



## Journées d'études IRAM

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

Paris, 29 juin 2017

L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM) intervient depuis 1957 dans le champ de la coopération internationale. Ses activités concernent les domaines complémentaires des politiques publiques, du développement local, de la gestion des ressources naturelles, de la microfinance et des organisations rurales.

Basé en France, à Paris et à Montpellier, l'IRAM cherche à conjuguer compétences, éthique et exigences professionnelles. Ses activités d'études couvrent toutes les étapes du cycle de projet, de la pré-identification à l'évaluation finale. L'IRAM réalise également des interventions d'appui-conseil-formation. En association avec des partenaires locaux, divers programmes de développement sont conduits dans la durée et servent de base aux travaux de recherches méthodologiques. À l'échelle nationale et régionale, l'IRAM participe à l'élaboration de politiques publiques s'inscrivant dans une optique de développement durable.

Les journées d'études, organisées depuis 1984, sont l'occasion pour les membres de l'IRAM de partager et de débattre autour de problématiques variées, à partir de l'expérience de terrain issue des pratiques d'intervention de l'IRAM et de ses partenaires. Elles rassemblent, en plus des salariés et des membres de l'association, de nombreux partenaires du Nord et du Sud.

**Synthèse préparée par :**

Gaëlle Perrin

**Coordination éditoriale :**

Jérôme Coste, François Doligez,  
Johny Egg, Marion Nguyen

**Réalisation graphique :**

Bureau Issala

**Crédits photographiques :**

IRAM

**Impression :**

Imprimerie Martin

---

Cette journée d'études a été coordonnée par Jérôme Coste, François Doligez, Johny Egg et Gaëlle Perrin, dans le cadre d'un groupe de préparation composé de Anne Bichard, Bernard Bonnet, Jean-Marie Brun, Jean-Jacques Gabas, Henri Leturque, Laurent Liagre et Marie Thoreux, avec l'appui méthodologique de Denis Pesche (CIRAD).

L'IRAM remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs à cette journée.

# Sommaire

## INTRODUCTION

4-6

---

*Pourquoi aborder les politiques agricoles et alimentaires sous l'angle des processus?* 4

## THÉMATIQUES

7-16

---

*Les asymétries de représentation et d'influence des acteurs* 7

*Le rôle des référentiels extérieurs* 11

*La construction des politiques régionales* 14

## DISCUSSION

17-23

---

*La recomposition des rôles des acteurs privés et publics* 17

*Analyser le changement des politiques publiques : quelques repères méthodologiques* 20

## CONCLUSION

24-25

---

*Quelles pistes de travail pour l'IRAM?* 24

## ANNEXES

26-30

---

*Références et repères bibliographiques* 26

*Liste des acronymes* 29

*Programme de la journée d'études* 30

## Pourquoi aborder les politiques agricoles et alimentaires sous l'angle des processus ?

---

La journée d'études 2017 de l'IRAM, qui s'est tenue le 27 juin au Pavillon de l'Eau, à Paris, avait pour thème : « La cohérence des politiques agricoles et alimentaires à l'épreuve des inégalités : jeux d'acteurs et instrumentation ». Pourquoi avoir choisi ce thème pour orienter la réflexion collective de l'IRAM cette année ? Quel est l'apport de l'analyse des politiques publiques dans la compréhension des dynamiques liées au développement rural dans les pays en développement ? Comment capitaliser sur les expériences des membres de l'IRAM tout en prenant du recul par rapport aux domaines d'expertise technique de ceux-ci ?

Plusieurs constats conduisent à s'intéresser à l'analyse des politiques publiques, et en particulier à leur processus d'élaboration. Tout d'abord, on observe 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. 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 aux politiques sectorielles (par exemple aux politiques agricoles) de façon isolée par rapport aux autres politiques (commerciales, nutritionnelles, environnementales, etc.). Ces constats conduisent à nous interroger sur la pertinence et l'efficacité du travail que l'IRAM et ses partenaires réalisent dans le champ des politiques publiques (évaluations ex-ante ou ex-post notamment).

Afin d'éclairer ce questionnement, nous partons d'une hypothèse simple : le processus d'élaboration des politiques publiques influe sur leur contenu et sur leur mise en œuvre. Il apparaît dès lors évident que l'analyse de ces processus est nécessaire pour pouvoir porter une appréciation sur la pertinence, les résultats et les impacts de ces politiques publiques et, au-delà, pouvoir formuler des propositions d'éventuelles inflexions ou changements de cap.

Les politiques publiques font l'objet d'études spécifiques par les chercheurs en sciences politiques et sciences sociales, en France comme à l'étranger, dans le courant des policy sciences nées aux États-Unis dans les années 1930. Cependant, il nous semble que les liens entre recherches et applications dans ce domaine pourraient être renforcés, afin de rendre ces analyses académiques plus accessibles et de favoriser la mise en pratique de leurs enseignements. C'est donc pour permettre un rapprochement entre l'analyse des politiques publiques et la pratique de l'IRAM que la journée d'étude 2017 a été pensée. L'ambition de cette journée était de permettre aux salariés, membres et partenaires de l'IRAM de prendre du recul sur leurs activités pour mieux appréhender les transformations des politiques agricoles, et de réfléchir à leurs rôles

en tant qu'acteurs et observateurs de ces processus. L'objectif n'était donc pas de mesurer ou d'analyser les résultats de telles ou telles politiques agricoles ou alimentaires, mais bien d'analyser leurs processus de conception, d'élaboration, et, le cas échéant, de mise en œuvre, dans une perspective analytique plutôt que normative.

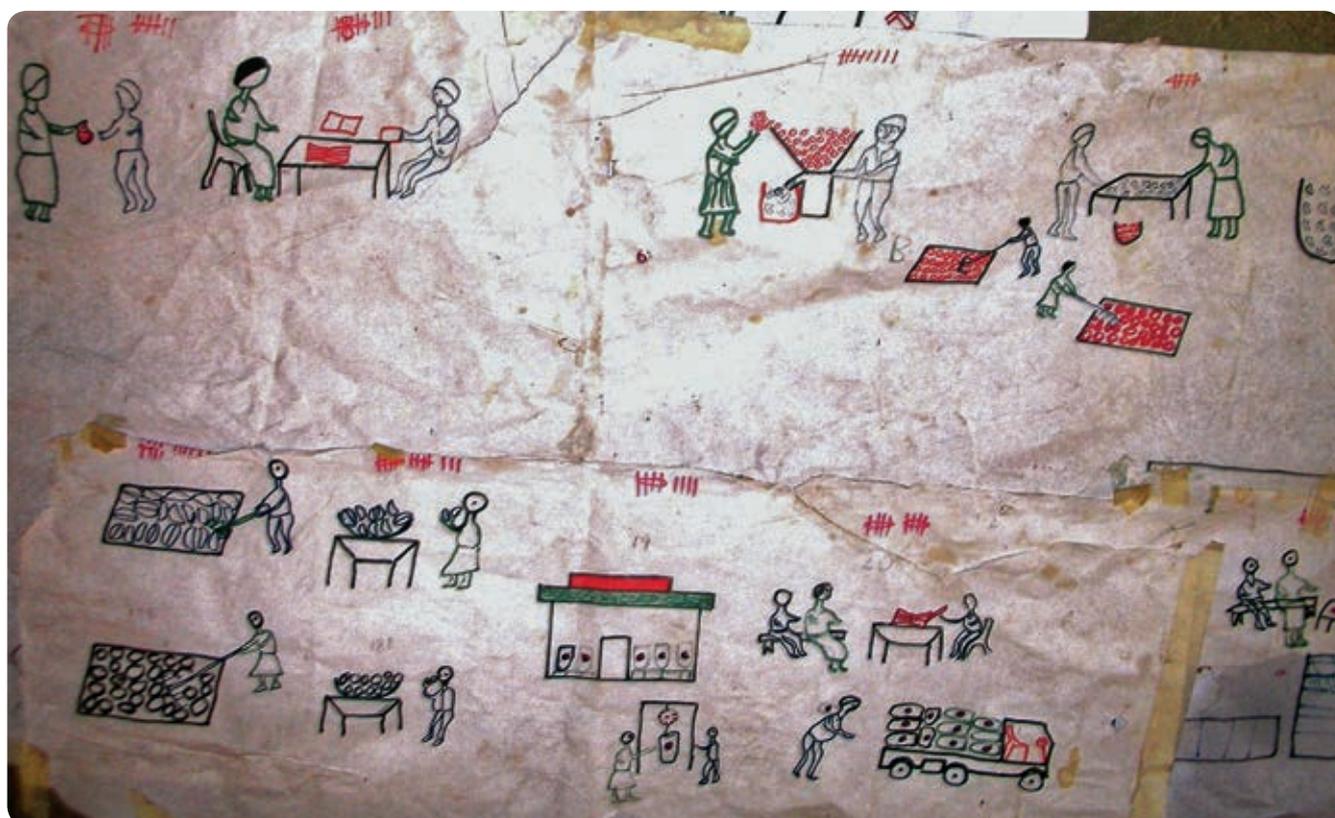
Une journée technique interne à l'IRAM avait été organisée en juin 2016 sur le thème des modèles de développement et référentiels pour les politiques agricoles. L'objectif de cette journée d'échanges était d'engager une réflexion sur la cohérence des politiques agricoles à partir des objectifs multiples (et parfois contradictoires) qui leur sont assignés<sup>1</sup>. Au terme des débats, il est apparu que l'approfondissement de la question de la cohérence des politiques agricoles et de celle de leur efficacité (notamment en termes de réduction des inégalités) nécessitait d'entrer dans leur processus d'élaboration et de mise en place, en examinant en particulier les jeux d'acteurs et les pratiques d'instrumentation.

Sur cette base, le thème retenu pour la journée d'étude 2017 a été intitulé « Cohérence des politiques agricoles et alimentaires à l'épreuve des inégalités : jeux d'acteurs et instrumentation », et un appel à propositions a été lancé auprès de l'équipe des salariés de l'IRAM fin 2016. Parmi de nombreuses réponses, six études de cas ont été sélectionnées pour illustrer ce thème. Les études de cas proposées ont fait ressortir que la question des inégalités se pose davantage en termes d'inégalités de ressources (ou d'accès à celles-ci) entre les acteurs, et celle de la cohérence par rapport aux référentiels internationaux qui influent sur le contenu des politiques nationales.

La journée d'étude a finalement été structurée en cinq sessions<sup>2</sup>. Les trois premières, thématiques, étaient centrées sur deux études de cas chacune. Elles ont porté respectivement sur les asymétries de représentation et d'influence des acteurs, le

1. Cette réflexion a été conduite en prenant le cas spécifique des politiques agricoles en Tunisie.

2. Pour le programme complet de la journée, voir l'annexe à cette publication.



rôle des référentiels extérieurs et la construction des politiques régionales. À partir d'une introduction sur la thématique, de la présentation des deux études de cas et des commentaires adressés par un discutant, chacune de ces sessions a permis d'entamer un débat avec les participants autour de ces problématiques, dans des contextes spécifiques d'intervention de l'IRAM. Dans un quatrième temps, un retour théorique et méthodologique a permis une synthèse des enjeux soulevés par les différents cas, ainsi qu'une contextualisation des débats au sein de la recherche en sciences sociales. La journée s'est terminée par une table-ronde réunissant différents acteurs du processus d'élaboration des politiques publiques.

Plutôt qu'un compte rendu exhaustif des débats, nous avons choisi par cette publication d'approfondir les différentes thématiques débattues lors de la journée. Cette synthèse se base donc sur les contributions des intervenants et des participants, ainsi que sur des cadres théoriques et sur des débats internes ayant précédé ou suivi la journée. Elle constitue un lien entre le travail d'analyse engagé pour la préparation de la journée d'études et un chantier de plus longue haleine au sein de l'IRAM sur les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles, qui débouchera probablement sur une seconde publication. Cette synthèse est organisée selon six parties; les trois premières reprennent les thématiques abordées lors de la journée d'études en se référant à une approche de l'analyse des politiques publiques distinguant les acteurs et leurs intérêts (I), les idées et référentiels (II) et les institutions ou règles (III) structurant l'élaboration des politiques; ensuite, après une discussion sur la recomposition du rôles des acteurs publics et privés dans ce processus de construction de l'action publique (IV) et un retour théorique (V), une conclusion suggère des pistes de travail pour l'IRAM et ses partenaires (VI).



## 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.

Les relations de pouvoir dans la définition des politiques publiques et la mise en place de différents groupes d'acteurs sont largement étudiées dans les sciences sociales. De l'étude des élites au rôle de l'expertise et des groupes d'intérêts, jusqu'aux théories classiques de principal/agent et à la sociologie appliquée à la participation citoyenne, de nombreux chercheurs ont essayé de répondre aux questions suivantes : qui agit dans les politiques publiques ? Quelles sont les ressources nécessaires pour influencer sur l'élaboration de ces politiques, depuis l'identification d'un problème public à l'application d'un texte de loi ? Afin de mieux appréhender les enjeux liés à la participation des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques, il peut être utile de définir les caractéristiques de ceux-ci : Sont-ils des individus ? Des représentants d'un groupe d'individus ? Dans le deuxième cas, quelles sont les caractéristiques du groupe qu'ils représentent (taille, homogénéité, coalitions...) et quelles sont leurs capacités (financières, humaines, sociales) de représentation ? Que peut-on dire de leur légitimité et notoriété ? Quels sont leurs intérêts et objectifs (à court et long terme) ? Quelles sont leurs croyances ou idées centrales ou secondaires ? Une autre approche consiste à s'intéresser aux espaces de concertation dans lesquels les acteurs se rencontrent ou dont ils sont exclus. Ainsi, Bruno Jobert (1994) et Ève Fueilleux (2003) distinguent deux types d'espaces de rencontre et de confrontation des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques : d'une part les « forums », espaces dans lesquels sont présentés, discutés et débattus des outils, des cadres d'analyses des visions du monde, pour aboutir à la fabrication de normes, et d'autre part les « arènes », espaces institutionnalisés où ont lieu des négociations pour l'adoption et la diffusion de normes formalisées. L'accès à ces espaces est codifié et, dans le domaine du développement international, il est souvent encadré par des organisations internationales, acteurs également animés par des intérêts spécifiques. Ces mêmes organisations internationales peuvent aussi être vues comme des forums au sein desquels s'affrontent parfois plusieurs visions des questions de développement. Enfin, au-delà de leurs caractéristiques et intérêts, les parties prenantes peuvent jouer différents rôles dans l'élaboration des politiques publiques : initiateur d'un changement, entrepreneur de politiques agissant pour la définition d'un problème public ou la promotion d'un certain type d'instrument ou médiateur faisant le lien entre différentes coalitions d'acteurs.

Au sein de l'IRAM, les problématiques de la représentation et de la concertation représentent un enjeu central depuis près de 60 ans. En effet, au moment de

la création de l'IRAM au Maroc, en 1957-1958, l'équipe est sollicitée pour renforcer la représentation des ruraux dans l'élaboration des politiques du Maroc nouvellement indépendant. Aujourd'hui, au-delà des missions portant spécifiquement sur la concertation, l'IRAM s'efforce de consulter toutes les parties prenantes et d'élargir les espaces de participation des plus vulnérables dans la définition des projets, programmes et politiques les concernant. De fait, l'importance de la concertation est désormais reconnue par la majorité des acteurs du développement, et des étapes de consultation et de co-construction sont prévues dans le cadre de la définition de projets ou programmes. Le risque demeure, cependant, de considérer la concertation comme un élément formel à intégrer obligatoirement dans une démarche de conception ou de mise en œuvre d'un projet, plutôt qu'en tant que processus au long terme nécessaire au succès de toute démarche. En allant plus loin, on peut même s'inquiéter du pouvoir de légitimité conféré par la mise en place d'une démarche participative, qui peut permettre aux acteurs dominants de se protéger des critiques en incluant formellement chacun aux délibérations, tout en gardant le pouvoir de décision final et le contrôle de la tenue des discussions.

3. Assistant technique IRAM au Cambodge.

4. Chargé de programme, représentant IRAM à Madagascar.

Lors de la journée d'étude, deux études de cas portant sur les asymétries de représentation et d'influence des acteurs dans le processus d'élaboration des politiques agricoles ont été présentées. Dans deux contextes politiques et institutionnels très différents, le Cambodge et Madagascar, Jean-Marie Brun<sup>3</sup> et Laurent Liagre<sup>4</sup> ont



analysé le rôle de l'État et des acteurs externes dans la structuration de la représentation des agriculteurs<sup>5</sup>. Dans le cas des Fonds régionaux de développement agricole (FRDA) à Madagascar, la volonté de donner la parole et des moyens d'action aux organisations paysannes est confrontée à la lourdeur du dispositif et sa dépendance vis-à-vis de l'aide publique au développement ; ce qui conduit à questionner la pérennité du dispositif et sa pertinence par rapport aux enjeux observés. Au Cambodge, alors que les organisations paysannes (OP) sont jeunes et encore relativement peu implantées, la création de la Fédération du riz cambodgien, conçue par le gouvernement comme une interprofession ayant le statut d'interlocuteur unique de l'État sur la politique rizicole, soulève la question du poids des organisations paysannes face aux riziers et exportateurs, ainsi que celle de la légitimité d'une structure impulsée par l'État pour porter la voix des petits exploitants agricoles.

Ces études de cas confirment la nécessité d'une forte vigilance à l'égard des processus de concertation et d'une analyse rigoureuse de ceux-ci. L'organisation de la concertation permet-elle un dialogue et la formation de points de vue réfléchis et informés ? Les OP ont-elles les ressources nécessaires pour consulter leur base et les capacités de consolidation et de problématisation de leurs besoins ? Des efforts sont-ils faits pour que ces espaces de consultation soient relativement à l'abri de pressions externes et internes ? Concernant les parties prenantes à la concertation, la question de la représentativité et de la légitimité des acteurs engagés dans le processus est également centrale : comment sont choisis les participants ? Qu'est-ce qui incite chacun des acteurs à participer ? Enfin, dans un contexte de technicité renforcée, quelle est la place des experts et de l'expertise dans ces processus ? Quels sont leur poids et leur légitimité par rapport aux autres acteurs ? L'utilisation des cinq critères proposés par Callon, Lascoumes et Barthes (2001) pour qualifier les processus de participation (l'intensité, l'ouverture et la qualité de ces processus, ainsi que la clarté des règles et la productivité de la participation) peut permettre d'apporter des réponses à ces interrogations.

5. Cette session était animée par Isabelle Droy, chargée de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Rodolphe Carlier, responsable de programme au GRET, est intervenu comme discutant.

### Étude de cas : La représentation des organisations paysannes dans l'élaboration des politiques rizicoles au Cambodge

Cette étude de cas questionne la représentativité des organisations faitières et interprofessions, ici dans le cas de la filière riz au Cambodge. Cet exemple interroge la légitimité de ces organisations et leurs capacités à faire entendre leur voix face à l'État et aux acteurs économiquement plus puissants. Dans un contexte marqué par une forte volonté politique de développer l'exportation du riz, le gouvernement a lancé un processus de concertation en plusieurs étapes, incluant des temps d'échanges avec les différentes organisations paysannes présentes sur le territoire. Cependant, c'est un autre acteur, la Fédération du riz cambodgien (FRC), organe interprofessionnel créé par le gouvernement, qui représente la profession au sein du comité de pilotage mis en place pour la définition d'une nouvelle politique d'orientation pour la commercialisation du riz. Sachant que les paysans sont sous-représentés au sein de la FRC par rapport aux riziers et exportateurs, quelle est la légitimité et la représentativité de ce nouvel acteur ? Comment accompagner les OP et leur permettre de faire entendre leur point de vue, particulièrement dans un contexte politique relativement dirigiste ?

### Étude de cas : les fonds régionaux de développement agricole à Madagascar

À Madagascar, la mise en place progressive depuis la fin des années 2000 d'un réseau national de centres de services (CSA) et d'un dispositif de financement (FRDA) s'inscrit dans le cadre de la politique nationale de services agricoles de proximité visant à faciliter l'accès des paysans à des services techniques et financiers (formation, équipements, petites infrastructures), via un mécanisme de subventions publiques. Les CSA sont déployés au niveau de chaque district. Ils assurent l'interface entre les paysans et l'outil de financement, les FRDA, situés au niveau régional mais sous l'autorité d'une structure nationale, le Fonds de développement agricole. Ce dispositif ambitieux soulève les questions de pérennité financière, d'efficacité et d'effectivité d'une gouvernance paritaire au sein de ce type d'institutions. Dans un contexte politique marqué par une succession de crises et de rareté des ressources (le budget annuel du ministère de l'Agriculture est de l'ordre de 100 M€), quelle pérennité attendre pour ces institutions actuellement largement financées par l'aide et qui coûteraient annuellement 20 à 30 M€ pour les seuls FRDA ? Par ailleurs, le dispositif ne touche encore qu'une faible proportion du monde agricole du fait de la lourdeur des procédures combinées à la faiblesse des ressources disponibles. Enfin, suite à l'implication de la profession agricole dans ces dispositifs, les comités de pilotage, d'orientation et d'octroi des différentes instances sont composés pour moitié de représentants de services de l'État nommés, des institutions de microfinance (IMF) et des opérateurs économiques et pour moitié de représentants élus des OP. Comment faire vivre la parité au sein de ces instances de gouvernance et de décision tout en s'assurant de la prise en compte des intérêts de la grande diversité des paysans ? Quel sens donner à cette parité dans les régions où les OP sont moins présentes ou ne correspondent pas au mode d'organisation des populations rurales ? Quel rôle pour les ONG soutenant les OP dans leur formalisation et autonomisation ?

Au cours des débats qui ont suivi la présentation de ces études de cas, plusieurs participants se sont interrogés sur l'utilité de l'étude du processus politique et ont demandé de préciser les impacts sur les petits agriculteurs des politiques ou instruments présentés. Dans les deux cas exposés, comme dans la majorité des études de cas de la journée, il est encore trop tôt pour apporter des réponses à la question de l'impact, puisque les politiques et les instruments sont encore en cours de définition ou au début de leur mise en œuvre. Cependant, l'analyse des processus d'élaboration des politiques publiques est motivée par l'hypothèse, avérée par de nombreuses études, que la façon dont les politiques se construisent influe sur leur contenu, et donc sur la situation des acteurs concernés par leur mise en œuvre. L'analyse des processus d'élaboration des politiques agricoles n'est donc pas détachée de considérations liées aux impacts de ces politiques sur les différents acteurs, dont les petits agriculteurs.

Au-delà de la participation (formelle ou effective) des acteurs concernés, l'un des facteurs influant sur la prise de décision et la mise en œuvre des politiques est la présence de schémas de pensée et de référentiels externes qui agissent sur les représentations des problèmes publics et sur les solutions à leur apporter. Dans le domaine des politiques publiques, la circulation internationale des idées mène à la diffusion de modèles et référentiels globaux, qui sont ensuite intégrés (avec un degré d'appropriation très variable) aux politiques nationales.

## 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, l'un des premiers transferts 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. Les politiques d'ajustement ayant échoué à réduire la pauvreté, un certain nombre de politiques « correctives » ont été mises en place, mettant l'accent sur le développement humain et les secteurs sociaux tels que l'éducation ou la santé. La promotion de la protection sociale s'inscrit dans cette tendance. L'observation de ces phénomènes de transfert conduit à plusieurs questions. Tout d'abord, est-ce que les politiques adoptées sont efficaces (ou plus efficaces) ? Au-delà des impacts des politiques, pourquoi et comment s'effectuent ces transferts ? Quels en sont les acteurs et les conditions ?

Les transferts de politiques publiques font l'objet de recherches dans le cadre des *policy transfer studies*, qui analysent les transferts pour en comprendre les raisons, les modalités pratiques et les impacts<sup>6</sup>. En effet, les transferts de politiques ne sont pas opérés intégralement : les politiques sont modifiées par les différents acteurs de ces processus et entrent dans des espaces caractérisés par une histoire, des institutions et des intérêts particuliers. La diffusion ou le transfert peuvent concerner des idées, des procédures et des connaissances permettant de définir les problèmes publics, mais aussi des instruments proposés pour y répondre. Dans les deux cas, les transferts sont le résultat de l'action de différents acteurs qui initient et accompagnent le processus. Parmi eux, on note en particulier le rôle des passeurs (experts, think tanks, organisations internationales), qui facilitent la circulation des objets du transfert entre différents espaces, et le rôle des « entrepreneurs de politiques », qui intègrent ces objets aux processus politiques. Il est alors essentiel de comprendre qui décide d'exporter ou d'importer les modèles et quels sont les acteurs qui se les approprient ou résistent au changement.

Les deux études de cas présentées par Anne Bichard et Marie Thoreux<sup>7</sup>, respectivement sur la politique nutritionnelle au Niger et la protection sociale au Sénégal, 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)<sup>8</sup>. Sous l'action d'acteurs internationaux, qui proposent des textes et orientations stratégiques, les services administratifs en charge de ces politiques sont repositionnés dans les organigrammes administratifs des deux pays sous la supervision directe de la Présidence de la République. Dans les deux cas, de sérieuses interrogations se posent quant à la faisabilité de ces politiques

6. Voir notamment Delpuech T., 2006 : *Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des policy transfer studies*, *Critique internationale*, Presses de Sciences Po, 2009/2, n°43, p153-165.

7. Toutes deux chargées de programmes IRAM.

8. La session était animée par Henri Leturque, responsable du pôle Acteurs, politiques publiques et évaluation à l'IRAM, et commentée par Camilla Toulmin, économiste à l'*International Institute for Environment and Development*.

ambitieuses, qu'il est prévu de déployer à grande échelle dans les années à venir ; ces politiques requièrent, en effet, un alignement institutionnel difficile à atteindre entre les différents ministères et plans d'action et de fortes capacités au niveau local pour mettre en œuvre leurs différents volets. Dans les deux cas, la question de la multi-sectorialité (agriculture, santé, protection sociale, éducation...) est centrale et crée des contraintes supplémentaires pour les différents acteurs, notamment en termes de concertation. Compte tenu du caractère récent de l'application des politiques examinées, ces deux études présentent les contextes de leur définition et les étapes initiales de leur mise en place. Ultérieurement, l'analyse des impacts de ces politiques devrait apporter un éclairage sur d'autres questions : Quel sera l'impact de ces transferts au niveau de la mise en œuvre des politiques ? Quel sera le degré d'appropriation de ces politiques au niveau local ? Au-delà des transferts conscients de référentiels, à l'œuvre dans les deux cas étudiés, n'y a-t-il pas toujours un risque de transfert inconscient (ou implicite ?) de politiques et d'idées, du fait de la formation et socialisation des décideurs ? Comment permettre à chacun de mieux maîtriser ces cadres de pensée et d'avoir accès à d'autres références ?

#### Étude de cas : la politique de sécurité nutritionnelle au Niger

Au Niger, la malnutrition aiguë dépasse depuis 2007 les seuils d'alerte définis par l'Organisation mondiale pour la santé. Bien que ces taux justifient 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 des initiatives globales. Il y a quelques années, l'agenda politique national a permis aux acteurs internationaux de repositionner la nutrition au sein d'une nouvelle initiative gouvernementale, dénommée « les Nigériens nourrissent les Nigériens » (I3N), qui compte un axe stratégique dédié à la nutrition. Ainsi, lors de la définition de la politique nationale de sécurité nutritionnelle (PNSN), qui a débuté en 2014, ces acteurs ont engagé un important travail de plaidoyer au sein du comité multisectoriel en charge de la nutrition, qui s'est traduit par l'inclusion de normes internationales basées sur le contenu des publications emblématiques de la revue *The Lancet*. Au cours de l'élaboration de cette politique, qui a abouti à la définition de 8 plans d'actions qui seront mis en œuvre par 16 ministères ou institutions, les difficultés inhérentes à un processus multisectoriel sont apparues ; elles ont été accentuées par la composition du comité de rédaction, qui rassemble des représentants de l'UNICEF, des assistants techniques de l'ONU, et des membres du Haut-Commissariat à l'I3N. Les acteurs internationaux prendront-ils un rôle aussi prépondérant dans la mise en œuvre que dans la définition de cette politique multisectorielle ? Comment les institutions et ministères concilieront-ils leurs objectifs spécifiques avec cette approche multisectorielle ? Finalement, comment faire le lien entre le cadre conceptuel global de la lutte contre la malnutrition et les réalités locales ?



## Étude de cas : les instruments de protection sociale au Sénégal

Dans le cas du Sénégal, le Programme national de bourses de sécurité familiales (PNBSF) constitue depuis 2013 un des programmes phare de l'État dans la stratégie nationale de protection sociale. À partir des années 2000, la protection sociale, dans l'approche « gestion du risque social » de la Banque mondiale, est présentée comme un outil de lutte contre la pauvreté adapté aux pays en développement. Conçus au Brésil et testés notamment au Kenya et en Éthiopie, ces instruments de transfert monétaire sont utilisés aussi bien dans la sphère du développement économique que dans celle de l'urgence (substitution aux transferts alimentaires). Depuis moins de cinq ans, la Banque mondiale soutient la mise en place de ces programmes de transfert monétaire en Afrique de l'Ouest (le PNBSF en fait partie) et la création de registres uniques, bases de données des ménages pauvres pouvant être utilisées par l'ensemble des programmes sociaux et économiques des pays. Au Sénégal, la construction du registre et le ciblage des bénéficiaires suivent des procédures standardisées, utilisées dans les autres pays d'action de la Banque. De nombreuses difficultés et des écarts aux règles sont observés sur le terrain : problèmes d'inclusion de bénéficiaires non pauvres et d'exclusion de potentiels bénéficiaires, sous dimensionnement des moyens mis à disposition des opérateurs locaux, incompréhension des populations vis-à-vis du ciblage dans un contexte de pauvreté de masse. Ce programme, inscrit dans un référentiel d'origine exogène, est en cours d'extension et apprend de ses erreurs. Le niveau d'appropriation de ce dispositif par le gouvernement et les bénéficiaires ainsi que l'interaction entre le PNBSF et les instruments de protection sociale existants (formels et informels) devront être étudiés avec attention dans les années à venir.

À la suite de la présentation de ces études de cas, les participants à la journée ont soulevé plusieurs points de réflexion. Dans le cas du Niger, le choix des indicateurs de suivi de la malnutrition pourrait également être au centre d'une forte compétition entre référentiels, comme cela a été observé au Mali avec l'introduction du score de diversité alimentaire, qui s'ajoutait ou remplaçait d'autres mesures de la malnutrition. Au Sénégal, on demande quelles pourraient être les alternatives à la méthode de la Banque mondiale pour le ciblage. Marie Thoreux répond que la mise en place du ciblage communautaire est encore trop récente pour qu'il soit évalué<sup>9</sup>.

9. Pour un regard de socio-anthropologue sur le ciblage des transferts monétaires, cette fois au Niger, on lira Olivier de Sardan, J-P. 2013. *Les transferts monétaires au Niger : la manne et les soupçons, Études et travaux* n°108, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local.



## La construction des politiques régionales

10. D'après l'exposé introductif à la session n°3 de Bio Goura Soulé, coordonnateur du ProFAB.

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, l'intégration régionale peut être résumée en trois grandes étapes depuis 1950<sup>10</sup>. Jusqu'en 1963, le panafricanisme domine, et les dirigeants ouest-africains promeuvent cet idéal nationalement et au sein de la région. Puis, entre 1963 et 2000, on assiste à une compétition des régionalismes en Afrique de l'Ouest : basées sur des critères linguistiques ou géographiques, plusieurs organisations régionales se forment en donnant la priorité, selon les cas, aux dimensions politique, économique ou monétaire de l'intégration régionale. Parmi elles, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) voit le jour en 1975, et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) en 1994. Cependant, c'est au cours de la troisième étape de régionalisation que les organisations gagnent en compétences et en poids politique. En effet, durant les années 2000, une nouvelle dynamique débute en réaction à trois éléments : i) la fragilisation des États après les programmes d'ajustement structurel, ii) la signature de l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP qui place la formation d'organisations régionales comme condition à la signature d'accords de libre-échange et iii) la montée en puissance du Nigéria en tant qu'acteur politique dans la région (notamment par son rôle dans la résolution des conflits au Liberia et en Sierra Leone). Aujourd'hui, de nombreuses politiques sont élaborées au niveau régional, comme la politique agricole et la politique commerciale, au cours de négociations complexes entre les différents États.

On assiste donc à la création de nouvelles institutions et à la multiplication des acteurs et des niveaux de négociations : entre décentralisation et régionalisme, la complexité des jeux d'acteurs s'accroît. Cependant, les États sont-ils prêts à abandonner



une partie de leurs prérogatives dans la prise de décision? Comment administrer des biens communs tels que les zones de parcours des troupeaux transhumants dans un contexte de forte compétition entre les pays? Pour analyser les politiques régionales, on peut utiliser l'approche proposée par Putnam d'un jeu à deux niveaux<sup>11</sup> : lors des négociations politiques régionales ou internationales, les différents acteurs représentant chaque pays se doivent de faire la synthèse entre les positions pouvant être acceptées par les personnes qu'ils représentent, et celles pouvant l'être par les autres parties prenantes à la négociation, puisque les décisions prises au niveau régional devront être par la suite appliquées au niveau national.

Pour illustrer cette problématique, deux études de cas, concernant toutes les deux l'Afrique de l'Ouest, ont été présentées : la protection douanière du riz et la sécurisation du pastoralisme<sup>12</sup>. Ces deux cas portent sur deux dimensions des enjeux régionaux : d'une part, la gestion des frontières et des ressources entre les pays de la région, dans le cas du pastoralisme, et d'autre part, la gestion des relations entre les pays membres de l'organisation régionale et le reste du monde, dans le cas de la protection douanière du riz via le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO. Ces deux exemples permettent d'appréhender concrètement les difficultés de l'intégration régionale telles que les tensions entre les intérêts domestiques des États, 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.

#### Étude de cas : la protection douanière du riz en Afrique de l'Ouest

Le tarif extérieur commun de la CEDEAO est entré en vigueur en janvier 2015, après de longues négociations, qui permettent d'observer le positionnement des États selon leurs intérêts, ainsi que le rôle des autres acteurs (importateurs-exportateurs, OP, ONG, Union européenne), dans le processus d'élaboration de cette politique. Le riz est dans la région une denrée centrale du point de vue de la consommation, de la production agricole et de la balance commerciale. Le Nigeria et les autres pays producteurs de riz, ainsi que les organisations agricoles, les riziers et les ONG du Nord, ont milité 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, souhaitaient un taux de taxation du riz maintenu à 10 %. La Commission de la CEDEAO, enfin, cherchait à atteindre un compromis, en s'appuyant notamment sur des travaux d'experts. En parallèle, l'approche de la date limite pour la négociation de l'APE avec l'UE (qui nécessite au préalable l'établissement d'une Union douanière) a accéléré les discussions et concentré les tensions. Aujourd'hui, le TEC est entré en vigueur, avec un taux de taxation du riz fixé à 10%, mais les pays se trouvent encore dans une période transitoire et peuvent mettre en place certaines dérogations. Au cours des mois et années à venir, l'observation de la mise en place complète du TEC et de l'APE, celui-ci n'étant pour l'instant pas ratifié par le Nigeria, la Mauritanie et la Gambie, sera donc pleine d'enseignements pour la compréhension du processus d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. De même, une analyse plus approfondie des positions défendues par les différents acteurs lors des négociations du TEC et de l'APE, et des coalitions qui se sont formées au cours de ce long processus, serait riche d'enseignements pour mieux comprendre les conditions à réunir pour parvenir à un niveau de protection adéquat du secteur agricole.

11. Putnam, R. 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, 42(3), p. 427-460.

12. Ces études de cas ont été présentées respectivement par Bernard Bonnet, chargé de programme IRAM, et par le binôme formé par Jérôme Coste, chargé de programme IRAM et Johny Egg, membre du conseil d'administration de l'IRAM. La session était animée par Bio Goura Soulé, et a bénéficié des commentaires de Hamid Ahmed, conseiller du ministre des Finances du Niger et ex-commissaire du Commerce à la CEDEAO, de Dodo Boureima, secrétaire permanent du Réseau Billital Maroobé, et Imma de Miguel, responsable « plaidoyer et influence » en Afrique de l'Ouest pour Oxfam International.

### Étude de cas : la sécurisation du pastoralisme en Afrique de l'Ouest

Dans le cas du pastoralisme, l'enjeu principal est la gestion de ressources naturelles et le contrôle des frontières lors de la transhumance, dans un contexte sécuritaire de plus en plus tendu. 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. À l'inverse, lors de la crise de 2009, plusieurs pays côtiers ont fermé leurs frontières plutôt que d'accueillir les pasteurs sahéliens comme ils avaient fait lors des précédentes crises. Pourquoi cette évolution critique dans la gestion des crises au détriment de l'élevage sahélien mais aussi des échanges régionaux et, par conséquent, des économies des pays côtiers ? Une des raisons pouvant expliquer cet écart entre les décisions prises par les États en 1973, 1984 et 2009 est la force des idées et idéologies liées à l'élevage : du mythe de la productivité du « ranching » et des exploitations intensives aux stéréotypes et idées reçues sur les pasteurs, les décisions politiques ne sont pas forcément motivées par une analyse rationnelle des coûts et bénéfices du pastoralisme. Aujourd'hui, plusieurs initiatives sont à l'œuvre pour une meilleure gestion intégrée du pastoralisme et la construction d'une vision partagée de cet élevage transfrontalier entre les pays et les acteurs de la région. Sous l'impulsion des organisations de pasteurs et sous l'égide des institutions régionales, des ateliers régionaux de dialogue, réunissant les différentes catégories d'acteurs concernés (institutionnels, professionnels, ONG et PTF), permettent d'identifier les solutions possibles aux problèmes de gestion de la transhumance.

Lors de la séance de questions qui a suivi l'exposé des deux cas, plusieurs participants se sont interrogés sur le rôle de l'Union européenne et la possibilité d'une négociation équitable entre le pays d'Afrique de l'Ouest et l'UE dans le cadre de l'APE. Dans le cas de l'élevage, les participants et les intervenants ont souligné le besoin de politiques claires et d'un dialogue entre toutes les parties prenantes.



## La recomposition des rôles des acteurs privés et publics

L'élaboration des politiques publiques est actuellement caractérisée par l'élargissement des dimensions à prendre en compte, la multiplication des acteurs et des niveaux de décision, le transfert de référentiels élaborés à l'échelle internationale, autant d'éléments qui rendent les processus de concertation toujours plus complexes. Lors de la table-ronde de clôture de la journée d'étude, les participants<sup>13</sup> ont pu échanger sur les changements en cours dans le champ des idées et dans le paysage institutionnel qui constituent le cadre d'élaboration des politiques publiques (dont celles du financement du développement). Certains points, comme l'émergence de nouveaux pays (Chine, Inde, Maroc) ou la financiarisation du développement ont été abordés rapidement, mais deux ont particulièrement retenu l'attention des participants : le rôle du secteur privé et la complexification des politiques publiques.

Ainsi, l'importance croissante du secteur privé dans les politiques et actions de développement a été soulignée par tous les participants. À travers les partenariats public-privé (PPP), mais aussi par le biais d'investissements directs ou d'actions de responsabilité sociale et environnementale (RSE), les entreprises agissent directement sur le terrain au nom du développement et sont considérées de plus en plus comme des acteurs incontournables dans des initiatives globales visant à édicter des normes internationales, lesquelles ont un impact sur la définition des politiques nationales. Cette participation est aujourd'hui plus ouverte et transparente qu'auparavant, puisque les dirigeants d'entreprises sont invités directement à la table des négociations. Cependant, entre l'action formelle de leurs représentants et celle, informelle, des lobbys ou autres groupes d'intérêts, il est toujours difficile d'estimer précisément l'influence des entreprises sur l'élaboration des politiques publiques. Des grands groupes disposent de ressources économiques et financières bien supérieures à celles de certains pays et les interactions entre les gouvernements et le secteur privé doivent faire l'objet d'une grande vigilance. En effet, on observe que l'hypothèse selon laquelle il n'y aurait pas de contradiction entre les intérêts du secteur privé et l'intérêt général dans la gestion du secteur agricole et alimentaire s'installe durablement dans le cadre de pensée dominant. Cette hypothèse implique qu'il faut s'assurer de la réussite des projets des entreprises et donc potentiellement les soutenir. Cela signifie que les autorités locales peuvent être amenées à soutenir des entreprises pour pouvoir assurer le développement économique des populations, alors que les objectifs d'une entreprise, axés sur ses bénéfices, ne correspondent pas forcément aux besoins des populations et peuvent même devenir contradictoires avec ceux-ci. De plus, la pérennité de l'action privée dépend en premier lieu des résultats de l'entreprise, et non de la satisfaction du bien-être des populations impliquées dans les projets. Dès lors, comment penser des dispositifs de vigilance sur les interactions entre États et entreprises ?

Deux exemples sont proposés pour illustrer cette tendance. Le premier, par Roger Blein, consultant au Bureau Issala, est celui des pôles de croissance, ou agropoles, des zones agro-industrielles que les gouvernements mettent en place pour attirer des entreprises privées et concentrer l'ensemble de la chaîne de valeur d'une denrée sur

13. Les participants à la table-ronde étaient : Hamid Ahmed, conseiller du ministre des Finances du Niger ; ex-commissaire au Commerce, Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; Roger Blein, consultant, Bureau Issala ; Dodo Boureima, secrétaire permanent, Réseau Billital Maroobé (RBM) ; Christian Fusillier, chef de projet, Agence française de développement (AFD) ; Jean-Marc Gravellini, vice-président Afrique, Compagnie fruitière. La table-ronde était animée par Jean-Jacques Gabas, chercheur associé, CIRAD ; maître de conférences à Sciences Po Paris et co-responsable de séminaire à l'EHESS.

un même lieu. Le développement de ces zones illustre la volonté de placer les entreprises au cœur du développement agricole à travers notamment une augmentation de la productivité. Selon Roger Blein, on observe alors une « subsidiarité inversée », car des référentiels exogènes, liés à de grands objectifs, sont appliqués sans véritablement prendre en compte les contextes locaux d'implantation de ces pôles. Jean-Marc Gravellini, vice-président Afrique de la Compagnie fruitière, présente deux aspects de l'influence des entreprises privées sur les politiques publiques. Le premier est la construction d'infrastructures (accès à l'eau, écoles, dispensaires) pour les populations travaillant au sein ou à proximité de la zone d'intervention de l'entreprise. Ce type d'actions, mis en place depuis longtemps, fait à présent l'objet de discussions et de négociations avec les collectivités locales aux capacités renforcées par les processus de décentralisation. Le deuxième aspect se matérialise par l'impact indirect de la pression des consommateurs du Nord pour des produits plus écologiques et éthiques. Sous cette pression, accentuée par les législateurs du Nord imposant des règles à appliquer dans le choix des sous-traitants ou l'exploitation des filiales, les entreprises promeuvent la diffusion de normes environnementales et sociales, ainsi que de certaines pratiques commerciales. Par un effet d'entraînement, on peut alors espérer que ces standards plus élevés influencent les autres entreprises implantées sur le territoire, ainsi que les pouvoirs publics pour renforcer la législation.

Le deuxième point abordé au cours de la table-ronde concerne la complexification des politiques publiques, avec notamment la tendance à la transversalité qui induit un certain nombre de contraintes supplémentaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Une des conséquences de cette évolution est le recours croissant, présenté comme nécessaire, à l'expertise. Comme le soulignent plusieurs participants, les contributions de certains acteurs sont parfois reléguées au second plan, sous couvert de la complexité des enjeux et des critères techniques qui ne saurait être appréhendée par des non-experts. Un autre aspect de la complexification des politiques, qui conduit lui aussi à accroître le rôle des experts, correspond à la nécessité, pour l'action publique, de satisfaire à un nombre toujours plus important de normes (sociales, environnementales...) ou de règles (comptables, juridiques...) dans un contexte où les exigences de redevabilité s'intensifient; cela entraîne une gestion plus bureaucratique des dossiers et modifie donc le profil des responsables de l'élaboration et la mise en place des politiques. Roger Blein, qui occupe souvent le rôle d'expert dans l'élaboration de politiques publiques dans les pays du Sud, prévient des risques inhérents à cette position : l'expertise technique sur un sujet précis ne saurait se substituer à l'expérience et aux connaissances des acteurs locaux et des « receveurs » de ces politiques, ni aux enjeux politiques et idéologiques motivant les choix des dirigeants politiques qui sont en position de décision. Le rôle de l'expertise, selon lui, est d'apporter une voix supplémentaire pour aider les dirigeants politiques à décider parmi plusieurs options disponibles. Il s'agit donc véritablement d'un rôle de conseil et non de prescription des politiques.

Ces deux tendances impliquent-elles un recul de l'État et du gouvernement dans l'élaboration des politiques publiques ? Plusieurs participants esquissent des propositions à propos du rôle de l'État dans cet environnement complexe. Pour Christian Fusillier, chef de projet à l'Agence française de développement, plusieurs éléments permettraient une collaboration optimale entre les États et les autres acteurs de l'aide.

Tout d'abord, les gouvernements devraient être en mesure d'élaborer des stratégies sectorielles sur une temporalité plus longue (vision à 15 ans) qui différencieraient plusieurs modèles pour l'agriculture, selon les différents types d'agriculteurs présents, et qui présenteraient plusieurs choix de politiques et possibilités d'investissement. D'autre part, il faudrait pouvoir remédier à la rotation du personnel technique et des décideurs politiques qui, dans de nombreux pays, constitue un frein à la définition de politiques agricoles et alimentaires de long terme. De plus, afin de produire une stratégie à long terme, les États ont besoin d'un fort renforcement de leurs capacités en ce qui concerne la rédaction de politiques et de plans d'actions globaux, ancrés dans les contextes nationaux, régionaux et internationaux. La représentation d'intérêts contradictoires est également cruciale, mais il est nécessaire pour Christian Fusillier que ce processus soit impulsé par le bas, afin que les revendications soient véritablement portées par les parties prenantes. Ces facteurs (renforcement des capacités, vision à long terme, préparation des négociations) sont aussi mis en avant par Boureima Dodo, secrétaire permanent du Réseau Billital Maroobé, pour expliquer le succès de la prise en compte du point de vue des OP dans les négociations régionales liées à l'élevage en Afrique de l'Ouest, dans un contexte où les politiques relatives à l'élevage n'occupaient pas une place centrale dans l'agenda politique.

De son côté, Hamid Ahmed, conseiller du ministre des Finances du Niger et ex-commissaire au Commerce de la CEDEAO, souligne également l'importance d'une forte représentation des groupes directement affectés par les choix politiques. Il rappelle la nécessité de prendre en compte la capacité des paysans à comprendre et à apporter des solutions à des problèmes complexes, et propose de construire les politiques avec et non pour la population, en ciblant précisément les domaines d'intervention. Pour cela, l'engagement des fonctionnaires et décideurs est essentielle, tout comme la clarté des processus de suivi et d'évaluation, qui doivent pouvoir présenter un échec comme tel afin d'amorcer un processus d'apprentissage. Cette volonté d'un État fort est soutenue par de nombreux acteurs à travers, entre autres, des processus de concertation visant la responsabilisation des acteurs nationaux. Les faibles ressources dont disposent les gouvernements, comparativement aux bailleurs publics ou aux entreprises privées, représentent cependant un obstacle de taille pour atteindre cet objectif.



## Analyser le changement des politiques publiques : quelques repères méthodologiques

---

14. Cette section a été élaborée en collaboration avec Denis Pesche, chercheur au CIRAD, sur la base de sa contribution à la journée d'études.

La question centrale de l'analyse des politiques publiques est de comprendre le changement<sup>14</sup>. Pourquoi une politique change ? Comment ? Quand ? A l'inverse, comment expliquer le blocage, l'absence de changement dans les politiques ? Une très abondante littérature a été produite sur les politiques publiques, ce qui nous donne accès à de nombreux matériaux pour les analyser : des concepts, des méthodes, des outils, des théories, des cadres d'analyse qui permettent d'articuler les différentes « composantes » des systèmes complexes que l'on souhaite comprendre. Ces composantes sont fréquemment identifiées en trois grandes catégories : idées, intérêts et institutions.

Pour mettre en lumière le rôle joué par les idées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, plusieurs notions sont utilisées : référentiels, paradigmes, normes, recettes. Pendant longtemps, et parfois encore maintenant, on a raisonné en termes de rapports de force entre acteurs ou groupes d'intérêts, sans prêter beaucoup attention au fait que ces rapports de force s'expriment aussi souvent sous forme de rapports de sens : il s'agit de convaincre, de légitimer son action et pour cela les discours et les idées sont essentiels. Aujourd'hui, il existe un large consensus pour dire que les idées comptent et que la période actuelle se caractérise par une circulation internationale des idées, soutenue par le processus de mondialisation et les technologies de l'information. On peut distinguer deux types d'idées : celles qui permettent de définir les problèmes et celles correspondant aux instruments de politiques, aux « solutions » que les acteurs cherchent à injecter dans les processus politiques pour les influencer. Ainsi, l'information, les connaissances et l'expertise comptent de plus en plus dans les processus politiques. La production de rapports globaux fait référence pour cadrer les problèmes, qui se posent de plus en plus à l'échelle de la planète, et formuler des recommandations pour les politiques à suivre. Les idées sont donc promues par différents acteurs, qui les diffusent et, parfois d'autres, qui cherchent à les intégrer dans les processus politiques.

En ce qui concerne les acteurs, plusieurs points de vigilance émergent, au-delà des questions d'asymétries de ressources et de capacités différenciées à s'engager dans les processus de participation. Tout d'abord, la légitimité des acteurs n'est jamais acquise ni adossée à un seul registre. Les processus de légitimation d'une organisation s'appuient sur des ressorts internes (répondre aux attentes de ses membres, être capable de porter leur voix) mais aussi sur des ressorts externes (la légitimité octroyée par un État qui reconnaît une OP, ou acquise par une OP qui arrache sa place dans un cadre de concertation). On utilise souvent la notion de légitimité dans une vision linéaire, voire binaire, et comme pour la représentativité, il faut bien préciser ces notions et comprendre qu'elles sont le résultat d'équilibres complexes et évolutifs. Ensuite, pour pouvoir comprendre les comportements, il faut entrer dans la boîte noire des macro-acteurs, c'est-à-dire pouvoir distinguer au sein de l'État, par exemple, entre les différents ministères, les différentes divisions au sein d'un ministère et les liens qui les unissent. Cette analyse demande du temps et du savoir-faire pour décrypter la complexité des organisations, identifier les tensions qui les traversent, repérer les

alliances qui existent au sein de ces organisations et entre elles. Enfin, s'il est important de repérer les acteurs, il l'est encore plus de comprendre la manière dont les interactions entre eux se déploient. Les notions de réseaux, de coalition ou d'alliance sont souvent utilisées.

La troisième catégorie est celle des institutions, terme désignant ici des règles (Ostrom<sup>15</sup>), plus ou moins incorporées, qui régissent les comportements des individus et des organisations au sein des sociétés. Le système politique d'un pays constitue une ossature institutionnelle qui définit souvent, au moins en partie, l'univers des possibles. Des variables liées à la nature du régime politique sont souvent importantes et peu prises en compte dans l'analyse des experts du développement, trop concentrés sur les aspects purement sectoriels. On observe pourtant clairement, dans les exemples présentés au cours de la journée, l'influence du type de régime (Cambodge) ou d'un changement de président (Niger, Sénégal) sur les choix effectués lors de l'élaboration des politiques étudiées. De même, des règles informelles peuvent également influencer sur les comportements. Par exemple, le concept de dépendance au sentier<sup>16</sup> explique que les décisions et expériences passées influent et conditionnent en partie les choix et possibilités s'offrant aux acteurs.

Mais identifier les acteurs, les idées, les institutions ne suffit pas, il faut également pouvoir comprendre les dynamiques qui combinent ces composantes. Quelles sont les articulations entre ces composantes? Comment joue telle variable sur telle autre? Comment comprendre l'émergence d'une politique précise à un moment donné? Cette question de la mise à l'agenda a été « théorisée » par J. W. Kingdon avec le cadre des courants multiples (Garraud 1990; Kingdon 1995). Pour cet auteur, la prise en compte d'un problème puis l'adoption d'une politique pour le traiter s'explique par la convergence de trois courants. Premièrement, le courant des problèmes est constitué par l'ensemble des problèmes et questions soulevées au sein de la société par des groupes divers, qui ne recevront pas le même niveau d'attention de la part des décideurs. Deuxièmement, le courant politique (*politics*) correspond aux grands traits et étapes de la vie politique que caractérisent des variables comme le « climat politique », le rôle des groupes d'intérêts, l'organisation politique ou les échéances électorales majeures. Enfin, le troisième courant est celui des politiques (*policy*) qui peut être conceptualisé comme un ensemble assez désordonné d'idées, de recettes, d'instruments de politique, plus ou moins déjà éprouvés, parmi lesquels les décideurs politiques sélectionnent les idées qui deviendront des politiques.

Selon Kingdon, ces trois courants évoluent dans le temps de manière relativement indépendante et on peut expliquer certaines politiques par leur conjonction, à un moment précis, créant alors ce qu'il appelle une « fenêtre politique ». Ce cadre souligne aussi l'importance « d'entrepreneurs de politique » qui jouent un rôle dans le processus de convergence des trois courants et d'ouverture d'une fenêtre et/ou qui se saisissent de cette fenêtre politique pour faire adopter leur solution (Zahariadis 2007). Ce cadre d'analyse combine une analyse stratégique, donnant un rôle clé aux entrepreneurs de politiques et à leur capacité à contribuer à l'ouverture de fenêtres de politiques, avec la prise en compte d'éléments structurels sans pour autant verser dans une interprétation déterministe des processus politiques. En effet, les variables structurelles sont autant de contraintes mais aussi d'opportunités pour les acteurs. De plus, ce cadre d'analyse intègre la prise en compte de plusieurs temporalités et la

15. Prix Nobel d'économie en 2009, Elinor Ostrom est spécialisée en économie politique, avec une approche d'économie institutionnelle. Elle a travaillé sur la gestion des biens communs (voir par exemple Ostrom, E. 1990).

16. La dépendance au sentier, ou *path dependence* en anglais, est une théorie expliquant comment un ensemble de décisions passées peut influencer sur les décisions futures. Le politiste Paul Pierson a importé et formalisé ce concept, utilisé jusqu'alors en économie (voir Pierson 1994).

façon dont celles-ci peuvent se conjuguer dans des circonstances bien spécifiques, créant les « fenêtres politiques ». Ce cadre théorique permet donc de replacer les intérêts, les idées et les institutions dans un processus dynamique qui explique le changement dans les politiques publiques et notamment les raisons qui font que telle politique émerge à tel moment et dans tel contexte.

Un autre cadre d'analyse est proposé par Paul Sabatier et ses collègues : l'*Advocacy Coalition Framework* (Sabatier 1988 ; Sabatier and Jenkins-Smith 1993 ; Sabatier and Weible 2007). Ce cadre part d'un secteur d'intervention plutôt que d'un problème précis, avec l'idée de plusieurs sous-systèmes représentant des secteurs spécifiques, comme le secteur agricole ou alimentaire par exemple. Un sous-système et les politiques qui s'y élaborent et s'y transforment se caractérisent par des confrontations



entre différentes coalitions, avec une coalition dominante qui a su imposer sa vision et sa politique et une ou plusieurs coalitions s'opposant à cette politique sans toujours avoir gain de cause.. Le changement de politique est alors expliqué par la prise en compte de facteurs structurants, souvent externes au sous-système, qui contribuent aux changements des rapports de forces et d'influence réciproque entre coalitions et au fait que la coalition dominante jusque-là est détrônée au profit d'une autre coalition qui va imposer le changement. Ces coalitions sont composées d'acteurs d'origines diverses (fonctionnaires, politiques, ONG, journalistes, scientifiques) qui « font coalition » par le partage d'un système de croyance que Sabatier voit comme structuré en trois « étages » : (1) des croyances profondes (*deep core* ou *normative core*) qui renvoient aux valeurs générales portées par les individus ou les groupes, au-delà du domaine concerné (liberté, équité, compétition, etc.), (2) des croyances politiques plus superficielles (*near policy core*) liées aux options programmatiques et positionnements politiques dans le domaine concerné et (3) les aspects secondaires concernant les décisions instrumentales (ciblage, fixation des niveaux, etc.). Le modèle causal de Sabatier considère qu'une politique résulte de l'avantage d'une coalition sur les autres et que le changement de politiques résulte d'un changement d'équilibre entre coalitions permis par des apprentissages politiques. On retrouve donc ici encore l'importance des idées, des intérêts des acteurs et des institutions.

Des chercheurs français ont construit aussi un autre cadre d'analyse assez proche fondé sur l'importance des idées dans les processus politiques. Les travaux de Pierre Muller ont insisté sur l'importance des référentiels (assemblage d'idées, de normes et d'instrument de politique) qui résultent d'une construction de groupes sociaux engagés dans les processus politiques. Les recherches de Bruno Jobert et d'Ève Fouilleux ont mis en évidence le rôle joué par plusieurs forums/arènes distincts. La décision politique se « fabrique » dans un forum particulier (le forum des politiques publiques) mais il existe d'autres forums où naissent et se développent les idées qui vont alimenter ces décisions. Des médiateurs assurent les liens entre ces différents forums (on retrouve l'idée des *policy brokers* chez Sabatier). Il existe des forums où les idées se produisent : des groupes et individus sont en compétition pour cela et certains parviennent à imposer leurs points de vues et deviennent dominants (c'est le cas des économistes néo-classiques dans l'économie agricole durant les décennies 1980-90). Dans le forum des politiques publiques, ce sont plutôt des compromis et des accords qui sont recherchés pour éviter et limiter les conflits (Jobert 1992) : ce qui explique d'ailleurs pour partie la si fréquente « incohérence » des objectifs et contenu des politiques.

Ces trois cadres d'analyse, qui font partie d'un ensemble de travaux de recherche sur les politiques publiques, permettent de mieux concevoir les liens entre les différents acteurs et les dynamiques à l'œuvre lors de l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique publique. Chacune de ces typologies et chacun de ces cadres a néanmoins été pensé dans un contexte spécifique, pour analyser une politique donnée. S'il n'est pas réaliste ni souhaitable de promouvoir ce type d'approche de façon systématique, il peut être pertinent de retenir quelques idées et principes pour les démarches d'appui-conseil aux acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre des politiques.

## Quelles pistes de travail pour l'IRAM ?

---

À l'issue de la journée d'études, plusieurs perspectives se dessinent pour l'IRAM et ses partenaires. Tout d'abord, une volonté d'intégrer certaines idées à notre pratique, afin de mieux appréhender les situations complexes dans lesquelles l'IRAM est appelé à intervenir.

La première idée est que le monde des politiques publiques n'est pas homogène, qu'il se constitue de sous-ensembles, « d'arènes », où se déploient rapports de forces ou alliances. Cet espace social fragmenté traverse souvent les organisations classiques telles qu'on les connaît habituellement : l'État, l'administration, les ONG, les OP, les grandes entreprises ou les bailleurs de fonds. La deuxième est que cette fragmentation nécessite un travail de mobilisation des acteurs pour créer ou renforcer les coalitions qui seront à la base de la capacité d'influence pour l'émergence ou la transformation des politiques. Ces coalitions sont généralement composées d'individus ou d'organisations de nature diverses partageant un certain nombre de « croyances » et parfois aussi d'intérêts ; l'hétérogénéité de leur composition renforce leur capacité d'influence mais elle peut être également un facteur de fragilité. Ces coalitions ou réseaux évoluent dans le temps, se recomposent et c'est le propre du travail politique que de participer activement à ces recompositions. Enfin, le travail de mobilisation et d'influence pour le changement des politiques passe en partie par un travail de médiation, voire de courtage, entre les espaces sociaux fragmentés, entre les coalitions. « Faire bouger les lignes » est souvent lié à un lent travail d'apprentissage, qui se déploie dans des lieux bien déterminés (séminaires, clubs de discussion) à des moments précis (congrès, campagne électorale). Ce travail sur la transformation des coalitions passe aussi souvent par un intense travail de communication : à l'heure des médias et des TIC, l'importance des idées et de leur mise en forme n'est plus à démontrer. Il ne s'agit pas de dire que les rapports de force et la confrontation des intérêts n'est plus de mise, bien au contraire, mais elle s'exprime souvent par la médiation de rapports de sens, d'un travail de conviction des esprits, de valorisation de certaines idées et de disqualification d'autres idées.

Ainsi, évaluer une politique, analyser le changement de politique, proposer de nouvelles politiques revient à tenter d'ouvrir ces boîtes noires de la « fabrique des politiques » tout en prenant notamment conscience que les chercheurs, experts ou



professionnels du développement ne sont pas extérieur à ces jeux d'acteurs mais qu'ils y participent pleinement, parfois à leur insu. Pour l'IRAM, cela signifie de renforcer notre capacité à décrypter les processus et les jeux d'acteurs à l'œuvre dans l'ensemble des activités que nous conduisons en lien, direct ou indirect, avec les politiques publiques : appui-conseil à des organisations professionnelles ; évaluation (ex-ante ou ex-post) de politiques ou stratégies... Dans cette perspective, il est nécessaire de parvenir à mettre en place, de façon plus systématique qu'actuellement, des processus de capitalisation permettant aux membres de l'équipe salariée de prendre suffisamment de recul vis-à-vis des activités courantes, lesquelles permettent rarement de procéder à une analyse en profondeur des processus de fabrication – mise en œuvre des politiques. Le renforcement de ces activités de capitalisation passe très certainement par une intensification des synergies entre salariés et membres associés de l'IRAM (comme cela a été le cas pour la préparation de cette journée d'études) et par le développement de partenariats avec des équipes de recherche, du Nord et du Sud. Dans une période où nombre d'acteurs des pays du Sud remettent de plus en plus en cause la production des politiques selon des normes et dans des enceintes qui leur échappent, l'enjeu pour l'IRAM est de cultiver une attitude de compréhension (à la hauteur de nos moyens) de la fabrique des politiques publiques, propice à un réel dialogue avec tous les acteurs concernés.

La journée d'études a également mis en évidence l'évolution des référentiels internationaux qui contribuent à façonner les politiques publiques, en particulier la montée en puissance des partenariats publics-privés. Ici aussi, un travail continu de décryptage, de compréhension des mouvements d'idées, des coalitions d'acteurs et des évolutions institutionnelles s'avère nécessaire. Une organisation telle que l'IRAM n'a pas les forces suffisantes pour conduire seule un tel travail. Des travaux collaboratifs sont à mettre en place au sein des collectifs dont nous faisons partie, tout particulièrement le Groupe Initiatives et l'Inter-Réseaux Développement rural. Dans une réflexion en cours, ce dernier a identifié plusieurs pistes de travail auxquelles nous souscrivons, notamment l'analyse des mutations des rôles respectifs des acteurs publics et privés et les conséquences de ces mutations sur les modèles de développement agricole promus dans les pays du Sud.

L'enjeu des prochains mois sera donc, pour l'IRAM, de renforcer sa culture interne en matière d'analyse des politiques publiques et de développer un travail collaboratif sur les transformations qui sont à l'œuvre, à l'échelle internationale, dans le façonnement des politiques agricoles et alimentaires.



## Références et repères bibliographiques

---

- Bergeron H., Surel Y. et Valluy J. (1998). « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? » *Politix* : 195-223.
- Cohen M., March J. et Olsen J. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17(1) : 1-25.
- Delpeuch T. (2006). « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* ». *Critique Internationale*, Presses de Sciences Po, 2009/2, n°43, pp 153-165.
- Fouilleux È. (2003). *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*. L'Harmattan.
- Fouilleux È. et Balié J. (2009). « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique ». *Pôle Sud* 2009/2 (n°31), pp. 129-149.
- Fouilleux È. (n.d). *Acteurs et concurrences dans la fabrication des référentiels internationaux, la FAO et les normes de politique agricole*. Mimeo.
- Garraud P. (1990). « Politiques nationales : élaboration de l'agenda ». *L'année sociologique* 40 : 17-41.
- Halpern C., Lascoumes P. et Le Galès P. (2014). « Introduction, l'instrumentation et ses effets, débats et mise en perspective théoriques ». In Halpern C., *L'instrumentation de l'action publique*, pp. 15-62.
- Jobert B. (1992). « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française de science politique* 42(2) : 219-234.
- Jobert B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. L'Harmattan.
- Jobert B. et Muller P. (1987). *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- Kingdon J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York : Longman.
- Muller P. (1984). *Le technocrate et le paysan*. Paris : Éditions économie et humanisme, Les éditions ouvrières.
- Muller P. (1985). « La politique agricole entre corporatisme et management ». *Pour* (n°102): 31-40.
- Muller P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
- Muller P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique* : 189-208.
- Muller P. (2009). « Les politiques publiques comme configuration d'acteurs ». In : *Les politiques publiques*, Que sais-je, 15 p.
- Muller P. et Surel Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.
- Olivier de Sardan J-P. (2013). « Les transferts monétaires au Niger: la manne et les soupçons ». *Études et travaux* n°108, Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

- Palier B. et Surel Y. (2005) : « Les “trois I” et l’analyse de l’État en action ». *Revue française de science politique*, 2005/1, vol. 55, pp. 7-32.
- Pesche D. (2009). « Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne : le cas du Sénégal ». *Politique africaine* (114) : 139-55.
- Pierson P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press, 213 p.
- Pouch T. (2002). « L’agriculture entre théorie et histoire ou qu’est-ce qu’une politique agricole ? ». *Économie appliquée*, Tome LV, n°1, pp. 167-194.
- Pressman J. et Wildawsky A. (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley : Univ. of California Press.
- Putnam R. (1988). “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”. *International Organization*, 42 (3), pp. 427-460.
- Sabatier, P. (1986). “*Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*”. *Journal of Public Policy* 6(1) : 21-48.
- Sabatier, P. (1988). “*An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*”. *Policy Sciences* 21 (2/3) :129-68.
- Sabatier P. et Jenkins-Smith H. (Eds.) (1993). *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Sabatier P. et Schlager E. (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines ». *Revue française de science politique* : 209-34.
- Sabatier P. et Weible C. (2007). “*The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*”. In : *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier. Boulder, San Francisco, Oxford (2d Ed.) : Westview Press, pp. 189-220.
- Zahariadis N. (2007). “*Ambiguity, Times and Multiple Streams*”. In : *Theories of the Policy Process*, edited by P.A. Sabatier. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, pp. 73-93.



## Liste des acronymes

---

APE	Accord de partenariat économique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
I3N	Initiative les Nigériens nourrissent les Nigériens
IMF	Institution de microfinance
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisations de producteurs
PTF	Partenaires techniques et financiers
PNSN	Politique nationale de sécurité nutritionnelle (Niger)
RBM	Réseau Billital Maroobé
TEC	Tarif extérieur commun
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance



# Programme de la journée d'études

**Mot d'accueil :** Étienne Beaudoux, président de l'IRAM

**Présentation de la journée :** François Doligez, chargé de programme, IRAM

## Les asymétries de représentation et d'influence des acteurs

**Animatrice :** Isabelle Droy, chargée de recherche, Institut de recherche pour le développement (IRD)

*La politique rizicole au Cambodge :* Jean-Marie Brun, assistant technique IRAM au Cambodge

*Les fonds régionaux de développement agricole à Madagascar :* Laurent Liagre, chargé de programme IRAM à Madagascar

**Discutant :** Rodolphe Carlier, responsable de programmes, GRET

## Le rôle des référentiels extérieurs

**Animateur :** Henri Leturque, responsable du pôle Acteurs, politiques publiques et évaluation, IRAM

*La politique nutrition au Niger :* Anne Bichard, chargée de programme, IRAM

*Les instruments de protection sociale au Sénégal :* Marie Thoreux, chargée de programme, IRAM

**Discutante :** Camilla Toulmin, économiste, *International Institute for Environment and Development* (IIED)

## La construction des politiques régionales

**Animateur :** Bio Goura Soulé, coordonnateur du ProFAB (Afrique de l'Ouest)

*La protection douanière du riz en Afrique de l'Ouest :* Jérôme Coste, chargé de programme, IRAM ; et Johny Egg, membre du Conseil d'administration, IRAM

*Les politiques de sécurisation du pastoralisme en Afrique de l'Ouest :* Bernard Bonnet, chargé de programme, IRAM

**Discutante :** Imma de Miguel, responsable « plaidoyer et influence » en Afrique de l'Ouest, Oxfam International

## Retours méthodologique et théorique sur les études de cas

**Intervenant :** Denis Pesche, chercheur au CIRAD

## Comment améliorer les processus d'élaboration des politiques publiques en agriculture, et leur mise en œuvre?

**Animateur :** Jean-Jacques Gabas, chercheur associé, CIRAD ; maître de conférences (Sciences Po – EHESS)

### Participants à la table-ronde:

Hamid Ahmed, conseiller du ministre des Finances du Niger ; ex-commissaire au Commerce à la CEDEAO

Roger Blein, consultant, Bureau Issala

Dodo Boureima, secrétaire permanent, Réseau Billital Maroobé (RBM)

Christian Fusillier, chef de projet, Agence française de développement (AFD)

Jean-Marc Gravellini, vice-président Afrique, Compagnie fruitière

**Mot de conclusion et de remerciement :** Marie-Jo Demante, directrice de l'IRAM



*l'institut de recherches et d'applications des méthodes de développement*

[www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

IRAM Paris (siège social)

49, rue de la glacière 75013 Paris

téléphone : + 33 (0)1 44 08 67 67 — télécopie : + 33 (0)1 43 31 66 31

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)

IRAM Montpellier

Parc scientifique Agropolis — Bâtiment 3 — 34980 Montferrier-sur-Lez

téléphone : + 33 (0)4 99 23 24 67 — télécopie : + 33 (0)4 99 23 24 68

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)