

Comité de la sécurité alimentaire mondiale : consolider les avancées de la réforme

Matthieu Brun, Sébastien Treyer (Iddri)

Lors de la crise alimentaire de 2007-2008, la communauté internationale a réagi par une grande variété d'initiatives. C'est dans ce contexte que le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a engagé, en octobre 2009, un ambitieux programme de réforme. Bien conscients qu'il s'agit d'un processus toujours en cours, les auteurs de ce *Policy Brief* souhaitent par leurs réflexions garantir que les démarches d'évaluation de cette réforme prennent en compte la diversité des attentes et des résultats que cette réforme est censée produire. Alors que le « Comité est prêt pour l'étape suivante », selon sa nouvelle présidente, Gerda Verburg, il paraît nécessaire de souligner les enjeux majeurs et les points critiques afin de permettre à la réforme de remplir pleinement ses objectifs. Ces enjeux tiennent à la création d'une compréhension commune des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle, la formulation d'un certain nombre de normes et la promotion de la redevabilité et de meilleures pratiques à tous les niveaux. La réforme de 2009 a permis d'introduire des innovations fondamentales qui font du CSA un exemple concret et précieux, notamment pour la gouvernance environnementale mondiale. Mais il va falloir entretenir cette dynamique et poursuivre la réforme au risque, sinon, de ruiner des avancées aussi essentielles.

RECOMMANDATIONS

- Toute tentative d'évaluation de la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) doit tenir compte de la diversité des résultats directs et des effets à plus long terme qu'elle produit.
- Un processus participatif spécifique est nécessaire pour concevoir les critères et les processus permettant une véritable évaluation de la réforme du CSA.
- Le fait de considérer le CSA comme un processus d'élaboration de politiques publiques permet d'identifier les étapes clés où des marges de progrès sont possibles pour consolider et poursuivre les avancées de la réforme.
- Il faut reconnaître le caractère stratégique du rôle du Groupe d'experts de haut niveau (HLPE), dont la production de connaissance contribue à plaider pour le changement dans les politiques des États ou la coopération internationale. Il convient donc de renforcer ses capacités institutionnelles et de veiller à conserver la diversité de ses expertises scientifiques.
- La spécification des directives du CSA en vue de leur application dans les différents contextes nationaux et le suivi au plan local de l'impact des travaux du CSA, grâce à des indicateurs établis pour chaque région, sont essentiels pour garantir l'engagement continu des organisations de la société civile (OSC).
- Il est indispensable de renforcer les capacités des OSC afin de s'assurer de leur implication constante dans les processus et de leur permettre d'interagir avec suffisamment d'expertise aux côtés d'organisations plus importantes.

Cette publication a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-01.

Institut du développement durable et des relations internationales
27, rue Saint-Guillaume
75337 Paris cedex 07 France

LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), plateforme intergouvernementale chargée d'examiner les politiques relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition (SAN) a été réformé en 2009. Cette réforme est intervenue dans un contexte de changements institutionnels : évaluations externes de grandes organisations œuvrant pour l'agriculture, publication en 2008 par la Banque mondiale d'un *Rapport sur le développement dans le monde* consacré à l'agriculture et priorité accordée par le G8 et le G20 à la question de la volatilité des prix. En plus de ces changements institutionnels, la réforme du CSA a été motivée par une transformation radicale de la nature des enjeux en matière de SAN avec un élargissement du cadrage des enjeux à l'accès économique et social à la nourriture ou encore à la nutrition et à la durabilité des systèmes agricoles au-delà de l'augmentation de la production. Par ailleurs, la société civile a attiré l'attention sur de nouveaux enjeux, comme la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation. Enfin, l'évolution récente de l'agenda international du développement, autour d'Objectifs de développement durable, a mis l'accent sur le rôle d'institutions telles que le CSA comme plateforme de dialogue sur les objectifs et les politiques agricoles et alimentaires.

La réforme de 2009 a donné naissance à des dispositifs institutionnels innovants au sein des Nations unies. Elle a notamment conduit à donner aux organisations de la société civile (OSC) une place de participants actifs au sein du CSA, et à créer une interface science-politique, le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE). La réforme doit se dérouler en deux temps : la première phase (2009-2013) s'est consacrée aux aspects de coordination des politiques à l'échelle mondiale et de soutien aux pays et aux régions ; la seconde (à compter de 2013) devrait entraîner une implication nationale et régionale accrue du CSA en tant que mécanisme favorisant la redevabilité et la promotion de meilleures pratiques en matière de SAN.

UNE IMPORTANTE DIVERSITÉ DE RÉSULTATS ET D'EFFETS INDIRECTS

Bien que le CSA réformé n'ait pas de pouvoir direct sur les stratégies et politiques nationales, et bien qu'il n'ait pas non plus pour mandat d'élaborer des politiques publiques, une étude récente¹ montre que, quatre ans après le lancement de la réforme, son action a produit un certain nombre de résultats et d'impacts indirects. Contrairement aux négociations en matière d'environnement, la signature d'un accord international contraignant ne fait pas partie de l'objectif premier du CSA. Cette différence fondamentale et les effets spécifiques, directs et indirects, de la réforme du CSA doivent être pris en compte au moment de concevoir, avec les précautions requises, les conditions d'une véritable évaluation de cette réforme. Les résultats et les effets indirects de la réforme appartiennent aux registres suivants :

Production de normes non contraignantes

Le CSA joue un rôle central dans la production de normes internationales non contraignantes en matière de sécurité alimentaire, à l'instar de ses *Principes pour un investissement agricole responsable*. De telles lignes directrices pourront aussi, à terme, être intégrées dans les processus nationaux d'élaboration de politiques.

Construction d'une compréhension commune des enjeux de SAN

Les rapports produits par le HLPE, qui contribuent à créer une compréhension commune des questions relatives à la SAN avant qu'elles ne soient discutées au sein du CSA. La création d'une telle interface entre science et politique, qui s'appuie sur des travaux scientifiques et sur des interactions entre scientifiques, société civile et autres parties prenantes, est apparue indispensable pour clarifier et structurer les débats du CSA.

Légitimité accrue des OSC à l'échelle nationale et mondiale

La réforme a offert aux OSC une place officielle de participant au sein du CSA, qui leur donne ainsi plus de poids dans les discussions internationales. En outre, non seulement les OSC sont invitées à participer davantage aux débats nationaux (en s'appuyant par exemple sur les rapports du HLPE ou les directives du CSA), mais leur légitimité s'en trouve également confortée.

1. Eklind, K. et al. (2014). "Institutional innovations for global governance of food security: impacts of the Committee on World Food Security reform, lessons from a progress report", IDDRI, Working Papers N°03/14.

Nouvelle culture institutionnelle centrée sur les politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle

L'existence du HLPE, du Mécanisme de la société civile (CSM) et du Mécanisme du secteur privé (PSM) font du CSA un forum inclusif, où les idées et les propositions des parties prenantes peuvent être exprimées et influencer le processus de négociation au sein du CSA. La substance des débats et les modalités de la discussion construisent progressivement une nouvelle culture institutionnelle autour des questions de SAN. Ces innovations en matière de gouvernance pourraient inspirer d'autres instances, notamment pour les négociations multilatérales sur l'environnement.

LE CSA, UN PROCESSUS D'ÉLABORATION DE POLITIQUES

Le changement institutionnel au sein du CSA permet à un large éventail d'acteurs d'interagir et d'échanger des idées de manière plus approfondie et plus fréquemment. Le contexte dans lequel ces idées sont forgées et formulées fait aussi partie des aspects fondamentaux à prendre en compte au moment d'évaluer les produits et les résultats du CSA. À ce titre, considérer le CSA comme un processus d'élaboration de politiques constitue une perspective analytique utile, qui permet de distinguer les différentes phases au cours desquelles le discours scientifique du HLPE et les interventions de la société civile peuvent avoir un impact sur les politiques élaborées. Ce cadre de réflexion permet également d'identifier les solutions permettant d'améliorer ces contributions en garantissant leur légitimité et leur pertinence.

La valeur ajoutée de la participation des OSC et de l'expertise scientifique au sein du CSA est particulièrement apparente pour la mise à l'agenda de nouveaux enjeux ou l'exploration d'options pour l'action. De l'avis des OSC elles-mêmes, leur contribution la plus importante réside dans l'identification et la (re)définition d'une problématique jusque-là marginalisée dans l'ordre du jour du CSA, en s'appuyant sur les rapports du HLPE et sur les processus leur permettant de les commenter. Mais les OSC reconnaissent que la participation des mouvements sociaux et des groupes vulnérables – à l'instar des populations autochtones, des paysans sans terre ou des citoyens pauvres – aux travaux du CSA n'atteint pas pour l'instant, malgré le CSM, le niveau espéré.

Mettre de nouvelles questions à l'agenda du CSA est essentiel pour les OSC car leur vision de la mission de cette plateforme, censée mettre fin à l'insécurité alimentaire et à la faim, leur paraît impossible

à réaliser sans aborder dans le même temps des sujets connexes ou systémiques, tels que celui de la souveraineté alimentaire. Ces sujets peuvent être de nature différente, et susciter des formes et des degrés de résistance ou d'opposition variés au sein du CSA. De nombreux États membres et d'autres parties prenantes rechignent ainsi à aborder les questions liées au commerce, qui sont traitées dans d'autres enceintes internationales. Le rapport produit par le HLPE sur le changement climatique prouve pourtant que celui-ci peut s'attaquer à des sujets sensibles et susceptibles d'interférer avec les travaux d'autres arènes de négociation.

AJUSTER LES POLITIQUES : PISTES POUR L'AVENIR

Dans un premier temps, la réforme du CSA a porté sur la coordination des politiques à l'échelle mondiale. La seconde phase devrait consacrer son implication nationale et régionale accrue en tant que mécanisme favorisant la redevabilité et la promotion des meilleures pratiques en matière de sécurité alimentaire. À brève échéance, les représentants de la société civile ont comme priorité de s'impliquer dans la mise en œuvre, pour leurs zones respectives d'intervention, des recommandations ou des directives volontaires du CSA visant à lutter contre la faim. Les OSC espèrent pouvoir s'appuyer sur ces textes, ainsi que sur les rapports du HLPE, pour peser sur les politiques nationales.

La question du suivi des impacts est en cours de discussion au sein du CSA : qui sera chargé de concevoir les indicateurs et de collecter les données ? Comment les résultats seront-ils comparés et à quelle échelle géographique ? Des suggestions ont été faites, parmi lesquelles les examens régionaux par les pairs, la délégation du suivi aux bureaux régionaux de la FAO ou la réalisation d'évaluations nationales au sein du CSA. Les représentants de la société civile ont clairement exprimé leur désir d'être associés à tout futur processus de suivi. Le rôle possible du HLPE dans le volet « suivi-évaluation » du cycle politique du CSA reste encore à discuter. À cet égard, l'efficacité de cette interface science-politique pourrait bien être un atout pour tout projet visant à structurer un tel cadre de redevabilité.

En ouvrant le débat mondial sur la sécurité alimentaire à un large éventail de parties prenantes qui n'y avaient pas participé de manière aussi formelle, le CSA a suscité un réel intérêt international et obtenu une reconnaissance dans un laps de temps relativement restreint. Un certain nombre d'enjeux critiques doivent être pris en compte pour poursuivre la réforme du CSA.

CONFORTER LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL DU HLPE

La plupart des participants aux travaux du HLPE s'accordent pour considérer que leurs rapports doivent être produits à partir d'une demande expresse issue du CSA, ce qui garantit la pertinence des analyses pour les décideurs politiques. La légitimité du HLPE dépend aussi du strict respect du mandat octroyé par le CSA. Mais certains chercheurs membres des équipes de projet ont regretté la nature relativement étroite de ce mandat, allant jusqu'à plaider pour que le HLPE soit autorisé à s'autosaisir d'un sujet. Pour garantir sa légitimité et sa crédibilité en tant qu'interface science-politique, il ne faut probablement pas qu'il puisse à sa propre initiative se saisir d'une question même si, selon le document de réforme du CSA, l'une des fonctions clés du HLPE consiste à identifier des problèmes émergents afin de hiérarchiser les mesures à prendre et y consacrer des rapports. En outre, compte tenu de la diversité des expertises réunies au sein de son comité directeur, certains membres ont souligné la difficulté de parvenir à un consensus sur la définition de nouvelles thématiques à aborder.

Les chercheurs qui participent à la rédaction des rapports du HLPE, de différentes disciplines et institutions, reconnaissent que cette expérience était intéressante quoique très limitée dans le temps ce qui pourrait rendre de moins en moins attractif la participation des chercheurs à de futurs équipes. Garantir une implication plus durable des chercheurs au sein d'un réseau scientifique institutionnalisé rattaché au CSA/HLPE impliquerait de les associer à la promotion et la diffusion des rapports. De plus, étant donné la complexité de la gestion d'équipes de projet très diversifiées, la mise en place d'un processus de mentorat par d'anciens chefs d'équipes de projet pourrait compléter d'autres formes existantes de capitalisation de leurs expériences dans une logique d'apprentissage institutionnel. En plus de questions pratiques, mais cruciales, une certaine formalisation de la manière dont la diversité est vécue au sein du HLPE (sources de connaissance, interdisciplinarité, répartition géographique des chercheurs, etc.) pourrait se révéler utile à l'avenir.

Le processus de commentaire des projets de rapport permet de renforcer la mobilisation de différentes formes et sources de connaissances. C'est la première fois qu'une interface science-politique fait appel à ce type de procédure de consultation dès l'étape de définition du champ couvert par le rapport. Mais ce processus est très ouvert, ce qui complique l'organisation des

équipes de projet, confrontées à une prolifération de commentaires. La mise au point d'un formulaire électronique pourrait clarifier les affiliations des commentateurs et limiter la longueur des commentaires. Pour ce faire, il faudra sans doute mobiliser des sources de financement supplémentaires pour faciliter le processus de commentaires.

GARANTIR UNE IMPLICATION DURABLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AU CSA ?

L'engagement des OSC, en particulier les plus petites d'entre elles, est en partie tributaire de leur aptitude à percevoir l'impact que leur action au sein du CSA peut avoir au plan local. Il faut donc encourager la mise en œuvre des directives du CSA à l'échelon national, ce qui nécessite de les adapter à la spécificité des contextes régionaux. Cette phase est d'autant plus vitale que les gouvernements peuvent se montrer réticents à appliquer des directives qui ne semblent pas adaptées aux conditions locales, surtout s'ils sont censés être évalués sur leurs efforts de mise en œuvre. Pour l'instant, le CSA n'a pas précisé quels acteurs seront responsables de l'adaptation de ces directives aux contextes régionaux, mais cette question devra être abordée dans le cadre des discussions globales sur le suivi. Pour impliquer les OSC dans les activités de suivi, le processus doit tenir compte des différences de légitimité politique de ces organisations selon les régions où elles sont actives, afin de leur confier un rôle adapté localement.

Jusqu'ici, toutes les OSC ont pris une part active à l'étape de mise à l'agenda au sein du processus d'élaboration des politiques du CSA. Mais ce sont surtout les organisations d'envergure internationale (grandes ONG) qui sont en mesure d'intervenir dans les étapes plus en aval, comme la formulation des options, ce dont ne sont pas capables les organisations plus petites ou locales, qui pourtant possèdent une connaissance approfondie des préoccupations locales. Les OSC ont pris la mesure de ce déficit de connaissances et de compétences, et insistent sur la nécessité d'y remédier, grâce à un renforcement des capacités internes en lien avec les ONG internationales. Elles suggèrent aussi que davantage de fonds du CSM pourraient être alloués à l'organisation de discussions préparatoires et thématiques à l'échelle des régions, afin que les OSC qui ne participent pas directement aux travaux du CSA puissent fournir des éléments utiles aux discussions et faire entendre leur voix dans les processus de formulation de politiques que constitue le CSA. ■