

À quelles conditions la mise en œuvre des ODD pourrait-elle contribuer à la sécurité alimentaire ?

Matthieu Brun, Sébastien Treyer (Iddri), Matthieu Boussichas (Ferdi)

L'année 2015 verra l'aboutissement d'un processus entamé dans la foulée de la conférence Rio+20 en 2012 : la définition d'Objectifs de développement durable (ODD). Ces derniers seront « orientés vers l'action, concrets, concis et faciles à comprendre, en nombre limité et susceptibles d'être appliqués universellement » selon la déclaration *L'avenir que nous voulons*. Le groupe de travail ouvert des Nations unies travaillant sur l'agenda du développement après 2015 a proposé en juillet 2014 que le deuxième ODD vise à « mettre fin à la faim, assurer la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition, ainsi que promouvoir une agriculture durable ». Face au bilan mitigé des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en matière de sécurité alimentaire, le défi de l'agenda du développement après 2015 est de taille. Il envisage de faire le lien entre les 4 dimensions de la sécurité alimentaire (accès, disponibilité, qualité, stabilité) et la durabilité, un concept non moins complexe. En quoi la mise en œuvre des ODD permettra-t-elle de faire mieux que les OMD, dans un contexte où le changement global rend l'atteinte des objectifs probablement plus complexe encore ? Cet article revient sur les leçons à tirer des OMD pour la sécurité alimentaire et identifie les conditions auxquelles la mise en œuvre des ODD pourrait changer la donne.

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

RECOMMANDATIONS

- La définition des Objectifs de développement durable (ODD) ne doit pas être déconnectée de la conception des conditions de leur mise en œuvre et de leur processus de redevabilité pour assurer une meilleure capacité à atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN).
- L'augmentation de la production agricole, replacée dans le cadre d'ensemble du système alimentaire et de la multi-dimensionnalité de la SAN, doit être considérée comme un moyen et non comme une fin.
- Éradiquer la faim et la malnutrition en 2030 nécessite la conception de politiques nationales cohérentes, notamment en matière de protection sociale, d'investissements pour les services essentiels, de garantie du droit à l'alimentation. Cette mise en cohérence des politiques devra affronter les résistances et les intérêts d'acteurs souvent puissants. Le défi est donc technique mais aussi politique et juridique.
- Alors que les OMD étaient largement une affaire de bailleurs, il est crucial que les ODD instaurent de manière plus claire une redevabilité des gouvernements et renforce un cadre multi-acteurs de redevabilité mutuelle ainsi que devant les sociétés civiles globale et nationales.
- La coopération internationale (globale ou régionale) a un rôle central à jouer pour permettre la structuration d'une discussion globale sur ces trajectoires de transformation du secteur agricole et agroalimentaire et leur impact sur la sécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire était, aux côtés de la réduction de la pauvreté, le premier des 8 OMD adoptés en septembre 2000. Si la lutte contre la pauvreté est décrite comme un succès relatif des OMD, le bilan de l'objectif « d'une réduction de moitié de l'insécurité alimentaire » apparaît bien moins satisfaisant, voire mauvais. Cela s'explique en partie par le fait que les OMD traitaient la question de l'insécurité alimentaire de manière partielle sans prendre en considération les multiples dimensions qui la caractérisent, à savoir l'accès, la disponibilité, la stabilité et la qualité de l'alimentation. *A posteriori*, on pourrait conclure de l'analyse des OMD qu'ils ont plus entrepris de s'attaquer aux symptômes de l'insécurité alimentaire par une méthode curative au lieu d'envisager dans le même temps de lutter contre ses causes. Que sait-on aujourd'hui de ce qu'il faudrait faire, et en quoi la mise en œuvre des ODD permettrait de progresser dans ce sens ?

DES POLITIQUES NATIONALES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE COHÉRENTES

L'agriculture est revenue au premier plan dans l'agenda de l'aide au développement, notamment à la faveur du rapport sur le développement de la Banque mondiale en 2008. S'il est important de ne pas diminuer les efforts entrepris pour développer l'agriculture – en particulier ceux qui ciblent l'agriculture familiale –, il faut néanmoins considérer l'agriculture non pas comme une fin (quantité produite), mais bien comme un moyen au service de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). Augmenter la production agricole doit être une composante d'un paquet plus large de stratégies qui visent à la fois à renforcer la résilience aux chocs des individus et à sortir les ménages des situations d'insécurité alimentaire chronique, incluant des interventions complémentaires traitant les autres piliers de la SAN. Le développement d'infrastructures, de services – notamment financiers – dans les espaces ruraux ainsi que la mise en place de transferts monétaires conditionnels et d'une protection sociale sont autant d'options crédibles pour réduire les vulnérabilités et permettre un partage des risques favorable à l'investissement.

C'est dans cette perspective que le choix des indicateurs sera également crucial pour mesurer, par exemple, des excédents ou des déficits en micronutriments tout au long de la vie des individus sans se borner au stade de la grossesse et aux deux premières années de l'enfant. Ces indicateurs et cibles adaptés permettraient donc de prendre en considération deux phénomènes qui coexistent parfois dans un même foyer, c'est-à-dire la malnutrition par excès et par carence. Cela est d'autant

plus essentiel pour des objectifs voulus comme universels, qui doivent s'appliquer tant au Nord qu'au Sud.

Si l'augmentation de la production agricole n'est qu'un moyen, les conditions sociales, environnementales et économiques de la transformation des systèmes alimentaires requièrent cependant une attention toute particulière, car elles sont déterminantes pour l'accès futur à l'alimentation, la résilience des ménages ruraux mais aussi urbains, ou la diversité des aliments, essentielle en termes nutritionnels. Il est donc crucial que la définition des politiques de SAN s'accompagne :

- d'une explicitation des trajectoires de transformation des structures agricoles (ou de changement dans les industries agroalimentaires) qu'elles sont censées déclencher ;
- et d'une évaluation de leur impact sur l'emploi, la distribution des revenus, l'accès aux ressources, l'environnement et la SAN.

Face aux controverses entre modèles quant au changement requis pour atteindre les ODD à l'horizon 2030 (agroécologie ou agriculture industrielle, agriculture familiale ou agriculture de firme, par exemple), une telle mise en lumière des transformations envisagées est essentielle pour assurer la cohérence des politiques et rendre crédible leur contribution à l'atteinte de l'objectif de sécurité alimentaire.

Une fabrique cohérente des politiques publiques au niveau national, qui permettrait d'augmenter les synergies et de réduire les contradictions, paraît nécessaire pour traiter la multi-dimensionnalité de la SAN. Il faut en effet s'assurer d'une bonne cohérence entre les politiques d'investissements et de sécurité alimentaire et intégrer plus finement dans les politiques sociales ou sanitaires la question de l'accès à la nutrition qui dépasse le simple accès à des commodités et concerne aussi la lutte contre la pauvreté.

Il apparaît donc nécessaire et utile d'approcher la SAN dans le cadre des ODD par le système alimentaire qui englobe toute activité relative à la production, la transformation et la consommation des aliments, susceptible d'affecter la nutrition et la santé humaine. Le système alimentaire tel qu'il fonctionne aujourd'hui, au Nord en encourageant les économies d'échelles et la standardisation ou au Sud en hybridant des modèles industriels et plus informels, peut faire l'objet de verrouillages technico-organisationnels, économiques ou sociaux qui empêchent d'atteindre la SAN dans toutes ses dimensions. L'approche par le système alimentaire permet également de couvrir des questions comme l'impact des interventions agricoles sur la santé ou encore l'influence des services de santé et de l'éducation sur la nutrition. En intégrant

différentes composantes économiques, sociales et culturelles, on pourrait déverrouiller les blocages dans des filières dont le développement n'est actuellement pas durable d'un point de vue social ou environnemental.

Les changements nécessaires pour assurer la SAN de manière durable peuvent donc être lourds : mettre en cohérence les politiques sectorielles ne revient alors pas seulement à une question de coordination, mais aussi à affronter les résistances et les intérêts d'acteurs souvent puissants. Le défi est donc non seulement technique mais aussi politique et juridique. Face à cette économie politique et aux rapports de force, il est donc d'autant plus crucial que des institutions garantissent le droit à l'alimentation. Le succès revendiqué par le programme brésilien *Fome Zero* est indissociable des institutions garantissant le droit à l'alimentation, comme le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Consea), dans lesquelles les acteurs les plus faibles peuvent tenir l'État comptable de l'atteinte de la sécurité alimentaire.

Comment des États ne disposant pas des mêmes ressources pourraient mener à bien des démarches similaires ? Les gouvernements disposent-ils toujours de l'espace politique dont ils ont besoin, dans le champ de la production nationale de normes, mais aussi dans celui des négociations internationales ? Alors que les OMD étaient largement une affaire de bailleurs, il est crucial que les ODD instaurent de manière plus claire une redevabilité des gouvernements, vis-à-vis de leurs citoyens mais aussi entre eux, pour que les politiques nationales nécessaires à la SAN puissent être mises en place.

COORDINATION INTERNATIONALE ET RÔLE DES ODD

Outre la mise en œuvre de politiques nationales cohérentes, la SAN repose aussi sur certaines formes indispensables de coopération internationale. Le bilan des OMD et surtout la crise des prix sur les marchés agricoles internationaux mettent en évidence des besoins de coordination, plus ou moins objets de controverses. Au titre des moins controversés, l'utilité des financements publics de l'aide publique au développement (APD) pour l'appui à l'élaboration des politiques nationales, ou pour catalyser et orienter les investissements privés dans le secteur agro-alimentaire ; mais aussi le besoin d'une coopération scientifique ou d'un appui financier public pour la mise en place de systèmes nationaux de recherche agricole et alimentaire permettant d'ancrer les systèmes d'innovations dans les spécificités des contextes écologiques et sociaux nationaux.

En matière de volatilité des prix, l'utilité d'un meilleur accès aux informations sur les stocks apparaît admise de manière consensuelle (c'est l'objet du système d'information sur les marchés agricoles [AMIS] décidé par le G8 en 2011), même s'il paraît politiquement encore délicat à mettre en œuvre. La conception et les conditions de fonctionnement d'un système de stocks ou de réserves régionales restent en revanche très controversées.

En matière commerciale, l'effet positif de marchés communs régionaux pour les producteurs agricoles et pour la SAN paraît bien établie, ce qui invite à s'intéresser non seulement aux politiques publiques nationales mais aussi aux politiques et stratégies régionales. À l'inverse, les conséquences de la libéralisation des échanges agricoles globaux sur les trajectoires de transformation des secteurs et sur la SAN, à court ou à plus long terme, font l'objet d'analyses et de pronostics très contrastés.

Dans ce paysage où différents régimes de gouvernance internationale peuvent avoir un impact très fort sur la SAN, que peuvent apporter les ODD ? En premier lieu, leur mise en œuvre devrait conduire à la mise en place d'un dialogue sur les politiques, entre pays et devant la société civile, instruit par une forme d'analyse des politiques nationales ou régionales (à l'échelle par exemple de l'Union africaine et du CAADP [*Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*]) et de leurs performances. Si ce dialogue s'appuie sur une mise en discussion critique des trajectoires de transformation envisagées, il pourrait constituer un véritable processus d'apprentissage pour la construction de politiques publiques cohérentes, spécifiques à leur contexte tout en étant confrontées à des enjeux communs.

En second lieu, s'il est peu probable ou peu souhaitable que les ODD se substituent à d'autres enceintes de négociation sur les régulations internationales, par exemple en matière commerciale, l'instance de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi des ODD peut constituer un des forums majeurs dans lesquels se discute la redevabilité de divers acteurs, qu'il s'agisse des gouvernements pour leurs politiques de SAN pour l'impact de leurs décisions et engagements intergouvernementaux, mais aussi de la redevabilité plus complexe d'arrangements institutionnels mêlant acteurs privés et publics ou de celle d'acteurs privés transnationaux.

QUELLES APPROCHES POUR QUELS MÉCANISMES DE REDEVABILITÉ ?

Aborder le sujet des mécanismes de redevabilité et de la gouvernance des ODD en matière de SAN nous conduit à poser 3 questions : qui est redevable de quoi ? Quelles approches privilégier pour

garantir à la fois la redevabilité et l'opérationnalité des objectifs ? Quelle coordination internationale ?

L'innovation majeure du cadre renouvelé des ODD est qu'il tend à développer des approches inclusives autant que des plateformes multi-acteurs, ce qui renforce sa légitimité. Les acteurs « classiques » dans les relations internationales, à savoir les États, sont les premiers concernés et visés par les mécanismes de redevabilité et de suivi de la mise en œuvre des ODD. Face au besoin d'universalité inspiré par le processus des ODD, rendre redevable seulement les pays en développement serait contre-productif. Les pays développés, de plus en plus exposés au problème de malnutrition, et donc d'insécurité alimentaire, devront eux aussi prendre leur responsabilité et témoigner d'engagements clairs en matière de transition dans les systèmes alimentaires et de promotion d'une agriculture durable. De plus, interroger l'acteur étatique indépendamment des réseaux ou communautés dans lesquels il est intégré n'est plus suffisant. Il faudrait par exemple que des initiatives prises en commun par plusieurs États, comme la Nouvelle alliance pour la SAN du G8, puissent être évaluées au regard des engagements pris par les États qui la composent, et clarifient quels sont les engagements pris par les acteurs privés en regard de quels avantages dont ils bénéficient.

Le rôle des investissements privés pour la réduction de la pauvreté et l'éradication de la faim est reconnu comme très important, et il donne lieu à des arrangements institutionnels innovants mêlant acteurs privés et publics, mais sans que les contreparties auxquelles s'engagent les acteurs privés face aux avantages qui peuvent leur être concédés par les États ne soient souvent suffisamment clairs. Que ce soit pour ces raisons ou à cause de l'impact des chaînes de valeur globales que les politiques nationales ne suffisent pas à réguler, il est important de clarifier la place des acteurs privés dans le cadre de redevabilité en matière de SAN. Les normes de transparence et de redevabilité appliquées aux entreprises comme aux États dans le cadre des Nations unies ou de la Banque mondiale démontrent qu'il est possible d'évaluer les initiatives prises par le secteur privé.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds sont aussi un acteur clé, à travers leurs interventions en matière agricole et sur l'ensemble des secteurs qui touchent le système alimentaire ; ces actions doivent être prises en compte par le cadre de redevabilité en matière de SAN.

Pour garantir la redevabilité et s'assurer que les ODD ont une prise réelle sur le terrain, l'approche basée sur les besoins privilégiant les solutions

techniques et économiques paraît imparfaite. L'approche par les droits, qui encourage chacun à assumer ses responsabilités et assoit le développement des personnes sur un arsenal juridique, constitue une composante essentielle de la mise en œuvre et de la redevabilité des ODD. L'application et le respect du droit à l'alimentation consacré internationalement donnent le droit aux citoyens de s'opposer à des décisions discriminantes et garantit que les différentes modalités d'accès à une alimentation saine soient protégées par des mécanismes politiques et juridiques. Elle s'inscrit ainsi dans une perspective nettement différente de celle qui avait présidé aux OMD, qui évitaient délibérément de clarifier les moyens d'atteindre la SAN, et ne se concentraient que sur le seul résultat : l'approche par les droits met en effet en lumière la chaîne de causalité qui conduit à des situations de malnutrition ou d'insécurité alimentaire. L'opérationnalisation de ces droits reste problématique, mais les exemples de mise en œuvre nationale confirment leur importance comme recours en situation d'asymétrie de ressources ou de pouvoir.

La mise en œuvre et le suivi des effets des ODD sur la SAN nécessitent donc une coordination internationale tant les enjeux et les moyens dépassent les frontières des États. Une approche intergouvernementale, mais aussi multi-acteurs et multisectorielle, nécessaire pour mettre fin à la faim dans le monde, oblige aussi à la création ou au renforcement de plateformes institutionnelles internationales innovantes. Pour ne pas ajouter à une gouvernance déjà fragmentée, jouer sur les complémentarités entre les institutions internationales déjà existantes apparaît fondamental pour suivre et évaluer la mise en œuvre des ODD de manière efficace. Le Forum politique de haut niveau qui devrait assurer le suivi des mécanismes politiques serait aussi aidé dans ces tâches de manière périodique par le Conseil des droits de l'Homme ou le Comité à la sécurité alimentaire mondiale (CSA) récemment réformé. Le CSA peut aller plus loin que le Forum de haut niveau quant à l'identification des moyens de lutte contre la faim, la comparaison des expériences et les échanges de bonnes pratiques, comme le rappelle l'article 115 de la déclaration « Le futur que nous voulons » à Rio+20. La dynamique de revue des ODD, si elle opère selon les conditions identifiées ci-dessus, pourrait renforcer encore le cadre de redevabilité et mettre en perspective les trajectoires de transformation des systèmes alimentaires dans une discussion plus transversale sur le changement des modèles de développement à l'échelle des sociétés. ■