utilisation de cet outil, comme le Fonds Entretien routier (1997), le Fonds Forestier National (2001), le Fonds d'Entretien des Réseaux Hydro-Agricoles (2003). Cependant, la complexité des FRDA, avec plusieurs échelons de gestion et de décision, dans un contexte caractérisé par des crises politiques successives, et leur forte dépendance au soutien des bailleurs questionne la pertinence du choix de cet outil. Par ailleurs, l'importance stratégique de définir les critères d'accès à des subventions engendre d'inévitables tractations entre les organisations de producteurs, les représentants des collectivités locales, de l'administration régionale, des opérateurs économiques et des institutions de microfinance pour influencer ces critères et l'instruction des demandes de subvention. Comment, dans ce contexte, s'assurer d'une réelle parité au sein de ces instances de gouvernance, et de la prise en compte des intérêts des paysans, y compris dans les régions où les organisations de producteurs sont moins présentes et comptent moins de membres ?

Ces deux cas confirment la nécessité d'une forte vigilance à l'égard des processus de concertation et d'une analyse rigoureuse de leur conception et rôle dans la fabrication de politiques. Entre autres, il s'agit d'établir si l'organisation de la concertation permet un dialogue et la formation de points de vue réfléchis et informés, si les espaces de consultation sont relativement mis à l'abri de pressions externes et internes, et si les participants à ces échanges sont représentatifs des personnes et groupes de personnes affectés par les décisions à prendre, et légitimes aux yeux de ceux-ci.

Le rôle des référentiels extérieurs

Dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires, on observe une certaine uniformisation (ou convergence, la plupart du temps partielle) des politiques. Des objectifs, mais surtout des instruments communs sont mis en place dans des contextes très différents, après leur succès dans un environnement spécifique et leur validation par une communauté internationale d'experts. Ce mouvement a été initié dans les années 1960-1970 avec les politiques de substitution aux importations adoptées par de nombreux pays. Il s'est généralisé au cours des années 1980 avec les programmes d'ajustements structurels, un transfert à grande échelle de politiques publiques, qui représente un moment décisif et un exemple notable de l'imposition de normes et d'instruments de politique par des institutions internationales et les élites nationales partageant une même vision du monde. Suite à l'échec de ces politiques à réduire la pauvreté, un certain nombre de politiques « correctives » sont mises en place, mettant l'accent sur le développement humain et les secteurs sociaux tels que l'éducation ou la santé.

En ce qui concerne les politiques de protection sociale et de lutte contre la malnutrition au Sénégal et au Niger, ce sont les idées, ou le paradigme dominant, véhiculés par les acteurs internationaux dépositaires des ressources et de l'autorité dans ces deux domaines (la Banque Mondiale et l'UNICEF) qui expliquent les changements de politique.

Le transfert monétaire au Sénégal : un transfert de politique de protection sociale ?

Considérée au cours des années 1980 comme un frein au développement économique, comme inabordable et facteur d'iniquité entre les populations salariées et non salariées, la protection sociale devient à partir de 2005 une politique de développement phare en Afrique de l'Ouest pour atténuer, d'une part, les effets sur la pauvreté des politiques d'ajustement structurel et, d'autre part, les effets des crises financières et climatiques successives.

Ce changement de paradigme de la politique sociale est impulsé, sur le plan théorique, par la Banque Mondiale au début des années 2000 (Holzmann et Jørgensen, 2000). La protection sociale est ensuite définie comme un ensemble d'instruments de gestion des risques visant non seulement à protéger les moyens d'existence des populations pauvres mais également à encourager le développement d'activités plus risquées mais plus rémunératrices. Le concept d'une protection sociale « transformative » proposé par le Department for international development (DFID) et IDS - Institute of Development Studies (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004) a également joué un rôle important dans la montée de la protection sociale comme politique de développement. Ce concept intègre, au-delà d'une perception économique, la notion de droits sociaux et s'articule autour des mesures de prévention, de protection, de promotion et de transformation sociale.

Parmi les instruments de protection sociale, le transfert monétaire est un instrument non-contributif mis en œuvre par de nombreux acteurs de la sphère de l'urgence comme du développement. S'il s'inspire d'expériences réussies en Amérique Latine, notamment au Brésil et au Mexique, cet instrument est désormais mis en œuvre dans des contextes très variés. Ainsi, Jean Pierre Olivier de Sardan parle de « modèle-voyageurs » et émet des doutes sur la pérennité de ces dispositifs impulsés par des acteurs étrangers. En effet, les raisons initiales du succès de cet instrument en Amérique Latine, un processus complexe d'essais et erreurs mené par des Etats aux infrastructures sociales performantes, ne sont pas forcément réunies dans tous les pays de transfert (Olivier de Sardan, 2017).

Au Sénégal, le gouvernement met en œuvre depuis 2013 un Programme National de Bourses de Sécurité Familiale grâce à un prêt de 40 millions de dollars de la Banque Mondiale. Ce programme est mis en œuvre sur l'ensemble du territoire, dans un souci d'équité, et permet la distribution de bourses de 100 000 FCFA par an aux mères de famille dont les enfants de 6 à 12 sont scolarisés, vaccinés entre 0 et 5 ans, et inscrits à l'état civil. Il concernait 300 000 ménages pour la période 2013-2017. Ce programme s'inscrit donc dans la lignée des programmes soutenus par la Banque Mondiale, avec des méthodes de ciblage communes : un ciblage géographique à partir de variables sur l'incidence de la pauvreté et le poids démographique et des quotas des ménages par région, département et commune, suivi d'un ciblage communautaire par des comités villageois et un ciblage catégoriel basé sur un score permettant de classer les ménages selon leur niveau de pauvreté (*proxy mean test*). Un registre national unique, qui a pour objectif de centraliser les listes de bénéficiaires des actions de différentes institutions, participe également à l'harmonisation des aides et des critères de ciblage des bénéficiaires. S'il est encore trop tôt pour estimer les résultats de ce programme, il est clair que celui-ci a été impulsé par des acteurs étrangers selon une démarche standardisée appliquée à

différents pays, et dans un contexte de débats et échanges techniques n'incluant que superficiellement les acteurs locaux.

La politique de sécurité nutritionnelle au Niger

En 2005, la crise alimentaire qui frappe le Niger a mis en évidence des taux de malnutrition aiguë très élevés. Depuis 2008, si les taux élevés de malnutrition aiguë justifient toujours des traitements curatifs, le pays se tourne vers une approche plus transversale pour prévenir et gérer la malnutrition, avec le soutien des agences de l'ONU (notamment l'UNICEF) et d'initiatives internationales. Cependant, puisque la malnutrition est le résultat de multiples facteurs, sa prévention se doit de cibler différents secteurs et implique une forte coordination entre les institutions et les acteurs en charge de la santé, de l'agriculture, de la protection sociale, etc.

Au Niger, c'est un changement politique, qui permet aux acteurs internationaux de repositionner la nutrition au sein d'une nouvelle initiative gouvernementale. Après la prise de fonction du Président Mahamadou Issoufou, en 2011, la nutrition est placée au cœur de l'agenda politique et de l'initiative « les Nigériens Nourrissent les Nigériens » (I3N). Le Niger adhère au mouvement *Scaling up nutrition* (SUN) et sollicite un appui de l'initiative *Renewed Efforts Against Child Hunger and Undernutrition* (REACH), qui ouvre un secrétariat au Niger en 2012.

Ainsi, lors de la définition de la politique nationale de sécurité nutritionnelle (PNSN), qui débute en 2014, ces acteurs internationaux engagent un important travail de plaidoyer au sein du comité multisectoriel en charge de la nutrition, qui se traduit par l'inclusion de normes internationales basées sur le contenu des publications emblématiques de la revue *The Lancet* (2008, 2013). Cependant, cette politique prévoit un fort engagement de 16 ministères ou institutions, et l'appropriation par ces entités nationales d'une politique fortement influencée par des normes internationales n'est pas garantie. Plusieurs enjeux restent à analyser, notamment si les acteurs internationaux prendront un rôle aussi prépondérant dans la mise en œuvre que dans la définition de cette politique multisectorielle, et comment les institutions et ministères concilieront leurs impératifs et objectifs institutionnels avec cette approche multisectorielle.

Ces deux cas exposent l'intégration au niveau national de référentiels internationaux, portés par les agences des Nations Unies (dans le cas de la nutrition) ou la Banque Mondiale (dans le cas de la protection sociale). Sous l'action d'acteurs internationaux, qui proposent des textes et orientations stratégiques, les services administratifs en charge de ces politiques sont replacés dans les organigrammes administratifs des deux pays sous la supervision directe de la Présidence de la République, signe de l'importance donnée à ces politiques. Cependant, de sérieuses questions se posent quant à la faisabilité de ces politiques ambitieuses, qu'il est prévu de déployer à grande échelle dans les années à venir : elles requièrent en effet un alignement institutionnel difficile à atteindre entre plusieurs des différents ministères et plans d'action et de fortes capacités au niveau local pour mettre en œuvre les différents volets de ces politiques.

La construction des politiques régionales

Le renforcement progressif des organisations régionales complexifie dans un premier temps l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, une région caractérisée par de fortes disparités géographiques, démographiques et économiques, on assiste à la création de nouvelles institutions et à la multiplication des acteurs et des niveaux de négociations : entre décentralisation et intégration régionale, la complexité des jeux d'acteurs s'accroît. Dans le cas des négociations ouest-africaines sur le Tarif Extérieur Commun (TEC) de la Communauté économique des États de l'Afrique de

l'Ouest (CEDEAO) et sur le pastoralisme transfrontalier, les intérêts des acteurs, notamment l'articulation entre les intérêts domestiques et régionaux de chaque pays, sur le modèle d'un jeu à deux niveaux (Putnam, 1988), nous paraissent constituer le déterminant principal du processus d'élaboration de la politique. Le lien entre les acteurs et les institutions créés pour les représenter, notamment la CEDEAO, nous amène néanmoins à ne pas négliger les règles du jeu dans les négociations inter-Etats. La place des idées et référentiels est également à souligner, que ce soit dans la conception de politiques commerciales ou dans les visions de l'élevage sous-tendant les politiques.

La protection douanière du riz en Afrique de l'Ouest

Le Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO est entré en vigueur en janvier 2015, après de longues négociations, qui permettent d'observer le positionnement des Etats selon leurs intérêts, ainsi que le rôle des autres acteurs (importateurs/exportateurs, société civile, Union européenne), dans le processus d'élaboration de cette politique. Après deux décennies caractérisées par la libéralisation du commerce extérieur et les politiques d'ajustements structurels, les contraintes de l'Organisation mondiale du commerce ont mené l'Union européenne à renégocier ses accords commerciaux avec les pays de l'ensemble « Afrique – Caraïbes- Pacifique ». L'accord de Cotonou prévoit donc la signature d'accords de libre-échange, les Accords de Partenariat Economique (APE), entre l'Union européenne et plusieurs régions, dont l'Afrique de l'Ouest, qui doit alors se doter d'une union douanière fonctionnelle pour que les pays de la région non définis comme pays moins avancés puissent également bénéficier de droits de douane réduits sur leurs exportations. Lors des négociations pour la création d'un Tarif Extérieur Commun aux pays de la CEDEAO, le cas du riz cristallise les tensions entre les Etats membres de la CEDEAO.

Le riz est en effet dans la région une denrée centrale du point de vue de la consommation, de la production agricole et de la balance commerciale. Ainsi, le Nigeria et les grands producteurs de riz, ainsi que les organisations de producteurs, les riziers et les organisations non gouvernementales du Nord, militent pour une augmentation du soutien à la production du riz à travers l'application d'un droit de douane élevé. De l'autre côté, les pays dépendant de l'importation de riz pour satisfaire leurs besoins, ainsi que les commerçants et importateurs de riz, souhaitent un taux de taxation du riz maintenu à 10%. La Commission de la CEDEAO, enfin, cherche à atteindre un compromis, en s'appuyant notamment sur des travaux d'experts pour entamer les négociations. L'approche de la date limite pour la négociation de l'APE avec l'UE accélère les discussions et concentre les tensions. Le TEC est finalement entré en vigueur, avec un taux de taxation du riz de 10%, mais les pays se trouvent encore dans une période transitoire et peuvent mettre en place certaines dérogations. Au-delà des jeux d'acteurs lors des négociations et de la définition du TEC, sa mise en œuvre complète, ainsi que celle de l'Accord de Partenariat Economique avec l'Union européenne vont constituer des terrains d'analyse par excellence des jeux d'acteurs, coalitions et oppositions dans le cadre de la fabrique des politiques.

La sécurisation du pastoralisme en Afrique de l'Ouest

Dans un contexte sécuritaire de plus en plus tendu en Afrique de l'Ouest, le pastoralisme met en exergue les enjeux de gestion de ressources naturelles et de contrôle des frontières lors des transhumances. Les mouvements des troupeaux entre les pays sahéliens et les pays côtiers sont essentiels pour l'économie et l'approvisionnement en bétail de qualité de toute la région, mais la gestion des crises a fortement évolué dans le temps. Lors des sécheresses de 1973 et 1984, les pays côtiers ont déployé de véritables politiques d'accueil pour soutenir l'élevage des pays sahéliens, qui a un impact direct sur les économies de tous les

pays de la région. A l'inverse, lors de la crise de 2009, les pays côtiers ont fermé leurs frontières plutôt que d'accueillir les pasteurs sahéliens.

Au-delà des intérêts des acteurs, une des raisons pouvant expliquer cet écart entre les décisions prises par les Etats en 1973, 1984 et 2009 est la force des idées et idéologies liées à l'élevage. En effet, dans les pays côtiers, nombreux sont ceux qui considèrent le système pastoral comme un archaïsme facteur de multiples contraintes, et les idées reçues sur les pasteurs et sur le lien entre agriculture et élevage, deux activités souvent estimées concurrentielles, renforcent les perceptions négatives de la transhumance. Mais ces pays, dont les politiques d'élevage visent l'autosuffisance nationale, n'ont pas réduit sensiblement leur dépendance à l'égard des importations sahéliennes et du marché international. Dans le même temps, les Etats sahéliens ont cherché à sédentariser les pasteurs et à développer l'exportation de viande, avec pour idéal un modèle de systèmes d'élevage intensif sur le modèle du ranch américain, jusqu'ici sans grand succès. La mobilité reste un mode de sécurisation qui permet aux pasteurs de poursuivre l'exploitation, la valorisation et l'aménagement de vastes zones pastorales que l'agriculture ne peut que partiellement valoriser, tout en produisant des viandes et du lait de qualité. Dans ce contexte, il apparaît que toutes les décisions politiques ne sont pas forcément motivées par une analyse rationnelle des coûts et bénéfices du pastoralisme.

Ces deux cas portent sur deux dimensions des enjeux régionaux : d'une part, la gestion des relations entre les pays membres de l'organisation régionale et le reste du monde, et d'autre part, la gestion des frontières et des ressources entre les pays de la région. Ces deux exemples permettent d'appréhender concrètement les difficultés de l'intégration régionale telles que les tensions entre les intérêts domestiques des Etats, chacun cherchant à protéger les secteurs clés de son économie-, ou les contraintes liées à la nécessité d'une action coordonnée, comme c'est le cas pour la gestion du pastoralisme.

Conclusion

Ce travail préliminaire confirme que l'analyse des processus d'élaboration de politiques publiques est nécessaire pour pouvoir porter une appréciation sur la pertinence, les résultats et les impacts de celles-ci et, au-delà, formuler des propositions d'éventuelles inflexions ou changements d'objectifs. En effet, les politiques mises à l'agenda et les dispositifs ou instruments mise en œuvre sont le résultat d'un processus de négociation politique complexe débouchant sur des compromis plus ou moins stables et leur fabrication ne peut être considérée comme neutre ou objective comme le laisserait penser certaines conceptions managériales de la décision publique. De fait, le monde des politiques publiques n'est pas homogène et se constitue de sous-ensembles, de « scènes », arènes ou forums (Fouilleux 2003; Jobert and Muller 1987) ou se déploient rapports de forces ou alliances, un espace social fragmenté qui traverse souvent les organisations classiques telles qu'on les connaît habituellement dans le champ de l'aide publique au développement : l'Etat, l'administration, les ONG, les organisations de producteurs ou les bailleurs de fonds.

En ce qui concerne les politiques agricoles et alimentaires dans les pays du Sud, cette démarche est d'autant plus importante que les problématiques liées à l'agriculture, à l'alimentation et à la nutrition sont remises à l'agenda avec de nombreuses actions mises en œuvre pour lutter contre les effets de la volatilité des prix, la dégradation environnementale ou l'insécurité alimentaire. Les initiatives multiples sont autant de scènes où se dessinent alliances et stratégies de plaidoyer pour influencer les politiques, proposer des solutions ou des manières de présenter les problèmes à résoudre. Les acteurs du secteur privé, et notamment les entreprises, se mobilisent de plus en plus clairement dans l'élaboration des politiques et pour le choix des instruments et

dispositifs donnés, ce qui ajoute encore un peu plus à la complexité des processus et questionne les définitions de l'intérêt général au cœur de l'action publique.

Ainsi, évaluer une politique, analyser le changement dans l'action publique, proposer de nouvelles pratiques revient à tenter d'ouvrir les boîtes noires de la « fabrique des politiques » tout en prenant conscience que les chercheurs, experts ou professionnels du développement ne sont pas extérieurs à ces jeux d'acteurs mais y participent pleinement, parfois à leur insu. La prise en compte de ce rôle de l'expertise et de la recherche, au cœur des rapports d'idées et des jeux d'acteurs dans l'élaboration des politiques, peut donc nous amener à réfléchir aux moyens d'améliorer les liens entre expertise, recherche et décision politique, avec des processus plus participatifs et transparents, susceptibles d'aboutir à des politiques plus « pertinentes ».

Ce processus d'analyse des processus et de capitalisation des expériences s'inscrit pour l'IRAM dans une démarche nécessaire d'apprentissage et d'amélioration de ses pratiques. S'inscrivant au-delà du cadre strict des prestations d'expertise demandées par divers commanditaires, cette démarche n'en demeure pas moins centrale à la compréhension des mécanismes politiques qui sous-tendent les actions, pratiques et instruments. Ainsi, cette communication s'inscrit dans une perspective de renforcement des échanges d'expériences et d'analyse avec d'autres acteurs travaillant sur les politiques agricoles et alimentaire dans les pays du Nord comme du Sud.

Références

BAFOIL F. « Capitalisme politique et développement dépendant en Asie du Sud-Est: Le cas des États « très en retard » de développement, Laos et Cambodge ». *Revue de la Régulation* [En ligne]. 18 avril 2013. n°13,. Disponible sur : < <https://doi.org/10.4000/regulation.10103> > (consulté le 7 juin 2018)

DEVEREUX S., SABATES-WHEELER R. *Transformative social protection*. Brighton : Institute of Development Studies, 2004. (Working paper series).

DOLOWITZ D. P., MARSH D. « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making ». *Governance* [En ligne]. janvier 2000. Vol. 13, n°1, p. 5-23. Disponible sur : < <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121> >

FOUILLEUX E. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*. Paris : Harmattan, 2003. 403 p.(Collection Logiques politiques). ISBN : 978-2-7475-4680-5.

HOLZMANN R., JØRGENSEN S. *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*. Washington, DC : Banque Mondiale, 2000. (Série de documents de discussion sur la protection sociale).

JOBERT B., MULLER P. *L'Etat en action*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KINGDON J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston : Little, Brown, 1984. ISBN : 0-316-49391-0.

LINDBLOM C. E. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review*. 1959.Vol 19, n°2, p79-88.

MULLER P. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: Structures, acteurs et cadres cognitifs ». *Revue française de science politique*. [En ligne]. 2005. Vol. 55, n°1, p. 155. Disponible sur : < <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155> >

OLIVIER DE SARDAN J.-P. « Mécanismes-miracles, modèles voyageur et revanche des contextes. Un cas d'école : les programmes de cash transfers ». In : *Cash transfers: the revenge of contexts. An anthropological approach*. Oxford-New York : Berghahn Press, 2017.

PALIER B., SUREL Y. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique*. [En ligne]. 2005. Vol. 55, n°1, p. 7. Disponible sur : < <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007> >

PIERSON P. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review*. [En ligne]. 2000. Vol. 94, n°02, p. 251-267. Disponible sur : < <https://doi.org/10.2307/2586011> >

PUTNAM R. D. « Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games ». *International Organization*. [En ligne]. 1988. Vol. 42, n°03, p. 427. Disponible sur : < <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697> >

SABATIER P. A. « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis ». *Journal of Public Policy* [En ligne]. janvier 1986. Vol. 6, n°01, p. 21. Disponible sur : < <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846> >

SABATIER P. A., SCHLAGER E. « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ». *Revue française de science politique*. [En ligne]. 2000. Vol. 50, n°2, p. 209-234. Disponible sur : < <https://doi.org/10.3406/rfsp.2000.395465> >

STONE D., « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy ». *Journal of European Public Policy* [En ligne]. janvier 2004. Vol. 11, n°3, p. 545-566. Disponible sur : < <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291> >

« FAOSTAT ». Disponible sur : < <http://www.fao.org/faostat/en/#compare> > (consulté le 20 mai 2018)

Maternal and Child Nutrition. The Lancet, 2013. (Series from The Lancet journals).

Maternal and Child Undernutrition. The Lancet, 2008. (Series from The Lancet journals).