

Sept ans après sa réforme : le CSA à la croisée des chemins

Projet de remarques du MSC sur le bilan de santé du CSA en 2016

1. Le contexte

Depuis leur début, les travaux du MSC ont inclus des discussions sur la situation politique du CSA et l'évaluation de son évolution suite à la réforme. Parmi les moments importants de débats collectifs menés au sein du MSC au fil des ans, l'on peut citer :

- L'édition 2014 du Forum du MSC, comprenant une évaluation substantielle du CSA cinq ans après sa réforme¹
- L'édition 2015 du Forum du MSC, dont l'un des volets s'intitulait « Tendances mondiales et défis – quel rôle pour le CSA ? »²
- L'édition 2016 du Forum du MSC, qui prévoit un débat public intitulé « Sept ans après sa réforme : le CSA à la croisée des chemins », lequel fut inscrit au programme du Forum suite à une longue discussion à ce sujet tenue par le Comité de coordination (CC), en mai 2016.

L'importance et la pertinence de cette discussion tiennent également au fait que l'évaluation du CSA a débuté en septembre 2016. Cet exercice mobilisera l'ensemble des acteurs et organes du Comité, y compris les membres, participants et observateurs, à Rome mais aussi à l'occasion de plusieurs visites de pays. Deux avant-projets de rapport seront examinés en février puis en mars (2017), tandis que les discussions sur les réponses à donner aux recommandations formulées dans le rapport feront l'objet d'un débat majeur entre avril et octobre 2017.

Bon nombre de mouvements sociaux et d'organisations de la société civile participant au MSC, tout comme le CC du MSC, sont d'avis que le CSA se trouve à un moment critique. Afin d'élaborer des propositions pour l'avenir, il est important de souligner certains des principaux atouts et réalisations du CSA réformé, ainsi que d'analyser les limitations et les défis auquel il a été confronté au cours des derniers mois et des dernières années.

2. Les principaux atouts et réalisations du CSA

Les organisations de la société civile considèrent que les points représentent les atouts et réalisations essentiels du CSA :

- Depuis sa réforme en 2009, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale est devenu la principale plateforme intergouvernementale et internationale ouverte visant à promouvoir la coordination et la convergence des politiques, ainsi que la cohérence et la coopération entre elles, dans les domaines de sécurité alimentaire et de nutrition.
- En réponse à la crise des prix des denrées alimentaires en 2007 et 2008, la réforme du CSA a défini une nouvelle vision pour la gouvernance mondiale sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition, avec un mandat fort pour favoriser la concrétisation progressive du droit humain à une alimentation adéquate. La réforme a également ouvert cet espace à

¹ Pour consulter une synthèse de la discussion, voir le Rapport annuel 2014-2015 du MSC.

http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/FR-CSM_Annual-BR.pdf

² Les tendances et défis analysés à l'occasion portaient sur : les politiques commerciales internationales qui détruisent la production vivrière à petite échelle ; les méga-fusions et les processus de concentration dans le secteur industriel de la nutrition et de l'agro-alimentaire ; les Objectifs de développement durable ; l'ampleur inédite des déplacements de populations à cause de conflits et de crises prolongées ; et l'enjeu du suivi et de la reddition de comptes au niveau du CSA.

l'ensemble des acteurs pertinents, mais a souligné de façon explicite qu'un espace spécifique et une voix propre devraient être donnés aux secteurs les plus concernés et les plus exposés, et qui sont, dans le même temps, ceux qui contribuent le plus à la sécurité alimentaire et à la nutrition dans le monde.

- En ce sens, le CSA est devenu un espace unique dans le système onusien, puisque les personnes pratiquant la production vivrière à petite échelle, l'agriculture familiale ou la pêche artisanale, ceux des peuples autochtones, des travailleurs du secteur agro-alimentaire et agricole, des pastoralistes, des sans-terre, des femmes, des jeunes, des consommateurs, des populations urbaines en situation d'insécurité alimentaire ou des ONG peuvent prendre une part active aux travaux du Comité par le biais du MSC, espace ouvert et autonome.
- La plupart des sujets traités par le CSA ont été, jusqu'à présent, très pertinents par rapport aux revendications urgentes des secteurs du MSC : la gouvernance des régimes fonciers applicables aux terres, pêches et forêts ; l'égalité des genres ; l'investissement dans l'agriculture à petite échelle ; l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés ; la pêche ; le changement climatique ; l'investissement agricole responsable ; la sécurité alimentaire et la nutrition dans les situations de crises prolongées ; l'eau ; les pertes et gaspillages alimentaires ; entre autres, qui, tous ensemble composent le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition.
- Les secteurs et groupes de travail du MSC ont formulé leurs positions et présenté leurs propositions pour l'ensemble des processus du CSA, depuis sa réforme, avec un engagement majeur de la part des organisations participant aux différents axes de travail. Grâce à cet engagement, les mouvements sociaux et les organisations de la société civile ont apporté une part considérable de légitimité et de fond aux CSA ; ils comptent, d'ailleurs, parmi les acteurs les plus actifs à promouvoir l'utilisation, l'application et le suivi des résultats du CSA.
- Fort d'un mandat visant exclusivement à faciliter la participation de la société civile au sein du CSA, le MSC constitue, dans le même temps, l'espace le plus large et le plus ouvert pour les organisations de la société civile œuvrant en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde. Les organisations qui le composent, notamment celles de consommateurs et de producteurs vivriers à petite échelle, représentent plus de 380 millions de membres individuels, répartis sur tous les continents. Ce simple fait est un atout incroyable pour le CSA. Aucun autre comité ni aucune autre commission au sein du système onusien ne peut revendiquer une participation aussi considérable de la part de ces secteurs.
- Le Panel d'experts de haut niveau (HLPE) a été qualifié par bon nombre de second pilier de l'innovation au sein du CSA car il introduit une interface savoir/politique avec le Comité. Outre l'analyse approfondie des travaux de recherche universitaire, cette interface fait également appel à l'extraordinaire diversité des acteurs du CSA en leur capacité de détenteurs de connaissances. La méthodologie inclusive ainsi que la qualité de ses rapports sont très largement salués par une large gamme d'acteurs, allant des gouvernements aux agences intergouvernementales, en passant par le monde universitaire, la société civile ou le secteur privé.

3. Les limitations et les défis

Les discussions tenues avant la réforme du CSA avaient mis en lumière des points de controverse quant à l'orientation générale du processus, y compris la vision et les rôles du Comité réformé. Ces discussions prirent fin en 2009 avec l'adoption unanime du Document de réforme du CSA. La réalisation d'une évaluation sur l'efficacité de la réforme du CSA, sept ans plus tard, montre que certains de ces points sont toujours là et présentent des défis aujourd'hui. S'agissant des limitations, si certaines sont devenues plus évidentes au fil des ans, d'autres ne sont apparues que récemment. Bien que non exhaustive, la liste qui suit met en avant certains éléments clés préoccupants pour la société civile :

- Concernant la Vision du CSA : le Document de réforme définit clairement, dans la partie consacrée à la vision du Comité, que « [l]e CSA luttera pour un monde libéré de la faim dans lequel les pays mettent en œuvre les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. »³ Or, certains acteurs ont remis en question, à plusieurs reprises, le mandat du CSA d'œuvrer pour la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, conformément aux principes d'universalité, d'indivisibilité, d'interdépendance et d'indissociabilité des droits humains. Le caractère central des droits humains dans les travaux menés par le CSA en matière de sécurité alimentaire et de nutrition est un élément fondamental, si celui-ci entend contribuer à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Il est inacceptable, et extrêmement problématique, que le concept de droits des femmes n'ait été explicitement et systématiquement inclus dans les documents du Comité. Nous attendons des membres du CSA et de tous ses autres participants qu'ils reconnaissent et soutiennent totalement le caractère central des droits humains, ainsi que des droits des femmes, pour la sécurité alimentaire et la nutrition dans les prochaines décisions du Comité.
- Attention prioritaire accordée aux points de vue des personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition : le Document de réforme stipule que « [l]e CSA est et demeure un organe intergouvernemental. Il sera composé de membres, de participants et d'observateurs. Un équilibre sera recherché entre l'ouverture à tous et l'efficacité. Sa composition garantira que les points de vue de l'ensemble des parties prenantes concernées – notamment les plus touchées par l'insécurité alimentaire – soient entendus. »⁴
Cet extrait indique clairement que : a) les décisions du CSA seront prises par les Membres, b) tout le monde sera entendu, et c) une voix et une place particulières seront accordées aux secteurs les plus touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Tel est l'esprit de la réforme du CSA – celui d'une nouvelle vision pour la gouvernance inclusive de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

L'alinéa ii) au paragraphe 11 du Document de réforme précise quels sont les secteurs les plus touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition ; ils sont identiques à ceux qui composent le MSC. Ce dernier a été créé pour donner un espace à ces secteurs au sein du CSA. La revendication actuellement exprimée par certains acteurs, selon laquelle le secteur privé et des entreprises devrait bénéficier du même espace que celui de la société civile au niveau du Comité, revient à ignorer cette décision fondamentale prise par la réforme. Qui plus est, les suggestions exprimées au cours de deux derniers cycles de négociation (établir des liens entre les petits producteurs et les marchés, et l'élevage) par une organisation observateur ayant des liens étroits avec les intérêts de l'agriculture industrielle et à grande échelle indiquant qu'il conviendrait de supprimer l'accent mis sur la production à petite échelle dans les deux documents négociés. Il s'agit d'une incompréhension profonde de la réforme du CSA. Elles témoignent également d'une tentative visant à détruire l'attention portée aux producteurs vivriers à petite échelle, qui, jusqu'à présent, a recueillie le consensus dans les résultats du Comité. Nous attendons des membres et participants du CSA qu'ils rejettent, systématiquement, toute tentative visant à anéantir les principales réalisations de la réforme.

³ (Paragraphe 4, Document de réforme) : Le CSA « constituera la principale plateforme internationale et intergouvernementale ouverte, regroupant un large éventail de parties prenantes ayant pris l'engagement de travailler ensemble de façon coordonnée et à l'appui de processus impulsés par les pays pour l'élimination de la faim et la garantie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (sic) de l'ensemble de l'humanité. Le Csa luttera pour un monde libéré de la faim dans lequel les pays mettent en œuvre les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. »

⁴ Voir le paragraphe 7 du Document de réforme

- Le défi de la mise en œuvre : il est évident que l'une des faiblesses du CSA réside dans le manque d'utilisation, de mise en œuvre et de suivi de ses décisions et résultats. Lorsqu'un instrument du CSA, tel que les Directives sur le foncier, est appliqué dans les politiques et les programmes, l'impact potentiel est énorme. L'exercice de suivi en cours fournit des éléments de preuve détaillés à ce sujet. Malheureusement, il n'en va pas de même pour un grand nombre d'autres résultats du Comité. Les organisations de la société civile ont pris d'importantes dispositions pour encourager l'utilisation d'autres résultats complexes du CSA, comme le Cadre stratégique mondial, pour rendre les décisions du Comité utilisables par d'autres acteurs dans les pays, en somme, pour « amener les résultats de Rome au niveau national ». Cependant, le bilan général indique que les gouvernements, la société civile mais aussi les agences basées à Rome doivent agir encore plus pour favoriser et promouvoir l'utilisation et l'application des résultats du CSA à tous les niveaux.
- Le défi du suivi : si l'on examine les rôles du CSA tels que définis en 2009, il est clair que celui visant à « *Promouvoir l'obligation de rendre compte et la mise en commun des pratiques optimales à tous les niveaux* », y compris grâce à un mécanisme de suivi novateur⁵, constitue la fonction à laquelle le Comité s'est le moins conformée. Toutefois, les décisions récentes prises par la 42^e session du CSA et qui ont débouché sur l'organisation de la Manifestation thématique mondiale sur le suivi au cours de la 43^e session et l'élaboration du Cadre de référence pour les manifestations thématiques liées au suivi, lequel devra être adopté par le Comité au cours de la 43^e session, constituent les toutes premières avancées en la matière. Aussi, il est important de rappeler que, sans mécanisme de suivi approprié, il sera impossible de savoir si les résultats du CSA ont fait la différence au niveau des politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition sur le plan national, régional et mondial, et de quelle façon. Par conséquent, le renforcement de la fonction de suivi et de reddition de comptes au niveau du CSA demeure l'un des défis qu'il faudra relever à l'avenir.
- Convergence des politiques : les résultats stratégiques négociés émanant du CSA sont le fruit de processus de convergence des politiques ayant duré plusieurs années ; leur précieuse valeur est largement saluée au sein et à l'extérieur du CSA. Ces processus de négociation ont permis de traiter des questions brûlantes et controversées revêtant un degré élevé de pertinence pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Toutefois, l'exercice actuel de deux ans est le premier depuis la réforme au cours duquel aucun processus majeur de négociation n'a lieu. Et pourtant, beaucoup de membres et de participants se plaignent du niveau de travail requis par les différents processus. Le sentiment général est que le CSA a engagé trop de processus, certains étant traités de façon superficielle, et qu'une quantité accrue de documents rend difficile la tâche d'un grand nombre de délégations au moment de suivre et de participer pleinement à tous les processus. La convergence des politiques ne devrait pas fuir les questions difficiles, et certaines ont été bloquées par quelques acteurs tout simplement parce qu'ils ne souhaitent pas les voir discutées. La convergence des politiques est particulièrement cruciale pour les questions revêtant un degré élevé de pertinence et sur lesquelles il existe des divergences de vue. Il faut donc avoir le courage de traiter et de donner la priorité aux sujets clés qui sont controversés mais également essentiels à la sécurité alimentaire et à la nutrition, en tenant particulièrement compte de leur pertinence pour les secteurs les plus touchés par la faim et la malnutrition.
- Budget et Programme de travail pluriannuel : l'un des problèmes majeurs devant lequel se trouve le CSA pour la période actuelle de deux ans est le manque de financement permettant de réaliser le Programme de travail pluriannuel convenu dans son intégralité. Il est

⁵ Voir le texte complet du paragraphe 6 ii) du Document de réforme

inacceptable que la définition des priorités du CSA ou la mise en œuvre partielle du Programme convenu soient impulsées par les bailleurs. Malheureusement, certains axes de travail sont financés, tandis que d'autres ne le sont pas. Les négociations sur l'établissement de liens entre les petits producteurs et les marchés ont été les premières de la période post-réforme à se dérouler sans service officiel d'interprétation. Le coût d'un tel service pour cette importante négociation de convergence des politiques se chiffrait à 35 000 dollars américains, montant qui n'était pas dans les possibilités financières du CSA. En outre, au début du mois de septembre 2016, il n'y avait aucune ressource disponible pour les axes de travail prévus pour 2017 liés à l'autonomisation des femmes, au Cadre stratégique mondial ou au suivi, alors que d'autres axes peuvent se permettre l'organisation des manifestations supplémentaires. Le manque de service d'interprétation met en danger le principe d'ouverture du CSA, particulièrement au moment des négociations. De plus, à cause de la situation de déficit budgétaire dans laquelle se trouve actuellement le HLPE, les rapports qu'il doit rendre en 2017 risquent de ne pas être traduits dans les langues autres que l'anglais. Il est impératif de trouver une solution structurelle et efficace au problème budgétaire du CSA, et pour y parvenir, la collaboration entre l'ensemble des États membres, des régions et des agences basées à Rome est cruciale.

- Ouverture et rôles des acteurs dans un cadre multi-parties prenantes : dans le contexte du CSA, quel est le sens de la gouvernance inclusive ? Cela signifie que tous les acteurs, en leur qualité consultative, d'États membres ou d'observateurs, ont la possibilité de contribuer aux travaux conformément à leurs rôles, et que la clarté des rôles et des responsabilités est assurée. Un emploi quelconque de la terminologie multi-parties prenantes, sans aucune distinction entre les membres, les catégories précises de participants et les observateurs, crée parfois la confusion à propos des rôles et des responsabilités de chacun. Par exemple, il existe une différence notable entre 'parties prenantes' et 'détenteurs de droits', particulièrement lorsqu'on aborde la question des droits et des devoirs dans un cadre institutionnel reposant sur les droits humains. Autre différence importante : celle entre intérêt public et intérêt privé, surtout au moment d'élaborer, dans un contexte onusien, des politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Si, dans ce cadre, le rôle des États, des agences intergouvernementales et des organisations de la société civile est très clair, il convient, toutefois, de préciser davantage celui du secteur privé. En effet, le secteur privé et des entreprises défend l'intérêt des activités agro-industrielles à but lucratif. Par conséquent, il ne peut pas revendiquer le même espace et la même légitimité au sein du CSA que les secteurs des producteurs vivriers à petite échelle, des consommateurs ou des groupes d'intérêt public, lesquels défendent les droits de centaines de millions de personnes touchées ou menacées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Par ailleurs, le Comité doit formuler des normes solides contre les conflits d'intérêt potentiels afin de traiter de façon adéquate les tensions entre intérêt public et intérêt privé en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.
- Ambition : la valeur ajoutée du CSA tient à sa conformité totale avec son ambition d'être la principale plateforme intergouvernementale et internationale ouverte du système onusien en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, de promouvoir la coordination et la convergence des politiques, la cohérence et la coopération entre elles, et la reddition de comptes dans les domaines de sécurité alimentaire et de nutrition, afin de favoriser la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Telle est l'ambition visée par la réforme du CSA. La valeur ajoutée du Comité n'est pas d'être une simple niche pour des questions traitées dans d'autres enceintes, ni de mener des négociations 'légères' ou de servir de forum pour la mise en commun des pratiques optimales et des enseignements tirés. En effet, il est nécessaire d'agir avec plus d'efficacité au niveau de la convergence, la coordination et la cohérence des politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à l'échelle mondiale. Si le CSA ne relève pas se défi, il aura échoué dans sa mission. La

légitimité du Comité ne saurait être revendiquée par d'autres enceintes ou initiatives multi-parties prenantes aux contours flous.

4. Les pistes pour aller de l'avant : le CSA à la croisée des chemins

À la lumière de ce qui vient d'être expliqué, il existe deux voix possibles pour l'avenir du CSA.

1. **La première option consiste en une érosion de la réforme du CSA**, réexaminant les décisions fondamentales prises par la réforme et transformant peu à peu le Comité en une enceinte multi-parties prenantes sans intérêt, laquelle qui prétend se conformer à sa vision et à ses rôles mais qui, en réalité, ne dispose ni de l'engagement politique, ni de la clarté, ni de l'appui ou du budget requis pour s'acquitter de ses fonctions, telles que définies par la réforme. Un tel CSA :
 - remettrait en question son engagement fondamental par rapport au droit à une alimentation adéquate et à son mandat au regard des droits humains ;
 - ignorerait la décision de la réforme du Comité visant à donner une place spécifique aux points de vue des personnes pratiquant la production vivrière à petite échelle, l'agriculture familiale et la pêche artisanale, ceux des peuples autochtones, des travailleurs du secteur agro-alimentaire et agricole, des jeunes, des pastoralistes, des sans-terre, des femmes, des consommateurs, des populations urbaines en situation d'insécurité alimentaire et des ONG ;
 - traiterai les secteurs les plus touchés par la faim et la malnutrition au même titre que l'industrie agro-alimentaire composée du secteur privé, des entreprises, des grands exploitants agricoles et des fondations philanthropiques privées ;
 - n'engagerait aucun nouvel effort vigoureux pour favoriser l'utilisation, l'application et le suivi de ses résultats au niveau national, régional et mondial ;
 - éviterait les questions difficiles liées au processus de convergence des politiques, et privilégierait celles qui ne sont ni controversées ni abordées par d'autres ;
 - fuirait devant le besoin fondamental de favoriser la coordination et la cohérence des politiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à tous les niveaux ;
 - ne jouirait d'aucune force, en raison d'un manque d'appui politique et financier de la part de ses membres et des agences basées à Rome.
2. L'autre option vise à **renforcer le CSA conformément à la vision et aux rôles définis dans la réforme du Comité**. Pour se faire, il faudrait un processus d'apprentissage approfondi et d'autocritique indiquant les progrès et les lacunes liés à la réalisation effective de ses rôles. Il faudrait également que les membres et participants du CSA réaffirment et renforcent leur engagement pratique par rapport aux décisions clés découlant de la réforme du Comité. Un tel CSA accorderait une attention prioritaire :
 - au mandat du Comité au regard des droits humains, particulièrement le droit à une alimentation adéquate et les droits des femmes dans le contexte de la sécurité alimentaire et de la nutrition ;
 - aux secteurs les plus touchés par l'insécurité alimentaire et la malnutrition, en donnant davantage de place aux points de vue des secteurs représentant les personnes pratiquant la production vivrière à petite échelle, l'agriculture familiale et la pêche artisanale, les peuples autochtones, les travailleurs du secteur agro-alimentaire et agricole, les pastoralistes, les jeunes, les sans-terre, les femmes, les consommateurs, les populations urbaines en situation d'insécurité alimentaire et les ONG ;
 - à la promotion conjointe par les États membres, les agences basées à Rome, la société civile et les autres acteurs de l'utilisation et de l'application des instruments émanant du Comité à tous les niveaux ;

- à la mise en pratique et au renforcement du mécanisme de suivi du Comité, en encourageant l'organisation, à l'échelle nationale et régionale, de manifestations de suivi et en instituant une manifestation thématique mondiale annuelle sur cette question à l'occasion de la session plénière du Comité ;
- aux questions, pour ce qui concerne la sélection des sujets liés au processus de convergence des politiques, les plus pertinentes en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, particulièrement pour les secteurs les plus touchés et les plus exposés, et pour lesquelles il existe une nécessité importante de convergence, cohérence et coordination des politiques ;
- à l'établissement d'une structure de financement solide et pérenne pour le Comité, reflétant le soutien de l'ensemble des membres et des agences basées à Rome à son égard, et garantissant la mise en œuvre complète du Programme de travail pluriannuel convenu ;
- à la clarification des règles pour la participation du secteur privé et des entreprises au Comité, et à l'élaboration de normes solides le protégeant de tout conflit d'intérêt, ce, dans le but de traiter de façon adéquate et efficace les tensions entre intérêt public et intérêt privé dans les domaines de sécurité alimentaire et la nutrition ;
- au maintien de l'ambition énoncée dans la réforme du CSA et au déploiement de tous les efforts nécessaires à la réalisation de sa vision visant à être la principale plateforme intergouvernementale et internationale ouverte du système onusien en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, à promouvoir la coordination et la convergence des politiques, la cohérence et la coopération entre elles, et la reddition de comptes dans les domaines de sécurité alimentaire et de nutrition afin de favoriser la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.