Synthèses

DURABILITÉ DES SYSTÈMES POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Combiner les approches locales et globales

A. Thomas, A. Alpha, A. Barczak, N. Zakhia-Rozis, coord.

éditions Quæ

Chapitre 1

La gouvernance est incontournable… mais est-ce vraiment ce que l'on croit ?

Arlène Alpha, Antoine Bernard de Raymond,
Sandrine Fréguin-Gresh, Allison Loconto

Depuis les années 1970, la sécurité alimentaire a généralement été présentée comme un problème technique, qui ne pouvait être résolu que par des solutions comme les technologies proposées par la révolution verte ou les systèmes d'information sur les marchés (Fouilleux *et al*., 2017). Dans les années 2010, lorsque l'on a commencé à davantage articuler les enjeux de nutrition et de sécurité alimentaire dans les forums internationaux, ce prisme technologique s'est déplacé sur les enjeux de carences en micronutriments et sur les technologies de fortification des aliments (Loconto, 2021). Globalement, l'analyse des définitions successives de la sécurité alimentaire – de celle axée sur la disponibilité alimentaire à celle mettant davantage l'accent sur l'accès à l'alimentation et sur la dimension nutritionnelle – montre qu'elles ne prennent pas explicitement en compte des questions telles que les inégalités, les asymétries de pouvoir au sein des systèmes alimentaires, ou la gouvernance de ces systèmes.

Les acteurs non étatiques ont développé des cadrages alternatifs pour répondre aux enjeux de faim et de malnutrition, qui s'appuient précisément sur des normes de justice, de droits et de souveraineté. Ainsi, en opposition au concept de sécurité alimentaire qui tend pour certains à éclipser le débat politique, de nombreux mouvements sociaux ont émergé dans le monde pour défendre le concept de souveraineté alimentaire. L'organisation paysanne transnationale La Via Campesina défend la souveraineté alimentaire comme un moyen de repolitiser la lutte contre la faim et la malnutrition. Ce mouvement s'inscrit dans des mobilisations sociales plus larges, qui se sont développées à travers le monde au milieu des années 1990 autour d'une critique du néolibéralisme (Trauger, 2015). Dans les années 2000, cette contestation s'est manifestée dans l'opposition aux conditionnalités des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) qui exigeaient une libéralisation des marchés, ce qui n'a fait que renforcer les mouvements de lutte pour la souveraineté alimentaire dans de nombreux pays en développement. Les crises économique et alimentaire de 2008 ont marqué un tournant dans la manière de gouverner l'agenda international de la sécurité alimentaire. Le changement le plus emblématique est celui de la réforme

du Comité de la sécurité alimentaire mondiale dans le système des Nations unies, avec la création d'un mécanisme de la société civile et d'un groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Un certain nombre d'autres initiatives des Nations unies et du G8/G20 sur la sécurité alimentaire et la nutrition ont également vu le jour, conduisant à modifier les contours de la gouvernance de la sécurité alimentaire et de son analyse.

À l'opposé d'une approche normative évaluant le caractère bon ou mauvais des politiques publiques pour atteindre la sécurité alimentaire, la gouvernance est utilisée dans ce chapitre comme un cadre analytique. Ce cadre permet de dévoiler les luttes de pouvoir entre acteurs qui portent des visions différentes du problème de l'insécurité alimentaire et des solutions à mettre en place pour traiter ce problème social (cf. Constance *et al*., 2018). Cette approche de la gouvernance ne concerne pas seulement le droit « contraignant » (cadres réglementaires, subventions, taxes, etc.), mais aussi les métriques, les modèles, les normes et les instruments qui régissent la conduite des acteurs et représentent différentes formes de droit « non contraignant » (Bernard de Raymond et Thivet, 2021).

Après avoir expliqué ce que recouvre ce cadre analytique de la gouvernance, nous illustrons son intérêt à travers trois études de cas : un programme alimentaire national au Nicaragua, l'agenda de la résilience et son opérationnalisation au Sahel, et les modèles d'utilisation des terres. En conclusion, nous expliquons pourquoi une telle approche est essentielle dans l'analyse de la sécurité alimentaire, des instruments apparemment neutres ayant le pouvoir d'influencer les marges d'action, qui à leur tour façonnent les comportements des acteurs.

Analyser la sécurité alimentaire à travers le prisme de la gouvernance

On peut distinguer deux grandes définitions de la gouvernance dans le débat public et dans les milieux académiques. La première, normative, a émergé en lien avec le projet néolibéral de réorganisation des relations entre État, marché et société civile et consiste à appréhender la gouvernance comme une façon « douce » d'organiser les comportements et de coordonner les acteurs (Jessop, 1998). Dans cette optique, la gouvernance renvoie à une façon de gouverner qui prend en compte de multiples acteurs et favorise des processus plus inclusifs de délibération et de prise de décision (Lowi et Nicholson, 2015). La gouvernance revêt un caractère profondément politique dans la mesure où chaque acteur tend à la définir dans des termes qui renvoient à ses propres visions normatives du monde. Par exemple, les néolibéraux définissent la « mauvaise gouvernance » en termes d'inadéquation des marchés et de contrôle excessif de l'État. D'autres appréhendent la gouvernance comme un déficit de démocratie, en la définissant en termes de transparence, de responsabilité, d'équité et de participation (l'agenda de la « bonne gouvernance »). Ces deux approches normatives ont fortement influencé les politiques de sécurité alimentaire, mais leurs détracteurs estiment que le fait de proposer une batterie unique d'indicateurs de ce que serait la « bonne gouvernance » pour tous les pays

tend en réalité à contrecarrer les efforts faits pour gouverner de façon inclusive (Sundaram et Clark, 2015).

Cette critique des indicateurs de « bonne gouvernance » amène à la deuxième définition de la gouvernance, qui repose sur la notion foucaldienne de gouvernementalité (c'est-à-dire la conduite des conduites). Foucault (1997) met l'accent sur le fait de gouverner sur la « discipline » des corps dans une population donnée. Dans cette approche, la gouvernance recouvre un ensemble de pratiques qui « constituent, définissent, organisent et instrumentent les stratégies que les individus, en toute liberté, peuvent utiliser pour interagir les uns avec les autres ». Cette idée d'instrumentation de l'action publique a été développée en science politique pour déplacer l'attention portée sur les discours et les intérêts des acteurs vers la manière dont ces derniers sont enchâssés dans des instruments de politique publique (Lascoumes et Le Gales, 2007).

Les travaux menés dans cette optique se sont concentrés sur les instruments de politique publique classiques qui relèvent de l'autorité de l'État, tels que les règlements, les lois, les instruments financiers, les subventions et les taxes. Cependant, dans un contexte néolibéral où le retrait de l'État de plusieurs secteurs a laissé place à une gouvernance multi-acteurs dans les années 1980, une attention croissante est accordée aux instruments dits « non contraignants ». Il s'agit notamment des chartes, des outils d'évaluation, des modèles, des normes et des discours qui peuvent influencer la nature des débats dans les forums et les arènes de discussion, mais aussi le type de connaissances qui alimentent les politiques et les débats publics.

Une littérature croissante s'est ainsi attachée à examiner le rôle des modèles (par exemple, les modèles économiques, géospatiaux, agronomiques et de simulation) dans la gouvernance mondiale de l'agriculture, et elle montre que les modèles contribuent à faire en sorte que les visions qu'ils projettent deviennent réalité (Cornilleau, 2019a, 2019b ; Loconto et Rajao, 2020 ; Tétart, 2020). De même, une littérature émergente se concentre plus spécifiquement sur les instruments de mesure (métriques et indicateurs) qui s'avèrent déterminants dans les processus d'élaboration de politiques axées sur les objectifs (Cabane et Tantchou, 2016 ; Kanie et Biermann, 2017). Cette littérature montre que les modes et les processus de gouvernance eux-mêmes sont devenus une « expertise de la pratique et du processus politique » (Dingwerth et Pattberg, 2009). En effet, les connaissances des experts (notamment les agronomes, les économistes et les experts en développement) ont longtemps été privilégiées par rapport à d'autres types de connaissances dans les politiques alimentaires et agricoles (Cornilleau, 2019b ; Loconto et Fouilleux, 2019). Cette approche par les savoirs experts s'est accompagnée d'une stratégie de quantification et d'objectivation des politiques (Diaz-Bone et Didier, 2016), ce qui est devenu un marqueur de la gouvernance néolibérale (Desrosières, 2014 ; Porter, 2015).

En utilisant ici cette deuxième définition de la gouvernance, nous nous attachons à mettre en lumière qui gouverne et pourquoi. Nous pouvons en particulier soulever les interrogations suivantes : qui a le pouvoir de définir les règles que les autres doivent suivre ? Qui influence la conception des instruments de politiques qui servent les intérêts des différents acteurs ? Comment les instruments développés façonnent-ils les actions possibles une fois que les acteurs des politiques publiques s'en emparent et les mettent en œuvre ?

▸▸ Trois perspectives différentes sur la gouvernance de la sécurité alimentaire

Dans cette section, nous abordons les questions ci-dessus à travers trois études de cas réalisées dans le cadre du programme GloFoodS : un instrument national visant à contribuer à la souveraineté alimentaire d'un pays ; un instrument régional dédié au renforcement de la résilience des populations dans le cadre de programmes de réponses aux crises alimentaires ; et un ensemble d'instruments internationaux destinés à modéliser l'utilisation des terres pour la production alimentaire.

Les limites d'un instrument national de politique de souveraineté alimentaire : le programme Faim Zéro au Nicaragua

Le Nicaragua est un pays d'Amérique centrale à faible revenu, marqué par une histoire extrêmement tumultueuse faite de multiples crises et catastrophes naturelles. Avec environ 17 % de sa population qui souffre de la faim, le Nicaragua est l'un des pays les plus touchés par l'insécurité alimentaire sur le continent américain. L'insécurité alimentaire affecte principalement les populations pauvres et rurales qui vivent dans une pauvreté multidimensionnelle (INIDE, 2016). Les inégalités entre les sexes et les âges, la dégradation des ressources naturelles, l'isolement et l'accès limité aux services exacerbent la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Pour faire face à ces problèmes, les politiques agricoles et les politiques alimentaires mises en place au Nicaragua ont évolué. Jusqu'aux années 1980, les gouvernements successifs ont mis en place des politiques s'appuyant sur le développement d'une production agricole tournée vers l'export afin de fournir des devises permettant d'importer les aliments et ainsi répondre aux besoins locaux (Fréguin-Gresh et Cortès, 2021). Dans les années 1980, un changement radical s'est produit avec la révolution sandiniste qui a favorisé de nouvelles orientations de politiques publiques focalisées sur la transformation du système alimentaire, la résolution des problèmes fonciers et l'amélioration des conditions sociales de la production agricole. Si l'orientation agro-exportatrice du pays est restée structurelle, les politiques se sont tournées vers l'appui à la production locale d'aliments et le soutien à la paysannerie (Zalkin, 1987) priorisant l'autosuffisance alimentaire (Austin *et al*., 1985). Dans les années 1990, le retour au pouvoir des gouvernements libéraux a conduit à privilégier de nouveau les exportations agricoles dans un contexte où la population et en particulier les groupes marginalisés (par exemple, les peuples autochtones, les femmes et les enfants) continuaient de souffrir de la pauvreté et de la faim. Peu d'interventions publiques sont alors mises en place pour s'attaquer à ces problèmes, à l'exception d'actions limitées et ciblées sur la nutrition des enfants et financées par l'aide internationale.

À partir du début des années 2000, des changements de politiques publiques ont lieu, à l'initiative d'une coalition d'acteurs sociaux et de députés sandinistes qui portent la résistance face aux institutions établies par le gouvernement et soutenues par les élites et les organisations multilatérales. Apparu dans les débats en réaction à l'idée d'une sécurité alimentaire par le marché, promu dans les négociations de l'Uruguay Round précédant la création de l'Organisation mondiale du commerce (Godek,

2014), le concept de souveraineté alimentaire s'introduit progressivement dans l'agenda politique national et se retrouve dans le projet de politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle. En 2007, Ortega est réélu à la présidence. Si son gouvernement a maintenu une certaine continuité des politiques macroéconomiques, les politiques de sécurité alimentaire commencent à changer. La nouvelle stratégie gouvernementale, appelée Plan national de développement humain (PNDH), permet de réorienter profondément le contenu des cadres de politiques vers la lutte contre la pauvreté et la faim. Fondée sur un diagnostic ancien, une nouvelle politique rurale globale a été conçue, sous le nom de PRORURAL Inclusif, après que la loi sur la sécurité et la souveraineté alimentaire et nutritionnelle (SSAN) a été promulguée en 2008. Cette loi ciblait l'agriculture familiale, la réduction de la pauvreté, l'adaptation au changement climatique et le renforcement de la sécurité alimentaire. PRORURAL Inclusif est conçu comme une politique à la fois agricole et alimentaire, s'articulant autour de trois programmes : 1) un programme alimentaire national (PNA), qui comprend un programme Faim Zéro ; 2) un plan agro-industriel national (PNAIR) ; et 3) un programme forestier national (PNF).

Le programme Faim Zéro était basé sur des transferts d'actifs productifs (*Bono Productivo Alimentario*, ou BPA, en espagnol). Outre une référence claire à la politique publique brésilienne « Faim Zéro », l'instrument BPA s'inspirait des travaux d'un économiste nicaraguayen, Orlando Núñez Soto, qui a fondé une idéologie de développement agraire pendant la révolution sandiniste (Núñez Soto *et al*., 1995) et était devenu conseiller présidentiel pour les questions sociales en 2008. L'objectif de l'instrument BPA était de fournir aux femmes les moyens d'acquérir des ressources productives telles que du bétail, des équipements et des intrants agricoles. La loi SSAN fixait un double objectif aux BPA : assurer un revenu suffisant aux ménages ruraux et garantir le droit à une alimentation saine, suffisante et adéquate pour tous. La loi plaçait également la souveraineté alimentaire au premier plan. Elle promouvait la durabilité environnementale et économique du système alimentaire et visait l'inclusion, en mettant l'accent sur les femmes, les enfants et les jeunes. L'instrument BPA fournissait des services aux acteurs des différentes chaînes de valeur, en donnant la priorité aux aliments de base (riz, haricots, maïs, sorgho, viande et produits laitiers), ainsi qu'au secteur rural et aux petits et moyens producteurs.

L'instrument BPA avait donc pour ambition d'être un programme de transfert d'actifs productifs d'élevage pour les femmes identifiées comme pauvres, afin de renforcer la capacité de production alimentaire et le patrimoine de leurs familles. L'aide était fournie sous forme d'intrants agricoles (par exemple, vaches, semences, outils, matériaux de construction) selon des critères définis par l'instrument et interprétés par des techniciens travaillant dans la région. Les bénéficiaires recevaient également une assistance technique, une formation et un financement, et devaient gérer un compte d'épargne afin de dégager un excédent de 20 % de la valeur reçue par le biais d'une caisse de crédit rural pour le développement de leur village. Le ministère de l'Économie familiale (MEFCCA) était responsable de la planification opérationnelle tandis que ses techniciens s'occupaient de la mise en œuvre locale.

Cependant, la manière dont l'instrument BPA était réellement mis en œuvre était source de controverse (Freguin-Gresh et Cortes, 2021). Dans les années 1980, face au manque de compétences techniques et de gestion de nombreux dirigeants révolutionnaires, les organisations locales jouaient un rôle central. Les « Cabinets pour la famille, la

communauté et la vie » – des organisations inspirées des Comités de défense sandinistes (CDS) – avaient en particulier un rôle déterminant dans le choix des bénéficiaires. Le rôle et la légitimité de ces organisations étaient contestés dès le début de la mise en œuvre des BPA. En effet, alors que leur mandat était de renforcer les relations entre les citoyens et l'État et de stimuler la participation sociale dans la prise de décision sur le terrain, les Cabinets prenaient en réalité en charge des inspections techniques et influençaient le choix des bénéficiaires, théoriquement en coordination avec les acteurs administratifs. Leur légitimité dépendait des forces politiques locales et de l'éthique personnelle de leurs représentants (Kester, 2009 ; Finnegan, 2011). La question du rôle des Cabinets dans la mise en œuvre des BPA était sensible, car il s'est avéré que certains Cabinets opéraient un biais de sélection entre les femmes engagées dans la politique locale et celles qui ne l'étaient pas. Cela remettait en question les principes d'universalité et de non-discrimination promus par la loi SSAN.

En outre, un système clientéliste – qui renvoyait à une tradition de plusieurs décennies d'activités politiques et économiques au Nicaragua – s'était rapidement formé (Envío, 2015). Il ressort que le bilan de l'efficacité de l'instrument BPA est mitigé. Bien qu'il ait été mis en œuvre dans tout le pays, le nombre de bénéficiaires est resté faible en raison du processus de sélection des bénéficiaires qui a été dévié de ses principes initiaux. Il faut rajouter que des hommes ont souvent été bénéficiaires à la place de leurs épouses. En effet, un critère d'éligibilité était d'être propriétaire de parcelles familiales (c'est-à-dire démontrer une capacité d'accès à des terres pour nourrir les animaux), ce qui était rarement le cas des femmes à cette époque. La composition des bons de production alimentaire a également fait l'objet de vives discussions et de tensions (Kester, 2009 ; Finnegan, 2011). Au début du programme, les femmes bénéficiaires recevaient des bovins (ou des vaches en gestation), mais elles ont par la suite reçu des truies en gestation et de petits animaux de basse-cour. Ce changement dans les modalités de mise en œuvre de l'instrument a conduit à confiner les femmes à la maison, où elles étaient « traditionnellement » responsables des tâches domestiques. Le ministère de l'Économie familiale a renforcé les capacités des bénéficiaires afin d'augmenter la productivité agricole et a encouragé les associations de femmes et leur autonomisation, mais il n'a pas pris en compte le changement des relations de pouvoir au sein du foyer qu'engendrait une modification des actifs transférés. L'instrument BPA n'a finalement pas rompu la division historiquement sexuée du travail (voir chapitre 6), qui reste une source de grande vulnérabilité pour la sécurité alimentaire des femmes.

L'instrument BPA illustre ainsi comment des règles, telles que les critères de sélection des bénéficiaires, leur interprétation par les techniciens et la politique des acteurs locaux responsables de sa mise en œuvre, peuvent contrecarrer l'ambition affichée de rendre les femmes autonomes pour renforcer la souveraineté alimentaire.

Qui gouverne la sécurité alimentaire dans les pays dits « sous régime d'aide » ? Le cas de l'agenda politique de la résilience au Sahel

L'étude des acteurs impliqués dans la gouvernance d'un problème public est d'une grande importance, car chaque acteur a souvent une représentation singulière de ce problème et des solutions adaptées à mettre en œuvre. L'agenda de la résilience, qui

s'est imposé dans les politiques internationales d'aide au développement au début des années 2010, illustre ce point. Avant cet agenda, la sécurité alimentaire était généralement comprise comme un problème de production agricole ou de défaillance des marchés agricoles. Cependant, l'agenda de la résilience a confirmé la montée en puissance d'une autre conceptualisation de la sécurité alimentaire, incarnée par les acteurs de l'urgence, de la santé publique et de la protection sociale. Celle-ci met davantage l'accent sur la dimension nutritionnelle de la sécurité alimentaire, et sur l'importance des interventions conduites dans les domaines de la santé, de l'hygiène, de l'éducation et de la protection sociale pour éradiquer la faim.

Le concept initial de résilience a été emprunté au domaine de la physique des matériaux et fait référence à la capacité d'une structure à revenir à son état initial après un choc (Holling, 1973). Il s'est progressivement imposé dans le discours international avec l'augmentation de la fréquence des crises et des catastrophes (Lallau, 2014), et l'idée que ces crises deviennent des phénomènes récurrents dans le contexte du changement climatique. L'amélioration de la résilience des populations, des pays ou des territoires face à ces chocs devient ainsi un défi de gouvernance, qui nécessite une coordination entre les deux mondes souvent dissociés de l'urgence et du développement. En Afrique de l'Ouest, l'introduction de la résilience dans le discours sur l'insécurité alimentaire est arrivée plus tard que dans d'autres régions (Vonthron *et al*., 2016), et elle est étroitement liée à la crise alimentaire de 2005 au Niger. Le cas du Niger a en effet mis en évidence le fait que les crises alimentaires ne peuvent plus être considérées comme des épisodes exogènes cycliques, mais qu'elles ont en réalité des causes structurelles et surtout des conséquences durables (Galtier, 2012). La décapitalisation des ménages (comme la vente de bétail pour faire face à une crise) est un exemple emblématique de conséquences qu'une crise peut avoir à long terme.

L'agenda de la résilience a été promu par la commissaire européenne à la coopération internationale, Kristalina Georgieva (aujourd'hui directrice générale du FMI), à partir de 2011, et introduit en Afrique de l'Ouest par les agences nationales de développement britannique et américaine. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a également contribué à construire l'agenda de la résilience en Afrique de l'Ouest ; une équipe complète appelée « l'équipe résilience », entièrement dédiée à la gestion de la crise prolongée de la sécurité alimentaire dans la région du Sahel, a en effet été mise en place en 2016 au niveau du bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Ouest. L'agenda de la résilience, qui vise une meilleure prévention et réponse aux crises, se traduit concrètement par un appel à mettre en place des approches transversales et multisectorielles, allant au-delà des seuls secteurs agricole et alimentaire. Il offre ainsi l'opportunité d'introduire des questions jusque-là peu abordées dans la gouvernance de la sécurité alimentaire, qui sont liées à la nutrition, la santé, l'hygiène, l'éducation et la protection sociale.

La résilience est un terme polysémique qui inscrit désormais la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans une stratégie globale de lutte contre la pauvreté, en lien avec une politique de protection sociale soutenue notamment par la Banque mondiale. Cette dernière ne mise pas uniquement sur les investissements productifs et leurs bénéfices en matière de croissance économique, mais aussi sur des interventions multisectorielles ciblées sur les populations les plus vulnérables qui ne bénéficient pas des effets de la croissance économique. En principe, l'agenda de la résilience

n'est pas une nouvelle politique caractérisée par un objet ou un domaine spécifique, mais plutôt un marqueur destiné à évaluer et à rationaliser les politiques existantes. Il va de pair avec la volonté de contribuer à la construction d'États-providence dans les pays du Sud. Il s'agit notamment d'établir les bases d'un système de protection sociale par le financement de filets de sécurité sociale pour les personnes les plus vulnérables. En Afrique de l'Ouest, cet agenda de la résilience est mis en œuvre à travers l'initiative AGIR (Alliance globale pour l'initiative Résilience), lancée en 2011 par l'Union européenne et les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).

Compte tenu de ces ambitions affichées, que peut-on dire de la mise en œuvre de l'agenda de la résilience ? On constate que la portée concrète de cet agenda est largement conditionnée par ses instruments de financement et de mise en œuvre. Deux éléments sont particulièrement saillants. Premièrement, dans les pays dits « sous régime d'aide » (Lavigne Delville, 2017), la résilience est mise en œuvre par le biais des « priorités résilience pays » adoptées au niveau national et donc spécifiques à chacun des pays. On observe alors que l'agenda de la résilience fonctionne non pas comme un marqueur transversal, mais comme une nouvelle politique dotée d'un budget dédié, censé être alimenté par les bailleurs. Deuxièmement, cette approche consistant à s'appuyer sur les bailleurs fait écho à la logique d'opérations et de financements par projets des nombreux bailleurs et ONG occidentaux présents dans la région. Les projets mis en œuvre par ces ONG permettent certes d'élargir l'éventail des interventions dans le domaine de la sécurité alimentaire (par exemple, des transferts monétaires ou une agriculture sensible à la nutrition). Cependant, ces interventions restent généralement confinées à une localité ou à une région et illustrent ainsi les limites fréquentes d'une approche par projet pour assurer la pérennité des effets des interventions. Ce mode de fonctionnement pose des problèmes de consolidation, de cohérence entre les nombreuses interventions et de maintien à long terme des initiatives proposées par rapport à l'objectif de construction d'un État-providence social.

Le cas du Sahel fait écho à d'autres pays « sous régime d'aide », comme Haïti, dont le cas témoigne également des tensions entre acteurs nationaux, organisations internationales et bailleurs. L'analyse des interactions entre ces catégories d'acteurs dans l'élaboration de la Stratégie nationale pour la souveraineté et la sécurité alimentaires d'Haïti (Crétois, 2018) met en lumière de nouveaux problèmes liés à cette forme de gouvernance centrée sur l'aide. Premièrement, elle montre que les institutions existantes ne sont pas nécessairement remises en question et renouvelées par un processus participatif large et inclusif. Elle souligne ensuite l'impossibilité de construire un compromis entre les acteurs quand le processus de formulation de la stratégie se limite à juxtaposer des idées et des propositions d'action plutôt qu'à rechercher des orientations politiques claires. Enfin, la nature participative du processus est considérablement entravée par le fait que les acteurs ayant une influence et un pouvoir de décision (en l'occurrence les importateurs de denrées alimentaires) ne sont pas invités aux discussions, et que ceux qui sont concernés par les questions de sécurité alimentaire (la société civile) n'ont pas la capacité de participer efficacement aux forums de politiques publiques.

Qui gouverne lorsque les modèles sont les instruments de la gouvernance ? Le cas des modèles d'utilisation des terres dans la politique de sécurité alimentaire

Atteindre la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale tout en protégeant l'environnement, comme le prévoient les objectifs de développement durable, nécessite un processus complexe de collaboration entre acteurs et l'intégration d'analyses et d'actions à plusieurs échelles. Cet agenda international axé sur des objectifs s'inscrit dans la vague la plus récente en matière de gouvernance mondiale de politiques fondées sur des preuves (Kanie et Biermann, 2017). Il existe un large éventail d'approches visant à articuler les objectifs entre eux ainsi qu'à identifier les indicateurs qui permettront de mesurer les progrès, et le type de données qui seront acceptées comme des preuves. Dans les années 1970, les premiers modèles développés par l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués (International Institute for Applied Systems Analysis, IIASA) étaient utilisés à des fins de rapprochement entre blocs de l'Ouest et de l'Est dans un contexte de guerre froide (Bonneuil et Fressoz, 2016). Depuis lors, les problèmes qui se posent à l'échelle internationale, tels que le changement climatique et les transitions énergétiques, ont donné lieu à une coopération scientifique croissante (Aykut et Nadaï, 2019). Une question récurrente dans les débats politiques sur la sécurité alimentaire et qui interroge l'avenir est de savoir comment nourrir le monde avec l'utilisation actuelle des terres. Pour répondre à cette question, la modélisation de l'utilisation des terres et de la production agricole est désormais utilisée comme un moyen d'appréhender le futur en matière d'accès, d'utilisation et de gestion des terres dans différents systèmes de production agricole (Lambin *et al*., 2000).

L'une des principales promesses des modèles d'utilisation des terres – compris ici comme une gamme d'instruments visant à décrire, expliquer, projeter, prédire, prescrire, planifier et gérer l'utilisation des terres – est la capacité (ou du moins l'ambition) de fournir des représentations complètes du monde qui révèlent les causes sous-jacentes de certaines utilisations des terres (par exemple, des rendements élevés) ou de changements d'affectation des terres (telle la déforestation) (Riebsame *et al*., 1994). On s'attend donc à ce que ces modèles permettent aux décideurs de concevoir des politiques qui soient fondées sur des preuves et qui soient plus efficaces que celles basées sur une négociation politique traditionnelle. La modélisation de l'utilisation des terres s'appuie sur une longue tradition de cartographie qui constitue la quintessence d'un instrument du pouvoir de l'État (Scott, 1998). Parce que la modélisation produit une image sélective de la réalité sociale des communautés, les détracteurs d'une forme de gouvernance par les modèles soulignent le risque qu'une dépendance excessive des pouvoirs publics à l'égard des modèles d'utilisation des terres ne creuse le fossé entre représentants du gouvernement et communautés locales (Rajão, 2013). Lorsque la réalité s'éclipse à travers la modélisation, les décideurs ne voient plus les communautés, et des aspects importants de leur vie sociale sont invisibilisés et non pris en compte par les politiques publiques (Pickles, 1995).

En conséquence, pour les modélisateurs et les spécialistes des sciences sociales, seules une pluralité de méthodes de modélisation peut améliorer les connaissances, les politiques et les processus démocratiques. Certains modèles peuvent en effet

traiter les écarts entre réalité modélisée et réalité matérielle de différentes manières. Par exemple, il apparaît que les modèles de déforestation amazonienne ont un pouvoir d'action sur la réalité : ils produisent des réalités virtuelles ayant des effets réels sur le terrain, tels que des projets à grande échelle de barrages, de routes ou de ponts. La vision de l'Amazonie a ainsi changé : de forêt difficile à gérer, elle est devenue un lieu légal d'extraction de ressources pour l'exportation (Hecht et Rajão, 2020). En ayant pour seul étalon la mesure du stock de carbone, les modèles de classification des forêts tendent à exclure les temporalités liées à l'utilisation des terres. Ainsi, les terres « dégradées » utilisées par les petits producteurs ou les producteurs autochtones pour des rotations ou des pâturages ne s'inscrivant dans aucune classification claire (Cheyns *et al*., 2020), elles finissent par être dévalorisées dans leur contribution aux besoins locaux de sécurité alimentaire.

L'analyse du célèbre modèle d'économie des terres (*land sparing*) visant à déterminer quel système agricole peut permettre de préserver la nature tout en garantissant une alimentation suffisante, a montré que les modèles sont « performatifs », c'est-à-dire qu'ils reproduisent non seulement leurs hypothèses sur le terrain, mais aussi leurs visions du monde (Loconto *et al*., 2020). C'est ainsi que selon les porteurs de ce modèle, les producteurs les plus intensifs deviennent ceux qui préservent le mieux la nature et qui sont les mieux à même d'assurer la sécurité alimentaire. La mobilisation d'un réseau de scientifiques partageant les mêmes idées a permis de produire des preuves qui ont pu être par la suite facilement simplifiées et intégrées à des adaptations industrielles des outils d'analyse du cycle de vie. Ces outils ont été utilisés à leur tour pour sélectionner les fournisseurs de produits de base utilisant le moins de terres pour un volume de production donné. L'intégration de ces paramètres et de ces connaissances dans les normes de durabilité a permis de construire un discours certifiant que la production intensive est également durable. Sur le terrain, il en résulte une expansion de l'agriculture intensive et un renforcement du pouvoir des acteurs de cette forme d'agriculture sur le marché et dans le secteur de l'agrobusiness – à l'exclusion des petits producteurs –, le tout sans résoudre ni les problèmes environnementaux ni l'insécurité alimentaire.

Dorin et Joly (2020) expérimentent une toute autre façon de mobiliser les modèles en les mettant au service du débat entre acteurs. Avec le modèle Agribiom, utilisé pour déterminer la quantité de nourriture nécessaire dans le futur, les modèles deviennent ainsi des « objets frontières » qui produisent des virtualités réelles (c'est-à-dire des scénarios) et servent de support à une prospective participative visant à alimenter le débat public et non à prédire des résultats. Ils montrent que, lorsque l'on adopte comme posture politique d'utiliser un modèle comme une « machine à apprendre » plutôt que comme une « machine à dire la vérité », certaines réalités, certains processus et acteurs virtuels qui étaient invisibles dans les modèles prédictifs classiques peuvent être introduits dans les débats scientifiques et publics.

L'analyse des différents modes de gouvernance par les modèles permet d'avoir une compréhension fine de la politique des modèles et de leur utilisation, parfois implicite, dans la politique de sécurité alimentaire. Le fait de documenter, de façon détaillée, la manière dont les scientifiques travaillent et interagissent amène à considérer les modèles comme des produits humains liés à des contextes sociaux spécifiques, plutôt que comme de simples instruments indifférents au capitalisme

moderne. Cela apparaît clairement, par exemple, lorsque Hecht et Rajão (2020) montrent que la colonisation de l'Amazonie était un rêve civilisateur que les concepteurs des modèles d'utilisation des terres partageaient, et non un mouvement de destruction aveugle de la nature.

Dans de nombreux cas, les scientifiques et les experts sont conscients des conséquences des compromis qu'ils proposent, mais ils doivent gérer des demandes multiples tout en fournissant des réponses objectives aux décideurs politiques. Cheyns *et al*. (2020) montrent, par exemple, que la focalisation des scientifiques sur la question de la séquestration du carbone, qui va de pair avec la possibilité de participer aux marchés du carbone et d'appréhender le carbone comme une marchandise négociable, a conduit à négliger les notions civiques de justice pour les communautés rurales productrices d'huile de palme. De même, Wolf et Ghosh (2020) soulignent que les décisions de politiques visant à optimiser un modèle et un marché pour une pratique spécifique de gestion de l'azote associée à une seule culture ont amené à négliger un éventail de pratiques de gestion de l'azote qui auraient permis de mieux réduire ses émissions. L'agriculture à l'échelle industrielle bénéficie de cette situation au détriment à la fois d'une atténuation efficace du changement climatique et des moyens de subsistance des petits agriculteurs. Ces problèmes que l'on vit aujourd'hui sont plus la conséquence de pratiques institutionnalisées par des acteurs publics qui produisent des preuves (il est plus facile de modéliser une monoculture qu'un système agroforestier complexe) que de l'adhésion à un agenda politique particulier.

Ces exemples montrent que l'utilisation croissante des modèles dans la gouvernance de la sécurité alimentaire est une arme à double tranchant. La modélisation permet aux acteurs publics de « visualiser » l'utilisation des terres dans les discussions sur la sécurité alimentaire (par exemple, ce qu'il faut inclure/exclure, la priorité donnée à la production à court terme ou aux écosystèmes productifs à long terme). La réflexion en amont sur ce qui est modélisé et sur le caractère performatif des modèles est néanmoins peu prise en compte. Ce faisant, les modèles portent en eux le risque de modifier la réalité même des objets à gouverner.

Conclusion

Le concept de sécurité alimentaire a une définition bien établie autour de quatre piliers – disponibilité de la nourriture, accès à la nourriture, utilisation de la nourriture et stabilité dans le temps – qui est le résultat d'années de débats à l'échelle globale et d'un consensus international. Cependant, les études de cas présentées dans ce chapitre montrent que l'existence d'une définition générale n'éteint pas les tensions entre acteurs portant des visions différentes aussi bien des causes de l'insécurité alimentaire que des solutions qui devraient être appliquées. Dans différents contextes nationaux, régionaux et mondiaux, ces cas soulignent l'importance d'étudier, d'une part, qui définit la sécurité alimentaire au travers de l'élaboration d'instruments spécifiques et, d'autre part, qui met en œuvre ces instruments. L'approche utilisée par plusieurs projets financés par GloFoodS pour examiner la gouvernance de la sécurité alimentaire par ces instruments montre que l'opérationnalisation du discours sur la sécurité alimentaire varie grandement

suivant la nature des instruments mis en œuvre. Très souvent, les divergences qui existent entre les visions discursives portées par les modèles et ce qui est gouverné s'expliquent par la manière dont les instruments sont conçus et utilisés.

Cette forme de gouvernance soulève des questions quant à la représentation et à la légitimité des acteurs : c'est-à-dire, qui parle au nom de « ceux qui ont faim » ? Qui s'approprie le problème ? Etc. Elle remet également en question les instruments eux-mêmes et les types de connaissances et de pouvoir qui peuvent y être intégrés. La construction et l'utilisation des instruments sont liées à certaines visions du monde qui se reproduisent lors de la mise en œuvre de ces instruments, d'où leur capacité à gouverner la « conduite » de la sécurité alimentaire. Le mode de gouvernance introduit par les instruments crée également des gagnants et des perdants. Notre analyse invite donc à porter une attention particulière aux inégalités que les instruments de gouvernance produisent ou renforcent, consciemment ou non. De ce point de vue, l'existence d'une pluralité d'instruments dans le cadre d'une politique publique de la sécurité alimentaire permet non seulement d'améliorer les connaissances, mais contribue également à renforcer les processus démocratiques qui permettent le débat et la confrontation des visions du monde.

Enfin, alors que les chercheurs ont tendance à se concentrer soit sur la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire, soit sur la gouvernance dans des contextes nationaux spécifiques, une voie prometteuse qui a émergé de l'examen des trois projets GloFoodS est l'étude des interactions entre les échelles. Outre l'étude de la circulation des acteurs et des idées entre les échelles, il serait intéressant d'examiner comment, à chaque échelle, un mode de gouvernance se construit dans un contexte singulier de sécurité alimentaire, et comment les acteurs et les instruments permettent aux différents contextes d'interagir. Ainsi, de nombreux forums locaux (par exemple, les conseils alimentaires) ne sont pas nécessairement liés aux débats internationaux et peuvent néanmoins constituer de puissants leviers de changement à des échelles locales de mise en œuvre des politiques. En outre, à l'ère du numérique, les dynamiques d'interactions entre acteurs, à chaque échelle et entre échelles, évoluent et se construisent de plus en plus dans la mobilisation collective. Enfin, nous observons que le rôle des experts individuels tend de plus en plus à laisser place au rôle des réseaux dans leur capacité à relier les différents forums d'action politique, comme l'ambition du Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan de créer un réseau mondial des systèmes alimentaires urbains.

Remerciements

Ce chapitre est basé sur les projets suivants soutenus par le métaprogramme GloFoodS d'INRAE-Cirad : SALIMA, SYSRISK, GAPRA et GOSAMO.

Références bibliographiques

Austin, J., Fox, J., Kruger, W. (1985). The role of the revolutionary state in the Nicaraguan food system. *World Development*, *13*(1), 15–40. https://doi.org/10.1016/0305-750X(85)90064-6

Aykut, S. C., Nadaï, A. (2019). Le calcul et le politique. Le débat national sur la transition énergetique et la construction des choix énergétiques en France. *Revue d'anthropologie des connaissances*, *13*(4), 1009–1034. https://doi.org/10.3917/rac.045.1009

Bernard de Raymond, A., Thivet, D. (Eds.) (2021). *Un monde sans faim. Gouverner la sécurité alimentaire*. Presses de Sciences-Po, Paris. https://www.pressesdesciencespo.fr/en/book/?gcoi=27246100851060.

Bonneuil, C., Fressoz, J. B (2016). *The Shock of the Anthropocene: The Earth, History and Us*. Verso Books. https://www.versobooks.com/books/2388-the-shock-of-the-anthropocene

Cabane, L., Tantchou, J. (2016). Instruments et politiques des mesures en Afrique. *Revue d'anthropologie des connaissances*, *10*(2), 127–145. https://doi.org/10.3917/rac.031.0127

Cheyns, E., Silva-Castañeda, L., Aubert, P.-M. (2020). Missing the forest for the data? Conflicting valuations of the forest and cultivable lands. *Land Use Policy*, *96*, 103591. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.042

Constance, D. H., Konefal, J. T., Hatanaka, M. (Eds.) (2018). *Contested Sustainability Discourses in the Agrifood System*. Taylor & Francis, 1rst edition, London. https://doi.org/10.4324/9781315161297

Cornilleau, L. (2019a). Définir et gouverner les crises au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (1974–2008). *Critique internationale*, *85*(4), 23–41. https://doi.org/10.3917/crii.085.0023

Cornilleau, L. (2019b). Magicians at work: modellers as institutional entrepreneurs in the global governance of agriculture and food security. *Science & Technology Studies*, *32*(4), 58–77. https://doi.org/10.23987/sts.65187

Crétois, N. (2018). Jeux d'acteurs et blocages institutionnels dans l'élaboration de la Stratégie nationale de souveraineté et de sécurité alimentaire en Haïti. Mémoire de Master. Sciences Po Toulouse. CIRAD. PPAL. Montpellier. 41p. https://agritrop.cirad.fr/591659/

Desrosières, A. (2014). *Prouver et gouverner : une analyse politique des statistiques publiques*. La Découverte, Paris. https://doi.org/10.3917/dec.desro.2014.01

Diaz-Bone, R., Didier, E. (2016). Introduction: The sociology of quantification – perspectives on an emerging field in the social sciences. *Historical Social Research*, *41*(2), 7–26. https://doi.org/10.12759/hsr.41.2016.2.7-26

Dingwerth, K., Pattberg, P. (2009). World politics and organizational fields: The case of transnational sustainability governance. *European Journal of International Relations*, 15(4), 707–743. https://doi.org/10.1177/1354066109345056

Dorin, B., Joly, P.-B. (2020). Modelling world agriculture as a learning machine? From mainstream models to Agribiom 1.0. *Land Use Policy*, *96*, 103624. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.028

Envío, R. (2015). El Programa Hambre Cero: como se le va a las mujeres. Revista Envío

Finnegan, K. (2011). Sostenibilidad y Autogestión en Programas de Seguridad Alimentaria en Nicaragua, Independent Study Project (ISP) Collection. 1042. https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/1042

Foucault, M. (1997). *Ethics: Subjectivity and Truth. The Essential Works of Michel Foucault, 1954–1984*. Vol. 1, New Press, New York.

Fouilleux, E., Bricas, N., Alpha, A. (2017). 'Feeding 9 billion people': global food security debates and the productionist trap. *Journal of European Public Policy*, *24*(11), 1658–1677. https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334084

Fréguin-Gresh, S., Cortès, G. (2021). Politiques agricoles et alimentaires au Nicaragua au prisme des changements institutionnels : trajectoires socio-historiques et défis actuels. *Économie rurale*, *377*, 5–21. https://doi.org/10.4000/economierurale.9040

Galtier, F. (2012). Note sur la crise alimentaire en cours au Sahel. Montpellier, Cirad. https://agritrop.cirad.fr/568969/

Godek, W. (2014). The institutionalization of food sovereignty: The case of Nicaragua's Law of Food and Nutritional Sovereignty and Security [Doctoral Thesis, Rutgers, The State University

of New Jersey]. RUcore: Rutgers University Community Repository. https://doi.org/doi:10.7282/T3TD9VMH

Hecht, S., Rajão, R. (2020). From "Green Hell" to "Amazonia Legal": land use models and the re-imagination of the rainforest as a new development frontier. *Land Use Policy*, *96*, 103871. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.02.030

Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, *4*(1), 1–23. https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245

INIDE (2016). Reporte de Pobreza y Desigualdad EMNV 2016, GRUN. Instituto Nacional de Informacion de Desarrollo. https://www.inide.gob.ni/docs/Emnv/Emnv17/Reporte%20de%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20-%20EMNV%202016%20-%20Final.pdf

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, *50* (155), 29–45. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107

Kanie, N., Biermann, F. (Eds.) (2017). *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. MIT Press, Cambridge, MA. https://mitpress.mit.edu/books/governing-through-goals

Kester, P. (2009). Informe evaluativo (2007–2008) Programa Productivo Alimentario (PPA) "Hambre Cero". Managua, Embassy of the Kingdom of the Netherlands.

Lallau, B. (2014). La résilience contre la faim : nouvelle donne ou nouvel artifice ?, 8e Journées de recherches en sciences sociales, Société française d'économie rurale (SFER). Décembre 2014, Grenoble, France. https://www.sfer.asso.fr/source/jrss2014/jrss-2014-lallau.pdf

Lambin, E. F., Rounsevell, M. D. A., Geist, H. J. (2000). Are agricultural land-use models able to predict changes in land-use intensity? *Agriculture, Ecosystems & Environment*, *82*(1–3), 321–331. https://doi.org/10.1016/S0167-8809(00)00235-8

Lascoumes, P., Le Gales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, *20*(1), 1–21. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x

Lavigne Delville, P. (2017). Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays « sous régime d'aide ». *Anthropologie & développement*, *45*, 33–64. https://doi.org/10.4000/anthropodev.542

Loconto, A. (2021). Gouverner par les métriques : un exercice dans l'intermédiation des connaissances. *In* Goulet, F., Caron, P., Hubert, B., Joly, P.-B. (Eds.). *Sciences techniques et agricultures. L'impératif de la transition*, Presses des Mines, Paris.

Loconto, A., Fouillieux, E. (2019). Defining agroecology: exploring the circulation of knowledge in FAO's Global Dialogue. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, *25*(2), 116–137. https://doi.org/10.48416/ijsaf.v25i2.27

Loconto, A., Rajão, R (2020). Governing by models: exploring the technopolitics of the (in) visilibities of land. *Land Use Policy*, *96*, 104241. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104241

Loconto, A., Desquilbet, M., Moreau, T., Couvet, D., Dorin, B. (2020). The land sparing – land sharing controversy: tracing the politics of knowledge. *Land Use Policy*, *96*, 103610. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.09.014

Lowi, T. J., Nicholson, N. K. (2015). *Arenas of Power: Reflections on Politics and Policy*. Taylor & Francis. https://doi.org/10.4324/9781315635958

Núñez Soto, O., Cardenal, G., Morales, C. J. M. (1995). Desarrollo agroecológico y asociatividad campesina: el caso de Nicaragua. Managua, CIPRES (Centro para la Investigacion, la Promocion y el Desarrollo Rural Social).

Pickles, J. (Ed.) (1995). *Ground Truth: The Social Implications of Geographic Information Systems*. Guilford Press, New York.

Porter, T. M. (2015). The flight of the indicator. *In* Mugler, J., Rottenburg, R., Merry, S. E., Park, S.-J. (Eds.). *The World of Indicators: The Making of Governmental Knowledge through Quantification*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 34–55. https://doi.org/10.1017/CBO9781316091265.002

Rajão, R. (2013). Representations and discourses: the role of local accounts and remote sensing in the formulation of Amazonia's environmental policy. *Environmental Science & Policy*, *30*, 60–71. https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.07.019

Riebsame, W. E., Meyer, W. B., Turner, B. L. (1994). Modeling land use and cover as part of global environmental change. *Climatic Change*, *28*(1–2), 45–64. https://doi.org/10.1007/BF01094100

Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, New Haven, Yale Agrarian Studies.

Sundaram, J. K., Clark, M. T. (2015). The Good-Governance Trap. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org/commentary/governance-reform-development-agenda-by-jomo-kwame-sundaram-and-michael-t--clark-2015-06

Tétart, G. (2020). Debating global food security through models. The Agrimonde foresight study (2008–2010) and criticism of economic models and of their 'productionist' translations. *Science, Technology and Society*, *25*(1), 67–85. https://doi.org/10.1177/0971721819889919

Trauger, A. (Ed.) (2015). *Food Sovereignty in International Context: Discourse, Politics and Practice of Place*. Taylor & Francis. https://doi.org/10.4324/9781315764429

Vonthron, S., Dury, S., Fallot, A., Alpha, A., Bousquet, F. (2016). L'intégration des concepts de résilience dans le domaine de la sécurité alimentaire : regards croisés. *Cahiers Agricultures*, *25*(6), 64001. https://doi.org/10.1051/cagri/2016039

Wolf, S. A., Ghosh, R. (2020). A practice-centered analysis of environmental accounting standards: integrating agriculture into carbon governance. *Land Use Policy*, *96*, 103552. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.08.003

Zalkin, M., 1987. Food policy and class transformation in revolutionary Nicaragua 1979–1986. *World Development*, *15*(7), 961–984. https://doi.org/10.1016/0305-750X(87)90045-3