

Évaluation d'impact et cadre de redevabilité pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale

Matthieu Brun, Sébastien Treyer (Iddri), Arlène Alpha, Nicolas Bricas (CIRAD), Christine Ton Nu (CIHEAM-IAMM)

La sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) ont fait leur retour dans l'agenda du développement lorsque les prix alimentaires ont atteint de nouveaux records sur les marchés internationaux en 2007-2008. C'est par le prisme de la volatilité des prix que l'alimentation est redevenue un objet politique pour les négociations internationales, certains pays et parties prenantes plaçant ainsi pour une gouvernance mondiale de la SAN. C'est dans ce contexte qu'a été réformé le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), créé dans le but d'examiner et de suivre les politiques relatives à la sécurité alimentaire. Cette réforme a débouché sur la mise en place de nouveaux dispositifs institutionnels : la participation d'un large éventail de parties prenantes et la création d'un mécanisme capable de fournir une expertise scientifique et professionnelle sur des questions controversées afin d'informer les décideurs – le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE).

Cet *Issue Brief* s'appuie sur les discussions de 30 experts réunis en juillet 2014 pour un atelier international sur la gouvernance mondiale de la SAN, organisé par l'Iddri, l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (CIHEAM-IAMM) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Il vise à tirer les enseignements de la réforme du CSA pour contribuer aux réflexions sur la gouvernance mondiale de la SAN et présente des éléments d'analyse pour le processus de suivi des impacts du CSA. Il revient également sur l'enjeu fondamental du cadre de redevabilité et la forme qu'il pourrait prendre au sein du CSA ainsi que dans d'autres enceintes.

MESSAGES CLÉS

- Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) réformé constitue un mécanisme de gouvernance mondiale intéressant pour la diversité des effets et des résultats qu'il produit. Ces résultats, bien qu'encore fragiles, pourraient être déterminants pour organiser une véritable gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN).
- L'évaluation du CSA, qui doit être lancée en 2015, est essentielle pour conforter le fonctionnement de cette plateforme internationale. Elle devra pour cela porter à la fois sur ses processus et sur ses effets. Elle nécessite d'engager rapidement des initiatives visant à suivre les impacts du CSA.
- L'appréciation des impacts du CSA, si on la replace dans une logique d'évaluation, doit prendre en compte les différentes théories du changement sous-jacentes à l'atteinte des objectifs que le CSA s'est fixés ainsi que les différentes trajectoires d'impact espérées, qui peuvent varier radicalement selon les parties prenantes. Des défis méthodologiques s'opposent à ces évaluations d'impacts, mais des pistes de solutions sont envisageables.
- L'approche par la théorie du changement conforte l'idée selon laquelle la mesure des impacts d'une plateforme telle que le CSA doit être focalisée sur les étapes intermédiaires, c'est-à-dire la manière dont elle contribue à la coordination nationale et à la conception de politiques nationales de SAN.
- Le cadre de redevabilité mutuelle entre des parties prenantes ayant des responsabilités distinctes devra impérativement être clarifié pour suivre les effets potentiels du CSA.

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 CSA, UNE RÉVOLUTION EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

La SAN est de plus en plus considérée comme un bien public mondial et non plus uniquement national ou local. De nombreuses parties prenantes estiment que l'objectif de sécurité alimentaire pour tous ne pourra être atteint sans une forme de coordination internationale traitant en particulier les enjeux de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique ainsi que la volatilité des prix des matières premières, pour lesquels les politiques d'un État peuvent avoir un impact sur d'autres pays. Mais la gouvernance de la SAN est loin de faire l'objet d'une action coordonnée : les différents registres d'action qu'elle recouvre sont très fragmentés¹.

La réforme du CSA (créé en 1974 sous l'égide de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]) constitue une nouvelle approche de la gouvernance, puisqu'il s'agit d'ouvrir les discussions intergouvernementales à un large ensemble de parties prenantes et d'élargir la problématique de la sécurité alimentaire au-delà du seul domaine de la production agricole, en adoptant une approche intersectorielle s'appuyant sur les travaux du HLPE. Les débats au CSA restent néanmoins focalisés sur les relations entre agriculture et sécurité alimentaire et non sur la sécurité alimentaire en tant que telle². Si de nombreux acteurs apprécient l'utilité d'une telle démarche, d'autres estiment que la SAN doit être prioritairement traitée à une autre échelle (surtout nationale, certains gouvernements tenant farouchement à leur souveraineté) ou dans d'autres enceintes. La communauté internationale a ainsi mis en place des dispositifs spécifiques pour remédier à la volatilité des prix, à l'instar du Système d'information sur les marchés (AMIS).

Parmi les résultats obtenus par le CSA réformé, les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* sont l'illustration d'une négociation politique constructive entre de multiples parties prenantes à l'échelle mondiale, inconcevable dans le cadre du CSA avant sa réforme. Néanmoins, ces directives ne sont pas contraignantes

et ne peuvent être mises en œuvre que si tous les acteurs concernés y consentent, au premier chef les États. Dans quelle mesure peut-on cependant considérer que le mécanisme de gouvernance du CSA invente de nouvelles formes de ce qui peut être considéré comme contraignant à l'échelle internationale, alors que certains régimes de gouvernance (comme celui de l'Organisation mondiale du commerce) disposent de mécanismes d'observance beaucoup plus stricts ? La réponse à cette question est importante, puisqu'il ne suffit pas de s'intéresser à la nature participative du processus de production de ces directives et qu'il importe de s'assurer qu'elles ont un impact sur les stratégies, publiques et privées, à différentes échelles. Par exemple, l'adoption des directives volontaires par les États et leur inscription dans une approche fondée sur les droits pourraient créer des obligations et mettre en place des dispositifs de redevabilité à différents niveaux. Mais de nombreux analystes restent sceptiques quant à l'impact concret de ces directives sur le terrain. Il est donc crucial pour l'avenir d'évaluer l'impact du CSA réformé et de clarifier les processus par lesquels les différents acteurs sont tenus comptables de leurs engagements (ce que nous appellerons ici « redevabilité »), ce qui pose un certain nombre de difficultés méthodologiques et politiques.

ÉVALUER L'IMPACT DU CSA RÉFORMÉ : QUEL SENS DONNER À CETTE DÉMARCHÉ ?

Qu'attendre du CSA réformé et quels critères appliquer pour juger des réussites et des échecs de cette plateforme ? L'évaluation du CSA doit se concentrer sur la coordination et la convergence des politiques à l'échelle mondiale ; il ne doit pas être évalué comme s'il était responsable de la gouvernance effective des systèmes alimentaires mondiaux ou de la réduction du nombre de personnes sous ou mal alimentées. Cette prudence est d'autant plus importante qu'il est sans doute trop tôt pour procéder à une véritable évaluation du CSA, la diversité de ses impacts étant pour l'instant difficile à documenter. Compte tenu de la longueur des processus institutionnels et juridiques, il faudrait disposer de plus de temps pour avoir une meilleure vision de la mise en œuvre de textes non contraignants. Une véritable évaluation du CSA sera indispensable, mais ne pourra être pertinente qu'à moyen terme. Ce délai va permettre de définir une méthodologie adaptée pour apprécier l'impact, sur le terrain, d'une plateforme mondiale de ce type.

La définition et le cadrage des impacts et des conséquences attendus du CSA est un enjeu

1. Voir Lerin, F., Louafi, S. (2014). "Addressing the fragmentation of discourses and governance for food and nutrition security", *IDDRI Working Papers* n°10/14, Paris, France ; Margulis, M. (2011). "The evolving global governance of food security", *Research Paper – Global Governance*, DFAIT Policy Staff, Canada.

2. Voir Alpha, A., Bricas, N. (2014). "Opening the CFS to an inter-sectorial approach to food security: a difficult process", *CIRAD Working Paper*, Montpellier, France.

fondamental. Chaque acteur participant au Comité a sa propre définition du bon fonctionnement du processus de gouvernance et des résultats qu'il en attend, et poursuit des objectifs qui peuvent être sensiblement différents : par exemple, et de manière non exclusive, faciliter l'élaboration de politiques nationales de SAN ; permettre de tenir les gouvernements comptables de leurs décisions vis-à-vis de la communauté internationale ; maintenir un équilibre dans la mobilisation des différents champs d'expertise pour la formulation de ces politiques. Il est donc utile, pour toute évaluation des impacts concrets du CSA, de tenir compte de la diversité des objectifs à travers une diversité de perspectives analytiques.

S'il est encore trop tôt pour procéder à une véritable évaluation, le suivi des résultats du CSA doit néanmoins être entamé aussi vite que possible : il est en effet indispensable pour élaborer le matériau empirique et les données nécessaires à l'évaluation et, à court terme, pour aider de nombreux membres, participants et observateurs au CSA à apprécier, décider et justifier leur implication dans cette enceinte.

Même si le suivi de ces résultats, sur le fond, est l'une des principales questions à l'ordre du jour, cela ne doit pas écarter la nécessité de documenter et de rendre compte des transformations dans les processus de gouvernance découlant de la réforme du CSA. En effet, par rapport à d'autres plateformes multilatérales et intergouvernementales de gouvernance des biens publics, l'expérience du CSA a instauré des modalités participatives particulièrement innovantes, avec un Mécanisme de la société civile (CSM)³, un Mécanisme du secteur privé (PSM) et une capacité de structuration des controverses pour aboutir à une négociation politique constructive, grâce au HLPE⁴. Les nouveaux principes de gouvernance fixés par la réforme du CSA doivent eux-mêmes être évalués et suivis. Ils démontrent la faisabilité d'innovations institutionnelles qui n'ont guère d'équivalent, à l'instar du CSM qui permet aux organisations de la société civile et aux mouvements sociaux de prendre part à une discussion intergouvernementale. L'organisation des différentes parties prenantes au CSA relevant d'un processus long et complexe, il sera pertinent de faire le bilan du fonctionnement de ces mécanismes organisationnels (CSM, PSM) et

d'évaluer les progrès qu'ils permettent sur le plan de la transparence et de la légitimité. L'équilibre entre le suivi des résultats/impacts et le suivi des processus a bien été mis en évidence dans le document de juin 2014 du Groupe de travail à composition non limitée sur le suivi des activités du CSA.

Enfin, il faut rappeler qu'un dispositif de suivi n'est jamais neutre : tout dépend des objectifs fixés, de la perspective analytique retenue, du type de trajectoires d'impact attendues – autant d'éléments qui peuvent varier d'une partie prenante à l'autre. En conséquence, il faut concevoir le cadre de suivi en le replaçant dans la perspective plus générale de l'évaluation, ce qui implique de recourir à des concepts tels que celui de la théorie du changement⁵.

RÉVÉLER LES DIFFÉRENTES THÉORIES DU CHANGEMENT

L'adoption d'une approche pluraliste identifiant les différentes « théories du changement » devrait permettre à la fois d'évaluer les résultats directs et les effets à plus long terme du CSA, et de recueillir les informations pertinentes sur la manière dont chaque intervention contribue à produire ces effets. L'approche par la théorie du changement implique une analyse critique aux étapes de conception, de mise en œuvre et d'évaluation d'initiatives et de programmes censés produire un changement dans leurs contextes spécifiques. Dans le cas du CSA, elle pourrait aider à identifier la variété des résultats attendus, les facteurs liés au contexte susceptibles d'influencer ces résultats et les trajectoires d'impacts à travers lesquelles ces différentes influences peuvent se conjuguer pour produire un résultat. Cela conforte l'idée selon laquelle la mesure des impacts d'une plateforme telle que le CSA doit être focalisée sur les étapes intermédiaires, c'est-à-dire la manière dont elle contribue à la coordination nationale et à la conception de politiques nationales de SAN, tout en insistant sur les besoins de ceux qui n'ont que peu ou pas d'accès aux leviers du pouvoir.

L'approche de la théorie du changement permet de faire dans le même temps une évaluation qui couvre explicitement et délibérément les processus et la mise en œuvre des activités. Cependant, la conception de ce type de cadre de suivi ou d'évaluation d'impact se heurte à un certain nombre de

3. Voir Barling, D., Duncan, J. (2012). "Renewal through Participation in Global Food Security Governance" *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Volume 19, issue 2.

4. Voir Eklin, K. et al. (2014). "The Committee on World Food Security reform: impacts on global governance of food security", *IDDRI Working Paper*, n°03/14, Paris, France.

5. Voir Connell, J., Kubisch, A. (1998). "Applying a theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: progress, prospects and problems", *Theory, Measurement, and Analysis*. Washington, DC

défis méthodologiques. Le premier consiste à articuler entre elles les échelles locales, nationales et mondiales. Les processus mis en œuvre par l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles au service du développement (IAASTD) sont riches d'enseignements, puisque ce travail a permis d'illustrer la diversité des trajectoires d'impact possibles et d'identifier les effets en cascade par le biais d'études de cas à différentes échelles. Le deuxième écueil est commun à toute forme d'évaluation : l'attribution des changements observés à des actions spécifiques. Mais une autre série de défis réside dans la capacité de combiner, dans un même cadre d'évaluation, une approche qualitative et une démarche quantitative afin d'obtenir des résultats bien documentés et exhaustifs. Enfin un défi central provient du fait qu'au sein du CSA, les parties prenantes peuvent avoir des visions différentes de la manière d'obtenir des résultats à long terme. De multiples théories du changement peuvent de fait coexister et doivent donc être articulées aux fins de produire une évaluation.

DES SOLUTIONS INNOVANTES DE SUIVI DES PLATEFORMES PLURALISTES

La réforme du CSA engagée en 2009 et ses conséquences sur le plan des dispositifs institutionnels de gouvernance mondiale de la SAN constituent l'un des principaux exemples de l'évolution de la manière dont les biens publics mondiaux peuvent être gouvernés. La tendance actuelle semble s'éloigner d'une gouvernance uniquement intergouvernementale pour explorer des dispositifs multi-acteurs, comme le mouvement pour améliorer la nutrition (*Scaling-up Nutrition*). L'apparition de ces plateformes multi-acteurs impose d'inventer des formes nouvelles de redevabilité mutuelle entre les différents acteurs associés.

Pour le CSA, la redevabilité des États membres est un élément essentiel : les gouvernements, dont le devoir premier est de protéger les droits et les intérêts de leurs citoyens, sont les seuls ayant un pouvoir de décision et pouvant être tenus par les instruments juridiques internationaux. La redevabilité des États, sur le plan des politiques intérieures mais aussi de la coopération internationale, est donc cruciale pour la gouvernance mondiale de la SAN. Mais cela ne signifie pas que les États sont les seuls à avoir un impact sur la sécurité alimentaire au plan mondial et national. Les acteurs non étatiques et, en particulier les acteurs transnationaux, ont une responsabilité dans la mesure où leurs actions ont un impact sur les droits humains (et en particulier sur le droit à l'alimentation). La redevabilité du secteur privé, de la société civile,

des organisations philanthropiques privées mais aussi des organisations et des initiatives internationales⁶ paraît donc capitale. Mais comment la rendre effective ? Et, avant tout, qu'est-ce qui constitue une obligation pour les différentes parties prenantes ? Il semble judicieux d'aborder cette question en appliquant le double filtre de la redevabilité mutuelle (différents types d'acteurs étant redevables les uns vis-à-vis des autres) et de la responsabilité différenciée (qui renvoie aux distinctions conceptuelles entre redevabilité des gouvernements, responsabilité du secteur privé et légitimité de la société civile). Le cadre de redevabilité doit également être différencié en fonction des étapes du processus du CSA dans lesquelles chacun s'engage spécifiquement : formulation des directives, négociations, mise en œuvre et évaluation. La redevabilité des États comme celle des acteurs non étatiques est la clé qui permet de garantir que les produits du CSA se traduisent bien en impacts et en résultats. Il s'agit d'une question sensible politiquement et différentes méthodes comme les examens par les pairs pratiqués à l'OCDE ou les études de cas peuvent servir de référence. Des principes généraux, tels que la transparence et la légitimité, sont aussi indispensables pour instaurer un tel cadre de redevabilité.

PISTES DE RECHERCHE

Des analyses et des recherches sont nécessaires pour concevoir une forme d'évaluation appropriée afin d'appuyer le développement du CSA, ce qui produirait également des enseignements utiles pour d'autres plateformes de gouvernance. Les questions se répartissent en deux grands ensembles. Le premier a trait au cadre d'évaluation et de suivi, qui doit reposer sur une approche pluraliste intégrant les différentes théories du changement de toutes les parties prenantes, alors que le second tient plutôt aux cadres de redevabilité pour les dispositifs multi-acteurs. Derrière ces deux grands ensembles se cachent une série de sous-questions : quel(s) cadre(s) conceptuel(s) utiliser pour évaluer l'impact du CSA à différentes échelles ? Dans quelle mesure les directives et les principes du CSA sont-ils contraignants pour ses parties prenantes ? Celles-ci acceptent-elles d'être tenues comptables de leur mise en œuvre ? Il demeure enfin une dernière question qui concerne la capacité d'autres mécanismes de gouvernance qui ont un impact sur la SAN de s'aligner sur ce cadre de redevabilité et ces principes exigeants de gouvernance. ■

6. Par exemple, la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition ou l'Alliance pour une révolution verte en Afrique.