



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



RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Analyse de l'économie politique



Ces notes d'orientation ont été produites dans le cadre du partenariat stratégique établi entre la FAO et la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO) de la Commission européenne dans le but de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'agriculture durable et la résilience.

La présente note a été élaborée par Dubravka Bojic et Klaus Urban de la FAO, avec le concours de Jean Balié, Lalita Bhattacharjee, Michael Clark, Frédéric Dévé, Ciro Fiorillo, Juan Carlos Garcia Cebolla, Yasaman Matinroshan, Jamie Morrison et Esther Wieggers.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune recommandation ni approbation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

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

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (<http://www.fao.org/publications>) et peuvent être achetés par le biais de publicationssales@fao.org.

©FAO, 2018





RENFORCER LES POLITIQUES SECTORIELLES POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION

Cette note d'orientation politique fait partie d'une série que produisent l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne (DG-DEVCO) et leurs partenaires pour aider les décideurs à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition dans leur pays. Chaque note donne des indications sur la façon de mieux cibler les politiques sectorielles pour parvenir à des résultats durables en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

Table des matières

Introduction	1
L'analyse de l'économie politique et sa pertinence pour le soutien aux politiques	3
Défis d'économie politique dans la sécurité alimentaire et la nutrition: trois exemples de pays	5
Bangladesh -Concurrence et rivalité pour prendre l'initiative en matière de sécurité alimentaire et de nutrition	6
Sénégal Oriental - Prétentions multiples à l'utilisation des terres et réglementation des itinéraires de transhumance	8
Malawi - Influence des grands commerçants sur les prix des produits alimentaires	10
Analyse et conséquences pour le travail d'appui aux politiques	12
Analyse de l'économie politique: comment procéder	15
Organisation d'une analyse de l'économie politique	15
Cadres et outils	17
Stratégies possibles pour relever les défis de l'économie politique	17
Observations finales	22
Annexe	23
Liste indicative des cadres et outils existants en matière d'analyse de l'économie politique	23
Références	28

Introduction

Cette note d'orientation constitue une introduction aux défis que représentent les questions d'économie politique pour les praticiens du soutien aux politiques dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Elle donne un aperçu de ce qu'est l'analyse de l'économie politique et de la manière dont cette analyse peut contribuer à renforcer l'efficacité des activités de soutien aux politiques qui ont pour objet d'améliorer les résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau des pays. Elle examine trois exemples pris dans des pays différents, qui illustrent les types de défis auxquels on fait allusion lorsqu'on parle d'économie politique, et donne des conseils pratiques pour réaliser et utiliser une analyse de l'économie politique dans le but de mieux comprendre et aborder les difficultés politiques et les processus dynamiques liés à l'alimentation et à l'agriculture. L'annexe donne une liste de quelques cadres et outils existants.

La crise alimentaire mondiale qui a sévi en 2008 et après ainsi que les difficultés rencontrées par de nombreux États pour mener des politiques publiques efficaces face à l'instabilité des prix des denrées alimentaires ont ramené l'attention sur l'économie politique de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Le milieu du développement est de plus en plus conscient que des politiques bien conçues sur le plan technique ne produisent pas nécessairement de bons résultats. L'expérience a montré que l'absence de progrès concrets en matière de sécurité alimentaire et de nutrition était largement due non seulement à un manque de connaissances techniques, de mesures ou de ressources, mais aussi à l'incidence du jeu politique, des acteurs, des intérêts et des institutions sur ce qui se passe réellement sur le terrain.

En 2009, un rapport de la FAO sur les enseignements tirés de la prise en compte systématique de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans cinq pays a montré qu'une bonne compréhension des forces à l'œuvre au niveau local, de leur incidence sur le processus d'action publique et des divers intérêts et problèmes en jeu influait fortement sur la capacité de l'Organisation à travailler



Messages clés

- Le meilleur moyen d'aider les pays à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition de façon cohérente, inclusive et durable est autant une question de jeu politique que de mesures et d'évaluation techniques.
- L'analyse de l'économie politique nous rappelle qu'une solution théoriquement pertinente qui ne peut pas être mise en œuvre dans un contexte politique national ou local donné n'est pas une solution.
- Une bonne compréhension de l'économie politique d'un pays permet de produire des informations et de favoriser des résultats plus réalistes, tenant compte de la configuration des institutions et des rapports de force, et donc plus adaptés à la situation du pays.

à l'élaboration de politiques sectorielles et à intégrer systématiquement les aspects liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition (Balié, 2009).

En d'autres termes, il est crucial de comprendre l'économie politique qui sous-tend l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques si l'on veut améliorer l'efficacité du soutien aux politiques que les organismes de développement apportent aux pays.

Étant donné les environnements opérationnels de plus en plus complexes qui résultent des récents conflits et troubles politiques et de la reprise économique molle et inégale à l'échelle de la planète après la crise financière mondiale de 2007-2009, les acteurs externes vont devoir affronter maintes difficultés dans les années à venir pour soutenir les politiques destinées à améliorer les résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau des pays.

Une analyse de l'économie politique appliquée au soutien aux politiques dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition peut être utile pour vaincre ces difficultés. Elle ne doit cependant pas être considérée comme un moyen de forcer l'acceptation des choix techniques d'action publique proposés par un acteur externe. En revanche, elle peut contribuer à déterminer les points d'entrée possibles pour soutenir des réformes qui n'ont que peu de chances de réussir. Avant tout, l'analyse de l'économie politique peut et doit être un moyen de modifier la façon dont les organismes de développement travaillent au niveau des pays. Elle doit leur permettre d'être des partenaires plus vigilants et plus efficaces, et de jouer un rôle de catalyseur et de facilitateur neutre dans les processus de réforme des politiques menés par les États.

Cette note d'orientation a pour objet d'aider les praticiens de l'appui aux politiques et les autres parties prenantes à être plus conscients du contexte politique lorsqu'ils élaborent un ensemble cohérent de mesures multisectorielles dans le but de parvenir à une alimentation et une agriculture durables et à une amélioration des résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Elle vise à :

- donner un aperçu de ce qu'est l'analyse de l'économie politique et de la manière dont elle contribue à renforcer l'efficacité des activités de soutien aux politiques qui s'efforcent d'améliorer les résultats en matière de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau des pays;
- mettre en lumière un certain nombre de défis essentiels d'économie politique dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition, en s'appuyant sur plusieurs exemples;
- apporter des informations sur les cadres et outils existants en matière d'analyse de l'économie politique.



L'analyse de l'économie politique et sa pertinence pour le soutien aux politiques

Depuis sa naissance au XVIII^e siècle, le domaine de l'économie politique¹ a engendré plusieurs disciplines universitaires, notamment l'économie, la science politique et la sociologie politique, lesquelles ont élaboré leurs propres théories, méthodes et domaines d'intérêt.

L'attention portée aux questions d'économie politique afférentes à la sécurité alimentaire et nutritionnelle a coïncidé avec les préoccupations et l'attention croissantes suscitées par l'économie politique du développement de manière plus générale. On met désormais davantage l'accent sur les aspects liés aux facteurs qui pourraient expliquer: i) pourquoi on observe parfois un ralentissement ou un arrêt des réformes de l'action publique nationale, voire un retour en arrière, en dépit de mesures pertinentes sur le plan technique; ii) comment les politiques sont mises en œuvre; iii) pourquoi le soutien politique accordé aux réformes est tantôt fort et tantôt faible; et iv) comment les organismes de développement peuvent appuyer au mieux les réformes menées au niveau local et les changements institutionnels nécessaires.

D'après un livre blanc sur le développement international, publié en 2006 par le Ministère britannique du développement international: «Le jeu politique détermine comment les ressources sont employées et les mesures élaborées. Il détermine également qui en bénéficie.» (DFID, 2006). D'importants travaux ont été menés pour comprendre l'incidence des processus et institutions politiques sur les trajectoires de développement et sur les choix d'action publique (Adam et Dercon, 2009). Aujourd'hui, on dispose d'une somme considérable et toujours croissante de travaux sur l'économie politique du développement, notamment des publications universitaires, mais aussi des approches, des cadres, des outils et des études de cas portant sur des aspects qualitatifs et quantitatifs, élaborés par des organismes de développement qui ont soutenu la mise en pratique d'évaluations de l'économie politique².

Sur la base des travaux existants, on peut définir schématiquement l'économie politique comme intéressant les facteurs sociaux, économiques, culturels et politiques qui structurent, soutiennent et transforment dans le temps les coalitions d'acteurs publics et privés, ainsi que leurs intérêts et leurs rapports de force. L'analyse de l'économie politique vise à situer les actions de développement dans une caractérisation des structures et des processus politiques et économiques en vigueur dans la société et à faire apparaître des possibilités d'aplanir ou d'éliminer les obstacles à l'évolution de l'action publique et à l'amélioration des résultats.

Les différentes approches de l'économie politique n'adoptent pas les mêmes points de vue ni les mêmes méthodes, mais elles partagent un certain nombre de caractéristiques générales. L'une d'elles est le fait qu'elles distinguent différentes «couches» d'analyse. Sous les événements quotidiens de tout système politique, un certain nombre de mécanismes institutionnels (les «règles du jeu») influent sur le jeu politique au jour le jour en orientant le programme d'action publique et en structurant les options qui s'offrent aux décideurs. Tout aussi fondamentaux sont les éléments dits «structurels», qui sont liés à l'histoire du pays considéré, aux ressources naturelles dont ce pays dispose et à la répartition du pouvoir entre les groupes sociaux (Hout, 2015).

Plusieurs approches récentes soulignent l'importance des idéologies et des idées d'action publique (Birner et Resnick, 2010; Booth, 2015) de différents acteurs, et leur incidence sur les choix opérés par les pays, et insistent sur la nécessité de s'appuyer sur les capacités locales existantes et d'engager un dialogue plus soutenu avec un plus large éventail d'acteurs susceptibles de favoriser l'action collective et la résolution des problèmes (Booth, 2014a; Booth et Cammack, 2013; Andrews, Pritchett et Woolcock, 2012).

¹ L'économie politique «classique» est apparue au XVIII^e siècle dans le contexte de l'industrialisation et de l'établissement d'un système économique capitaliste en Europe. Parmi ses représentants les plus importants, on peut citer A. Smith, D. Ricardo, K. Marx et J. Stuart Mill.

² Les organismes de développement qui ont mené les travaux de recherche les plus complets sur l'analyse de l'économie politique dans le contexte du développement sont le DFID, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI), l'Agence allemande de coopération technique (GTZ) et la Banque mondiale (voir l'annexe 1).

L'analyse de l'économie politique nous rappelle qu'une solution théoriquement pertinente qui ne peut pas être mise en œuvre dans un contexte politique national ou local donné n'est pas une solution.

Or, les organismes de développement n'ont pas encore largement intégré l'analyse de l'économie politique dans leurs activités ordinaires de planification, de programmation et de mise en œuvre, même s'ils sont de plus en plus conscients de son importance pour l'efficacité de leurs interventions.

Le fait d'aborder le soutien aux politiques en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition par l'économie politique permet d'envisager la mise en œuvre plus largement, sans se cantonner aux solutions techniques, mais en tenant compte du rôle des parties prenantes, des rapports de force, des idées, des institutions et des processus qui influent sur la formulation et la mise en œuvre des politiques.

La valeur ajoutée d'une solide analyse de l'économie politique réside dans la production d'informations et dans la mise en avant de résultats plus réalistes, tenant compte de la configuration des institutions et des rapports de force, et donc plus adaptés aux réalités de la situation du pays. Une telle analyse peut éclairer le dialogue sur les politiques en fournissant des informations sur les grands défis et résultats d'un pays en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, mettre en évidence les asymétries de pouvoir et les blocages dans l'accès aux ressources et à l'information, et contribuer à placer le dialogue politique sur un terrain plus inclusif et permettant de mieux cerner les problèmes politiques qui entravent l'élaboration de solutions viables et équitables. L'analyse peut également offrir des indications essentielles sur les valeurs, les intérêts et les points de vue des partenaires dans le pays et permettre de déterminer des points d'ancrage appropriés d'un soutien aux politiques.

Les informations et les éclaircissements qui résultent d'une analyse de l'économie politique peuvent renforcer la capacité des organismes de développement à soutenir les États dans leur action de telle façon que les chances d'améliorer les résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition s'en trouvent augmentées.



Défis d'économie politique dans la sécurité alimentaire et la nutrition: trois exemples de pays

Lors de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques (que ce soit dans le domaine de l'agriculture, des régimes fonciers, de la pêche et de l'aquaculture, de la foresterie, de la sécurité sanitaire des aliments ou de la protection sociale et de l'emploi), les autorités sont soumises à des forces complexes et souvent contradictoires, notamment parce qu'elles se heurtent à des impératifs économiques, sociaux et systémiques antagonistes. À cela, viennent s'ajouter des facteurs d'évolution internationaux et de nouveaux enjeux tels que le changement climatique, ou de nouvelles priorités à l'échelle mondiale, comme les objectifs de développement durable. Le problème se pose dans les interventions en cas de crise comme dans la planification courante, car les demandes émanant des divers groupes de parties prenantes coïncident rarement (Pinstrupp Anderson, 1993). Dans le cas de la planification et de la mise en œuvre de mesures en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ces contradictions sont encore plus nombreuses car, dans ce domaine, les résultats obtenus par un pays découlent d'un grand nombre de facteurs différents, notamment les disponibilités alimentaires, l'accès à la nourriture, la stabilité alimentaire et l'utilisation des aliments, et de leurs principaux déterminants, tels que les régimes commerciaux et les aspects géopolitiques. Il est évident que la simple existence de disponibilités alimentaires, même abondantes, dans un pays donné ou dans le monde, ne suffit pas à garantir que toutes les personnes auront un accès continu à une nourriture appropriée en quantité et en qualité.

Dans la plupart des cas, l'insécurité alimentaire et la malnutrition découlent d'inégalités sociales et d'inégalités entre les sexes dans la répartition des ressources et dans l'accès des personnes aux ressources naturelles, aux intrants, au crédit, à la protection sociale, à l'information et aux services de vulgarisation. Les mesures en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition nécessitent donc de prendre en charge de nombreux aspects très divers, dans le cadre d'une action intégrée

et cohérente. Le soutien des interventions en faveur de la santé et de la nutrition maternelles et infantiles, par exemple, ne doit pas se limiter aux aspects sanitaires, mais doit s'appuyer sur une compréhension du contexte local et intégrer des composantes intéressant l'agriculture, les femmes, l'eau, l'assainissement et l'hygiène ainsi que les secteurs liés à l'éducation dans les politiques en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition afin d'orienter la programmation dans ce domaine. Cependant, élaborer et mettre en œuvre des politiques cohérentes et intégrées n'est pas chose facile. Souvent, on ne voit pas clairement comment dégager un consensus, parvenir à une programmation et une mise en œuvre conjointes de mesures en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans plusieurs secteurs, et obtenir l'appui de multiples parties prenantes. Les outils d'analyse appropriés manquent; certains acteurs peuvent s'opposer aux nouvelles approches; et une forte volonté politique est souvent nécessaire pour rompre avec les anciennes méthodes.

Les praticiens de l'appui aux politiques de sécurité alimentaire et de nutrition peuvent ainsi voir leur capacité à travailler dans divers secteurs et avec diverses parties prenantes limitée par l'économie politique du pays dans lequel ils œuvrent. La compréhension des facteurs de l'économie politique locale facilite alors l'élaboration de stratégies d'action appropriées.

Nous allons prendre trois exemples, concernant trois pays différents, pour montrer l'incidence importante qu'ont les questions d'économie politique sur l'élaboration de politiques en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition au niveau national et local. L'objectif n'est en aucun cas de s'arrêter sur le cas de pays en particulier, mais d'illustrer certains défis d'économie politique typiques, qui influent sur les processus d'élaboration des politiques et déterminent l'efficacité de différents choix d'action en matière de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau national ou local et leur impact sur les résultats obtenus dans ces domaines. Ces défis sont souvent concomitants, et tendent à se renforcer mutuellement.

³ Le cas de ce pays a été rédigé à partir d'informations tirées de S. Mostafa, K. Robbins et J. Rose, 2014; et FAO, 2013d; et d'entretiens avec Ciro Fiorillo, ancien Conseiller technique principal de la FAO pour le Programme national de renforcement des capacités en matière de politiques alimentaires du Bangladesh, et avec Lalita Bhattacharjee, Nutritionniste, Bureau de la FAO au Bangladesh.

Bangladesh

Concurrence et rivalité pour prendre l'initiative en matière de sécurité alimentaire et de nutrition³

Principaux défis à relever – Processus décisionnel fragmenté et résistance au changement inhérent au passage d'une action traditionnellement axée sur les disponibilités alimentaires à une vision plus globaliste de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Depuis 2006, la FAO appuie activement le Bangladesh dans son processus d'adoption d'une stratégie globaliste de sécurité alimentaire et de nutrition, axée sur l'amélioration des disponibilités alimentaires, de l'accès à la nourriture et des résultats nutritionnels dans le pays. Mettre en place une réponse multisectorielle à la question de la sécurité alimentaire et de la nutrition nécessitait de faire évoluer les mentalités, les mandats, les procédures et les rôles des acteurs concernés, et cette action s'est heurtée à une forte résistance. Parmi les principaux défis, on a relevé des différences dans la compréhension du problème (une grave insécurité alimentaire et un taux de malnutrition extrêmement élevé dans le pays), et donc dans les approches et les solutions élaborées par les acteurs clés pour le résoudre. Le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'alimentation et de la gestion des catastrophes naturelles souhaitaient mettre l'accent sur l'offre de produits agricoles et l'augmentation de la productivité alimentaire, tandis que le Ministère de la santé et de la protection sociale défendait vigoureusement des approches fondées sur la santé, qui font porter l'effort sur la malnutrition, considérée comme un problème médical. Ces différentes approches ont été utilisées pour donner plus de poids au mandat et à la place des acteurs concernés dans le pays. L'accès à la nourriture et le renforcement des qualités nutritionnelles des systèmes alimentaires ne faisaient pas partie des priorités de ces approches.

Contexte – Du fait des risques élevés d'instabilité politique et sociale découlant des pénuries alimentaires et du niveau élevé et de la volatilité des prix, le Bangladesh a traditionnellement abordé la question de la sécurité alimentaire sous l'angle des disponibilités alimentaires, lesquelles sont elles-mêmes liées aux aléas environnementaux, comme les inondations, et à un produit de base essentiel sur le plan politique, à savoir le riz. La responsabilité de la sécurité alimentaire est partagée

entre le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'alimentation et de la gestion des catastrophes naturelles. La nutrition est traditionnellement perçue comme une question sanitaire, relevant du mandat du Ministère de la santé et de la protection sociale. Le Ministère du commerce, le Ministère des finances et le Ministère du droit, de la justice et des affaires parlementaires jouent également un rôle important dans l'élaboration et l'approbation des politiques publiques.

En 2006, le pays a adopté une Politique alimentaire nationale associée à un Plan d'action (2006-2015), qui prenait en compte les dimensions d'accès à la nourriture et d'utilisation des aliments. Trois années plus tard, il adoptait le Plan d'investissement national pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition pour assurer le financement de la Politique alimentaire nationale. Ces différentes mesures ont constitué un basculement important vers l'élaboration d'une approche intégrée de la sécurité alimentaire et de la nutrition, liant les notions de disponibilités alimentaires, d'accès à la nourriture et de nutrition. L'assistance technique fournie par la FAO dans le cadre du Programme de renforcement des capacités nationales en matière de politiques alimentaires a joué un rôle de catalyseur dans ce processus.

Questions d'économie politique – Deux tensions ont marqué en parallèle le processus. D'un côté, le Ministère de l'alimentation et de la gestion des catastrophes naturelles et le Ministère de la santé et de la protection sociale se sont disputé la direction des opérations, se faisant une concurrence bureaucratique pour l'accès aux ressources et l'influence politique. Bien que la nutrition figure parmi les objectifs clés du programme en faveur du développement agricole et de la sécurité alimentaire, le Ministère de la santé et de la protection sociale a maintenu son Comité directeur multisectoriel chargé de la nutrition et est resté l'institution chef de file sur cette question, ce qui a généré une compétition avec le Ministère de l'alimentation et de la gestion des catastrophes

⁴ Le partenariat REACH a été mis en place en 2008 par la FAO, l'UNICEF, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), auxquels s'est joint dans un deuxième temps le Fonds international de développement agricole (FIDA). L'objectif de ce partenariat était d'aider les gouvernements des pays sur lesquels la malnutrition infantile et maternelle faisait peser un très lourd fardeau à accélérer l'intensification des actions en faveur de l'alimentation et de la nutrition. SUN (Scaling Up Nutrition) est un mouvement mondial dont les parties prenantes sont issues de gouvernements, de la société civile, d'organismes des Nations Unies, d'organismes donateurs, du secteur privé et de la communauté scientifique.

naturelles pour savoir qui occuperait «le terrain» de la nutrition. D'un autre côté, on a assisté à une confrontation plus subtile dans laquelle les concepts et les idées (alimentation et agriculture contre santé, par exemple) ont servi d'armes pour obtenir des ressources et un soutien politique. Cette contestation s'est répandue dans diverses communautés (décideurs publics, cercles intellectuels et universitaires), ainsi que parmi et entre les plateformes et les acteurs internationaux (notamment le partenariat REACH⁴, le Mouvement pour le renforcement de la nutrition [SUN] et l'UNICEF). Les organismes internationaux ont eu une influence certaine sur les priorités des acteurs sectoriels et ont pris une part importante à la formulation des concepts et des discours, ce qui a contribué à focaliser l'attention sur la nutrition, mais a rendu plus difficile l'acceptation d'une vision commune et globaliste de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et d'une gouvernance intégrée. Il convient toutefois de préciser que les choses évoluent doucement, l'État assumant un rôle moteur dans la définition du programme multisectoriel en faveur de la nutrition. La FAO continue de jouer un rôle actif de facilitation, notamment dans le domaine des politiques tenant compte de la nutrition, et dans le renforcement des liens avec et entre la santé et l'agriculture.

Mise à profit de l'analyse de l'économie politique – Pour la FAO, il était essentiel de comprendre les prises de position, les idées et les intérêts des parties prenantes clés pour concevoir un mode d'action efficace. Les indications apportées par les parties prenantes et par l'analyse de l'économie politique ont conduit à conditionner le lancement du Programme de renforcement des capacités nationales en matière de politiques alimentaires à la mise au point définitive de la Politique alimentaire nationale, ce qui a apporté l'incitation et l'élan nécessaires pour mener à terme un processus qui avait débuté plusieurs années auparavant. La présence et l'assistance continues de la FAO auprès de multiples acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux relevant du Ministère de l'alimentation ont été déterminantes pour intégrer l'amélioration de l'agriculture et celle de la nutrition dans le Plan d'investissement national. Cette démarche a marqué un changement important par rapport au parti pris traditionnel du pays d'améliorer la nutrition par des mesures fortement orientées vers la santé clinique. D'importants moyens ont été investis pour soutenir le Comité national de suivi et de planification de l'alimentation (créé par le Conseil des ministres et présidé par le Ministre de l'alimentation) ainsi que ses sous-organismes, créés au sein du Ministère de l'alimentation (notamment l'unité de suivi de la politique

alimentaire). La FAO a facilité la mise en place de plateformes de consultation et de coordination formelles entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, et avec les organismes internationaux compétents. Au bout du compte, cela a permis d'améliorer les modalités de coordination institutionnelle, et notamment de donner un plus grand rôle aux acteurs non gouvernementaux et de renforcer leur participation. Ainsi, la préparation du Plan d'investissement national a donné lieu à la consultation de plus de 13 ministères et organismes auxquels se sont ajoutés des universitaires de plus de 20 institutions, 200 représentants du secteur privé et plus de 300 agriculteurs et de 40 organisations non gouvernementales et organisations de la société civile.

Ces avancées ont été facilitées par une autre composante clé du Programme: le Plan de subvention de la recherche, qui a été d'une aide considérable pour encourager le dialogue et les négociations entre les principales parties prenantes. Il a apporté à la fois les ressources et les compétences techniques nécessaires pour produire les données et informations à partir desquelles une base de données probantes a été constituée afin de mobiliser les pouvoirs publics, les spécialistes universitaires et la société civile. La FAO a également été en mesure de donner des conseils en matière de politiques aux pouvoirs publics comme aux partenaires de développement, et ainsi d'éclairer leurs processus décisionnels. Pendant ses deux phases, le Programme de la FAO a contribué en outre à améliorer le partage d'informations, les consultations et la collaboration entre partenaires de développement travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Bangladesh.

En 2015, le pays a adopté une nouvelle politique nutritionnelle et s'efforce actuellement de redynamiser le Conseil national de la nutrition, sous l'égide du Premier ministre. Cette démarche pose la question du renforcement du dialogue, de la collaboration et de la circulation de l'information entre le Conseil et le Comité national de suivi et de planification de l'alimentation (chargé de mettre en œuvre une politique globaliste de sécurité alimentaire et de nutrition) – car tous deux rivalisent pour obtenir une participation cohérente et de haut niveau des autres ministères et acteurs concernés – ainsi que la question de la coordination de leur action autour d'objectifs communs de sécurité alimentaire et de nutrition. La FAO continue d'appuyer le Gouvernement dans l'élaboration de la nouvelle version des Politique en matière d'alimentation et de nutrition et Plan d'investissement 2016-2021. À la lumière des enseignements tirés du Programme de renforcement des capacités nationales en matière de politiques

alimentaires, un soutien plus intensif sera apporté à un groupe pivot de ministères afin de les aider à intégrer la sécurité alimentaire et la nutrition dans leurs politiques, leurs plans d'investissement et leurs programmes; ce groupe comprendra notamment des ministères dont le poids est traditionnellement plus faible, comme le Ministère de la pêche et de l'élevage et le Ministère des femmes et de l'enfance.

En outre, avec l'approbation en 2015 de la Stratégie nationale de sécurité sociale, une nouvelle dimension a été ajoutée aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, avec à la fois l'arrivée de nouveaux acteurs dans le processus et l'incorporation des transferts sociaux dans le même cadre budgétaire. La nouvelle Stratégie va entraîner une évolution vers un système de protection sociale plus inclusif fondé sur le cycle de vie, ainsi que des changements dans la gouvernance globale du secteur de la protection sociale. La coordination politique de la Stratégie sera assurée par la Division du Cabinet, tandis que le Ministère de la protection sociale occupera une place essentielle dans l'architecture du système, assumant un rôle moteur dans la deuxième phase de la mise en œuvre, après un processus de transition. À terme, le Ministère des finances jouera un rôle central dans l'allocation intersectorielle des ressources budgétaires, tandis que la Commission de planification conservera sa délicate mission de négociation du budget consacré au développement avec les ministères sectoriels, ce qui lui permettra d'intervenir dans l'allocation des programmes de sécurité sociale inscrits dans ce budget. En bref, cette nouvelle structure institutionnelle va recentrer le processus décisionnel en matière de sécurité alimentaire et de nutrition sur de nouveaux acteurs clés: le Ministère des affaires sociales, qui coordonnera la politique générale de sécurité sociale de manière plus intégrée, et le Ministère des finances / la Commission de la planification, qui auront un rôle d'arbitrage dans la répartition des ressources financières entre les programmes généraux du gouvernement.

L'Union européenne apportera à la Stratégie nationale de sécurité sociale un appui budgétaire sectoriel (contrat de réforme sectorielle) visant à encourager un dialogue sur les politiques plus cohérent, structuré et axé sur les résultats avec le Gouvernement bangladais. Le dialogue sur les politiques, composante essentielle de l'appui budgétaire, offre une plateforme commode pour discuter avec les pouvoirs publics de points clés de leur action, en particulier comment lier la politique de sécurité sociale aux politiques de sécurité alimentaire et de nutrition, et comment faire un meilleur usage de la coopération technique offerte par l'UE dans le cadre du contrat d'appui budgétaire.

Sénégal Oriental

Prétentions multiples à l'utilisation des terres et réglementation des itinéraires de transhumance⁵

Principaux défis à relever – Pluralisme institutionnel et concurrence entre agriculteurs et éleveurs pour l'utilisation des terres

Entre 2011 et 2014, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et l'Université du Winsconsin-Madison ont été associées à un projet de cartographie des itinéraires de transhumance pour appuyer les collectivités locales dans l'est du Sénégal. Le projet a permis d'observer que le chevauchement d'utilisations concurrentes de la terre et la présence de multiples demandeurs se revendiquant détenteurs de droits d'usage différents créent des tensions croissantes qui peuvent atteindre le niveau d'une confrontation ouverte ou latente entre les différents groupes sociaux (entre éleveurs et agriculteurs ou même entre groupes d'éleveurs), lesquels appartiennent aussi souvent à des groupes ethniques différents. La gestion des itinéraires de transhumance représente donc un enjeu majeur pour les collectivités locales et les autorités villageoises. Le processus de délimitation et de réglementation de ces itinéraires suscite débats et tensions chez les éleveurs et les agriculteurs, mais aussi au sein des autorités compétentes, autour de la question de savoir dans quelle mesure le droit des éleveurs d'accéder aux lieux de pâturage et aux points d'eau pourrait se traduire par des restrictions à l'expansion agricole pour les cultivateurs.

Contexte – Le bétail joue un rôle crucial dans la sécurité alimentaire et la nutrition au Sénégal. Dans cette région, il est de tradition de déplacer les troupeaux selon les saisons entre plusieurs zones agropastorales. Pourtant, les principaux documents d'orientation du pays sur l'élevage⁶ considèrent généralement la transhumance comme une contrainte

⁵ Adapté de Kitchell et al., 2014; Adapting Livestock to Climate Change Collaborative Research Support Programme. Research Brief. Mapping Transhumance Corridors in West Africa. Février 2012; et J. Ribot et N.L. Peluso, 2003.

⁶ Voir, par exemple, le Document de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD) du Ministère de l'élevage et le Rapport de l'évaluation conjointe du secteur rural. Le Rapport sur les activités du Ministère de l'élevage souligne les effets négatifs de la transhumance sur la production agricole.

plutôt que comme une ressource qui doit venir s'articuler sur la stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition, voire en font abstraction. Ainsi, la stratégie de développement de l'élevage mentionne la transhumance comme une contrainte pour la mise en œuvre de certaines mesures centrales, comme la vaccination.

Ces dernières années, ce mode d'élevage s'est retrouvé de plus en plus souvent en butte à des blocages d'itinéraire et à la perte de pâturages autour des campements et des points d'eau, du fait de l'empiétement des champs cultivés. La reconnaissance et la protection des itinéraires revêtent donc une importance critique pour assurer la sécurité alimentaire et la nutrition des communautés pastorales concernées. La délimitation des itinéraires est également perçue comme urgente, car les éleveurs comme les agriculteurs ont le sentiment qu'elle est nécessaire pour éviter les conflits. Le projet de recherche visait principalement à cartographier les itinéraires de transhumance, afin de fournir les informations nécessaires à l'élaboration des dispositifs de gestion locale.

Questions d'économie politique – Deux questions principales se posaient.

Premièrement, il existe une forte concurrence entre agriculteurs et éleveurs, qui influence le processus de délimitation et de reconnaissance formelle des itinéraires. Plusieurs acteurs se rejoignent sur la nécessité de reconnaître et de protéger les itinéraires pastoraux, mais divergent sur l'interprétation du rôle de ces itinéraires dans la réduction du conflit. Les uns conçoivent les itinéraires comme un moyen de maintenir les troupeaux à distance des champs et des points d'eau, mettant ainsi l'accent sur la prévention des dommages aux cultures et sur la préservation des ressources en eau. Les autres insistent sur le rôle des itinéraires comme validation des droits fonciers pastoraux et comme moyen d'accéder aux pâturages et de faire plus facilement respecter les interdictions de mise en culture dans les couloirs de passage et à proximité des campements et des points d'eau. Ces divergences de perception ont rendu plus difficile la recherche d'un consensus et ont gêné la mobilité des troupeaux.

Deuxièmement, les institutions intervenant dans la réglementation des déplacements du bétail et dans l'utilisation des terres et la planification de l'occupation des sols sont diverses. La transhumance est perçue comme un problème local, principalement traité par les autorités territoriales (villages et collectivités locales) dans le cadre d'une action publique décentralisée. Dans différents contextes locaux, l'autorité qui s'exerce sur la mobilité des troupeaux est façonnée par le

pouvoir changeant des chefs de village (autorités coutumières), des districts ruraux (administrations locales) et des organismes sectoriels. Ces différentes institutions ont toutes les chances de représenter des parties intéressées par une utilisation particulière des terres: en tant que représentants des zones peuplées locales, il est probable que les chefs de village comme les agents des districts ruraux favoriseront les intérêts des agriculteurs. De façon générale, les éleveurs sont peu représentés dans les processus décisionnels statuant sur l'utilisation des terres dans les districts autres que celui de leur territoire d'attache, et sont souvent moins bien organisés. En revanche, ils sont à même d'exercer une certaine influence politique par l'intermédiaire de leurs chefs de clan ou de famille, des organisations pastorales lorsqu'il en existe et des organismes sectoriels, comme le Ministère régional de l'élevage, qui, malgré la décentralisation, conserve un certain pouvoir de décision en matière de gestion des ressources.

Cette ambiguïté dans le pouvoir de décision touchant à l'utilisation des terres et la complexité des relations entre institutions formelles et informelles, auxquelles s'ajoute l'influence dominante des agriculteurs (par rapport aux éleveurs), compliquent toujours plus la reconnaissance et la protection des itinéraires de transhumance: les tensions entre les différentes autorités sont souvent mises à profit par les agriculteurs et les éleveurs, chacun tentant de faire intervenir l'autorité qu'il perçoit comme la plus susceptible de défendre ses intérêts (ce que les Anglo-saxons appellent le *forum shopping*) (Ribot et Peluso, 2003). Le fait que les itinéraires de transhumance empruntés par les éleveurs pastoraux traversent plusieurs districts ruraux ajoute encore à la difficulté de garantir la cohérence et l'équité des décisions prises, car les autorités locales ne considèrent pas ces itinéraires comme un problème transfrontière nécessitant une coordination entre districts voisins.

Les débats sur les itinéraires pastoraux se transforment en luttes de pouvoir autour de la gestion des ressources et de l'accès à la terre, le discours dominant favorisant souvent les intérêts des cultivateurs sédentaires, qui sont généralement bien mieux organisés et qui ont les moyens d'agir collectivement à travers les organisations d'agriculteurs.

Mise à profit de l'analyse de l'économie politique – Pour comprendre le jeu politique autour de la reconnaissance et de la protection formelles des itinéraires de transhumance, le projet s'est efforcé d'analyser les divergences de perceptions locales de la fonction de ces itinéraires et d'appréhender le rôle des autorités intervenant dans la gestion foncière. L'analyse a mis en évidence le fait que la gestion des ressources naturelles (de même

que la question de la sécurité alimentaire et de la nutrition) n'est pas uniquement une question technique, mais présente aussi un aspect social et économique. Ces questions touchent aux relations entre les personnes. Le projet a permis d'organiser et d'animer une série de réunions et de discussions en groupe avec tous les acteurs intervenant dans la planification de l'occupation des sols en milieu rural: représentants des districts régionaux, autorités coutumières et groupes d'agriculteurs et d'éleveurs. Ces réunions ont montré que l'intensité des conflits était relativement faible dans les zones où les arrangements coutumiers de réglementation étaient perçus comme fonctionnels et où les relations sociales entre les groupes d'utilisateurs (en particulier lorsque les membres de ces groupes appartenaient aux mêmes catégories socioprofessionnelles et à la même ethnie) étaient de meilleure qualité.

Les constatations ont également fait ressortir la nécessité d'associer plus fortement à la fois les autorités villageoises et les groupes d'éleveurs pastoraux à toute initiative visant à reconnaître et délimiter les itinéraires de transhumance. Cette démarche est indispensable pour renforcer la légitimité et accroître la pérennité des accords sur l'affectation des terres. Ainsi, une initiative de mise en œuvre d'un système formel de réglementation des itinéraires dans une région (Koulour) a échoué faute d'une participation suffisante des groupes d'éleveurs à l'élaboration et au contrôle du respect des nouvelles règles. Cette participation est difficile à obtenir lorsqu'il n'existe aucune forme organisée de représentation locale des groupes d'éleveurs. De surcroît, nombre de communautés pastorales éprouvent des difficultés à s'organiser, à faire valoir leurs droits à un régime foncier pastoral sûr et à participer aux processus décisionnels en matière de planification de l'occupation des sols et d'utilisation des terres. Dans certaines zones, où il y avait des associations de pasteurs, celles-ci ont joué leur rôle de contrepartie, face aux institutions de gestion, et ont contribué à la définition de solutions plus équitables et plus pérennes. Partout ailleurs, il semble que le renforcement des associations d'éleveurs pastoraux soit essentiel pour conduire à un meilleur règlement des conflits.

Enfin, il serait utile que le Ministère national de l'élevage assume un rôle régulateur général, tout en produisant les informations et connaissances nécessaires pour faciliter la gestion des conflits autour de la délimitation et de l'utilisation des itinéraires de transhumance. Il pourrait également, par l'intermédiaire de ses directions régionales, faciliter la communication entre les juridictions locales, qui ont tendance à ignorer les problèmes liés aux itinéraires transfrontières.

Le dialogue sur les politiques entre le gouvernement et les partenaires internationaux peut être l'occasion de faire figurer la question de la transhumance dans les programmes d'action publique et de faciliter l'association des parties prenantes concernées aux discussions. Ainsi, l'Union européenne apporte un soutien budgétaire au Gouvernement du Sénégal (par le biais d'un contrat de réforme sectorielle à l'appui de la sécurité alimentaire, de la nutrition et d'une agriculture durable), dans lequel la gestion durable des terres figure spécifiquement. Il est alors possible d'étendre le dialogue à des questions connexes comme la transhumance et ses incidences sur l'utilisation des terres agricoles. Ces échanges devraient tenir compte des questions d'économie politique mentionnées précédemment.

Malawi Influence des grands commerçants sur les prix des produits alimentaires⁷

Principaux défis à relever – Des politiques alimentaires élaborées sous la coupe d'une poignée de parties prenantes puissantes

Les trois grandes mesures prises par le Gouvernement en réponse à la crise des prix des denrées alimentaires de 2007-2008 – contrôle des prix, restrictions au commerce intérieur et interdiction des exportations – étaient motivées par le souhait d'assurer des disponibilités alimentaires en toutes circonstances. Plusieurs parties prenantes ont participé à la formulation des interventions des pouvoirs publics, mais un petit nombre d'entre elles ont eu un rôle dominant. Les vrais bénéficiaires de ces mesures se sont ensuite avérés être les grands négociants de maïs proches de l'élite politique.

Contexte – Au Malawi, la sécurité alimentaire du pays est essentiellement perçue en termes de disponibilités en maïs et d'accessibilité de cette céréale, laquelle occupe 97 pour cent de la superficie totale ensemencée en cultures vivrières et représente l'aliment de base de la majorité des pauvres. Cette situation explique pourquoi la

⁷ Cet exemple a été rédigé à partir des informations suivantes: E.W. Chirwa et B. Chinsinga, 2015; E.W. Chirwa, 2009; et C. Poulton, 2012.

réponse réglementaire du Gouvernement aux crises mondiales des prix des denrées alimentaires de 2007-2008 visait exclusivement le maïs: elle combinait des contrôles des prix, des restrictions au commerce intérieur et une interdiction des exportations de la céréale. L'objectif annoncé de ces mesures était de protéger les citoyens contre les effets dommageables des fluctuations de prix sur leurs moyens d'existence.

Les contrôles des prix ont été décidés par le Gouvernement après de multiples reportages dans les médias soulignant la hausse des prix du maïs sur les marchés locaux malgré l'excédent de production enregistré en 2007. Une fourchette de prix a été définie par le Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. La fonction de stabilisation des prix a été confiée à l'Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC) et à la National Food Reserve Agency (NFRA). L'ADMARC agit comme point de commercialisation du maïs, en particulier durant les périodes de pénurie chronique de vivres et de flambée des prix, et la NFRA gère les réserves céréalières stratégiques du pays. La fourchette de prix n'a toutefois pas fonctionné, et ce, pour plusieurs raisons, comme l'absence d'instruments permettant au Gouvernement de faire respecter le régime de prix et le fait que le secteur privé ait fréquemment fait fi de la fourchette de prix. Autre aspect, la fourchette avait été fixée à un niveau inférieur aux prix généralement pratiqués sur les marchés, et ni l'ADMARC ni la NFRA ne sont parvenues à la défendre, du fait principalement de la faiblesse de la situation financière de l'ADMARC et d'une intervention excessive du politique dans les processus décisionnels de la NFRA.

Les restrictions au commerce intérieur du maïs introduites par le Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire désignaient l'ADMARC comme le seul acheteur et vendeur de maïs au prix fixé par le Gouvernement. Les restrictions ont été assouplies un mois plus tard seulement, sous la pression de l'association des négociants céréaliers du Malawi (GTAM, Grain Traders Association of Malawi), et de l'union des agriculteurs du Malawi (Farmers' Union of Malawi). Résultat, les grands négociants ont été autorisés à reprendre le commerce du maïs s'ils avaient un permis pour ce faire et sont convenus d'opérer à l'intérieur de la fourchette de prix. Cet arrangement a bénéficié aux négociants les plus puissants, proches de la classe politique. La fourchette de prix n'étant pas complètement respectée, les négociants qui ont réussi à obtenir un permis ont continué à faire commerce du maïs, profitant des prix élevés, tandis que les petits exploitants et les paysans marginaux étaient désavantagés.

Ces mesures ont été complétées par une interdiction d'exporter le maïs, instituée

par le Président du pays en personne. L'interdiction est tombée alors que le contrat d'exportation de maïs du Malawi vers le Zimbabwe (signé pour écouler l'excédent record réalisé à l'aide du programme de subvention aux intrants agricoles de 2005-2006) n'avait pas encore été complètement honoré. La GTAM s'est fortement opposée à cette interdiction, car la plupart de ses membres avaient déjà investi des ressources considérables pour arranger leur exportation de maïs vers le Zimbabwe. Malgré les protestations, l'interdiction a été maintenue jusqu'en août 2010, mais quelques négociants (principalement des politiciens et leurs associés) ont continué d'exporter du maïs, y compris vers le Zimbabwe.

Les petits exploitants et les consommateurs urbains pauvres ont été les grands perdants, car ils ont subi l'instabilité des prix du maïs. Dans une certaine mesure, le Gouvernement aussi a subi des pertes, car les deux agences paraétatiques chargées de la mise en œuvre des mesures ont supporté des dépenses élevées pour gérer les stocks de maïs.

Mise à profit de l'analyse de l'économie politique – Cet exemple diffère des deux précédents, car il n'a pas donné lieu à l'intervention d'un organisme extérieur. Il permet d'illustrer l'application de l'analyse de l'économie politique pour expliquer et comprendre l'enchaînement des événements dans une situation donnée. Cette compréhension est capitale si l'on veut concevoir et adapter une intervention publique de soutien répondant à la réalité du terrain.

La situation illustrée ici est celle d'un gouvernement qui cède à la pression de certains groupes et prend des mesures qui, pour assurer la sécurité alimentaire intérieure, peuvent aller à l'encontre d'accords commerciaux bilatéraux ou sous-régionaux en vigueur. La plupart des mesures ont été prises sous la pression des médias et de certains groupes d'intérêt, et non sur la base de faits réels. Le Gouvernement du Malawi n'est pas parvenu à combiner de façon stratégique les différentes possibilités de politique commerciale, ce qui a permis à des acteurs plus puissants de contourner les règlements et de tirer profit de l'instabilité des prix. Le caractère non prévisible des décisions commerciales du Gouvernement a favorisé l'incertitude sur les marchés de produits alimentaires, déclenchant un mouvement spéculatif qui a poussé les prix à la hausse. Le phénomène a profité aux acteurs puissants qui avaient les moyens d'opérer dans ce type de circonstances, tandis que les petits exploitants et les consommateurs urbains pauvres ont subi des pertes du fait de l'instabilité permanente des prix du maïs.

Analyse et conséquences pour le travail d'appui aux politiques

Les trois cas présentés plus haut mettent en évidence l'ampleur des défis à relever pour agir de façon intersectorielle, interdisciplinaire et multipartite afin d'atteindre des buts communs de sécurité alimentaire et de nutrition. Ils mettent également en lumière la nécessité, pour les acteurs externes du développement, de travailler en étant mieux informés sur les aspects politiques. Quatre thèmes clés de l'économie politique ressortent de ces trois exemples:

■ Diversité des intérêts, des idées et des points de vue concernant la sécurité alimentaire et la nutrition

Premier aspect – le plus significatif –, la diversité des intérêts, des idées et des points de vue qui animent les nombreux acteurs et parties prenantes à différents niveaux fait que la mise en œuvre d'une vision globaliste de la sécurité alimentaire et de la nutrition et une action sectorielle intégrée sont à la fois techniquement complexes et difficiles sur le plan politique. Les tentatives de réforme dignes de ce nom menacent souvent des intérêts corporatistes fermement enracinés, qui ne sont donc aucunement incités à soutenir la réforme. Pour reprendre les mots d'un spécialiste du domaine à la FAO, le gouvernement lui-même représente une «congrégation multiforme d'intérêts». Être capable de discerner et de comprendre la gamme des idées, valeurs, intérêts, tensions et conflits entre secteurs et entre acteurs, et de travailler avec ce matériau est donc essentiel pour les praticiens de l'appui aux politiques.

Les dispositifs de coordination intersectorielle et multipartite aux niveaux local et national peuvent être des accélérateurs de dialogue et de synthèse, et contribuer à l'étude des problèmes et à la détermination de solutions conjointes. Ils peuvent toutefois (et c'est souvent le cas) demeurer dysfonctionnels (FAO/IEH, 2012) si les compromis politiques et les buts incompatibles ne sont pas suffisamment pris en compte, ou si

les désaccords entre les parties prenantes à associer au processus sont si profonds que la participation à une même concertation est impossible. Ainsi, un mécanisme de coordination intersectorielle dépendant d'un ministère donné (l'agriculture ou la nutrition, par exemple), et qui a pour mission d'indiquer à des ministères et à d'autres organismes sectoriels la voie à suivre pour atteindre un but global de sécurité alimentaire et de nutrition peut aggraver les problèmes de fragmentation et de duplication des activités gouvernementales. L'efficacité de mécanismes de ce type dépend fortement d'un certain nombre de facteurs, notamment: la pérennité du soutien et des ressources; le statut politique; la clarté du mandat et des rôles et responsabilités; le niveau d'acceptation et de prise en main par les membres participants; et la qualité et les résultats de la participation des parties prenantes non gouvernementales (FAO/IEH, 2012; Meija Acosta et Fanzo, 2012). L'approche adoptée par le Programme national de renforcement des capacités en matière de politiques alimentaires (NFPCSP) au Bangladesh – qui combine des initiatives de renforcement des mécanismes de coordination intersectoriels existants et une concertation publique ouverte étayée par des données probantes et une bonne analyse technique des circonstances – a facilité la création d'un environnement plus propice au changement du contexte institutionnel dans lequel les décisions sont prises et les mesures mises en œuvre.

■ Rôle et influence des groupes d'intérêts

Le deuxième thème, lié au premier, est le rôle prédominant et l'influence de certains groupes d'intérêts et de parties prenantes plus puissantes. Les acteurs participant au mécanisme de coordination intersectoriel et contribuant à différents niveaux à l'élaboration des politiques sont parfois nombreux, mais les décisions finales ne reflètent pas nécessairement toutes les contributions à égalité. Il arrive qu'un petit nombre de parties prenantes dominant le processus et parviennent à orienter les questions traitées et à mobiliser des ressources pour y répondre. Les responsables de grandes exploitations à vocation commerciale et les autres membres de l'élite rurale sont généralement plus proches des responsables de l'action

gouvernementale et plus à même d'exercer des pressions et d'orienter les politiques publiques en leur faveur (Chapoto, 2012). Les groupes d'intérêts les plus puissants disposent des ressources politiques et financières nécessaires pour obtenir des organisations agricoles le soutien dont ils ont besoin en matière de recherche, de vulgarisation, de crédit et de commercialisation. Dans certains pays (en particulier ceux qui possèdent d'importantes ressources non agricoles, notamment minérales), les pouvoirs publics se sont employés à protéger les intérêts offrant une nourriture bon marché à la population urbaine, ce qui a produit des effets dommageables sur la production agricole intérieure. L'asymétrie de pouvoir parmi les participants aux processus décisionnels débouche le plus souvent sur des politiques qui ne tiennent pas suffisamment compte des demandes et des contributions des acteurs les moins puissants, tels que les organisations d'agriculteurs, les associations de femmes et les organisations de la société civile. Cette influence de certains groupes d'intérêts favorise la fragmentation au sein d'un État ou d'une société et complique l'adoption et la mise en œuvre d'une approche intégrée de la sécurité alimentaire et de la nutrition et d'une action sectorielle cohérente (Birner et Resnik, 2010). Régler la question des intérêts corporatistes est chose difficile. Faciliter la coordination entre les parties prenantes et les groupes qui doivent normalement bénéficier des politiques publiques (petits producteurs ou groupes de femmes par exemple) et les associer activement aux processus décisionnels peut aider à contrebalancer la pression mise par des acteurs plus puissants (voir ci-après). Renforcer les capacités et les compétences des acteurs concernés, y compris dans les administrations, peut aussi être un moyen d'accroître la sensibilisation et de faire avancer le changement de mentalité.

■ **Manque de possibilités d'expression et d'influence des personnes en situation d'insécurité alimentaire**

Le troisième thème qui se dégage des trois cas étudiés plus haut (quoiqu'à des degrés variables), et qui est étroitement liés aux deux autres, est le manque de possibilités d'expression et d'influence de ceux qui pâtissent le plus de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Historiquement,

certains pays tels que le Bangladesh ont adopté des approches de la sécurité alimentaire et de la nutrition fondées sur la fourniture de services, sous forme de programmes de nutrition mis en œuvre par des organisations non gouvernementales et intégrés à des programmes du secteur de la santé; ou de programmes de nutrition liés à l'agriculture par le biais de services et de projets de vulgarisation. Or, offrir un espace permettant à toutes les parties prenantes de faire entendre leur voix dans la formulation et la mise en œuvre des politiques qui influent directement sur leur sécurité alimentaire et leur nutrition est d'une extrême importance. Une large participation au processus décisionnel peut améliorer l'efficacité, la crédibilité et la légitimité des décisions des pouvoirs publics et contribuer à un meilleur équilibre des intérêts. Au Sénégal, l'organisation de réunions et de discussions de groupe avec tous les acteurs concernés par la planification de l'utilisation des sols a facilité la communication entre les groupes et renforcé la sensibilisation aux différents points de vue et intérêts. Associer des parties prenantes non gouvernementales aux processus décisionnels peut faire remonter l'information du terrain et garantir que les politiques seront fondées sur des besoins réels et que les préoccupations locales figureront dans le programme d'action. Cela permet d'amener la discussion sur les questions d'inégalités sociales et d'inégalités entre hommes et femmes dans l'accès à la nourriture, aux ressources naturelles, aux intrants, aux marchés, aux programmes de protection sociale et aux possibilités d'emploi. Au Bangladesh, le processus participatif animé par la FAO qui a conduit à l'adoption du Plan d'investissement national a contribué à faire entendre la voix des parties prenantes non gouvernementales et à intégrer leurs préoccupations dans le Plan.

Il reste toutefois que les parties prenantes les plus touchées sont généralement aussi celles qui possèdent le moins de connaissances et d'informations, qui sont sans pouvoir ni influence politique et qui n'ont aucune capacité ou n'ont que de faibles capacités à organiser et mener une action collective pour défendre leurs intérêts auprès des décideurs. Dans le cas du Sénégal Oriental, ce sont les éleveurs plus isolés et non organisés.

Dans d'autres cas, il peut s'agir de petits producteurs et, parmi ceux-ci, de certains groupes sociaux et ethniques, des jeunes et des personnes âgées. Les femmes rurales sont face à des défis encore plus grands, du fait de la discrimination et des inégalités, souvent ancrées dans les mentalités socioculturelles et dans les contraintes sexistes. Comme dans le cas du Sénégal, ces parties prenantes peuvent faire entendre leur voix si elles sont en relation avec des groupes plus organisés, tels que des organisations de producteurs, des associations de femmes ou d'autres organisations rurales ou organisations de la société civile. Dans nombre de pays, ces groupes participent de plus en plus aux processus de prise de décision et d'élaboration des politiques.

En soi, cette participation ne résout pas tous les problèmes.

Comme il a été indiqué plus haut, du fait de l'asymétrie de pouvoir entre les acteurs, les représentants des petits exploitants ou les associations de femmes sont souvent moins influents, et ce sont rarement leurs contributions que l'on retrouve dans les politiques élaborées avec eux. Intervient en outre une combinaison de facteurs inhérents à ces parties prenantes (producteurs de riz, éleveurs pastoraux, producteurs de racines et tubercules, pêcheurs) et liés à la diversité des intérêts et préoccupations que ces parties prenantes représentent: le charisme de leurs dirigeants; leur degré de légitimité aux yeux de leur base; leurs capacités de négociation et d'établissement de partenariats; leurs relations avec les autres acteurs, y compris les pouvoirs publics. Enfin, au sein des organisations rurales, les femmes rencontrent souvent des difficultés pour parvenir à une juste représentation de leurs besoins et intérêts spécifiques.

■ Utilisation de l'information

Il est une autre question essentielle qui se pose bien souvent et qui est plus spécifiquement illustrée par le cas du Malawi: celle de l'économie politique de l'information. Le plus souvent, ce sont les données, informations et pressions des médias qui poussent les décideurs à l'action sur une question de fond donnée. Au Malawi, les reportages incessants des médias

sur la hausse des prix du maïs ont fortement influencé l'action publique, poussant le Gouvernement à introduire des mesures de contrôle des prix malgré l'excédent de maïs qui avait été réalisé en 2007. Dans ce cas précis, l'information donnée résultait de connaissances insuffisantes (augmentation des prix due à la crise des prix des denrées alimentaires et non à une réelle pénurie dans le pays). Dans d'autres cas, l'information peut faire l'objet d'une rétention ou sa collecte être empêchée, ou encore l'information disponible peut être fournie de telle façon qu'elle devient inutile – tout cela en raison de considérations propres à un acteur ou une organisation en particulier. C'est pourquoi il peut être plus utile de connaître et de comprendre les modes de partage de l'information entre les différents organismes et acteurs (gouvernementaux et non gouvernementaux) et leurs groupes cibles, que les informations partagées elles-mêmes.

En mettant en relief les intérêts, les incitations, les idées et le pouvoir des principaux acteurs, ainsi que la façon dont ceux-ci influencent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, une analyse systématique de l'économie politique peut faire apparaître les possibilités et les points de départ d'interventions plus efficaces d'appui aux politiques. Elle peut aider à élucider comment une question entre, ou est empêchée d'entrer, dans un programme politique; comment les différents acteurs se disputent les ressources disponibles dans un contexte particulier; où se trouve le réel pouvoir et comment il se distribue et s'exerce; ce que les différentes parties prenantes pensent des multiples possibilités d'action; et qui est susceptible de favoriser le changement ou d'y faire obstacle. Elle peut aussi contribuer à révéler les risques politiques possibles et les forces en jeu et indiquer où pourrait apparaître une force de changement positif (Fritz, Kaiser et Levy, 2009). Elle permet donc aux praticiens de l'appui aux politiques d'être mieux armés pour concevoir des interventions qui ont de plus grandes chances de réussir. Les deux prochaines sections donnent des indications sur la façon dont les praticiens de l'appui aux politiques peuvent déterminer et gérer les questions d'économie politique.

Analyse de l'économie politique: comment procéder

Comme il a été dit plus haut, les cadres et les outils d'analyse de l'économie politique sont légion (voir l'annexe). La plupart font toutefois appel à des concepts et des principes similaires pour aider à orienter l'analyse:

- Exposé clair de l'objet / du thème de l'analyse. Il peut être large lorsqu'on analyse un contexte national ou sectoriel, ou très spécifique et lié à une intervention technique bien cadrée (programme ou projet) dans le cas d'une analyse axée sur un problème.
- Spécification de la phase du cycle d'élaboration des politiques qui est concernée: détermination des questions à traiter; formulation des politiques; adoption des politiques; et mise en œuvre des politiques.
- Analyse multicouche étudiant le plus souvent:
 - les arrangements institutionnels formels et informels autour d'une question donnée;
 - les structures (géographie du pays, de la région ou de la zone, histoire, dotation en ressources naturelles);
 - les acteurs et les parties prenantes, leurs capacités, leurs intérêts, leurs idées et leurs rapports de force;
 - la façon dont les intérêts et les idées des acteurs interagissent avec les institutions pour aboutir à un comportement donné et déterminer des choix d'action publique.
- Indication des stratégies d'action publique. L'analyse doit être concrète et viser à:
 - déceler les occasions de favoriser le changement / les possibilités de reformulation du problème;
 - recenser, au niveau local, les acteurs, les institutions et les coalitions qui doivent être associés à l'action, appuyés et soutenus;
 - indiquer les moyens appropriés de collaborer plus étroitement avec un plus large éventail de parties prenantes, telles que la société civile, les organisations

de producteurs, le secteur privé et d'autres qui peuvent contribuer collectivement à la résolution des problèmes et faciliter ce processus;

- comprendre dans quelle mesure il est possible d'influer sur les motivations des acteurs ou de les faire changer progressivement, et développer les stratégies appropriées.

Dans la pratique, les domaines prioritaires changeront selon l'objet de l'analyse. Quel(le) que soit l'approche ou l'outil sélectionné(e) pour mener l'analyse, les grandes étapes organisationnelles nécessaires à la réalisation d'une analyse de l'économie politique demeurent les mêmes.

Organisation d'une analyse de l'économie politique

L'analyse de l'économie politique ne devrait pas être une action isolée, mais un processus continu. Trois aspects sont cruciaux dans l'organisation d'une analyse: l'objet, les partenaires (association de parties prenantes nationales / locales) et le calendrier / le déroulement.

Objet. Comme il a été indiqué précédemment, l'analyse de l'économie politique peut avoir pour objectif une meilleure compréhension du contexte général dans lequel s'inscrit l'action publique dans le cas: d'un pays donné (analyse au niveau d'un pays); d'une politique particulière (analyse au niveau d'un secteur ou d'un thème); ou d'un problème spécifique (analyse axée sur un problème).

Une analyse de l'économie politique au niveau d'un pays permet de déterminer une fenêtre d'action appropriée à certaines mesures, le meilleur défenseur d'une politique, ou un événement propice à l'engagement d'un processus d'élaboration de politiques dans le pays considéré (Balié, 2009). Après que l'on a cerné un problème de gouvernance, une analyse de l'économie politique axée sur ce problème aidera à comprendre les raisons profondes qui font qu'il persiste, les risques politiques qui y sont associés et les forces en jeu, ainsi que les possibilités d'action «politiquement réalisables».

L'analyse de l'économie politique peut être une composante cruciale de l'analyse de la gouvernance entreprise par un organisme de développement dans le cadre d'une intervention concrète d'appui aux politiques au niveau d'un pays. Quand on détecte un problème ou un déficit de gouvernance dans un cas

précis, il est nécessaire d'en suivre les ramifications jusqu'au niveau des facteurs propres à l'économie politique – les structures, les parties prenantes, leurs intérêts et les rapports de force – afin de comprendre les causes profondes du déficit de gouvernance et de déterminer la marche à suivre la plus appropriée.

L'analyse de l'économie politique ne doit pas être une «*activité négative, une science funeste de la contrainte*» (Booth, 2014). L'analyse ne doit pas être une simple mise en évidence des difficultés et des obstacles possibles à l'appui aux politiques. Le travail doit comprendre un rapport faisant ressortir la «marge de manœuvre» dont on dispose, compte tenu des contraintes politiques plus larges, et les constellations d'intérêts, d'acteurs et d'incitations qui maximisent la possibilité d'une résolution collective du problème et d'un changement institutionnel (Grindle, 1999; encadré 1).

Partenaires: une grande part des questions soulevées ou des informations produites par l'analyse de l'économie politique peuvent être politiquement délicates. L'équipe chargée de l'analyse doit compter une personne formée à la méthode d'analyse de l'économie politique. Elle doit aussi comprendre un bon chercheur local, connaissant le pays et les acteurs clés. De nombreuses analyses de l'économie politique sont entreprises sans que l'administration nationale y soit formellement associée, mais on procède généralement à des consultations informelles avec des informateurs clés du gouvernement. Faire intervenir les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes du pays partenaire dans l'analyse peut être utile pour préparer le travail à venir au niveau du pays. En même temps, la participation du gouvernement du pays partenaire peut changer la dynamique de l'analyse et influencer ses résultats. Du fait de la nature sensible des constatations, on peut décider de ne communiquer le rapport final qu'à l'équipe du programme d'appui aux politiques. Dans certains cas, deux rapports peuvent être rédigés – un rapport approfondi réservé à des fins internes uniquement et un rapport moins détaillé qui fera l'objet d'une diffusion publique.

Calendrier/déroulement: l'analyse de l'économie politique sera utile pendant toute la durée d'un programme ou d'un projet. L'économie politique d'un pays n'est pas un phénomène statique, et les problèmes identifiés au début d'une intervention vont évoluer. L'intervention elle-même fait partie de l'économie politique. Au commencement, l'analyse de l'économie politique peut fournir des indications sur les obstacles et les besoins de réforme existants, et aider à concevoir un programme



ENCADRÉ 1

L'appui budgétaire comme instrument de dialogue sur les politiques dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de l'agriculture durable*

Le dialogue sur les politiques est une composante essentielle de l'appui budgétaire, au même titre que les transferts de fonds au gouvernement partenaire, la coopération technique liée aux objectifs de l'appui budgétaire et l'évaluation conjointe de la mise en œuvre des politiques et de la réforme de la gestion des finances publiques. Étant donné la nature multisectorielle des programmes de sécurité alimentaire, de nutrition et de développement de l'agriculture, le dialogue sur les politiques est beaucoup plus complexe dans ce cas qu'il ne le serait si l'appui budgétaire était destiné à un seul secteur. Les ministères sectoriels concernés n'optent pas toujours pour une stratégie de coopération lorsqu'il s'agit de donner suite à des mesures visant un objectif intersectoriel, surtout si rien ne prouve que des fonds supplémentaires seront fournis. De ce point de vue, le dialogue sur les politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition impose une communication multipolaire entre toutes les institutions gouvernementales œuvrant dans ces domaines (ministères responsables), le Ministère des finances et de la planification, les donateurs qui fournissent l'appui budgétaire et les organisations internationales intervenant dans les politiques macroéconomiques et les politiques de gestion des finances publiques (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement). Souvent, les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont coordonnées par des entités souveraines – parfois séparées, une pour la sécurité alimentaire et l'autre pour la nutrition, comme au Bangladesh –, directement rattachées au président ou au premier ministre, ce qui ajoute une autre partie prenante au processus de dialogue.

Néanmoins, la contribution du dialogue sur les politiques au processus d'élaboration de l'action publique peut être déterminante, comme l'ont montré les récentes expériences d'appui budgétaire dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle menées dans certains pays du Sahel. Concrètement, ce dialogue contribue à clarifier les possibilités d'action et à améliorer la coordination des politiques ainsi qu'à sélectionner les meilleurs outils de suivi des programmes plurisectoriels et à renforcer la transparence budgétaire.

* Exemple fondé sur l'expérience de l'Union européenne.

ou un projet. Durant la phase de mise en œuvre, elle peut être utile pour accélérer les changements et faciliter les négociations et les relations entre les différentes parties prenantes. Au dernier stade, elle peut indiquer si le programme a conduit à des changements dans l'économie politique qui favorisent une amélioration auto-entretenu et à plus long terme de la sécurité alimentaire et de la nutrition ainsi que de l'alimentation et de l'agriculture durables.

Cadres et outils

Il existe aujourd'hui une vaste gamme de cadres et d'outils d'analyse de l'économie politique dans la pratique (voir l'annexe). Certains donnent des instructions générales et d'autres sont conçus à des fins opérationnelles particulières (administration publique, secteur de l'eau, du transport ou de l'énergie, par exemple). Les premières formes d'analyse de l'économie politique étaient principalement adaptées à l'analyse au niveau d'un pays, se concentrant sur les facteurs qui déterminent les résultats à cette échelle, tandis que les cadres d'analyse de deuxième génération ont une vocation plus opérationnelle et étudient les facteurs et les influences qui façonnent les politiques et la pratique au niveau d'un secteur ou d'un thème (Edelmann, 2009). Les cadres les plus récents sont des cadres axés sur un problème, ciblant les forces à l'œuvre derrière un défi particulier en matière de développement ou un changement de politique envisagé dans un domaine précis et ses effets probables.

Même au sein d'une catégorie donnée, les différents cadres et outils sont de portée variable, allant des analyses approfondies de l'économie politique (analyses détaillées effectuées par des spécialistes) à des rapports d'évaluation rapide (analyses plus ciblées susceptibles d'être menées dans un temps limité, la durée d'un atelier, par exemple). Le choix d'un cadre ou d'un outil précis dépendra en définitive des besoins, des objectifs et des ressources (en temps, argent et compétences notamment) des praticiens de l'appui aux politiques.

Pour résumer, aucune approche ne peut être considérée comme la seule correcte. Les différents outils d'analyse que les praticiens de l'appui aux politiques connaissent bien – l'analyse des parties prenantes, l'analyse des droits, des responsabilités, des résultats et des relations des parties prenantes, l'analyse de la situation, l'analyse institutionnelle, l'évaluation des risques, l'analyse du contexte politique, économique et social, l'analyse du pouvoir, entre autres – peuvent tous

jouer un rôle précieux dans l'analyse de l'économie politique. La méthode la plus appropriée consistera le plus souvent à combiner des éléments obtenus à l'aide de différents outils car, en se cantonnant à un seul, on pourrait passer à côté de points importants: ainsi, l'analyse des parties prenantes n'expliquera pas les héritages historiques et conditions structurelles qui limitent les choix actuels de l'action publique, pas plus qu'elle n'éclairera le contexte institutionnel et organisationnel dans lequel les parties prenantes agissent. À l'inverse, une analyse institutionnelle pourrait manquer les incitations des acteurs qui travaillent dans les institutions et gravitent autour d'elles. Quel que soit l'outil sélectionné, il est important de toujours évaluer l'effet de la problématique hommes-femmes sur les rapports de force.

Stratégies possibles pour relever les défis de l'économie politique

Étant donné que les défis de l'économie politique décelés par l'analyse sembleront parfois délicats à relever, voire intimidants, il pourra arriver qu'une intervention ne soit pas possible. Dans la plupart des cas toutefois les défis ne seront pas insurmontables. Si l'analyse a été planifiée et menée avec soin, elle fournira la base nécessaire pour réorganiser et ajuster l'intervention et accroître ses chances de réussite.

Faciliter le dialogue et y prendre part est une méthode de résolution des problèmes qui peut être adoptée, en tant que composante de l'appui budgétaire, durant un processus de coopération technique entre un gouvernement et un partenaire international (voir l'encadré 1).

Dans d'autres cas, le fait de fournir des informations et une analyse pertinentes à toutes les parties prenantes concernées peut aider à stimuler et faciliter le dialogue entre celles-ci, l'objectif étant d'améliorer la compréhension mutuelle des idées et des forces qui déterminent les positions respectives. Autre point, si l'engagement politique au plus haut niveau est essentiel, le fait de nouer le dialogue et de travailler en étroite collaboration avec les échelons inférieurs, les fonctionnaires techniques et d'autres parties prenantes et de renforcer le soutien du public autour d'un problème de gouvernance précis peut aider à produire des incitations susceptibles de gommer les résistances, de faire changer le comportement des acteurs et d'intensifier la détermination à haut niveau. Le renforcement des relations et une gestion prudente des différents acteurs et groupes de parties

ENCADRÉ 2



Soutenir un développement territorial durable pour assurer la sécurité alimentaire au niveau local en présence de communautés autochtones fragiles et marginalisées*

Travailler en demeurant sensible aux aspects politiques est une démarche essentielle lorsqu'on intervient sur des territoires où vivent de nombreuses communautés dispersées et des groupes ethniques différents. Dans un contexte de ce type, où la présence de l'État et la qualité des services fournis sont faibles, la communication entre les pouvoirs publics et les collectivités locales, et entre les différentes communautés, peut être difficile. L'intervention d'un acteur externe peut alors faciliter la collaboration et les effets de synergie entre les parties prenantes nationales et locales, mais elle peut aussi être vue comme l'occasion, pour l'un des partenaires nationaux, de servir ses propres objectifs, et de soigner sa popularité et s'assurer la loyauté des dirigeants locaux. Cette situation peut conduire à la captation des activités de projet par certaines parties prenantes ou à une résistance à ces activités et à un blocage.

L'expérience tirée d'un projet d'appui des autorités territoriales dans la formulation de plans de développement durable au service de la sécurité alimentaire au niveau local dans un pays d'Amérique latine fait apparaître l'utilité d'une communication forte et d'une stratégie de travail visant à créer la confiance avec les partenaires gouvernementaux et d'autres parties prenantes, et à gérer les pressions politiques. L'équipe de projet a investi une somme considérable de temps et d'énergie pour comprendre les processus historiques dans la zone considérée, ainsi que les forces latentes en jeu au sein des différentes communautés, entre elles et avec d'autres parties prenantes. Après cette phase initiale d'analyse de l'économie politique, l'équipe a été réorganisée:

- La direction de l'équipe a été scindée en deux, entre un responsable chargé d'assurer une communication appropriée avec toutes les parties prenantes et de s'occuper de celles qui tentaient de faire de l'obstruction bureaucratique pour bloquer les moyens de l'équipe, et un directeur technique qui, libéré des réunions de coordination administrative et bureaucratique, pouvait se consacrer aux questions stratégiques et aux questions de fond et assurer une exécution technique dans les temps.
- Les capacités de facilitation de l'équipe ont été renforcées par le recrutement d'un spécialiste international supplémentaire possédant les compétences et l'expérience culturelle et linguistique requises.
- Des personnes clés au niveau local (spécialistes locaux reconnus, personnalités influentes indépendantes) ont été intégrées dans l'équipe de projet, facilitant ainsi la confiance et les relations avec les communautés concernées.

L'équipe a également accueilli deux spécialistes respectés dotés d'une vaste expérience de la collaboration avec les principaux organismes gouvernementaux, et a noué des liens avec les programmes et activités publics connexes en cours au niveau de l'état (en plus de ceux des partenaires gouvernementaux chefs de file) ainsi qu'avec les organismes fédéraux concernés. Ce travail comprenait la présentation de l'approche territoriale du développement durable et de la théorie du changement associée comme instruments appuyant l'amélioration du rôle de l'état dans la fourniture de meilleurs services à l'échelon local. Cette démarche a renforcé la crédibilité du soutien apporté et s'est traduite, d'une part, par une amélioration du dialogue et du travail conjoint entre les organismes chargés du développement social, de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, des finances et de la planification, et, d'autre part, par l'ouverture d'un canal de dialogue entre les pouvoirs publics et les communautés. L'autre enseignement important tient au soin avec lequel il faut planifier dans le temps les différentes activités lorsqu'on s'approche d'élections, ainsi qu'à l'utilité de respecter le calendrier convenu avec les parties prenantes.

* Exemple fondé sur un cas réel de pays.

prenantes peuvent être une façon utile d'amorcer un dialogue constructif, de poser les bases de la négociation et de favoriser des coalitions de soutien à même de faire avancer les choses. Pour cela, il peut être nécessaire d'investir un temps et une énergie substantiels dans la compréhension des processus historiques de la région concernée ainsi que des forces latentes en jeu entre les différentes parties prenantes (voir l'encadré 2). Un partage régulier de l'information et une bonne stratégie de communication sont essentiels pour que les acteurs puissent

en toute tranquillité faire part de leurs préoccupations et de leurs intérêts et s'ouvrir aux différentes possibilités de collaboration. Les mesures prises pour faire participer les acteurs puissants, y compris lorsqu'ils se montrent méfiants ou ouvertement hostiles, accroissent généralement les chances de réussite. Souvent, le deuxième ou même le troisième des meilleurs choix économiques, celui qui permet d'accorder les intérêts corporatistes en jeu, aura de plus grandes chances d'être accepté et produira quelque effet, même limité, en pratique (voir l'encadré 3).

ENCADRÉ 3

→ Prendre en compte l'économie politique d'une réforme des politiques du coton en Afrique de l'Ouest*

Outre le fait de viser l'excellence technique, un praticien de l'élaboration des politiques doit garder à l'esprit que la prise de décision au niveau d'un pays est un processus non linéaire, qui comprend souvent une part d'irrationnel. L'analyse de l'économie politique est nécessaire pour préparer le terrain à une analyse de la politique économique d'un secteur, mais doit aussi être affinée au fur et à mesure de l'avancement d'un projet. Il faut être bien préparé. Il importe d'anticiper l'enchaînement possible des événements dans le cas d'une réforme des politiques et d'être prêt à s'occuper des perdants probables.

Ainsi, un pays où le coton fait partie des cultures commerciales les plus importantes compte sur l'intervention des pouvoirs publics pour protéger les prix et soutenir les producteurs, ce qui représente un coût important pour l'État. L'analyse de la politique économique menée par l'équipe du projet préconisait une réforme tendant vers la libéralisation du marché, et un certain nombre de mesures, ce qui augmenterait l'efficacité de l'appui budgétaire et réduirait les insuffisances le long de la chaîne de valeur. Cette option jugée optimale s'est toutefois révélée irréaliste sur le plan politique, car elle entraînait des changements notables de la situation entre différentes parties de la chaîne de valeur. En effet, un petit nombre d'acteurs clés pour qui le système de subventions présente un net intérêt (c'est-à-dire les usines d'égrenage, l'administration – au plus haut niveau –, une société internationale – le

principal acheteur – et les producteurs bien organisés) gèrent la chaîne de valeur en sous-main et exercent une forte influence sur les décisions relatives aux politiques. Voilà pourquoi, si l'on veut pouvoir apporter aux pouvoirs publics un soutien aux politiques plus réaliste et mieux adapté, il est indispensable de bien connaître et comprendre comment les choses se passent en réalité dans le pays, qui sont les principales parties prenantes de la chaîne de valeur et quels sont les motifs qui sous-tendent réellement les décisions des autorités. La phase de communication des avis et de plaider aussi joue un rôle critique: elle prévoit des discussions sur les constatations et les recommandations avec les acteurs les plus puissants, y compris les sociétés étrangères, les donateurs et, éventuellement, leur(s) pays d'origine. Souvent la deuxième ou même la troisième meilleure option économique, celle qui permet d'aligner les intérêts en cause, aura de plus grandes chances d'être acceptée et d'avoir quelque effet – même limité – dans la pratique. Le calendrier aussi est important. Se tenir informé des discussions en cours et des priorités du pays concerné ainsi que de ses principaux partenaires économiques et donateurs peut aider le praticien de l'appui aux politiques à discerner le moment propice, celui où les constatations et les mesures de réforme suggérées auront les meilleures chances de succès. L'autre enseignement essentiel concerne la patience et l'attitude: il est parfois préférable d'attendre, de prendre le temps de former des coalitions et des partenariats, d'établir le dialogue avec d'autres acteurs et surtout de réfléchir et de regarder au-delà du domaine d'analyse des politiques auquel on s'intéresse au premier chef.

* Exemple fondé sur un cas réel de pays.

ENCADRÉ 4



Le financement d'investissements paralysé par la politique à l'échelon national*

Dans ce projet, une institution financière internationale proposait au gouvernement un soutien sous la forme d'un crédit accordé aux agriculteurs pour l'achat de terres et le démarrage d'une exploitation agricole sur ces terres. Initialement, le projet était limité à un nombre restreint d'états et d'agriculteurs (présentant un plan de création d'exploitation réaliste). Sur les centaines de plans reçus, l'équipe en a retenu quelque 50 pour cent, considérés comme économiquement viables. Les autres ont été rejetés. Cette sélection a eu lieu au cours d'une année préélectorale, ce qui créait un risque, pour le projet, d'être instrumentalisé à des fins électorales. Et c'est ce qui s'est finalement produit: comme il s'agissait d'un projet «attrayant», le gouvernement a décidé de l'étendre à l'ensemble du pays, à charge pour le Trésor de fournir les ressources supplémentaires nécessaires. N'ayant pas suffisamment de propositions viables pour satisfaire la demande du gouvernement d'étendre les activités, l'organisme d'exécution, sous la pression du politique, s'est vu contraint d'accepter presque tous les plans

d'entreprise initialement déposés (indépendamment de leur qualité), conscient du risque d'échecs nombreux que cela entraînait. D'autant que l'organisme d'exécution ne disposait pas non plus des ressources et des capacités techniques suffisantes pour accompagner le projet ainsi étendu de façon correcte et compenser les faiblesses initiales de certains plans. Malgré l'intervention de l'institution financière internationale, il a été impossible de revenir sur cette décision, qui a dû être acceptée «pour des raisons politiques». Lors de discussions ultérieures avec le gouvernement, il a seulement été possible de négocier un compromis. Il a été convenu que l'on réduirait la taille du projet après les élections et que l'on ajouterait quelques améliorations importantes, comme l'adjonction d'un intermédiaire financier compétent. Cette évolution a permis d'améliorer grandement les résultats du projet, mais les dommages dus à l'acceptation de sous-projets considérés comme non viables n'ont pas pu être évités et, de fait, on a assisté à un nombre très élevé d'échecs dans les deux ans qui ont suivi la décision prise pour des raisons «politiques».

* Exemple fondé sur un cas réel de pays.

La concertation avec les autres partenaires de développement et le partage des résultats d'une analyse de l'économie politique peuvent aussi offrir un moyen intéressant d'améliorer la compréhension mutuelle et la coopération. Collaborer avec plusieurs parties prenantes sur des défis d'économie politique peut non seulement améliorer la qualité de l'analyse, mais aussi faire naître ou renforcer une volonté de résoudre collectivement les problèmes.

Ordonner les activités et établir un calendrier sont également des facteurs cruciaux de la réussite. Dans certains cas, travailler sur les buts à court terme recensés, puis s'appuyer sur chacune des réussites obtenues pour résoudre les problèmes plus importants, peut être une meilleure stratégie que d'investir dans une action intersectorielle de grande envergure qui pourrait ne pas s'accorder avec le cadre institutionnel de mise en œuvre. Il est préférable de négocier l'échelle des activités d'appui aux politiques publiques après les élections (voir l'encadré 4). Il est plus facile d'instaurer une coordination intersectorielle une fois qu'il est admis que les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition sont importants sur le plan politique, ce qui incite à prendre des initiatives sur les questions prioritaires qui s'y rapportent dans différents secteurs. Dans d'autres cas, il sera nécessaire d'envisager des stratégies à l'échelle locale et nationale.

En définitive, il peut être très précieux – et utile pour éviter les chevauchements d'activités – de collaborer étroitement avec les parties prenantes et les acteurs locaux et de confronter expériences et résultats de l'analyse avec les praticiens d'autres organismes de développement, y compris ceux qui œuvrent dans des domaines de développement différents, car certains des défis d'économie politique qui ont été recensés peuvent aussi être affrontés par d'autres biais.

Observations finales

La mondialisation, l'augmentation du nombre des parties prenantes, et des changements économiques, sociaux et politiques rapides font apparaître un monde plus complexe et plus incertain. L'appui fourni aux pays pour les aider à concrétiser la sécurité alimentaire et nutritionnelle aura davantage de chances d'être efficace s'il est apporté par des acteurs bien informés de la situation politique. Cet objectif peut être atteint en effectuant une analyse de l'économie politique orientée sur les aspects concrets, susceptible d'éclairer les processus politiques de contestation et de négociation entre les acteurs publics et privés, le pouvoir relatif de ces acteurs et le contexte institutionnel dans lequel ils opèrent. Cette analyse ne doit cependant pas être considérée comme un moyen de forcer l'acceptation des choix techniques d'action publique proposés par des acteurs externes.

22 | Lorsqu'on travaille au niveau d'un pays, l'analyse de l'économie politique sera utile également pour étudier la situation quotidienne (informelle) et pour comprendre ce qui se passe sur le terrain, en tirer des enseignements et adapter les stratégies et programmes correspondants. Une approche de ce type peut aussi favoriser la confiance et l'établissement de relations avec des acteurs locaux motivés et influents, et donc améliorer les chances de succès. Par ailleurs, les spécialistes du développement doivent savoir que la mise en œuvre de l'analyse de l'économie politique sur le terrain conduit souvent à choisir entre des positions et des protagonistes, ce qui complique considérablement le maintien du subtil *distinguo* entre facilitateur neutre et défenseur. Le dialogue et des échanges réguliers avec les parties prenantes de tous bords concernées par la décision à prendre sont essentiels.



Liste indicative des cadres et outils existants en matière d'analyse de l'économie politique

Cette annexe fournit une liste indicative des cadres et outils existants en matière d'analyse de l'économie politique ainsi que deux approches permettant de travailler en tenant compte de la situation politique sur le terrain. Cette liste n'est pas exhaustive et doit être considérée comme un point de départ.

Présentation des approches, des cadres et des outils

The Practice of Political Economy Approaches to Economic Reform

The Asia Foundation, 2010. V. Bruce et J. Tolentino. Occasional Paper N° 3 (22 pages).

<https://asiafoundation.org/resources/pdfs/OccasionalPaperNo3lowres.pdf>

- Les sections 1 et 2 fournissent de brèves informations sur l'analyse de l'économie politique des réformes et son utilisation par les organismes de développement internationaux.
- La section 3 propose six caractéristiques fondamentales pour aborder une analyse opérationnelle de l'économie politique d'un processus de réforme de politiques économiques sectorielles.

Political and Social Analysis for Development Policy and Practice: An Overview of Five Approaches

Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), 2010. H. Haider et S. Rao (37 pages).

<http://www.gsdr.org/wp-content/uploads/2015/07/EIRS10.pdf>

- Ce document donne un aperçu de cinq outils et cadres d'analyse politique et sociale: Power Analysis (Analyse du pouvoir), Drivers of Change (Facteurs de changement), Strategic Governance and Corruption Analysis (Analyse stratégique de la gouvernance et de la corruption), Poverty and Social Impact Analysis (Analyse de la pauvreté et des effets sociaux des réformes) et Problem-Driven Political Economy Analysis (Analyse de l'économie politique axée sur un problème).
- Pour chacun de ces outils ou cadres, le document étudie: comment utiliser l'outil ou le cadre en question (méthodes de recherche, processus, produits et éléments de l'approche); les compétences et les ressources nécessaires; la valeur ajoutée par les approches et leur effet opérationnel; les principaux enjeux; et les liens avec d'autres outils d'analyse.

Political Economy Analysis Topic Guide

GSDRC, Université de Birmingham, 2014, C. McLoughlin (26 pages).

<http://www.gsdr.org/docs/open/pea.pdf>

- Ce guide fournit des éléments d'information sur les principaux travaux publiés qui portent sur l'analyse de l'économie politique et sur les données prouvant les effets de cette analyse sur l'efficacité de l'aide dans différents contextes.
- Il donne des exemples d'analyses au niveau d'un pays, d'un secteur et d'un programme.

FAO Approaches to Capacity Development in Programming Processes and Tools

FAO, 2012.<http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>

- Ce document donne des conseils détaillés pour nouer le dialogue avec les acteurs locaux/nationaux; analyser le contexte et évaluer les besoins de capacités; et concevoir des objectifs et des indicateurs axés sur les capacités (y compris pour suivre et évaluer le renforcement de celles-ci).
- Le chapitre 5 décrit un certain nombre d'outils utiles (en particulier les outils 6 à 11).

Outils d'analyse pratiques

I. Outils d'analyse au niveau d'un pays

Drivers of change. DFID. 2004 (3 pages).

<http://www.gsdr.org/docs/open/DOC59.pdf>

- Ce document donne une brève explication de cette approche du Ministère britannique du développement international (DFID), fondée sur les facteurs de changement, et de son utilité pour la programmation et le travail dans le domaine du développement au niveau d'un pays. Il présente trois composantes essentielles de l'approche: les agents (individus et organisations poursuivant des intérêts particuliers); les caractéristiques structurelles (histoire de la formation de la nation, structures économiques et sociales); et les institutions (règles déterminant le comportement des agents).

Practice Guide: A Combined Approach to Political Economy and Power Analysis

Swiss Agency for Development and Cooperation / Institute of Development Studies, 2013. A. Mejía Acosta et J. Pettit (23 pages).

<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/>

[ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf](#)

- Ce document fournit un condensé d'informations sur les approches d'analyse de l'économie politique et d'analyse du pouvoir, et propose un guide pratique de ces deux analyses combinées, principalement axé sur: les structures, les institutions et les règles du jeu; les normes, discours et argumentaires invisibles; les acteurs, les intérêts et les stratégies; et la coopération et la contestation (chapitre 3).
- Il examine les théories du changement associées ainsi que les argumentaires existants ou substitutifs justifiant les interventions de développement (chapitre 4).

ROMA – Rapid Outcome Mapping Approach. Guide to Policy Engagement and Influence

ODI, J. Young, L. Shaxson, H. Jones, S. Hearn, A. Datta et C. Cassidy (80 pages)

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9011.pdf>

- Ce document propose trois phases: a) diagnostiquer le problème; b) élaborer une stratégie et c) établir un plan de suivi et d'apprentissage; chacune de ces phases est décomposée en une série d'étapes.
- Chaque étape est associée à un ensemble d'outils à utiliser avec les partenaires et les parties prenantes pour parvenir à une unité de vues sur ce que sont les objectifs et ce qui doit être fait.
- L'approche ROMA a été conçue pour faciliter le travail en collaboration. S'inspirant des principes de la cartographie des résultats, chacune des phases comprend des outils qui doivent aider les groupes et les réseaux d'acteurs de l'élaboration des politiques à coordonner leur travail et à apprendre ensemble.

Annex 1: A Framework for Country Political Economy Analysis

Union européenne, 2012 (31 pages).

<https://europa.eu/capacity4dev/political-economy/document/draft-country-level-political-economy-analysis-annex-1>

- Cette annexe présente un cadre pour l'analyse de l'économie politique au niveau d'un pays. Ce cadre se compose d'une liste de questions structurées destinée à guider l'analyse des aspects clés des processus politiques et économiques dans un contexte national donné, comprendre les relations et évaluer la façon dont elles influent sur les incitations et la capacité d'action collective.

- Il doit permettre au personnel de la Commission européenne d'approfondir sa compréhension du contexte d'un pays et de favoriser les discussions sur la façon dont l'aide au développement de la Commission peut s'inscrire au mieux dans la dynamique d'économie politique nationale.

II. Outils d'analyse plurifonctionnelle

Stakeholder Analysis

FAO et ODI, 2010

http://www.fao.org/elearning/course/fk/en/pdf/trainerresources/pg_stakeholder.pdf

- Ce document donne des indications pratiques pour déterminer et analyser les principales parties prenantes.

Power Analysis: A practical guide

Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), J. Pettit, 2010 (50 pages).

http://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide_3704.pdf

- Ce document donne des conseils pratiques et propose des ressources pour comprendre le pouvoir et le faire entrer dans les interventions de développement, que ce soit au stade de l'analyse du contexte, de l'élaboration d'une stratégie, de la conception d'un programme, de la sélection des partenaires ou de la production des résultats.
- Il a pour objet d'aider le personnel de l'Agence suédoise de coopération et d'aide au développement international (ASDI) à intégrer des méthodes d'analyse du pouvoir dans leur travail journalier et à les utiliser pour améliorer la coopération aux étapes clés.

Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis:

10 building blocks for designing participatory systems of cooperation

German Development Cooperation (GTZ), 2007 (54 pages)

<http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/en-svmp-instrumente-akteursanalyse.pdf>

- Ce document illustre dix outils portant sur différentes dimensions de l'analyse des parties prenantes – comme la cartographie des parties prenantes (Building block 02) ou l'analyse des intérêts des parties prenantes et de leur marge de manœuvre (Building block 05). Il comprend aussi des procédures et des suggestions de présentation pour une utilisation pratique. Différents outils peuvent être employés soit dans des ateliers réunissant des parties prenantes sélectionnées, soit comme instruments d'élaboration de stratégies d'action.
- Le document présente le contexte théorique plus large de l'analyse des parties prenantes.
- Il examine les enseignements tirés d'une application pilote au Sénégal.

III. Outils d'analyse au niveau d'un secteur

An analytical framework for understanding the political economy of sectors and policy arenas

Overseas Development Institute (ODI), 2005. J. Moncrieffe et C. Luttrell (37 pages). <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>

- Ce document est un outil pratique dont l'objet est de guider les équipes des bureaux de pays du DFID dans la conception et la conduite d'analyses de l'économie politique appliquées à des secteurs et des sphères de l'action publique spécifiques.

- Le cadre propose trois grandes phases d'analyse: a) une étude à grands traits / fondamentale du pays; b) une étude incisive des organisations, des institutions et des acteurs; et c) une analyse des conséquences opérationnelles. La troisième section examine quelques aspects méthodologiques.
- L'approche attire l'attention sur les facteurs sous-jacents et à long terme qui influent sur l'environnement politique et institutionnel de la réforme dans différents pays, et sur ceux qui jouent plus directement sur les incitations et les aptitudes au changement susceptibles de profiter aux pauvres.

The political economy of decision-making in forestry

PROFOR, 2015. N. Kishor, S. Castillo et N. Phoung Nguyen

https://www.profor.info/sites/profor.info/files/PROFOR_WrkingPaper_PoliticalEconomy.pdf

- Ce document donne un aperçu de six outils et cadres d'analyse de l'économie politique: l'analyse au niveau d'un pays du DFID; l'analyse au niveau d'un secteur de l'ODI; le cadre PEPR (Political Economy of Policy Reform, économie politique de la réforme de l'action publique) de la Banque mondiale; le cadre PGPEA (Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis, analyse de la gouvernance et de l'économie politique axée sur un problème) de la Banque mondiale également; l'analyse stratégique de la gouvernance et de la corruption (SGACA, Strategic Governance and Corruption Analysis); et l'analyse du pouvoir de l'ASDI. Il décrit également deux approches de l'économie politique centrées sur les parties prenantes: le modèle ABSM (Agent-based Stakeholder Model, modèle d'analyse des parties prenantes fondé sur les agents) et l'analyse Net-Map (cartographie des réseaux).
- Le document donne des conseils, fondés sur les expérimentations de ces méthodes, pour sélectionner l'approche qui répondrait le mieux aux besoins d'un utilisateur fictif du secteur forestier.

How-to Notes. Political Economy Assessments at Sector and Project Levels

Dealing with Governance and Corruption in Project Lending (GAC in Projects), 2011. A. Poole, 16 pages. <http://www.gsdr.org/docs/open/pe1.pdf>

- Ce document donne des indications pratiques, étape par étape, sur l'évaluation de l'économie politique.

IV. Outils d'analyse axée sur un problème

Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience

Banque mondiale, 2014. V. Fritz, B. Levy et R. Ort

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16389>

- Ce document expose la méthode d'analyse de l'économie politique axée sur un problème utilisée par la Banque mondiale.
- Il décrit huit cas présentant des défis particuliers en matière de développement qui ont suscité et guidé l'analyse.
- Après un résumé des principales constatations et recommandations quant aux politiques envisageables proposées à l'issue de l'analyse, chaque chapitre fournit des exemples de la façon dont les donateurs peuvent s'adapter aux conditions d'économie politique existantes ou élargir les possibilités de réforme dans les pays et les secteurs dans lesquels ils travaillent.

V. Approches et cadres permettant de relever les défis de l'économie politique

Building capability by delivering results: Putting problem-driven iterative adaptation (PDIA) In practice

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2015.

M. Andrews, L. Pritchett, S. Samji et M. Woolcock

<https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook%202.3%20Andrews%20et%20al.pdf>

- Ce document propose un cadre et une méthode permettant aux organismes de développement de travailler en étant informés du contexte politique.
- Le cadre repose sur quatre principes:
 - apporter des solutions locales aux problèmes locaux;
 - encourager la déviance positive en fonction des problèmes;
 - essayer, apprendre, recommencer, adapter;
 - parvenir à l'échelle par la diffusion.
- Le document met l'accent sur le processus de résolution de problèmes, et non sur les solutions elles-mêmes.

Getting real about politics. From thinking politically to working differently

ODI, 2014. A. Rocha Menocal.

<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8887.pdf>

- Ce document formule des recommandations destinées à ceux qui travaillent avec et à travers les sphères politiques dans leur pratique (quotidienne).

Références

- Adam, C. & Dercon, S. 2009. The political economy of development: an assessment. In *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (2). <http://oxrep.oxfordjournals.org/content/25/2/173.full>
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. 2012. *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*, Center for Global Development, CGDW Paper, No. 299
- Balié, J. (ed.) 2009. *Enhancing Food Security and Nutrition Policy Assistance*. FAO, Rome.
- Balié, J., Bruentrup, M., Darbon, D., Maetz, M. & Pica-Ciamarra, U. 2009. *Policy intelligence and preparedness*. A joint FAO-DIE-CEAN initiative. Draft concept paper.
- Balie, J. & Maetz, M. 2008. *Influencing policy processes. Lessons from experience*. FAO, Rome.
- Bates, R. 1981. *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, University of California Press.
- Besley, T. & Burgess, R. 2001. *Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media*. *European Economic Review* 45(4–6): 629–640, 2002.
- Belt, J. & Spierenburg, M. 2013. Public-private partnerships in rural development. Downplaying the role of politics and power relations – DRPN two. In *Rozenberg Quarterly. The Magazine*. <http://rozenbergquarterly.com/dprn-two-public-private-partnerships-in-rural-development-downplaying-the-role-of-politics-and-power-relations/>
- Birner, R. & Resnick, D. 2010. *The Political Economy of Policies for Smallholder Agriculture*. in *World Development* Vol. 38, No 10. Pp. 1442-1452;
- Booth, D. (ed.) 2015. *Developmental Regimes in Africa. Initiating and sustaining development regimes in Africa*. Synthesis Report, Overseas Development Institute.
- Booth, D. & Unsworth, S. 2014. *Politically smart, locally led development*, ODI.
- Booth, D. 2014a. *Agricultural Policy Choice. Interests, ideas and the scope for reform*. IIED, IDS, ODI.
- Booth & Cammack. 2013. *Governance for Development in Africa. Solving Collective Action Problems*. Zed Books.
- Chapoto, A. 2012. *The Political Economy of Food Price Policy. The Case of Zambia*. Working Paper No. 2012/100, UNU-WIDER, December 2012.
- Chirwa, E.W. & Chinsingam B. 2015. *The Political Economy of Food Price Policy in Malawi*. In: P. Pinststrup-Andersen. *Food Price Policy in an Era of Market Instability. A Political Economy Analysis*. Oxford University Press pp. 153-174.
- Chirwa, E.W. 2009. *Sustained increases in food Prices: Effect and Policies in Malawi*. Paper presented at the FAO Regional Workshop on Policies for the Effective Management of Food Price Swings in African Countries, Dar es Salaam, Tanzania.
- Development Alternatives Inc. 2011. *Political Economy Analysis and the Practice of Development*, Developing Alternatives, Volume 14. Issue 1. Washington. http://dai.com/sites/default/files/pubs/alternatives/development_alternatives_summer_2011.pdf
- Department for International Development. 2006. White Paper on International Development. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272330/6876.pdf
- DFID. 2014. *Political economy analysis. Topic Guide*, GSDRC. University of Birmingham.
- Van de Walle, N. 1999. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, Cambridge University Press, 2001.
- Duncan, A. & Williams, G. 2010. *Making development assistance more effective by using PEA; what has been done and what have we learned?* Presentation to the Carnegie Endowment for International Peace / USAID / DAI workshop on “Advancing Integration of the Political and the Economic in Development Assistance: Sharing UK and US Experiences”. <https://capacity4dev.ec.europa.eu/political-economy/document/policy-practice>
- Edelmann, D. 2009. *Analysing and managing the political dynamics of sector reforms: a source book on sector-level political economy approaches*. ODI, Working Paper 309.
- European Union. 2012. *Using the Political Economy Analysis to Improve EU Development Effectiveness*. <https://capacity4dev.ec.europa.eu/political->

- economy/document/using-political-economy-analysis-improve-eu-development-effectivenessdraft-0#sthash.Uk5U1oQa.dpuf
- FAO. 2012. Evaluation of FAO's Role and Work in Food and Agriculture Policy. Office of Evaluation. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/1_Evaluation%20of%20FAOs%20role%20and%20work%20in%20food%20and%20agriculture%20policy_2012_ER.pdf
- FAO. 2013. Towards Food and Nutrition Security in Bangladesh: Policy and investment frameworks for coordinating and monitoring actions. Case Study Brief Series No. 5. April 2013.
- FAO. 2014. The 2014-17 FAO Medium Term Plan and Programme of Work and Budget.
- FAO. 2014a. Review of food and agricultural policies in Malawi. Country Report 2014. MAFAP. FAO. <http://www.fao.org/3/a-i4675e.pdf>
- FAO (forthcoming). Governance and Policy Support Unit, FAO Approach to governance for increased effectiveness of FAO interventions at regional and country level.
- FAO Representation in Bangladesh. 2011. Bangladesh and FAO. Achievements and success stories.
- FAO/ Instituto de Estudios del Hambre. 2012. A Comparative Study on Institutional Frameworks for Food Security and Nutrition at the National Level. <http://www.nfpcsp.org/agridrupal/sites/default/files/Comparative%20Study%20FSN%20Frameworks.pdf>
- FAO/World Health Organization of the United Nations. 2014. *Strengthening Capacity for Nutrition. Country Nutrition Paper. Bangladesh*. International Conference on Nutrition. 21 Years Later. 19-21 November 2014. Rome.
- Fritz, V., Kaiser, K. & Levy, B. 2009. *Problem-driven governance and political economy analysis. Good Practice Framework*. The World Bank, Washington.
- Gning, M.C. 2004. *Trade, Political Influence and Liberalization: Situating the Poor in the Political Economy of Livestock in Senegal*. FAO/PPLPI Working Paper, No 8.
- Grindle, M.S. 1999. *In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making*. CID Working Paper No. 17. Center for International Development at Harvard University <https://core.ac.uk/download/files/153/6720384.pdf>
- Hout, W. 2015. *Putting political economy to use in aid policies*. In OECD. 2015. A governance practitioner's notebook: alternative ideas and approaches.
- Hudson, D. & Leftwich, A. 2014. *From political economy to political analysis*. DLP Research Paper 25. Birmingham, Developmental Leadership Programme (DLP).
- Hudson, D. & Marquette, H. 2015. *A Governance Practitioner's Notebook. Alternative ideas and approaches*. OECD 2015.
- Haider, H. & Rao, S. 2010. *Political and Social Analysis for Development Policy and Practice. An Overview of Five Approaches*. GSDRC.
- Kitchell, E., Turner, M.D. & McPeak, J.G. 2014. *Mapping of pastoral corridors: practices and politics in eastern Senegal*. Pastoralism, Research, Policy and Practice 2014, pp. 4-17.
- Meija Acosta, A. & Fanzo, J. 2012. *Fighting Maternal and Child Malnutrition. Analysing the political and institutional determinants of delivering a national multisectoral response in six countries*. A synthesis paper. IDS. April 2012.
- Mukhopadhyay, A. 2012. *The Political Economy of Implementing the National Rural Employment Guarantee Scheme in India*, ESID Working Paper No. 15, September 2012. http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_15_mukhopadhyay.pdf
- Nisbett, N., Gillespie, S., Haddad, L. & Harris, J. 2014. *Why worry about the politics of childhood undernutrition?* World Development Vol. 64, pp. 420-433. Elsevier.
- Mostafa, S., Robbins, K. & Rose, J. 2014. *Nutrition governance in Bangladesh. A National and Upazila-level Assessment*. Save the Children. <https://bangladesh.savethechildren.net/sites/bangladesh.savethechildren.net/files/library/Nutrition%20Governance%20in%20Bangladesh.pdf>
- Olper, A., Falkowski, J. & Swinnen, J.F.M. 2009. *Political Reforms and Policy Reforms: Evidence from Agriculture*. LICOS Discussion Paper.
- Pinstrup-Andersen, P. (ed). 1993. *The Political Economy of Food and Nutrition Policies*, IFPRI. The Johns Hopkins University Press.
- Poulton, C. 2012. *Democratisation and the Political Economy of Agricultural Policy in Africa*. Future Agricultures. Working Paper 043.
- Pycroft, C. 2006. *Addressing the Political Dimensions of Development*. The Governance Brief. ADB. Issue 14.

- Rayan, S. 2015. *The political economy of food price policy. The case of Bangladesh*, in P. Pinstrup-Andersen. 2015. Food Price Policy in an Era of market Instability. A Political Economy Analysis. UNU-Wider studies in development economics.
- Ribot, J. & Peluso, N. 2003. *A theory of access*. Rural Sociology 68:(2), pp. 153-181.
- Rocha Menocal, A. 2011. Understanding pro-poor growth: a role for political economy analysis. *Developing Alternatives*, volume 14, issue 1 sum.
- Swinnen, J.F.M. 2010. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies: Recent Contributions, New Insights, and Areas for Further Research*. In Applied Economic Perspectives and Policy (2010) volume 32, number 1, pp. 33-58.
- Unsworth, S. & Williams, G. 2011. *Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness*. A DEVCO Concept Paper. September 2011.





www.fao.org/3/I7212FR/I7212FR.pdf