

Libérer le pouvoir de transformation des institutions informelles en milieu rural : perspectives de la FAO

par Vito Cistulli¹

Le Programme de développement durable à l'horizon [2030](#) reconnaît que des institutions fortes et efficaces sont une condition nécessaire à la réalisation des [Objectifs de développement durable](#), et en particulier l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim (Objectifs 1 et 2, respectivement). Il ajoute aussi que les institutions inclusives sont des facteurs déterminants de l'égalité et jouent un rôle crucial pour la réalisation de l'objectif visant à ne laisser personne pour compte.

Il existe un large consensus sur le rôle important que jouent les institutions rurales dans le développement, mais ce qui n'est pas encore très bien compris c'est l'interaction entre les institutions formelles et informelles. L'influence qu'exercent les institutions informelles sur le comportement réel des personnes et de leurs organisations a été généralement négligée, ne serait-ce que parce qu'elles sont difficiles à identifier, à quantifier et à mesurer.

Paraphrasant la fameuse citation de Thomas Reid qui veut qu'une « chaîne n'est pas plus solide que son maillon le plus faible », on considère que les institutions ne peuvent être fortes et inclusives que si le rôle des institutions informelles (le maillon le plus faible) et leurs rapports avec les institutions formelles sont bien reconnus, compris et pris en compte dans les systèmes nationaux de gouvernance. Cet article illustre les efforts déployés par la FAO pour appuyer les institutions formelles locales et favoriser les synergies avec les institutions.

Que savons-nous sur le rôle des institutions dans le développement ?

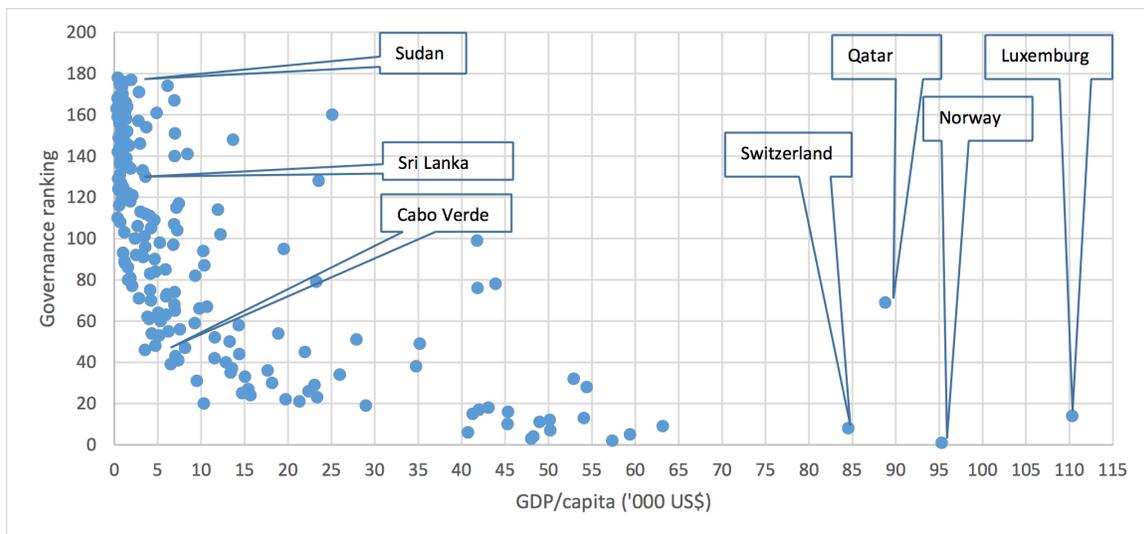
Il existe suffisamment d'éléments probants attestant que la qualité des institutions² et le développement sont étroitement corrélés ([North, 1990](#)).

¹ Vito Cistulli travaille comme Économiste principal dans la Division des Politiques Sociales et Institutions Rurales de la FAO (ESP).

² North (1990) définit les institutions comme « *les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application* ».

Williamson, 1996, Ostrom, 2005; Easterly, Ritzen et Woolcock, 2006; Acemoglu et Robinson, 2008, Chang Ha-Joon, 2011, Rodrik et al. (2004). Une comparaison entre pays des corrélations existant entre le PIB par habitant et les indicateurs de gouvernance (Fig. 1) confirme que le revenu par habitant plus élevé est étroitement associé à la qualité des institutions. Ainsi, par exemple, parmi les 175 pays analysés, le Luxembourg se place à la 14^e position dans le monde pour la qualité de gouvernance et à la 1^{re} place pour le PIB par habitant tandis que le Soudan se place à la 177^e place pour la qualité de gouvernance et à la 52^e place pour le PIB par habitant le plus faible (environ 1 900 USD)

Figure 1 : Corrélation entre PIB par habitant et indice de gouvernance : moyenne 2011-2015 pour le PIB et année 2011 pour l'indice de gouvernance³



Sources : Données de la Banque mondiale sur le PIB par habitant et [Indice de gouvernance mondiale \(IGM\), rapport de 2011](#): élaborations personnelles

Il est généralement admis que les institutions informelles ont une influence sur les incitations et les contraintes qui sous-tendent les comportements individuels et organisationnels et en dernier ressort la qualité et la durabilité des institutions formelles (Bratton 2007, Casson et al. 2010). Il s'ensuit que les institutions informelles n'ont pas un rôle *essentiel* et non *résiduel* dans l'élaboration d'institutions qui fonctionnent de manière efficace. Pour autant, malgré

³ [L'indice de gouvernance mondiale](#) est un indice composite fondé sur cinq séries d'indicateurs: Paix et sécurité, État de droit, Droits de l'homme et participation, Développement durable et Développement humain. Il est calculé pour 179 pays et un score est attribué à chaque pays, ce qui permet d'établir des comparaisons entre les pays et de les classer selon un ordre décroissant, allant de 1 qui équivaut au score le plus élevé (qualité des institutions la plus élevée) à 179 équivalent au score le plus faible (le plus bas niveau des institutions).

l'attention croissante dont les institutions informelles ont fait l'objet ces deux dernières décennies, les preuves empiriques de l'interaction entre les institutions formelles et informelles dans les pays en développement restent encore très anecdotiques.

Interaction des institutions formelles et informelles dans les zones urbaines et rurales

La pensée conventionnelle veut que les institutions informelles prévalent dans les zones rurales et les institutions formelles dans les zones urbaines. La mondialisation, le développement économique, la migration, les infrastructures améliorées, les technologies, etc. réduisent cependant considérablement cette dichotomie. Par voie de conséquence, les pratiques informelles traditionnelles des communautés rurales interagissent désormais avec les règles et les réglementations des marchés urbains et mondiaux. L'environnement rural-urbain devient « un système dynamique, transformateur et réciproque lié au niveau macro non seulement par des activités économiques et par la géographie mais aussi de manière significative par le tissu social des réseaux individuels et familiaux » (Drescher et laquinta, 1999). Ainsi, les institutions (formelles et informelles) et leurs réseaux sont également influencés par leurs dimensions spatiales.

Que signifient donc ces changements et ces interconnexions pour la transformation rurale ? Le cas des zones *desakota* (un terme Bahasa Indonesia signifiant village-ville) dans l'urbanisation de l'Asie du Sud-Est illustre très bien ces tendances (Encadré 1).

Encadré 1 Relations réciproques des institutions formelles et informelles dans les zones *desakota* (Indonésie)

Dans les zones *desakota*, les systèmes institutionnels et économiques urbains et ruraux coexistent. Les institutions informelles prévalant dans les systèmes des zones rurales interagissent avec les institutions formelles qui prédominent en général dans les zones urbaines. Dans ces zones, l'hégémonie exercée par ces institutions est minimale et les relations réciproques sont très complexes. Par exemple, l'érosion des institutions informelles peut offrir de nouvelles possibilités pour réduire la pauvreté si, notamment, les contraintes imposées par la résistance des castes ou les différences religieuses disparaissent du fait de la plus grande dilution de ces groupes dans les zones *desakota*. Par ailleurs, les institutions formelles hiérarchisées peuvent perturber des systèmes de gouvernance qui se sont avérés efficaces au fil du temps (par exemple, le système *subak* à Bali (Koohafkan and Altieri, 2017)). Lorsque les institutions informelles d'action collective disparaissent et ne sont pas remplacées efficacement par l'État, la légitimité, l'acceptation, la redevabilité, la confiance, le respect et les sanctions disparaissent aussi et l'intégralité de la gouvernance de la transformation rurale-urbaine est en péril.

La méconnaissance de l'interaction croissante entre les institutions formelles et informelles peut donner lieu à des politiques et des systèmes de gouvernance incapables de promouvoir une transformation rurale équilibrée et durable. Il est

donc essentiel de comprendre les transactions, les relations et les réseaux qui relient les institutions informelles entre elles et aux institutions formelles, pour concevoir des programmes de soutien efficaces ciblant les petits paysans et les communautés rurales.

Différentes formes d'interaction

Les institutions informelles sont souvent considérées par les décideurs comme étant inefficaces et donc comme un frein au développement et à la « modernisation ». Cette perception n'est pas confirmée par les données factuelles et, quoi qu'il en soit, ne peut pas être généralisée. D'ailleurs, les institutions informelles peuvent interagir de diverses manières avec les institutions formelles. (Helmke & Levitsky 2003) identifie quatre interactions possibles (Tableau 1).

Dans les systèmes institutionnels formels faibles, ce qui est le cas de nombreux pays en développement, des institutions formelles-informelles substitutives et concurrentes prévalent souvent. Mais dans d'autres contextes, les institutions informelles peuvent jouer simultanément des rôles différents. Dans certains pays d'Amérique latine, par exemple, les lois autochtones peuvent être en conflit ou converger avec les lois de l'État, ou encore s'y substituer. Enfin, dans le processus d'évolution conjointe des institutions formelles et informelles, ce qui était considéré informel peut devenir formel. Dans plusieurs pays andins, par exemple, les constitutions ont été modifiées afin de reconnaître officiellement les lois autochtones (Yrigoyen Fajardo, 2003).

Tableau 1 : Typologie des interactions entre les institutions formelles et informelles

	Institutions formelles efficaces	Institutions formelles inefficaces
Compatible	Complémentaire	Substitutive
Conflictuelle	Accommodante	Concurrentielle

Source : (Helmke et Levitsky, 2003)

Que peut-on faire pour renforcer les synergies entre les institutions formelles et informelles en vue du développement rural durable et inclusif ?

Afin de faire face aux nouveaux défis du développement en général et rural en particulier, notamment la croissance démographique et l'urbanisation, les changements climatiques et la volatilité des marchés et leurs répercussions sur les transformations structurelles du milieu rural, les pays devront adapter les institutions aussi bien rurales qu'urbaines en prenant en compte les connexions toujours plus fortes entre institutions rurales et urbaines ainsi que les interactions entre institutions formelles et informelles. Une condition incontournable pour assurer que ces adaptations sont porteuses d'un développement rural durable et inclusif, est une participation véritable des communautés locales et des institutions rurales aux prises de décisions et par la mise en place de

mécanismes de gouvernance qui pallient l'asymétrie de pouvoir entre les institutions locales et celles nationales. Cette condition permettra d'atteindre quelques objectifs importants :

1. Une légitimité réciproque accrue des institutions formelles et informelles et locales et centrales, ce qui permettra une meilleure coordination des politiques et des stratégies nationales, la participation renforcée de toutes les parties prenantes à l'élaboration des politiques et, l'accès amélioré des populations et des communautés locales à des services polyvalents et financiers.
2. Le renforcement des droits et des compétences des communautés vulnérables, notamment jeunes et femmes, grâce au développement des capacités et à la dissémination des connaissances.
3. La reconnaissance des diversités institutionnelles territoriales et, par conséquent, la possibilité de mettre en place les dispositifs institutionnels les plus appropriés.

Enseignements tirés de l'action de la FAO au niveau des pays

Il ne faut guère s'attendre à un véritable engagement de la part des pouvoirs publics pour traiter la question complexe du développement rural et de la pauvreté en l'absence d'une communauté locale organisée, politiquement active, mobilisée et autonome qui fasse avancer la question dans le débat public et politique. Plus grande est la distance entre les institutions politiques et économiques et les institutions informelles, plus élevé sera le risque que les zones géographiques et les populations vulnérables soient exclues des possibilités de développement et que les avantages soient exploités par les groupes organisés et par ceux qui sont plus proches de l'élite politique.

Dans son cadre stratégique, la FAO a accordé une attention toute particulière au rôle joué par les institutions inclusives pour la réalisation de l'objectif visant à éliminer la faim et à réduire la pauvreté rurale. Dans son nouveau plan à moyen terme pour 2018-2022, la FAO renouvelle et intensifie son action en faveur du développement des institutions rurales et en particulier les institutions informelles dans la droite ligne de l'Agenda 2030. Le développement de la capacité des gouvernements et des autres parties prenantes pour renforcer les institutions et les organisations rurales aux fins de l'autonomisation des populations rurales, en priorité les plus marginalisées, et notamment les jeunes et les femmes, est au cœur de la contribution de la FAO à l'élimination de la pauvreté rurale.

La FAO applique une approche à trois volets dans le soutien apporté aux pays pour mettre en place des institutions de qualité et inclusives. Elle associe des actions aux niveaux micro (local), méso (sectoriel) et macro (national).

1. Au niveau micro, la FAO contribue à la gouvernance des communautés et à la gouvernance locale à travers [les clubs d'écoute communautaires Dimitra](#) qui permettent aux populations rurales de participer plus activement à la vie économique, politique et sociale de leurs communautés, contribuant ainsi à renforcer les droits et les moyens

- d'existence des groupes marginalisés et la cohésion sociale. Les efforts de la FAO pour accroître les partenariats avec les organisations de terrain contribuent aussi au soutien des communautés locales. L'accord le plus récent a été conclu en 2016 par le Directeur général de la FAO avec [l'Association des travailleuses autonomes](#) (SEWA), une association indienne qui compte 2,2 millions de membres et qui offre à ses membres un accès à toute une gamme de réseaux et de services visant à autonomiser les ménages ruraux et à leur permettre de participer plus efficacement au dialogue politique.
2. Au niveau méso, la priorité de la FAO est de rompre le cercle vicieux liant l'accès limité aux services ruraux de la majorité des petits paysans à la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les zones rurales. L'action collective, par le biais des organisations de producteurs, aide les petits paysans à avoir un meilleur accès aux services, y compris la finance rurale. Cela devrait libérer le potentiel de ces petits paysans, qui représentent 80 pour cent des ménages agricoles dans le monde, pour contribuer à la croissance socio-économique et pour en bénéficier, et assurer un large impact sur les moyens d'existence en milieu rural. Le programme [Mécanisme forêts et paysans](#) (FFF), un partenariat lancé en septembre 2012 entre la FAO, [IIED](#)⁴, [IUCN](#)⁵ et [AgriCord](#)⁶, contribue largement à cette réalisation ; il vise à : i) renforcer les organisations de petits producteurs agricoles, les groupements féminins, les communautés et les organisations autochtones de producteurs afin d'améliorer leurs moyens d'existence, de favoriser le développement d'entreprises et d'assurer une meilleure participation de ces instances à l'élaboration des politiques ; ii) créer des effets de synergie entre les plateformes multisectorielles de parties prenantes et les pouvoirs publics, aux niveaux local et national ; iii) aider les communautés locales à se faire entendre au niveau mondial et favoriser l'apprentissage en misant sur des processus véritablement participatifs, sur la communication et sur la mise en commun des informations.
 3. Au niveau macro, la FAO aide les pays à renforcer la coordination verticale et horizontale des institutions et à faciliter un dialogue inclusif sur les politiques notamment au travers de plateformes multipartites qui permettront aux pays de surmonter le biais entre les politiques descendantes et ascendantes et le décalage, entre les politiques nationales et les besoins des parties prenantes au niveau local. La coordination est aussi nécessaire entre les politiques nationales et les efforts de coopération internationale, qui reposent souvent sur des projets à court terme et étroitement ciblés susceptibles d'aggraver la

⁴ Institut International pour l'Environnement et le Développement

⁵ Union Mondiale pour la Conservation de la Nature

⁶ Un réseau d'agences agricoles non gouvernementales

fragmentation des interventions, qu'elles soient relatives aux politiques générales ou aux programmes, et de générer une dépendance locale à l'égard de l'aide extérieure.

Bibliographie

1. Acemoglu, D. et Robinson, J. (2008). The Role of Institutions in Growth and Development. World Bank, Working Paper n. 10.
2. Bratton M. (2007) Formal versus informal institutions in Africa, Journal of Democracy Volume 18, Number 3
3. Casson M. C., Della Giusta M., Kambhampati U. S. (2010) Formal and Informal Institutions and Development, World Development, Volume 38, Issue 2, Pages 137-141
4. Chang, H.J. (2011) Institutions and economic development : theory, policy and history, Journal of Institutional Economics, 7: 4 473-498
5. Drescher, A.W., laquinta D. L. (1999). Urban and Peri-urban Food Production : A new challenge, Rapport interne, FAO
6. Easterly, W., Ritzen, J., Woolcock, M. (2006). Social cohesion, institutions, and growth, Economics and Politics, 18(2), pp.103-120.
7. Fajardo, R.Y. (2004) Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos, El Otro Derecho, ILSA, Bogotá.
8. Helme, G. et Levitsky, S. (2003) Informal Institutions and Comparative Politics : A Research Agenda, Working Paper #307 – Septembre 2003)
9. Koohafkan Di P., M. A. Altieri (2017) Forgotten Agricultural Heritage : Reconnecting Food Systems and Sustainable Development, RoutledgeLauth, H.J. (2000) Informal Institutions and Democracy, Democratization, Vol. 7, No. 4, pp. 21-50
10. North, D. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. 1st ed. Cambridge : Université de Cambridge.
11. O'Donnell, G. (1996) Another Institutionalization : Latin America and Elsewhere, Kellogg Institute Working Paper #222.
12. Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity. 1st ed. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
13. Reid, T. (1786) Essays on the Intellectual Powers of Man, L. White, No. 86. Dame-Street, M, DCC, LXXXVI. Dublin
14. Rodrik, D., Subramanian, A. et Trebbi, F. (2004). Institutions Rule : The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development. Journal of Economic Growth, 9(2), pp.131-165.

15. Williamson, O. (1996). The mechanisms of governance. 1st ed. New York : Oxford Univ. Press.