



HAL
open science

Gouverner par les métriques : un exercice dans l'intermédiation des connaissances

Allison Loonto

► **To cite this version:**

Allison Loonto. Gouverner par les métriques : un exercice dans l'intermédiation des connaissances. Sciences, techniques et agricultures, 2022. hal-03674025

HAL Id: hal-03674025

<https://hal.inrae.fr/hal-03674025>

Submitted on 20 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouverner par les métriques : un exercice dans l'intermédiation des connaissances

Allison Marie Loconto

INTRODUCTION

Le lundi 13 juillet 2020, l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde (Sofi) a été lancé pour la première fois dans un webinaire à cause des mesures de télétravail obligatoire mises en place à partir du 9 mars 2020 en réponse à la pandémie Covid-19. Ce rapport – coédité par l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le Fonds international pour le développement agricole (Fida), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – contient les estimations les plus récentes et « autoritaires » sur l'état de la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans le monde. Lors de son allocution d'ouverture, le directeur général Qu Dongyu a expliqué que *« Nous ne sommes pas en voie d'éradiquer la faim, l'insécurité alimentaire ou toute forme de malnutrition d'ici 2030 et nous devons redoubler d'efforts compte tenu des défis posés par la Covid-19. »* Il a souligné que le nombre de personnes affamées, sous-alimentées et obèses dans le rapport était « inacceptable ». « Nous devons transformer notre système alimentaire pour réduire le coût des aliments nutritifs afin de garantir que tout le monde puisse se permettre une alimentation saine partout dans le monde. »¹

Les déclarations ci-dessus marquent le dernier repositionnement du concept de sécurité alimentaire qui a dominé le discours mondial depuis sa première introduction par la FAO en 1974. À l'époque, il était destiné à attirer l'attention des gouvernements des États membres sur le besoin des politiques d'approvisionnement nationales, avec une concertation internationale, en denrées alimentaires de base (c'est-à-dire la production et la distribution de grandes quantités de céréales vers les pays en développement) [FAO, 1979 ; Maxwell, 1996]. Lors du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, une nouvelle définition, très différente de celles de 1974 et 1983, était établie : *« la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique*

1 Communication interne, 14 juillet 2020.

de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.» [WFS, 1996]. Le Sommet de 1996 a établi les fameux quatre piliers : disponibilité, stabilité, accès et utilisation, pour opérationnaliser la définition de sécurité alimentaire globale. Cette conférence entre chefs d'État a également établi l'objectif de réduire le nombre des «affamés» pour 2015, qui était estimé à 800 millions à l'époque.

Des études antérieures sur le discours de la sécurité alimentaire ont fait valoir que les textes mondiaux étaient axés sur l'accès individuel à la nourriture et la réduction de la pauvreté des ménages par des solutions technologiques comme l'accès aux intrants et au crédit. Cette approche reconnaît la marchandisation des aliments et suggère que la pauvreté et la faim ne peuvent être dissociées. En d'autres termes, *«la sécurité alimentaire est largement basée sur la capacité de l'individu à produire ou à acheter de la nourriture et n'est pas un droit de l'homme.»* [Jarosz, 2011, p. 120]. Maxwell [1996] a offert une interprétation plus généreuse du discours avec sa prise de position postmoderniste, en faisant valoir que, même dans les années 1990, il y avait des signes de mouvement vers la sécurité alimentaire en tant que phénomène multi-objectif. Il retrace l'émergence d'un discours axé sur les complexités des stratégies de subsistance et un effort pour mieux comprendre comment les individus réagissent aux risques et incertitudes perçus. En ce sens, la sécurité alimentaire est un puissant *«cadre de consensus qui a généré au moins trois cadres d'action collective distincts : la sécurité alimentaire en tant que faim ; la sécurité alimentaire en tant que composante de l'ensemble du développement d'une communauté ; et la sécurité alimentaire en tant que minimisation des risques par rapport à la vulnérabilité d'un système alimentaire industrialisé.»* [Mooney & Hunt, 2009, p. 469]. Nous proposons ici que la sécurité alimentaire ne saurait se réduire à un discours ; elle est co-constituée matériellement par la mise en place d'institutions à plusieurs niveaux.

Phillips & al. [2004] affirment que les institutions sont *«construites principalement par la production de textes»* (p. 638), qui servent d'intermédiaires entre l'action et le discours. La collection structurée de textes, selon eux, constitue les institutions. En ce sens, la publication annuelle depuis 1999 du rapport Sofi serait une institution dans la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire. Cependant, cet ensemble de textes ne sont pas des traités juridiques qui imposent des actions aux citoyens, ni des normes techniques qui régissent les actions des acteurs privés [Thévenot, 2009]. Ils consistent plutôt en la présentation de statistiques et souvent d'études de cas, qui visent à la fois à agréger et à contextualiser les expériences de sécurité alimentaire. Ils s'appuient donc sur une forme quantitative spécifique de connaissances – modèles statistiques et ensembles d'indicateurs quantitatifs – utilisées pour prouver l'existence (ou la non-existence) de la sécurité alimentaire, et offrent une vision de l'action nécessaire pour traduire le discours institutionnalisé en une réalité future. Ce type de gouvernance du futur représente une «colonisation du présent», c'est-à-dire que l'encadrement

technoscientifique des futurs possibles impose un nombre limité des politiques possibles dans le présent [Kaiser, 2015]. Une politique de prévention normalise et préserve le *business as usual*, tandis qu'une politique de préemption se concentre sur la réforme. Cette dernière est plus difficile à trouver dans les institutions.

Dans ce chapitre, nous analysons tous les rapports Sofi publiés entre 1999 et 2020 (n=20) en utilisant la plateforme *CorTexT* pour effectuer une analyse lexicale qui identifie les termes qui sont le plus souvent co-occurents dans différentes sections des rapports (en utilisant une mesure statistique *ch2*). Cette analyse est triangulée par une ethnographie à la FAO depuis 2001 et nous permet de répondre à la question suivante : *comment les futurs de la sécurité alimentaire ont-ils été institutionnellement constitués au niveau mondial?* Nous constatons que malgré un consensus sur le non-avancement vers l'objectif zéro-faim, nous observons de grands changements à la fois dans les résultats quantitatifs et dans le discours sur la sécurité alimentaire – principalement en conséquence du changement de mesure [Cf. Vatin, 2009]. Ce changement d'orientation technique par une augmentation des contrôles croisés a permis de mettre en évidence certains sujets qu'il n'était pas possible de voir auparavant [Dorin & Joly, 2020 ; Loconto & Rajão, 2020]. Notre analyse démontre également que les techno-politiques sont bien présentes dans les réajustements continus des rapports Sofi qui génèrent de nouveaux classements entre les pays du monde.

L'INTERMÉDIATION DES CONNAISSANCES

Une littérature croissante examine le rôle des modèles dans la gouvernance mondiale de l'agriculture, et soutient que les modèles fonctionnent pour mettre en œuvre les visions qu'ils projettent [Loconto & Rajão, 2020]. De même, une littérature émergente se concentre plus précisément sur les instruments de la mesure (métriques et indicateurs), se révélant fondamentaux dans l'émergence des politiques axées sur les objectifs [Kanie & Biermann, 2017]. Cette littérature explore les types de connaissances valorisés dans la gouvernance à ce jour. En effet, les connaissances de certains experts, notamment les agronomes, les économistes et les experts en développement, ont longtemps été privilégiées par rapport à celles d'autres disciplines ou régimes de connaissance (par exemple, les sciences sociales qualitatives, l'écologie ou les connaissances autochtones ou profanes) en matière de politique alimentaire et agricole [Cornilleau, 2019b ; Fouilleux, 2000]. Cette approche fondée sur les connaissances d'experts s'est accompagnée d'une stratégie visant à quantifier, à objectiver, c'est-à-dire à *data-ify* les politiques par la production d'une quantité croissante des données pour informer les décisions politiques [Diaz-Bone & Didier, 2016]. Dans ses travaux sur la quantification comme forme de gouvernance, Desroisières identifie deux processus : les conventions, composées de jugements de valeur créatifs sur

ce qui peut être dans le monde ; et la mesure, qui est la mise en œuvre de ces conventions sur la base de règles [Desrosières, 2015]. Comme nous le savons par Wittgenstein, l'application de la règle devient une partie de la règle elle-même. En ce sens, elle est une forme de gouvernance anticipative qui s'appuie fortement sur les mesures disponibles aujourd'hui, pour projeter des visions dans le futur, afin de les concrétiser et de les rendre calculables.

Pour faire ce lien temporel, il faut mettre en place des infrastructures de connaissances pour soutenir ces calculs [Edwards, 2017]. En tant que forme matérialisée d'institution, les infrastructures servent d'intermédiaire entre la connaissance, le discours et l'action [Larkin, 2013]. Robinson & *al.* [2017] proposent une interprétation imbriquée des infrastructures qui offre un moyen de rendre compte du processus d'intermédiation des connaissances, via la mise en interaction et l'alignement des actants. Nous qualifions ainsi ces infrastructures par trois caractéristiques : (i) les chemins de la légitimité, (ii) les technologies du futur, et (iii) les arènes d'interaction. Cette vision tripartite permet d'examiner comment l'utilisation des visions futures et prospectives est traduite par les organisations en infrastructures qui transforment ces visions en matrices d'attentes. En identifiant clairement les infrastructures discursives (les chemins), matérielles (les technologies) et sociales (les arènes), nous identifions comment elles façonnent la production et la circulation des connaissances de manière légèrement différente. Cependant, les infrastructures ne sont pas statiques. Cela signifie qu'à travers les activités de réaligement des connaissances, des visions et des actions, les infrastructures changent sans nécessairement modifier l'objectif final. C'est cette flexibilité qui permet de gérer aujourd'hui des chemins tournés vers l'avenir. Il en résulte que des institutions différemment constituées sont utilisées pour définir et guider l'action politique.

La présentation des données empiriques de cette étude suit ce cadre analytique afin de démontrer les contours d'un changement ponctuel de la mesure de la sécurité alimentaire qui est à la fois technique et politique.

LES CHEMINS DE LA LÉGITIMITÉ

Les *chemins de la légitimité* se concentrent sur le discours de positionnement qui établit de manière autoritaire le récit principal de l'action collective. Les points d'analyse font référence aux événements fondateurs et aux tournants de ces récits et à l'identification de chemins spécifiques vers l'objectif par des voix autorisées. Dans le cas des récits sur la sécurité alimentaire mondiale, ces chemins se trouvent dans les avant-propos des rapports Sofi. Ces récits de deux pages sont signés par les responsables des organisations de coédiction et établissent la position légitime pour l'interprétation des données et des prescriptions politiques.

La figure 5 illustre comment les organisations ont positionné leur problème à un moment donné par rapport à l'impératif politique de la sécurité alimentaire. Le terme le plus fréquemment utilisé dans ce corpus est «sécurité alimentaire et nutrition». Ce terme n'apparaît cependant pas avant 2011 et a atteint sa référence la plus élevée en 2012. Il disparaît en 2015 et réapparaît en 2017 sous le nouveau titre du Sofi. En effet, l'acronyme Sofi vient du titre original qui était «l'État de l'insécurité alimentaire» (*State of Food Insecurity* en anglais). Ce titre apparaît également dans le positionnement politique précédent entre 1999 et 2010 où le discours s'est concentré sur le *monde en développement*, la *réduction de la faim*, le *développement rural*, les *filets de sécurité* et *l'objectif du Sommet de l'alimentation* (WFS). *L'Objectif du millénaire pour le développement* (OMD) relatif à la faim a également été un sujet du rapport de 2005, car il a servi de bilan à cinq ans à propos de la mise en place de cet objectif.

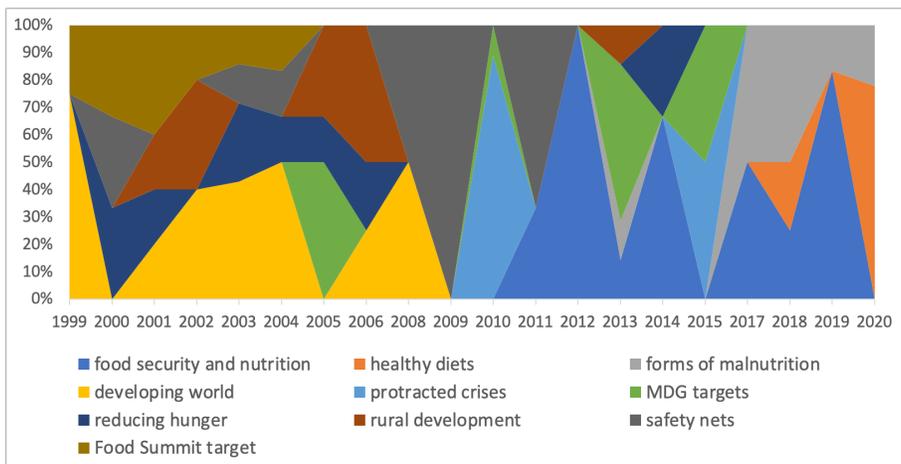


Figure 5. évolution des termes dans les avant-propos des rapports Sofi 1999-2020.

Source : plateforme *CorTexT*.

Cette première apparition de la sécurité alimentaire et de la nutrition est mentionnée à un niveau technique seulement en 2011. L'absence précédente de ce mot est très probablement due à une situation de dissensus autour du sens du terme qui était débattu au sein du Comité de l'agriculture (Coag) de la FAO et du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Ce dissensus sort du discours et de l'agencement institutionnel. La signification des mots en anglais où «*food security and nutrition*» se limite à la sécurité de la seule alimentation et non pas de la nutrition comme la formulation «*food and nutrition security*» le suggérerait. Cette dernière était conçue par un groupe de travail qui a opéré entre 2011-2012 afin de trouver un accord au sein du CSA. La formulation «sécurité alimentaire et nutritionnelle» - élaborée plus tôt par l'Unicef, l'Ifpri et la FAO dès les années 1990 - lie les deux formes de sécurité sous la forme d'un objectif général unique et unitaire pour les actions des pouvoirs publics et les actions programmatiques. Lors de la trente-neuvième session, le CSA :

«reconnaît qu'il n'existe pas de consensus entre les États membres quant à l'utilisation du terme combiné 'sécurité alimentaire et nutritionnelle'; nombreux sont ceux qui prônent résolument l'utilisation du terme combiné, alors que d'autres le remettent en question pour les raisons suivantes: a) les implications politiques nationales n'ont pas été débattues comme il convient, b) les éventuelles implications pour le mandat du CSA n'ont pas encore été suffisamment examinées, et c) pour raisons linguistiques» [CSA, 2012, p. 1].

Au niveau institutionnel, le dissensus est exacerbé par le fait que la nutrition, relevant du domaine politique des ministères de la santé, était une question gérée à Genève au sein de l'OMS et non à Rome au sein de la FAO et du CSA où les représentants permanents sont issus des ministères de l'agriculture. La collaboration au sein de l'équipe de rédaction du rapport Sofi avait facilité, en fait, le rapprochement politique et conceptuel.

Le rapport 2011, qui s'inscrit dans le droit fil du rapport 2009, suggère que la *protection sociale* est la solution à l'insécurité alimentaire. En effet, ce recours à des mécanismes de protection sociale performants domine les recommandations politiques des rapports Sofi. La crise de 2007-2008 a poussé les auteurs des Sofi à dépasser leur focus sur la prévalence de la sous-alimentation (représentée par le PoU pour *Prevalence of undernourishment*) dans les pays en développement, principal indicateur utilisé pour rendre compte de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et de l'OMD 1, à commencer par prendre plus au sérieux la composante «accès» de la sécurité alimentaire, traduite tout simplement par un calcul de prix [Jarosz, 2011]. Il est intéressant de noter ici qu'il a fallu quinze ans à la FAO pour opérationnaliser par des métriques capables de les mesurer la définition de 1996 à quatre piliers – sans oublier que la définition de 1983 avait déjà pris en consideration les trois piliers de disponibilité, stabilité et accès. Ce décalage est techno-politique: les techniques statistiques n'étaient pas encore acceptées au sein d'une organisation qui souffrait d'inertie et rencontrait des difficultés à se saisir des agendas émergents.

Dans le même temps, les crises économiques et alimentaires de 2007-2008, suivies des protestations sociopolitiques du Printemps arabe et des crises sécuritaires croissantes, ont incité les auteurs à se pencher sur les «crises structurées» et les causes profondes de la faim en 2009 et sur les «crises prolongées» en 2010.

«Ces pays sont caractérisés par des crises de longue durée ou survenant régulièrement, causées par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme et par les capacités limitées dont ils disposent pour y répondre.» [FAO, 2010, p. 4].

Toutefois, en agissant ainsi, ils ont créé un moyen de séparer ces types de pays du discours politique normalisé sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Les

différences contextuelles de plus en plus reconnues entre les différents pays dans le monde se traduisent par une progression temporelle du positionnement politique, qui s'éloigne du développement rural, des pays en développement et de la réduction de la faim pour s'orienter vers la combinaison de la sécurité alimentaire et de la nutrition (la seule solution politiquement acceptable par les pays membres de la FAO et du CSA) et, à partir de 2017, vers l'affirmation des différentes formes de malnutrition. Ce repositionnement du discours politique est dû, en partie, à l'introduction de l'Agenda 2030 et au travail qui a été effectué entre 2013 et 2017 pour identifier et calculer le nouveau cadre d'indicateurs qui devrait guider la réalisation des ODD. Les avancées en matière de modèles statistiques et de collecte de données sont constitutives des technologies du futur.

LES TECHNOLOGIES DU FUTUR

Le concept de *technologie du futur* fait référence aux instruments de description, aux indicateurs, aux bases de données, aux modèles et dispositifs utilisés pour influencer la direction du discours et de l'action. Pour comprendre comment ceux-ci sont expliqués dans les rapports Sofi, nous avons effectué une analyse qualitative des textes et nous avons procédé à une analyse lexicale des sections *messages clés*, du *contenu* et des *titres* de chaque rapport. Cette analyse a mis en évidence quelques tournants clés dans le développement des méthodes statistiques utilisées pour générer les résultats présentés dans les rapports Sofi.

La mesure dominante depuis 1999 est le PoU, qui a été fortement critiqué au fil des ans par les statisticiens et les économistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la FAO. Le titre de la figure qui présente les résultats de la mesure PoU publié dans le Sofi 2020 est : «*Le nombre des personnes sous-alimentées dans le monde a continué d'augmenter en 2019. Si les tendances récentes ne sont pas inversées, l'ODD 2.1 «faim zéro» ne sera pas atteint.*» Bien que ce titre alarmant puisse en surprendre certains, notre analyse démontre qu'en effet, le rapport Sofi a toujours affirmé que nous, en tant que société mondiale, ne sommes pas sur la bonne voie pour atteindre notre objectif de «faim zéro» .

Il y a eu une période limitée à cinq ans pendant laquelle le rapport a constaté une diminution de la faim. 2010 a été la première année à faire état d'une reprise après la crise alimentaire, mais a également souligné que le nombre de personnes souffrant de la faim était resté plus élevé qu'avant la crise. Ce message était donc plus neutre que positif. En 2012, lorsque la FAO a révisé sa méthode pour la deuxième fois, elle a affirmé que :

«L'évolution favorable, à partir de 1990, des estimations de la sous-alimentation, laisse penser qu'en matière de lutte contre la faim, les progrès enregistrés ont été

plus prononcés que ce qu'on pensait auparavant. Cependant, c'est surtout avant 2007-2008 que les progrès mondiaux en matière de réduction de la faim ont été faits. Ils ont ensuite accusé un ralentissement et un tassement» [FAO, 2012, p. 2].

La période de référence positive se situe entre 2013 et 2015, lorsqu'en 2013, il a été annoncé que «le nombre total de personnes sous-alimentées a diminué de 17 % depuis 1990-1992», mais parallèlement, une nouvelle estimation de la «faim chronique» a été évaluée à 842 millions de personnes en 2011-2013. Le rapport de 2014 a également estimé une réduction de la sous-alimentation chronique et de la prévalence de la sous-alimentation, mais a précisé que la plupart des gains mondiaux avaient été réalisés en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. En choisissant d'afficher la prévalence en pourcentage ou le nombre de personnes affectées, on projette des résultats et une image opposés, compte tenu de la croissance démographique. En 2015, dernière année de référence pour les OMD, soixante-douze pays en développement sur 129 (56 % des pays) avaient atteint l'objectif de réduire de moitié entre 1990 et 2015 la part des individus souffrant de la faim (en PoU) et «la plupart d'entre eux [avaient] bénéficié de conditions politiques stables et d'une croissance économique, souvent accompagnée de politiques de protection sociale ciblées sur les groupes de population vulnérables» [FAO, 2015, p.1]. Après ce rapport, le ton est revenu à l'opinion négative selon laquelle nous ne sommes pas sur la bonne voie.

Nous avons découvert trois réajustements clés dans les dispositifs statistiques qui ont influencé la tonalité du discours. Le premier a été apporté dans le rapport 2008, qui utilise les nouvelles statistiques démographiques et les nouveaux besoins humains en énergie pour calculer l'indicateur des besoins énergétiques alimentaires minimaux (MDER), ce qui a entraîné un changement de seuil.

«Leur effet a donc été de réduire le nombre estimé de personnes sous-alimentées dans les pays en développement de 107 millions dans la période de base 1990-92 et de 106 millions en 2001-03» [FAO 2008, p. 46].

La révision de la méthode de 2012, mentionnée ci-dessus, a permis d'affiner les calculs en incluant les carences en micronutriments. Cela a permis d'ouvrir des discussions sur la «faim cachée», qui comprend l'apport obésogène et l'apport insuffisant de micronutriments spécifiques. Il a également annoncé l'arrivée imminente d'un ensemble d'indicateurs de la sécurité alimentaire, partant de la définition établie en 1996. Créée seulement en 2012 par le nouveau directeur général, Graziano da Silva, l'équipe du statisticien en chef de la FAO a distingué les quatre dimensions de la sécurité alimentaire – les disponibilités alimentaires; l'accès économique et matériel à la nourriture; l'utilisation des aliments; et la stabilité (vulnérabilité et chocs) dans le temps – afin de les mesurer dans un index détaillé. Chaque dimension est décrite par des indicateurs spécifiques et

l'ensemble offre une analyse des déterminants et des résultats de la sécurité alimentaire. Deuxième réajustement technique important, cette année 2012 a également vu l'introduction du projet « *Voices of the Hungry* » qui vient de prendre son envol au sein de la division des statistiques avec l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue (Fies, *Food Insecurity Experience Scale*).

Le Fies diffère des approches traditionnelles. Alors que le PoU évalue l'insécurité alimentaire de manière indirecte et mesure les déterminants de la sécurité alimentaire et les résultats possibles [Saint Ville & al., 2019], le Fies demande directement aux citoyens leur expérience de l'insécurité alimentaire. Originellement développé par des chercheuses de l'université de Cornell comme une approche qualitative afin de comprendre le stress psychologique causé par l'insécurité alimentaire [Radimer & al., 1990], il était déjà utilisé par le module de la sécurité alimentaire du ménage (U.S. HFSSM) dans des sondages annuels aux États-Unis depuis 1995 et au Brésil depuis 2004 [Pérez-Escamilla, 2012], en lui accordant une valeur quantitative basée sur les expériences qualitatives.

Le Fies complète les indicateurs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les échelles révélées permettent une clarification fine de l'insécurité alimentaire au niveau individuel qui inclue tant les préoccupations que l'expérience de la faim. L'adoption du Fies en tant qu'indicateur 2.1.2 des ODD lui a ultérieurement conféré une importance croissante. En effet, l'inclusion dans le Sofi 2017 a produit, une fois encore, des chiffres plus élevés pour l'insécurité alimentaire dans le monde [FAO, 2017], mais les experts internes sont convaincus que les résultats globaux sont fortement marqués par ce changement²:

« Comme les estimations de l'indicateur 2.1.2 du SDG se réfèrent au nombre total de personnes souffrant d'insécurité alimentaire, y compris à des niveaux modérés, il n'est pas surprenant qu'elles correspondent à un nombre beaucoup plus élevé de personnes que celles qui souffrent de la faim »³

Le troisième réajustement est celui qui, dans le rapport Sofi 2020, précise la notion de crise alimentaire en différenciant trois objets distincts : (i) la faim, correspondant à un apport énergétique insuffisant, (ii) les régimes alimentaires nutritifs, c'est-à-dire l'ajout de micronutriments à ce qui est consommé, (iii) les régimes alimentaires sains, dont tout le monde devrait bénéficier.

« Ce rapport souligne la nécessité de revoir nos mesures et de montrer, en fait, le monde tel qu'il est. Nous savons depuis un certain temps que la définition de la faim est problématique en raison des carences en micronutriments. Aujourd'hui,

2 AGPMT compte rendu 29 avril 2020.

3 Entretien avec une statisticienne du projet.

en raison des preuves scientifiques de plus en plus nombreuses sur ce qui constitue réellement un régime alimentaire sain, nous devons aller au-delà de l'accès aux nutriments pour nous diriger vers la diversité réelle du régime alimentaire et de ses sous-composants, c'est-à-dire la définition d'une alimentation adéquate de base» [Jeffrey Sachs, Université de Columbia, webinaire FAO-Ifpri 14 juillet 2020].

Parallèlement à ce réajustement en 2020, des mises à jour de données essentielles ont été effectuées pour la Chine et d'autres pays à forte population, ce qui a porté le nombre total de personnes sous-alimentées à 690 millions. Néanmoins, ce réajustement ne modifie pas la tendance à la hausse depuis 2014, il redéfinit simplement ce qui compte.

ARÈNES D'INTERACTION

«Il faut sortir de nos zones de confort et penser différemment - il y a beaucoup de rapports et si nous pouvions résoudre les problèmes sur le papier, nous aurions déjà résolu tous les problèmes - nous devons créer des coalitions pour faire collaborer ceux qui n'ont jamais collaboré auparavant » [Gerda Verburg, Scale Up Nutrition Movement, webinaire FAO-Fida-WFP-Unicef-WHO, 13 juillet 2020].

La citation ci-dessus résume le défi des *arènes d'interaction* autour de la sécurité alimentaire mondiale. Lorsque nous analysons l'infrastructure du Sofi, nous sommes attentifs aux acteurs impliqués, à leurs interactions et aux cadres inter-organisationnels. À ce titre, nous avons procédé à une analyse lexicale des sections des *conclusions*, *recommandations* et de *la voie à suivre*. Nous avons également examiné les réseaux des auteurs et l'évolution des accords de coédition, où nous constatons une progression linéaire à partir d'un noyau d'auteurs basés dans une division de la FAO, vers une ouverture à travers les organisations à la coédition d'abord avec le PAM, puis le Fida, et maintenant également avec l'Unicef et l'OMS. En effet, les changements que nous constatons dans le discours de la figure 5 sont également motivés par la nécessité de faire approuver le texte de «l'avant-propos» par un nombre croissant d'organisations.

En termes d'évolution des collaborations et des arènes de débat, nous pouvons identifier trois réalignements clés qui ont ouvert des espaces pour la coproduction et la circulation des connaissances dans ces débats mondiaux [Cf. Loconto & Fouilleux, 2019]. Tout d'abord, sur la base du discours de crise qui se développait depuis 2007-2008, la FAO a commencé à coopérer avec les autres agences basées à Rome (Fida et PAM), de manière croissante après la réforme du CSA qui a renforcé la collaboration entre les trois organisations basées à Rome à partir de 2010. En effet, l'accent mis sur les crises prolongées, puis sur les mécanismes de protection sociale qui ont été considérés comme des approches légitimes pour

réduire l'insécurité alimentaire, a été en grande partie le résultat de la collaboration avec le PAM pour la première fois lors de la publication des rapports Sofi. En mai 2016, l'UE, la FAO et le PAM ont lancé le Réseau mondial contre les crises alimentaires (GNAFC) afin de renforcer l'impact des futures réponses aux crises alimentaires. Cela a donné lieu à la publication d'un rapport distinct – le *Rapport mondial sur les crises alimentaires* – qui propose des chiffres différents (et parfois concurrents) des rapports du Sofi.

Parallèlement, le statisticien en chef de la FAO a développé un solide leadership conceptuel au cours de cette période grâce à la création de nouveaux indicateurs et à des innovations dans la collecte et l'analyse des données au sein du bureau des statistiques (par exemple, l'utilisation du sondage Gallup pour collecter les données Fies). En outre, il y a eu une ouverture vers une plus grande évaluation par les pairs entre départements techniques qui a permis à tout agent de faire des commentaires sur le document trois mois avant sa publication. L'examen traditionnel par les pairs, effectué par des scientifiques universitaires externes (pas seulement les économistes des organisations de développement ou des centres du CGIAR), a également été renforcé, comme l'illustre l'examen par les pairs effectué pour les nouvelles données chinoises dans le rapport 2020 :

« Cette révision est importante, étant donné que la Chine compte un cinquième de la population mondiale, et nous avons donc demandé à quatre experts de premier plan de procéder à une évaluation indépendante de l'intégrité de notre approche et de notre méthodologie » [FAO, 2020].

Finalement, l'Agenda de développement post-2015 et le processus participatif d'établissement des ODD ont été extrêmement influents dans ce processus :

« L'une des principales instances internationales conduisant ce processus est le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable, créé par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 22 janvier 2013. Ce groupe, qui compte 30 membres, présentera une proposition à l'Assemblée générale pour examen en septembre 2014 » [FAO 2013, p. 18].

Cette approche collective a porté une nouvelle vague d'évaluation par laquelle les pays du Nord doivent être évalués selon les mêmes critères que les pays du Sud. On voit cette influence dans l'expérience du Fies. Lors des débats sur les indicateurs des ODD, la FAO avait des données provenant de 116 pays pour calculer le PoU – mais pas de données pour les pays dits développés. Par contre, le Fies avait des données depuis 2010 pour 140 pays (dont des pays développés), mais peu de données concernant la période 2000-2009. La décision était d'adopter le Fies comme indicateur additionnel, qui a ensuite bouleversé les résultats dans les rapports Sofi depuis 2017. Enfin, l'ouverture des arènes à la co-production et

à la circulation des connaissances a eu des influences sur la façon dont la FAO réalise ses mesures et produit ses données.

CONCLUSIONS

«Maintenant que nous nous sommes mis d'accord sur l'amélioration des régimes alimentaires en tant que mesure, c'est la seule chose qui nous aidera à avancer» [Anna Herforth, Harvard T.H. Chan School of Public Health, webinaire FAO-Ifpri 14 juillet 2020].

L'analyse textuelle du Sofi, présentée comme une institution dans la gouvernance de la sécurité alimentaire et analysée en tant qu'infrastructure de connaissances sous le triple angle des chemins de légitimité, des technologies du futur et des arènes d'interaction, rend compte des principales évolutions des mesures et des formes de gouvernance de la sécurité alimentaire mondiale au cours des dernières années. Nous constatons une progression de l'objet des mesures selon trois étapes s'enchevêtrant dans le temps. Ainsi les mesures ne portent: (i) plus uniquement sur l'offre mais aussi sur les conditions d'accès à l'alimentation; (ii) plus uniquement sur la faim mais également sur les trois fardeaux de la malnutrition; (iii) plus uniquement sur les pays du Sud mais sur tous les pays. Les oscillations entre aggravation (crise de 2008 et de nouveau depuis 2016) et amélioration (avant 2008 et entre 2010 et 2015) résultent en partie de changements dans les mesures et démontrent le pouvoir qu'un changement de la mesure peut apporter aux discours politiques. Mais le constat le plus important de cette étude est que, malgré les discours politiques privilégiant l'optimisme, s'exprime tout au long de l'histoire du Sofi un alarmisme persistant quant à notre capacité à atteindre l'objectif «faim zéro».

Cette étude explicite la manière dont une politique préemptive de la sécurité alimentaire mondiale est instituée et matérialisée par des mesures qui mettent en œuvre un déplacement continu des objectifs et des objets (comme le commentaire de Anne Herforth cité ci-dessus le souligne). Ceci produit un alarmisme au sein de l'institution FAO, permettant d'entretenir la motivation à poursuivre à l'infini la mission «faim zéro». Nous avons démontré comment le cadre politique du rapport Sofi est marqué par les trois infrastructures imbriquées de cette institution. C'est en effet par la voie de la mise en place des infrastructures des connaissances que la FAO peut s'affirmer comme un «intermédiaire de la connaissance» [Qu, 2020]. Mais les constats de cette étude démontrent que ce rôle n'est pas neutre comme établi dans la littérature.