

## Le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale

Une réforme, de nouveaux outils, de nouveaux enjeux



Copyright : csm4cfs.org

François Delvaux

Novembre 2012

Pour que la Terre tourne plus **JUSTE** !

**La crise alimentaire de 2007-2008, qui jeta « une lumière crue sur les aberrations et les paradoxes du modèle de développement agricole »<sup>1</sup>, fut suivie par la remise au goût du jour de l'agriculture au sein des institutions internationales. C'est dans ce cadre que la nécessité de se doter d'outils « internationaux » se fit sentir. Quels sont-ils ? Quel est le mandat du Comité de la Sécurité Alimentaire (CSA) ?**

Ce comité, un organe des Nations-Unies, fut créé en 1974 au sein de la FAO (Food and Agriculture Organisation). Il est alors uniquement composé des Etats membres de l'ONU. En 1996, suite au Sommet Mondial de l'Alimentation, le CSA est mandaté afin de mettre en œuvre des politiques visant à réduire de moitié de la population mondiale souffrant de la faim d'ici à 2015.

C'est peu dire que cet organe a failli à sa tâche. En effet, le nombre de personnes ayant à souffrir de faim – dont la plus grande partie vit en milieu rural et se compose principalement de femmes et d'enfants – n'a cessé d'augmenter pour atteindre et dépasser le milliard de personnes en 2009, en raison de la crise alimentaire majeure qu'a connu le monde durant les années 2007-2008<sup>2</sup>.

Suite à cette dernière, l'idée émerge selon laquelle les personnes directement touchées par le problème de la faim peuvent apporter des solutions à celle-ci<sup>3</sup>. C'est notamment sur base de cette observation que les Etats membres du CSA – qui sont au nombre de 127 – décidèrent en 2009 de réformer celui-ci afin que les différents acteurs impliqués dans le système alimentaire puissent avoir le droit de participer au processus décisionnel.<sup>4</sup> Le but de cette réforme est

de « faire du CSA la plus importante plateforme internationale et intergouvernementale traitant de la sécurité alimentaire et de la nutrition »<sup>5</sup>.

#### Une réforme structurelle

Une fois l'an (en octobre) a lieu à Rome une **Séance plénière**. Celle-ci est le lieu principal de prise de décision et de débats. Elle voit se réunir les Etats membres, les membres de la société civile et les organisations intergouvernementales internationales, le secteur privé ainsi que les centres de recherche internationaux.

Durant le reste du temps, c'est le **Bureau** qui assure le suivi des dossiers et qui se charge de mettre en place la séance plénière suivante. Celui-ci est composé d'un pays assurant la présidence assisté par 12 autres pays.

Le **comité consultatif** travaille tout au long de cette période en relation avec le bureau. Il est composé d'*Organismes des Nations Unies* (FAO, PAM<sup>6</sup>, FIDA<sup>7</sup>, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire<sup>8</sup>), d'*Organisations de la Société Civile* et d'*Organisations Non Gouvernementales* (pour la période 2011-2013 : Forum mondial des aquaculteurs et pêcheurs - WFHFF, Mouvement International de la Jeunesse Agricole - MIJARC, Assemblée des peuples autochtones - ICAZA, Alliance mondiale des peuples autochtones transhumants - WAMIP), d'*Organismes internationaux de recherche agricole* (Bioversity International), d'*Institutions internationales traitant des questions de finance et de commerce* (Banque Mondiale) ainsi que de représentants du *Secteur privé et de Fondations philanthropiques* (Fondation

<sup>1</sup> Delcourt Laurent, « L'avenir des agricultures paysannes face aux nouvelles pressions sur la terre » in Cetri <http://www.cetri.be/spip.php?article1806>

<sup>2</sup> À celle-ci vient également s'ajouter la crise financière de 2009.

<sup>3</sup> Van Der Steen Daniel, "Résultats de la réunion plénière du nouveau Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale", Collectif Stratégies Alimentaires, 07 octobre 2010 (<http://www.csa-be.org/spip.php?article743&var>)

<sup>4</sup> Komans Alicia, Paasch Armin (2010) "World Summit on Food Security 2009 – New international food security regime in sight?", Conference Background Paper, Misereor & Heinrich Böll Stiftung, Berlin.

<sup>5</sup> <http://www.fao.org/cfs/fr/>

<sup>6</sup> Programme Alimentaire Mondial

<sup>7</sup> Fonds international de développement agricole

<sup>8</sup> High Level Task Force on Food Security (HLTF)

Bill & Melinda Gates, International Fertilizer Industry Association)<sup>9</sup>.

À ces instances vient s'ajouter un **panel d'experts et d'expertes de haut niveau**<sup>10</sup>, « spécialistes dans divers domaines liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition »<sup>11</sup>, dont la tâche est d'alimenter les débats et réflexions des différents organes du Comité par des recherches scientifiques « afin que les travaux du CSA soient fondés sur des données concrètes et les connaissances les plus récentes »<sup>12</sup>.

Ces deux derniers organes (le comité consultatif ainsi que le panel d'experts/tes de haut niveau) sont les éléments essentiels de la réforme structurelle entreprise par le Comité. En effet, via ces structures, tant le monde académique que la société civile et les institutions intergouvernementales internationales se voient accorder le droit de participer activement aux travaux portés par le CSA. Notons toutefois que le droit de « vote »<sup>13</sup> reste l'apanage des Etats membres.

#### Une réforme de fond - De nouveaux outils

Si la forme fut modifiée – via la création de nouveaux organes – de nouveaux objectifs furent également assignés au CSA fraîchement réformé.

Ainsi réformé, « le Comité [...] favorisera une meilleure convergence des politiques, notamment par la mise au point de stratégies internationales et de directives volontaires sur la sécurité alimentaire et la nutrition, sur la base des meilleures pratiques et des enseignements tirés des pays qui ont accompli des progrès dans la lutte contre la faim »<sup>14</sup>.

Afin d'endosser au mieux cette responsabilité, le comité a décidé de se munir de plusieurs outils. Si

<sup>9</sup> <http://www.fao.org/cfs/accueil-de-la-csa/cfs-about/fr/>

<sup>10</sup> High Level Panel of Experts (HLPE)

<sup>11</sup> <http://www.fao.org/cfs/accueil-de-la-csa/cfs-about/fr/>

<sup>12</sup> CSA (2009) « Réforme du comité de la sécurité alimentaire mondiale – version finale », Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale, Rome, Octobre 2009, p.1 (en ligne

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDqc/CFS\\_2009\\_2\\_Rev\\_2\\_F\\_K7197.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDqc/CFS_2009_2_Rev_2_F_K7197.pdf))

<sup>13</sup> Les décisions sont en réalité prises au consensus.

<sup>14</sup> <http://www.fao.org/news/story/fr/item/36446/icode/>

certains ont été récemment adoptés, d'autres sont toujours en cours d'élaboration :

1) Les « **Directives Volontaires (DV)** pour une gouvernance responsable des régimes fonciers, applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » ont été adoptées en mai 2012. Celles-ci ont pour objectif d'améliorer la gouvernance de la tenure des terres, des pêches et des forêts en proposant une série de directives – à utiliser comme « boîte-à-outils » – souples – car adaptables aux différents contextes nationaux – et ancrées dans une perspective de droits de l'homme. Le texte mentionne également la protection des populations rurales les plus vulnérables, comme les femmes et les agricultrices. Le texte touche donc tant aux réformes et à l'administration foncière et agraires qu'aux situations d'urgences, aux investissements fonciers et transferts de titres fonciers.

Bien que plusieurs points cruciaux aux yeux de la société civile figurent dans les directives (notamment : l'importance de respecter et de protéger les droits humains dans le contexte des régimes fonciers ; l'accent placé sur les femmes, les agriculteurs, les communautés de pêcheurs, les pastoralistes et les peuples autochtones ; la non-discrimination ; l'équité et la justice ; la parité homme-femme ; l'approche holistique et durable de la gestion des ressources naturelles ; la consultation et la participation des populations<sup>15</sup>; ...), elle déplore néanmoins le fait que « les Directives ne remettent pas en cause l'affirmation fautive selon laquelle les grands investissements dans l'agriculture, la pêche et la sylviculture industrielle sont essentiels au développement »<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Déclaration conjointe des organisations de la société civile ayant pris part au processus d'élaboration de ces Directives [http://www.csm4cfs.org/files/2/final\\_political\\_statement\\_fr\\_2.dqc](http://www.csm4cfs.org/files/2/final_political_statement_fr_2.dqc)

<sup>16</sup> Ibidem.

L'élaboration de ces directives fait office de modèle, de par l'inclusion des divers acteurs concernés tout au long du processus :

a. Préparations : Septembre 2009 – Novembre 2010 : 15 consultations régionales furent menées à travers le monde<sup>17</sup>.

b. Rédaction - Finalisation :

- 15 avril 2011 : un brouillon 'zéro' est diffusé.
- 18 avril – 16 mai : le développement du 1<sup>er</sup> brouillon s'opère via un processus inclusif (consultation électronique, revue des directives par les Etats membres, le groupe d'experts de haut niveau ainsi que par le comité de consultation sur les Directives Volontaires).
- En juin, le 1<sup>er</sup> brouillon a été soumis au « Open-Ended Working Group », le groupe de travail interne sur les Directives Volontaires au CSA.
- Le premier round de négociation – qui en principe aurait dû accoucher d'une version finale des directives – s'est tenu du 12 au 15 juillet 2011
- En raison de l'incapacité des différents acteurs à s'accorder sur une version finale, une seconde session fut organisée entre le 10 et le 14 octobre 2011. L'idée était d'adopter ces directives lors de la séance plénière annuelle qui se tenait quelques jours plus tard. Pourtant, à l'issue des négociations, seuls 74% des directives font l'objet d'un consensus.
- Le troisième round sera le bon : entre le 5 et le 9 mars 2012, les directives sont enfin finalisées.

- Au vu du retard pris, de l'importance du sujet traité et de l'urgence de disposer d'outils adéquats, une session plénière extraordinaire est organisée le 11 mai 2012, date à laquelle les directives sont officiellement adoptées.

c. Après approbation : une alliance internationale se constitue visant à l'implémentation des directives (via : guides techniques, fonds de soutiens, ...). À l'heure actuelle « *des ateliers régionaux de sensibilisation sont en cours de préparation en Afrique et dans d'autres parties du monde. Ces réunions ont pour objectif de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés aux Directives, de permettre aux participants de s'en imprégner et de conduire une réflexion collective sur les meilleurs modes d'utilisation de ces documents par les participants* »<sup>18</sup>.

2) Le **Cadre Stratégique Global**<sup>19</sup> pour la sécurité alimentaire et la nutrition a été adopté durant la session plénière d'octobre 2012.

Ce cadre, non contraignant, a pour objectif d'améliorer la convergence et la synchronisation des actions liées à la sécurité alimentaire et à la nutrition<sup>20</sup>. Comme le souligne le Collectif Stratégies Alimentaires, « *la production d'un cadre stratégique global est [...] d'une importance capitale [...] vu le souhait que cet organisme puisse fixer les orientations pour le renouveau de la gouvernance mondiale*<sup>21</sup> » en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

Comme son introduction l'indique, « *le principal intérêt de ce document est d'offrir un cadre général*

<sup>18</sup> <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/fr/>

<sup>19</sup> Global Strategic Framework (GSF)

<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/ME498f.pdf>

<sup>20</sup> « Agreement on GSF purposes, basic principles, structure and process », CFS, Rome, 31 mars 2011

<http://cso4cfs.files.wordpress.com/2010/11/agreement-on-gsf-purpose-basic-principles-structure-and-process.pdf>

<sup>21</sup> Van Der Steen Daniel, "Résultats de la réunion plénière du nouveau Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale", Collectif Stratégies Alimentaires, 07 octobre 2010 (<http://www.csa-be.org/spip.php?article743&var>)

<sup>17</sup> Les résultats de ce premier 'round' de consultations sont disponibles en ligne à l'adresse suivante :

[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/nr/land\\_tenure/pdf/VG\\_outcome\\_document\\_French.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_outcome_document_French.pdf)

et un document de référence unique contenant des conseils pratiques pour les recommandations essentielles concernant les stratégies, les politiques et les interventions de sécurité alimentaire et de nutrition »<sup>22</sup>. Ce document est principalement construit sur les décisions prises au sein du CSA quant à diverses thématiques relatives à la sécurité alimentaire.

Ce document met en avant le droit à l'alimentation et le rôle central des petits producteurs, des artisans pêcheurs, des pastoralistes et des populations indigènes. Parmi les aspects positifs, soulignons également « la reconnaissance de l'agroécologie et de son potentiel pour améliorer la durabilité de l'agriculture et de générer des revenus, mais aussi garantir la résilience face aux changements climatiques »<sup>23</sup>; la reconnaissance de l'importance de salaires décents et d'opportunités de travail décent pour les travailleurs agricoles dans la lutte contre l'insécurité alimentaire; la reconnaissance de la discrimination juridique et culturelle des femmes comme cause structurelle de la faim et la désignation des femmes comme acteur majeurs de la production d'aliments; la reconnaissance de l'importance de la diversité de l'alimentation et des régimes alimentaires sains dans la lutte contre la malnutrition et pour la sécurité alimentaire; ...

3) En plus de ces deux outils, les **Principes (Volontaires) pour des Investissements Agricoles Responsables** (RAI) sont également discutés au sein du CSA.

Nés en février 2010, ils sont le fruit d'une collaboration entre la Banque Mondiale, la FAO, le FIDA (Fond International pour le Développement Agricole) et la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement). Ceux-ci ont publié un document de travail comprenant sept « *Principes pour des Investissements Agricoles*

*Responsables respectant les droits, les moyens de subsistances et les ressources* »<sup>24</sup>. « Le texte est en substance un code de (bonne) conduite pour les investisseurs, qui, [...] n'a pas force légale. Il a pour objectif d'inciter les Etats à réformer leur législation et les investisseurs à effectuer des investissements socialement responsables<sup>25</sup> ».

La publication de ces principes entraîna des réactions on ne peut plus contrastées : s'ils furent de manière générale bien accueillis par les entreprises et divers Etats, ils furent également largement rejetés par les Organisations Non Gouvernementales et la plupart des Organisations Paysannes composant la société civile. Dans une déclaration publique en avril 2010, La Via Campesina, FIAN International et d'autres organisations ont fortement manifesté leur refus des RAI qu'ils considèrent comme une mesure destinée à légitimer quelque chose d'inacceptable. Ces derniers jugent en effet les principes avancés non fiables et inadaptés à la résolution des réels défis posés par l'acquisition massive de terres. La prise de position d'Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, qui a publiquement critiqué ces principes – qu'il qualifie comme « *pétris de bonnes intentions* » mais « *totalemt inadéquats*<sup>26</sup> » – va également en ce sens<sup>27</sup>.

Ce document ne fait aucunement référence aux droits de l'Homme et ne prend pas en considération la dimension du genre, raisons pour lequel il fut notamment fortement critiqué. En outre, il fut critiqué pour son processus d'élaboration, jugé technocratique et non inclusif à l'égard des différents

<sup>24</sup> Disponibles en ligne :

[http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles\\_Extended.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTARD/214574-1111138388661/22453321/Principles_Extended.pdf)

<sup>25</sup> Carracillo Carmelina, Delvaux François, Monti Giacomo (2011), « *Accaparement des terres, à qui profite la folie des grandeurs ?* », in Document d'analyse E&F 2011 « *Sans terre, pas d'avenir – quels enjeux pour l'agriculture paysanne ?* ».

([http://www.entraide.be/IMG/pdf/light\\_entraide\\_52\\_pages.pdf](http://www.entraide.be/IMG/pdf/light_entraide_52_pages.pdf))

<sup>26</sup> <http://www.project-syndicate.org/commentary/deschutter1/french>

<sup>27</sup> Carracillo Carmelina, Delvaux François, Monti Giacomo (2011), Op Cit. ([http://www.entraide.be/IMG/pdf/light\\_entraide\\_52\\_pages.pdf](http://www.entraide.be/IMG/pdf/light_entraide_52_pages.pdf))

<sup>22</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/ME498f.pdf>

<sup>23</sup> [http://www.csm4cfs.org/news/evaluation\\_finale\\_du\\_cadre\\_strategique\\_mondial\\_gsf\\_du\\_point\\_de\\_vue\\_de\\_la\\_societe\\_civile-91/](http://www.csm4cfs.org/news/evaluation_finale_du_cadre_strategique_mondial_gsf_du_point_de_vue_de_la_societe_civile-91/)



acteurs concernés. En effet, rédigé dans l'antichambre de grandes institutions intergouvernementales, aucune forme de consultation ne fut mise en place.

Ces différents éléments font que ces principes n'ont aucune légitimité aux yeux de la société civile et de certains acteurs internationaux. L'« appel de Dakar contre les accaparements de terre<sup>28</sup> » produit par la société civile lors du forum social de 2011 invitait d'ailleurs le CSA à rejeter définitivement ceux-ci.

Bien que déjà appliqués dans une série de pays « tests », les organisations internationales ayant pris part à leur élaboration n'ont cessé de rappeler que ces principes n'avaient jamais été soumis à l'approbation des organes directeurs de leurs organisations.

Est-ce grâce à ces critiques que se fit sentir la nécessité d'ancrer ces principes dans une certaine légitimité ? Toujours est-il que lors de sa 36<sup>ème</sup> session, le CSA prit la décision de ne pas adopter les RAI, se contentant d'en prendre note, et de lancer un processus de prise en considération de ces principes dans une réflexion plus large sur les investissements agricoles, notamment via un système de consultations similaire à celui utilisé dans le processus d'élaboration des Directives.

Cette décision s'est suivie de négociations quant à la manière dont cette réflexion autour des investissements agricoles responsables aurait lieu. Cela a abouti à l'adoption, lors de la dernière session plénière du CSA (octobre 2012), d'une feuille de route<sup>29</sup> :

- *Novembre 2012 – Janvier 2013* : Préparation d'un avant-projet sur les principes pour des investissements agricoles responsables par le Secrétariat du CSA
- *Février 2013* : Examen de l'avant-projet par le Groupe de travail à composition non limitée et le Bureau du CSA

- *Février 2013 – Janvier 2014* : Consultations régionales avec de multiples parties prenantes, consultations électroniques et consultations au sein des réunions et tribunes régionales existantes
- *Février 2014* : Préparation du premier projet par le Secrétariat du CSA
- *Mars 2014* : Examen du premier projet par le Groupe de travail à composition non limitée et le Bureau du CSA
- *Juin/juillet 2014* : Réunion mondiale à Rome pour négocier la version définitive
- *Octobre 2014* : Approbation des principes pour des investissements agricoles responsables à la session plénière du CSA

Une des caractéristiques des principes en cours d'élaboration au sein du CSA est la volonté affichée d'aborder les investissements sous toutes leurs formes : « *les principes traiteront tous types d'investissements au sein des chaînes de valeur et des systèmes alimentaires agricoles dont ceux engagés par, pour et avec de petits exploitants et y compris les investissements faits dans les domaines de la recherche agricole, de la vulgarisation et du transfert de technologies. Ils comprendront les investissements tant à l'intérieur des pays qu'à l'étranger, aussi bien privés que publics et quelle que soit leur envergure* »<sup>30</sup>.

À l'heure actuelle, les deux processus existent donc de manière parallèle et, qui plus est, portent le même nom ! Une des craintes que l'on peut avoir par rapport à cette situation est que la publication de deux outils traitant de thèmes similaires entraîne la confusion d'Etats et d'investisseurs quant à l'outil auquel se référer.

Aux yeux de la société civile, il n'y a que les principes qui émaneront de larges consultations effectuées dans la plus grande transparence qui auront la légitimité nécessaire à leur reconnaissance.

<sup>28</sup> En ligne : <http://www.fian.org/news/press-releases/appel-de-dakar-contre-les-accaparements-de-terres-1/pdf>

<sup>29</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me550f.pdf>

<sup>30</sup> <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/me550f.pdf>