



La faim, la sécurité alimentaire et la nutrition dans le programme de développement pour l'après 2015

Document de réflexion préparé à l'intention de la consultation informelle avec les parties prenantes membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) prévue le 11 février 2013.

Table des matières

Synthèse des principales recommandations.....	2
Vers un programme de développement pour l'après 2015.....	4
Structures et processus.....	4
Consultations thématiques des Nations Unies.....	4
Enseignements tirés du processus OMD en cours.....	6
Tendance et enjeux.....	7
Processus en cours, politiques et stratégies.....	9
Éléments constitutifs du programme de développement pour l'après 2015.....	10
Portée du programme de développement pour l'après 2015.....	11
Pleins feux sur la nutrition.....	11
Pour une approche globale de la sécurité alimentaire.....	12
Amélioration de la gouvernance et droits de la personne.....	13
Éléments préliminaires de suivi.....	14
Objectifs et indicateurs.....	15

*Première version révisée
25/01/2013*

Synthèse des principales recommandations

1. Caractéristiques du cadre de développement pour l'après 2015

- **Veiller à ce que le nouveau cadre de développement soit concis et facile à comprendre.** Le cadre de développement pour l'après 2015 doit être simple, transparent, mesurable et facile à comprendre. Un large consensus se dégage en faveur de la sélection d'un petit nombre de buts, objectifs et indicateurs concrets, quantitatifs et limités dans le temps, à l'exemple de ceux du défi «Faim zéro» lancé à l'initiative du Secrétaire général des Nations Unies.
- **Établir un cadre de portée générale, et définir des actions concrètes pour chacun des buts visés.** Bien qu'inspiré du cadre OMD existant, le cadre de développement pour l'après 2015 doit s'appliquer à tous, tout en permettant à différents pays (ou groupes de pays) de se fixer leurs propres objectifs, en fonction de la situation qui leur est propre. Les objectifs de développement doivent être assortis de stratégies de mise en œuvre tenant compte des causes profondes complexes de la sécurité alimentaire et de la malnutrition.
- **Privilégier une approche globale de l'élimination de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition.** L'action constructive menée dans le domaine de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition influe directement sur des enjeux tels que la pauvreté, la santé, l'eau et l'assainissement, la santé maternelle et infantile, la viabilité environnementale, le changement climatique, la capacité d'adaptation et l'équité. Les objectifs retenus au titre du nouveau cadre de développement devront donc rendre compte du caractère interdépendant et pluridisciplinaire des dimensions sous-jacentes du développement, et des solutions à trouver pour garantir la sécurité alimentaire et le bon état nutritionnel de tous.

2. Les piliers du nouveau cadre de développement

- **Renforcer l'engagement politique et la bonne gouvernance,** tous niveaux confondus. Cette condition essentielle à la réduction de l'insécurité alimentaire, de la faim et de la malnutrition suppose une plus forte adhésion des pays, l'adoption d'approches résolument axées sur les droits et la mise en place de cadres de responsabilisation renforcés et limités dans le temps.
- **Mettre l'accent sur l'importance de la nutrition.** Les objectifs et les interventions à définir pour faire face aux problèmes nutritionnels doivent être renforcés, et l'accent doit être mis sur l'importance d'un régime alimentaire équilibré, complémentaire des apports énergétiques alimentaires (qui sont un des axes d'action recommandés dans le cadre de l'actuel OMD visant la réduction de la faim), en particulier chez les femmes en âge de procréer, les nourrissons et les jeunes enfants. Le double défi que représente la lutte contre la sous-alimentation et le surpoids/l'obésité doit se voir apporter une réponse. Les principales interventions préconisées dans ce domaine visent à corriger des problèmes tels que le caractère non durable des systèmes alimentaires, le manque d'accès à de l'eau potable salubre et le manque d'hygiène et d'assainissement, et ont aussi pour objet d'aider les femmes à allaiter leurs enfants pendant les six premiers mois de la vie, quel que soit le contexte considéré.
- **Accroître durablement la production vivrière.** L'augmentation rapide de la population mondiale et des revenus entraîne une augmentation de la demande de produits alimentaires. La croissance et la diversification durables de la production alimentaire constituent donc une nécessité face à l'urbanisation rapide, au changement climatique, à l'appauvrissement des ressources naturelles et à la concurrence accrue qui s'exerce sur ces ressources, et exigent de porter une attention particulière à la productivité des petites exploitations agricoles.
- **Créer des systèmes alimentaires durables.** La production vivrière doit être compatible avec la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes. Le gaspillage alimentaire et les pertes dues notamment à la détérioration des produits représentent un tiers de la nourriture

produite dans le monde. En tirant le meilleur parti de ce que nous récoltons et produisons déjà, et des ressources à notre disposition – en particulier la biodiversité locale – et en utilisant de manière plus rationnelle des intrants tels que l'eau, nous pourrions beaucoup plus facilement nourrir et employer une population en augmentation constante et réduire au minimum l'impact de la production vivrière sur les écosystèmes.

- **Investir dans la protection des plus vulnérables.** Pour venir en aide aux populations les plus vulnérables, il faut impérativement investir dans la protection sociale, notamment par le biais de transferts ciblés, en s'employant à promouvoir le développement humain et en jetant les bases d'une croissance durable.

Vers un programme de développement pour l'après 2015

Structures et processus

En 2000, la communauté internationale a défini une vision commune du développement au travers de la Déclaration du Millénaire, adoptée en 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) élaborés par la suite ont fixé les grandes étapes des actions de développement à engager à l'échelle mondiale et nationale. Alors que l'échéance 2005 fixée pour la réalisation des OMD approche à grands pas, l'étape suivante, à savoir le «programme de développement pour l'après 2015» dont il est question au présent document, suscite une attention grandissante.

Le Secrétaire général, conformément à la demande exprimée par les États membres au sein de l'Assemblée générale, a établi des structures et des processus visant à faciliter la formulation de recommandations relatives au programme de développement pour l'après 2015. En font notamment partie l'Équipe spéciale sur le programme de développement des Nations Unies pour l'après 2015 et le Groupe de haut niveau de personnalités éminentes coprésidé par M. Susilo Bambang Yudhoyono, Président de l'Indonésie, Mme Ellen Johnson Sirleaf, Présidente du Libéria et M. David Cameron, Premier ministre du Royaume-Uni.

L'Équipe spéciale a pour tâche de coordonner la préparation du programme de développement pour l'après 2015 à l'échelle du système des Nations Unies et d'établir la feuille de route relative à l'élaboration, en étroite consultation avec les pays membres, du programme de développement que les Nations Unies mettront en œuvre au-delà de 2015¹. Le Groupe de haut niveau, qui réunit des représentants des pays membres, de la société civile et du secteur privé, a été prié pour sa part de formuler des conseils et des recommandations et de soumettre au Secrétaire général en mai 2013 un rapport qui viendra éclairer l'élaboration du rapport que le Secrétaire général devra lui-même soumettre à l'Assemblée générale à sa soixante-huitième session, prévue en septembre 2013.

Consultations thématiques des Nations Unies

En prévision de la préparation du programme de développement pour l'après 2015, plusieurs consultations nationales, régionales et mondiales ont été organisées, parmi lesquelles 11 processus de dialogue thématique de portée mondiale. Ces consultations sont l'occasion pour un large éventail de parties prenantes (gouvernementales et non gouvernementales) d'exprimer des avis d'experts et de soumettre des propositions, des analyses et des recommandations en vue de la préparation du Programme de développement pour l'après 2015. Les conclusions de ces consultations thématiques éclaireront les discussions qui précéderont la session de l'Assemblée générale de septembre 2013 consacrée au programme de développement pour l'après 2015.

La FAO et le PAM, en étroite collaboration avec le FIDA, Bioversity International et le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la sécurité alimentaire et la nutrition, animent conjointement la consultation thématique sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition². Cet exercice, à l'instar des autres consultations thématiques, a pour objet de définir les éléments constitutifs du programme de développement pour l'après 2015 à partir des enseignements tirés de la conception et de la mise en œuvre des objectifs de développement pertinents (et notamment des OMD); des tendances et enjeux émergents; des conclusions des autres exercices en cours; des politiques et stratégies convenues à l'échelle mondiale; et des approches préliminaires retenues en vue du suivi de la mise en œuvre du programme.

¹ Le rapport de l'Équipe spéciale, intitulé «*Réaliser l'avenir que nous voulons pour tous*», tient lieu de référence principale pour l'ensemble du processus.

² Les autres consultations thématiques portent sur les inégalités, la santé, l'éducation, la croissance et l'emploi, la viabilité environnementale, la gouvernance, les conflits et la vulnérabilité, la dynamique des populations, l'énergie et l'eau et l'assainissement. Pour de plus amples informations, voir www.worldwewant2015.org.

La consultation thématique mondiale sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition se déroulera en trois étapes:

1. une consultation mondiale en ligne, animée conjointement par la FAO et le PAM et hébergée par le Forum global sur la sécurité alimentaire et la nutrition³;
2. une consultation informelle qui sera organisée le 11 février 2013 à l'initiative de la FAO et du PAM et réunira les parties prenantes membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA);
3. une consultation de haut niveau, accueillie par l'Espagne et la Colombie, prévue à Madrid au début du mois d'avril 2013.

Le présent document de réflexion a pour objet de faciliter la deuxième étape, à savoir la consultation informelle organisée par la FAO et le PAM à l'intention des parties prenantes membres du CSA. Cette deuxième consultation permettra de mieux cerner les questions émergentes et de préparer, à partir des avis exprimés par un large éventail de parties prenantes, des recommandations préliminaires sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition, à l'appui du nouveau cadre de développement pour l'après 2015.

Le document établit la synthèse des contributions de diverses sources. Il s'appuie sur plusieurs déclarations mondiales contenant des recommandations sur l'élimination de la faim et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, parmi lesquelles la Déclaration commune de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale, la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, le Cadre global d'action (CGA) élaboré en 2010 par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition approuvé par le CSA en 2012, et diverses déclarations adoptées dans le contexte de la Conférence de Rio sur le développement durable (Rio+20), parmi lesquelles le défi «Faim zéro» du Secrétaire général des Nations Unies. Le document reprend également les conclusions de la consultation en ligne FAO-PAM⁴, qui a permis de recueillir des avis et des données factuelles supplémentaires auprès d'instituts de recherche, d'établissements universitaires et de groupes de réflexion, ainsi que les informations figurant dans les rapports de situation établis par des organisations de la société civile, des organismes professionnels, des institutions des Nations Unies et le secteur privé, dont certains traitent spécifiquement du programme de développement pour l'après 2015. Tous ces documents permettent de mieux cerner les préoccupations et le point de vue des différents acteurs consultés et jettent un éclairage très utile sur la conception du futur programme de développement.

La structure du présent document est conforme aux orientations définies par le Groupe des Nations Unies pour le développement à l'intention des différentes consultations thématiques mondiales et s'articule comme suit:

- synthèse des enseignements tirés de la conception et la mise en œuvre des OMD;
- définition des tendances, enjeux et scénarios à prendre en considération dans la perspective du cadre de développement pour l'après 2015;
- examen des conclusions d'autres exercices en cours ou récemment achevés, et notamment des enseignements relatifs aux politiques, stratégies et objectifs sectoriels;
- définition des composantes potentielles du programme de développement pour l'après 2015;
- examen des éléments préliminaires du suivi et de la mise en œuvre du programme.

³ La consultation thématique en ligne FAO/PAM s'est déroulée du 19 novembre 2012 au 18 janvier 2013. Elle a donné lieu à plus de 270 contributions émanant de répondants très divers, parmi lesquels des administrations nationales, des ONG, des organisations de la société civile, des établissements universitaires, des organismes professionnels et des groupes d'intérêt, des acteurs du secteur privé et des personnes privées. La répartition géographique des participants était très équilibrée: la plupart des pays développés et en développement du nord et du sud étaient représentés.

⁴ Le compte rendu intégral des débats de la consultation en ligne (plus de 400 pages) est disponible à l'adresse www.fao.org/fsnforum/post2015/

La présente note de réflexion met en lumière certains aspects fondamentaux des multiples questions relatives à la faim, à la sécurité alimentaire et à la nutrition sur lesquelles il convient d'appeler l'attention du public et des institutions responsables. Des avis consensuels se dégagent déjà du processus consultatif en cours, mais d'autres questions doivent encore faire l'objet d'un débat approfondi. Le résumé succinct présenté ici a pour objet de faciliter les discussions informelles des parties prenantes membres du CSA.

Enseignements tirés du processus OMD en cours⁵

Avant d'examiner la forme que pourrait prendre le cadre de développement pour l'après 2015, il peut être utile de dresser un premier bilan des OMD et du rôle qu'ils ont joué. Les recherches menées à ce jour et la consultation en ligne sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition confirment un certain nombre de conclusions tirées du débat général sur les OMD, et permettent de dégager plusieurs enseignements de dimension sectorielle.

Ainsi, il y a convergence de vues quant à l'intérêt et à l'importance des OMD en général. Les OMD ont eu un fort effet catalyseur, en encourageant les États et la communauté du développement à concentrer leur aide sur le renforcement du développement humain et la réduction de la pauvreté, et pas seulement sur la croissance économique, et à porter à la faim et à la malnutrition l'attention accrue qui s'imposait.

Les OMD ont par ailleurs concouru à sensibiliser les responsables politiques, le public, les médias et le monde de l'entreprise aux enjeux du développement, et à mobiliser les acteurs concernés partout dans le monde en faveur du développement humain et de la lutte contre la pauvreté. Ils ont enrichi le débat international sur le développement, en ont défini le cadre, et ont favorisé l'émergence d'une vision commune. Il a été démontré que les OMD avaient également contribué à convaincre les pays économiquement avancés de porter une plus grande attention aux besoins des nations pauvres. De l'avis général, il en a résulté une augmentation des engagements financiers en faveur du développement, et une concentration des flux de ressources vers les pays les plus démunis. De plus, l'accent a été mis sur l'élimination de la pauvreté extrême et de la faim, qui constitue désormais l'objectif premier des politiques de développement.

Le principal intérêt des OMD tient visiblement au programme d'action concis et clair, à la structure simplifiée et au cadre du suivi des progrès et des résultats sur lesquels ils reposent. Les OMD vont bien au-delà d'une simple déclaration d'intention fixant des objectifs d'ordre général, et définissent des cibles quantitatives précises et limitées dans le temps, permettant ainsi de mesurer les avancées réalisées et de recenser les carences à combler. Les différents acteurs consultés sont globalement très favorables à une approche qui consisterait à intégrer à toute nouvelle série d'objectifs de développement les atouts qui ont fait la force des OMD. *Le nouveau cadre de développement devra donc être simple, transparent, mesurable et facile à comprendre.*

Pour autant, les carences et les défauts conceptuels apparents des OMD suscitent depuis déjà longtemps un certain nombre de critiques qui viennent tempérer les appréciations très positives liées à leurs qualités reconnues. Les observations récurrentes formulées à ce sujet dans les études et les rapports de situation examinés ou dans le cadre la consultation en ligne portent sur les aspects suivants:

1) La compartimentalisation des OMD axés respectivement sur la pauvreté, la faim, la nutrition, la santé, l'eau et l'éducation – qui est le reflet de la répartition des tâches entre les différentes institutions de Nation Unies – a conduit à une fragmentation de la mise en œuvre des objectifs, et a

⁵ On notera que ces enseignements valent dans une large mesure pour l'ensemble du cadre et du processus OMD, pas uniquement pour les OMD se rapportant à la faim, à la sécurité alimentaire et à la nutrition.

fait obstacle à l'adoption des démarches multisectorielles et coordonnées qui auraient permis d'obtenir des améliorations plus durables en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. L'adoption d'un cadre intégré de haut niveau définissant les rôles des différents secteurs serait de nature à faciliter la mise en œuvre d'activités multisectorielles coordonnées, qui sont toutes aussi nécessaires les unes que les autres, mais qui ne peuvent suffire, à titre individuel, à concrétiser les objectifs de sécurité alimentaire et de nutrition.

2) Les OMD définissent les résultats visés, mais pas les moyens d'y parvenir. Il aurait été préférable que le programme de développement soit assorti dès les tout premiers stades de stratégies d'exécution. Dans leur conception actuelle, les OMD s'attaquent aux symptômes de la pauvreté et du sous-développement, sans vraiment s'intéresser à leurs causes profondes, au risque de privilégier l'approche visant à corriger les symptômes par le biais de l'aide, au détriment de solutions de développement plus durables.

3) Le processus des OMD aurait pu donner de meilleurs résultats s'il s'était accompagné d'une plus large adhésion et d'une responsabilisation accrue des pays, et s'il avait contribué à inscrire les buts et objectifs visés dans le cadre d'une approche fondée sur les droits. La société civile, en particulier, a plaidé avec vigueur en faveur de l'adoption d'une approche des futurs objectifs de développement fondée sur les droits, *qui verrait les États adopter un cadre législatif compatible avec la concrétisation des droits économiques et sociaux, et notamment du droit à l'alimentation.*

4) Le nouveau cadre de développement ne doit pas se limiter aux seuls pays en développement. *Un consensus se dégage quant à la nécessité d'adopter un plan mondial de développement applicable à tous, mais permettant néanmoins aux pays (ou groupes de pays) d'adapter leurs stratégies en fonction de la situation qui leur est propre.* Il ne pourra pas y avoir de réelles avancées face à des enjeux mondiaux tels que le développement durable et le changement climatique en l'absence d'une approche mondiale du développement.

5) Il a été reproché aux OMD, notamment dans le cadre de la consultation en ligne, de se concentrer exclusivement sur les résultats *sans tenir compte des facteurs sociaux sous-jacents. La parité entre les sexes*, notamment l'autonomisation des femmes et la mise en œuvre d'activités leur étant spécifiquement destinées, en particulier dans le domaine agricole et au titre des initiatives de développement économique connexes, sont jugées indispensables à l'accélération des progrès vers la réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Les *groupes de population marginalisés* doivent faire l'objet d'une attention particulière. L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones a examiné les rapports nationaux sur les OMD de 25 pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Pacifique afin de déterminer dans quelle mesure les questions autochtones y sont intégrées. Il est apparu qu'à de rares exceptions près, les peuples autochtones n'avaient pas été associés à/spécifiquement pris en compte dans la conception, l'amélioration et le suivi des politiques axées sur la réalisation des OMD⁶.

Tendance et enjeux

Le nouveau cadre de développement pour l'après 2015 doit tenir compte des changements intervenus depuis 2000, date de l'adoption des OMD. Il doit prendre acte des grandes tendances observées en la matière et y apporter une réponse adaptée. Les conclusions de la consultation en ligne et la littérature spécialisée indiquent à cet égard que le contexte dans lequel s'inscrira le nouveau cadre de développement doit être défini au regard des grandes tendances et principaux enjeux suivants:

⁶ <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/CrossThematicIssues/MDGs.aspx>.

La faim et la malnutrition sont toujours des défis majeurs. Le taux très élevé de prévalence de la malnutrition et de la faim dans le monde demeure inacceptable. Selon les estimations de la FAO, près de 870 millions de personnes étaient toujours sous-alimentées en 2010-12 (soit 12,5 pour cent de la population mondiale, ou une personne sur huit); en 1990-1992, on en dénombrait un milliard. Dans les pays en développement, un enfant de moins de cinq ans sur trois (171 millions d'enfants) présente un retard de croissance en raison d'une sous-alimentation chronique. La malnutrition par carence en micronutriments («faim cachée»), qui touche 2 milliards de personnes environ (soit plus de 30 % de la population mondiale), a de lourdes conséquences en matière de santé publique.

Malgré les améliorations constatées dans plusieurs pays, les progrès réalisés dans la réduction de la faim et de la malnutrition marquent fortement le pas depuis 2007-08. Pour autant, l'OMD 1, qui vise à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes souffrant de la faim, peut encore être atteint, sous réserve d'une volonté politique suffisante.

Dans le même temps, les taux d'incidence de l'obésité ont doublé ces 30 dernières années. Aujourd'hui, 43 millions d'enfants de moins de cinq ans sont en surpoids, 500 millions d'adultes souffrent d'obésité, et le phénomène est en nette progression dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Les conséquences de cette situation vont du risque accru de décès prématuré à de graves pathologies chroniques, notamment une augmentation de la prévalence des maladies non transmissibles. Le «double fardeau» que représentent la sous-alimentation des uns et la suralimentation des autres est révélateur des défis majeurs à relever pour atteindre les objectifs de sécurité alimentaire nutritionnelle.

L'accroissement rapide de la population mondiale, dont les revenus augmentent par ailleurs, entraîne une hausse de la demande de nourriture. La population mondiale devrait passer de 7 milliards d'habitants aujourd'hui à 9 milliards à l'horizon 2050, et cet accroissement démographique se concentrera pour l'essentiel dans les pays moins développés. L'amélioration des revenus, la mondialisation et l'urbanisation sont à l'origine d'une évolution des régimes alimentaires qui se traduit notamment par une demande accrue de produits animaux, dont la production nécessite des ressources considérables. Selon les estimations de la FAO, la production alimentaire mondiale devra augmenter de 60 % à l'horizon 2050 pour être à même de répondre à la demande de nourriture et de biocarburants.

Les systèmes agricoles et alimentaires subissent de profondes mutations, du fait notamment de la réorganisation des marchés agricoles et alimentaires et de l'intégration croissante des chaînes d'approvisionnement, qui ouvre aux producteurs de nouveaux débouchés. De vastes travaux de recherche et développement sur la croissance de la productivité agricole ont été entrepris, tandis que la question de la capacité d'adaptation des systèmes de production suscite une attention accrue. Dans les pays en développement, les investissements dans le secteur agricole augmentent, et des modèles innovants d'entreprise et de partenariat public-privé font leur apparition, ce qui n'est pas sans incidence sur la disponibilité et l'accessibilité des produits alimentaires, pour les producteurs comme pour les consommateurs. La conversion de vastes surfaces agricoles de la production alimentaire à la production de biocarburants se poursuit, tandis que les cultures de rente gagnent du terrain, sous l'effet de l'évolution des structures du marché. Tous ces changements exigent de trouver un juste équilibre entre cultures vivrières et cultures de rente, y compris à l'échelle locale, afin de ne pas compromettre la sécurité alimentaire future.

Dans le même temps, *de nombreuses menaces pèsent sur la stabilité et la viabilité* du système alimentaire mondial et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, du fait des pressions qui s'exercent sur les ressources naturelles. Les écosystèmes et la diversité biologique de la planète subissent des pressions considérables liées à la surexploitation des ressources et à la dégradation de l'environnement. L'appauvrissement des sols et des autres ressources naturelles productives ne cesse de s'accroître. Ces quarante dernières années, près de 30 % des terres agricoles de la planète (soit 1,5 milliard d'hectares) sont devenues improductives. Le niveau des nappes phréatiques

diminuent du fait de la surexploitation dont elles font l'objet. En l'absence de mesures rationnelles de gestion des ressources naturelles, il est à craindre qu'une bonne partie des progrès réalisés à ce jour ne soient définitivement compromis, ce qui équivaldrait à appauvrir les générations futures.

Les *impacts du changement climatique* se font sentir partout dans le monde. Selon le bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, près de 70 % des catastrophes naturelles sont désormais attribuables aux effets du climat, contre 50 % seulement il y a 20 ans. La mauvaise gestion des ressources ne fait qu'aggraver les conséquences de ces catastrophes. Ces perturbations imprévisibles du climat engendrent de plus en plus souvent des fluctuations majeures des volumes de production d'une année sur l'autre, contribuant ainsi à l'augmentation et à la volatilité des prix des produits alimentaires. Les phénomènes météorologiques extrêmes provoquent généralement de graves crises alimentaires. Les conséquences du changement climatique vont vraisemblablement s'intensifier ces prochaines années, et la hausse des températures devrait conduire à un recul de la productivité agricole dans de nombreuses régions du monde en développement.

D'autres facteurs de risque se font jour. *La crise financière et économique de 2008-09* était liée à l'aggravation de l'insécurité alimentaire et à la progression de la faim et de la malnutrition. *L'urbanisation rapide* (due en grande partie à l'exode rural, lui-même provoqué le plus souvent par la diminution des débouchés économiques dans les secteurs d'activité traditionnels en milieu rural) est à l'origine de l'apparition d'une nouvelle catégorie d'acheteurs pauvres de produits alimentaires fortement vulnérables à la hausse des prix et à d'autres facteurs de risque. Face à l'évolution très rapide de la situation, le nouveau programme de développement pour l'après 2015 doit s'écarter de la politique suivie jusqu'à présent et privilégier une approche novatrice, comme le souhaitent les parties prenantes partout dans le monde.

Processus en cours, politiques et stratégies

Au niveau mondial, plusieurs initiatives politiques ont été récemment engagées en faveur de l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elles ont pour objet de renforcer la cohérence politique et stratégique, l'alignement, la coordination et la coopération entre les secteurs de l'alimentation et l'agriculture, et de la santé, entre autres. Le CSA et le Comité permanent de la nutrition du Système des Nations Unies sont perçus comme des instances internationales de premier plan au sein desquelles les mesures stratégiques sur la sécurité alimentaire et la nutrition peuvent être débattues, et les déclarations qui en émanent sont jugées représentatives des intérêts d'un large éventail de parties prenantes. Le défi «Faim zéro» lancé par le Secrétaire général des Nations Unies lors de la récente Conférence Rio+20 vient renforcer la nécessité d'une action commune.

La déclaration adoptée à l'issue de la Conférence Rio+20 souligne qu'il importe «de définir un ensemble d'objectifs de développement durable [...] conformes et intégrés au programme de développement de l'Organisation des Nations Unies pour après 2015». Un groupe de travail à composition non limitée a été constitué et chargé de rédiger des propositions en vue de la formulation et de l'adoption d'Objectifs de développement durable (ODD).

Les cadres mondiaux existants sur la sécurité alimentaire et la nutrition, notamment la version actualisée du CGA élaborée par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et le Cadre stratégique mondial du CSA, dont relève le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, ont été examinés et pris en compte lors de la préparation de la présente note de réflexion. Les principales recommandations qui s'en dégagent sont examinées de manière approfondie ci-après.

D'autres initiatives majeures ont été engagées afin d'appeler la communauté internationale à apporter une réponse plus efficace aux problèmes de nutrition dans le cadre d'une collaboration interdisciplinaire. C'est le cas notamment du Mouvement du renforcement de la nutrition, de

l'Initiative de partenariat visant à éliminer la faim et la dénutrition chez les enfants, et du Plan d'application exhaustif de l'OMS concernant la nutrition chez la mère, le nourrisson et le jeune enfant. Le réseau du GCRAI a récemment lancé un programme de recherche sur l'agriculture pour la nutrition et la santé⁷. Une conférence de suivi de la Conférence internationale FAO/OMS sur la nutrition, organisée en 1992, se tiendra prochainement à Rome. Les conclusions qui en découleront devraient contribuer à éclairer le débat sur la définition des objectifs du programme de développement pour l'après 2015 axés sur la nutrition.

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 et les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, qui ont fait l'objet de négociations internationales, sont perçues comme des documents de référence de première importance qui devraient faciliter la mise en œuvre de politiques et de programmes transparents, plus équitables et fondés sur les droits, visant à garantir la sécurité alimentaire de tout un chacun.

Par ailleurs, plusieurs bailleurs de fonds internationaux se sont engagés à renforcer leur aide en faveur de la sécurité alimentaire, de l'amélioration de la productivité agricole et de la nutrition. On citera notamment les engagements souscrits en 2009 au titre de l'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale, puis en 2012 au titre de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Il serait souhaitable que les documents relatifs aux programmes de développement pour l'après 2015, dans leur version finale, se réfèrent à ces engagements très ambitieux et s'en inspirent.

Les conclusions des études et des documents de situation consultés en vue de la rédaction de la présente note et les avis exprimés dans le cadre de la consultation en ligne soulignent la nécessité de replacer les enjeux liés à la viabilité environnementale et à l'appauvrissement des ressources au cœur du programme de développement pour l'après 2015. Un appel résolu se fait entendre en faveur de l'approche qui consisterait à intégrer le suivi des OMD à la définition des ODD que la Conférence Rio+20 a appelés de ses vœux. Globalement, les enseignements qui se dégagent de publications et d'événements récents et les contributions à la consultation en ligne confirment l'importance qu'il y a à privilégier la cohérence, l'alignement et la coordination des politiques et à favoriser la coopération dans le cadre du processus d'élaboration du programme de développement pour l'après 2015. L'accent a été mis en particulier sur la définition des mesures les mieux à même de contribuer à la réduction de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, en particulier à l'échelle locale.

Éléments constitutifs du programme de développement pour l'après 2015

La série de consultations sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition organisée par la FAO, le PAM et d'autres partenaires clés a pour objet de dégager un consensus autour de l'ébauche d'un programme d'action qui définirait de manière précise les besoins en développement des générations actuelles et futures, et qui pourrait fixer, pour chacune des priorités recensées en la matière, des objectifs de développement clairs et faciles à comprendre, susceptibles d'orienter et de coordonner l'action à mener aux niveaux mondial, régional et national.

On trouvera ci-après la synthèse des avis formulés par un large éventail de parties prenantes quant aux éléments à intégrer au programme de développement pour l'après 2015 qu'adoptera la communauté internationale pour venir à bout de la faim et parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Nombre des opinions exprimées à ce titre sont représentatives de l'état actuel des connaissances et de l'avis d'experts qui n'ignorent rien des conditions à réunir pour concrétiser ces

⁷ <http://www.a4nh.cgiar.org/>

objectifs visés. Il importe, en complément de ces contributions au débat, de définir une position tournée vers l'avenir associant continuité et innovation.

Sauf indication contraire, les suggestions présentées ci-dessous sont la synthèse d'avis exprimés de manière récurrente par les différentes sources consultées. Certaines propositions s'appuient sur des données empiriques tandis que d'autres découlent d'une argumentation logique.

Portée du programme de développement pour l'après 2015

Les spécialistes de la sécurité alimentaire et de la nutrition du monde entier ont formulé, par des moyens divers, un certain nombre d'observations sur la structure du programme et du cadre de développement pour l'après 2015. À la lumière des différents documents examinés et des conclusions de la consultation en ligne, plusieurs questions intersectorielles de première importance ont été retenues dans le but de définir de manière plus précise les futurs objectifs de développement durable axés sur la sécurité alimentaire à la nutrition, et notamment ceux relevant de l'Initiative «Faim zéro»⁸. Elles portent sur les aspects suivants:

- veiller au caractère *durable* des systèmes de consommation et de production alimentaires qui seront garants de la sécurité alimentaire et du bon état nutritionnel des populations, tout en préservant le bien-être des générations futures;
- accroître la *capacité d'adaptation* des systèmes agricoles et alimentaires et des moyens d'existence, en particulier aux effets du changement climatique et des chocs politiques économiques susceptibles de se produire à l'avenir;
- mettre davantage l'accent sur *les approches fondées sur les droits*, notamment le droit à l'alimentation et le droit à la sécurité durable d'occupation des terres et de jouissance des ressources forestières, halieutiques et naturelles;
- améliorer la *gouvernance*, en s'attachant plus particulièrement à réduire les inégalités et à garantir la transparence et l'intégration des questions de sécurité alimentaire et de nutrition aux processus législatifs et réglementaires;
- intégrer les *systèmes de protection sociale* et l'aide alimentaire afin d'accroître l'efficacité et la portée des interventions;
- renforcer la *parité entre les sexes*, condition indispensable de l'accélération des progrès vers la réduction de l'insécurité alimentaire, de la faim et de la malnutrition;
- *aligner les interventions alimentaires sur les interventions de santé publique*, tous niveaux confondus.

Outre ces questions intersectorielles, trois questions méritant une attention particulière dans le contexte de cette consultation thématique sont examinées ci-après de manière approfondie:

i) l'attention accrue à porter à la nutrition; ii) l'adoption d'une approche plus globale de la sécurité alimentaire; et iii) l'amélioration de la gouvernance et l'adoption d'approches des problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition fondées sur les droits.

Pleins feux sur la nutrition

De l'avis général, la nutrition a été globalement exclue du processus des OMD, et le programme de développement pour l'après 2015 devrait donc cibler plus particulièrement les questions nutritionnelles. Les problèmes connexes de la sous-alimentation et de la surconsommation doivent également être abordés dans le cadre du programme, compte tenu des conséquences désastreuses que pourrait avoir l'inaction en ce domaine et des coûts qui pourraient en résulter, tant pour les pouvoirs publics que pour la société dans son ensemble. La sous-alimentation entraîne des retards de développement physique et cognitif, de mauvais résultats scolaires, une plus faible résistance à la

⁸ Les participants à la consultation en ligne se sont déclarés globalement favorables au défi «Faim zéro» jugeant ses objectifs adéquats. Ils ont cependant estimé que des échéances plus précises devaient être fixées, et que les objectifs «Faim zéro» ne pourraient pas raisonnablement être atteints à l'horizon 2030.

maladie, un risque accru de pathologies chroniques à l'âge adulte et une baisse de la productivité des adultes – autant de facteurs qui réduisent le potentiel économique des individus et des sociétés et contribuent à entretenir le cercle vicieux de la pauvreté. La surconsommation, de son côté, accroît le risque de maladies chroniques et, partant, les coûts de santé qui leur sont associés. Plusieurs éléments importants se dégagent à cet égard des consultations en ligne et de l'examen de la littérature spécialisée:

- i. L'insécurité alimentaire est une des causes de la sous-alimentation. Pour autant, la sécurité nutritionnelle n'existe que lorsque la sécurité alimentaire est associée à un environnement sanitaire satisfaisant, notamment en matière d'accès à de l'eau salubre et des services et des soins de santé de qualité suffisante. Les futurs objectifs de développement doivent rendre compte du caractère interdépendant de ces enjeux de développement et y apporter des réponses durables.
- ii. Les 1000 premiers jours de la vie, qui correspondent à la période comprise entre la conception et l'âge de deux ans, sont déterminants pour la survie, la croissance et le développement des jeunes enfants et conditionnent l'état nutritionnel et sanitaire futur des individus. Tous les programmes, projets et politiques pertinents doivent tenir compte de cette réalité. Dans les ménages et les communautés vulnérables en situation d'insécurité alimentaire, les individus ayant des besoins nutritionnels particuliers doivent se voir porter une attention particulière. Des mesures de soutien stratégiques et sociales doivent notamment être prises afin de permettre aux femmes d'allaiter exclusivement leurs enfants jusqu'à l'âge de six mois.
- iii. Les maladies d'origine alimentaire associées à l'obésité ont un coût financier économique et humain considérable. Les régimes alimentaires équilibrés et sains permettent de prévenir toutes les formes de malnutrition. Les micronutriments sont essentiels à la santé ainsi qu'au développement physique et mental. En conséquence, les politiques de santé doivent avoir pour objet d'améliorer la qualité des produits alimentaires consommés et ne pas se cibler uniquement la disponibilité d'aliments de base et les apports en calories.
- iv. Le recours à des pratiques de soins adaptées est jugé essentiel à une bonne nutrition. Les pratiques les plus efficaces sont connues, mais méritent d'être renforcées. Les nourrissons et les jeunes enfants doivent être nourris exclusivement au sein dès la naissance et jusqu'à l'âge de six mois. Des compléments alimentaires nutritifs adaptés à leurs besoins doivent ensuite être introduits dans le régime alimentaire en complément de l'allaitement maternel, qui doit se poursuivre jusqu'à l'âge de deux ans.
- v. Les mesures d'hygiène et les soins de santé préventifs revêtent une importance primordiale; les programmes et les projets doivent donc avoir pour objet d'appuyer et de compléter la mise en place de systèmes de soins à l'échelle des ménages et des communautés.

Pour une approche globale de la sécurité alimentaire

Plusieurs documents issus du vaste processus consultatif engagé à la suite de la crise des prix des produits alimentaires de 2008-09 recommandaient l'adoption de mesures axées spécifiquement sur la sécurité alimentaire et la nutrition. On citera notamment la Déclaration commune de L'Aquila sur la sécurité alimentaire mondiale (2009), le Cadre global d'action élaboré par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, qui souligne la nécessité de mener une action sur deux fronts, le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition récemment approuvé par le CSA, et diverses déclarations adoptées dans le contexte de la Conférence Rio+20, parmi lesquelles le défi «Faim zéro». Ces documents ont servi de référence pendant l'exercice de consultation en ligne, à l'issue duquel nombre des arguments avancés dans ces différents documents ont été approuvés d'une manière ou d'une autre. Globalement, tous les participants aux consultations se sont déclarés résolument favorables à une approche élargie des questions de sécurité alimentaire.

Ils ont plus particulièrement insisté sur la nécessité de faire en sorte que les *disponibilités alimentaires* évoluent au même rythme que la demande mondiale de nourriture, qui devrait augmenter très rapidement. La solution consiste en partie à accroître régulièrement la productivité agricole, dans le respect de pratiques durables, équitables et adaptables. On s'accorde par ailleurs à reconnaître que cet accroissement de la production alimentaire va devoir s'opérer dans un contexte marqué par l'appauvrissement des ressources et l'intensification de la concurrence dont elles font l'objet. En d'autres termes, il faudra produire davantage par unité de paysage, en utilisant moins d'eau, d'engrais et de pesticides. On pourra aussi accroître la production alimentaire mondiale dans de fortes proportions en réduisant les pertes et le gaspillage des produits alimentaires, dont le volume est estimé à 30 %. Plusieurs des participants à la consultation ont préconisé de réduire la part des ressources alimentaires par ailleurs limitées qui sont actuellement consacrées à la production de biocarburants et d'aliments pour animaux.

Les investissements sont un autre axe indispensable de l'action à mener pour renforcer la capacité d'adaptation de la production agricole aux effets du changement climatique et d'autres chocs économiques et politiques. Dans le même temps, le soutien apporté au secteur agricole doit cibler en particulier les petits producteurs, et notamment les femmes. Des systèmes fonciers responsables doivent être mis en place afin de garantir l'accès durable aux ressources foncières, halieutiques et forestières des personnes qui en sont dépendantes. Les participants à la consultation ont insisté sur le rôle des petites exportations agricoles, jugées essentielles à la concrétisation de multiples objectifs dans le contexte des pays en développement.

La garantie de l'accès économique et physique à la *nourriture* demeure à l'évidence un des principaux piliers de la sécurité alimentaire. Or, la disponibilité de nourriture étant en grande partie fonction des revenus, la question doit être appréhendée dans le contexte global du programme d'action mondial contre la pauvreté. Outre la prise en compte du défi croissant que représente la satisfaction des besoins d'une population urbaine en constante augmentation, les participants à la consultation ont estimé que l'accroissement des revenus des petits producteurs et des populations rurales et la mise en place de régimes de protection sociale axés notamment sur l'aide alimentaire et assortis de conditions d'accès élargi devaient figurer parmi les domaines d'action prioritaires à intégrer au programme de développement pour l'après 2015. S'agissant des questions relatives aux politiques de fixation des prix alimentaires, plusieurs participants à la consultation en ligne ont plaidé pour une libéralisation accrue du marché, tandis que d'autres se sont exprimés en faveur d'une plus forte intervention de l'État sur les marchés alimentaires.

Amélioration de la gouvernance et droits de la personne

Il est communément admis que la malnutrition et l'insécurité alimentaire sont des fléaux largement évitables, leurs causes et leurs solutions étant généralement connues. L'ampleur des avancées enregistrées dans la lutte contre l'insécurité alimentaire, la faim et la malnutrition dépend donc dans une très large mesure du degré d'engagement et de soutien dont font preuve les responsables politiques. En conséquence, les participants au processus de consultation appuient avec vigueur l'idée d'un engagement politique accru qui permettrait de faire en sorte que les questions de sécurité alimentaire et de nutrition soient dûment prises en compte dans le cadre du programme de développement pour l'après 2015.

Il a notamment été suggéré à ce titre de veiller à ce que le programme ne définisse pas seulement les résultats à atteindre, mais aussi les mesures concrètes relevant des États. La participation accrue des parties prenantes nationales à la définition des différents éléments constitutifs des buts et objectifs de développement doit venir renforcer les engagements politiques souscrits en la matière. Il faudra également veiller à ce que la vision globale du développement et les principes sous-jacents sur lesquels elle repose se traduisent concrètement par des politiques conçues à l'échelle nationale et adaptées dans toute la mesure nécessaire aux enjeux et aux contextes locaux. Il n'existe pas de schéma directeur en matière d'élaboration de stratégies pour la

sécurité alimentaire et la nutrition, et toutes les parties consultées conviennent qu'il n'existe pas non plus de solution universelle adaptée à toutes les situations.

Nombre de participants aux consultations, en particulier parmi les organisations de la société civile, ont recommandé avec force que les normes et principes relatifs aux droits de la personne servent de fil conducteur à l'élaboration des Objectifs de développement pour l'après 2015. Dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition, il s'agirait d'établir un cadre législatif et stratégique inspiré des Directives volontaires applicables dans ces deux domaines⁹, et de mettre en place, dans le même temps, de solides mécanismes de responsabilisation permettant de tenir les pouvoirs publics comptables de leur action en faveur du plein exercice des droits de la personne.

Éléments préliminaires de suivi

Tant que la structure et le contenu du programme de développement pour l'après 2015 n'auront pas pris forme, il sera difficile de définir des objectifs et des indicateurs concrets. Pour autant, plusieurs suggestions préliminaires ont déjà été avancées, tant en ce qui concerne la nature du système de suivi à mettre en place ce que les principes qui en régiront le fonctionnement. Elles pourront éclairer utilement les travaux des groupes qui seront chargés d'examiner ces questions, et notamment le groupe de travail sur le suivi et l'établissement des objectifs de l'Équipe spéciale sur le programme de développement des Nations Unies pour l'après 2015.

Un large consensus se dégage en faveur de la sélection d'un petit nombre de buts, objectifs et indicateurs concrets, quantitatifs et limités dans le temps (10 à 25 ans). La transparence des objectifs est considérée comme un des principaux atouts des OMD et renvoie à la question de la mise en place de cadres de responsabilisation. Nombre de participants ont insisté sur la nécessité de mettre en évidence des avancées mesurables, de manière à pérenniser ou à mobiliser les investissements et les engagements indispensables à la réalisation des objectifs visés.

Un nouveau cadre assorti d'indicateurs et d'objectifs relatifs aux moyens, aux processus et aux impacts doit être mis en place pour renforcer le cadre de responsabilisation. On peut difficilement tenir les seuls États comptables de résultats susceptibles d'avoir des causes multiples et internationales. Il sera plus facile d'exiger d'eux qu'ils rendent compte de leur action au regard de leurs engagements en matière de dépenses, de réforme, de ratification des traités et de respect des droits.

Les indicateurs doivent être ventilés, dans toute la mesure possible, de manière à mettre en lumière les inégalités ou les discriminations fondées sur le lieu d'habitation (zones rurales/urbaines), l'âge et le sexe. Par ailleurs, un dispositif devrait être créé afin de permettre au pays de soumettre les objectifs de dimension nationale qu'ils auront définis de leur propre initiative. Ces objectifs nationaux doivent avoir pour objet d'apporter des améliorations réalistes à la situation de référence, en tenant compte des tendances sous-jacentes. Cette approche devrait contribuer à renforcer l'adhésion des pays aux objectifs de développement visés.

L'efficacité des activités du suivi est fonction de l'aptitude à améliorer le degré d'actualité et la fiabilité des statistiques de référence. Il conviendra donc d'encourager les investissements dans les outils statistiques et les autres systèmes d'informations dans le cadre du programme de développement pour l'après 2015.

⁹ Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et 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.

Objectifs et indicateurs

La sélection des indicateurs sera fonction de la nature exacte des buts et objectifs tels qu'ils auront été arrêtés dans leur version définitive, notamment au plan technique, et du type d'informations que l'on peut raisonnablement espérer recueillir. De l'avis général, les indicateurs utilisés dans le cadre des OMD pour mesurer la faim et la malnutrition doivent être améliorés. Par ailleurs, le futur cadre de développement sera plus élaboré et devra donc être assorti d'un ensemble d'indicateurs plus précis.

Cinq objectifs axés respectivement sur l'accès à la nourriture, le retard de croissance, la pérennisation des systèmes alimentaires, la productivité des petites exploitations et le gaspillage alimentaire ont été proposés au titre du défi «Faim zéro» et ont suscité bon nombre d'observations dans le cadre de la consultation en ligne. De manière générale, les participants ont accueilli favorablement le petit nombre d'objets retenus et les priorités proposées. En revanche, la quantification des objectifs et les indicateurs correspondants continuent de faire débat. Par ailleurs, pour ne pas susciter des critiques semblables à celles dont l'actuel cadre OMD fait l'objet, le nouveau cadre de développement devra permettre la prise en compte des différents base de référence nationales au regard desquels les progrès réalisés dans les pays pourront être mesurés.

De nombreux efforts ont été entrepris de longue date pour définir des indicateurs et des normes aptes à mesurer certains aspects de la sécurité alimentaire et de la nutrition. On citera en particulier les normes de croissance de l'enfant adoptées par l'OMS en 2006, les normes SPHERE, ainsi que les activités que mène actuellement le groupe de travail à composition non limitée du CSA sur le suivi. Les conclusions tirées de ces débats d'experts pourront aider à l'élaboration d'une liste d'indicateurs précis correspondant aux divers buts et objectifs sélectionnés.

Les participants au processus de consultation appuient massivement la suggestion visant à utiliser le retard de croissance¹⁰, et non plus l'insuffisance pondérale, comme indicateur principal de la malnutrition. Cette nouvelle approche va dans le sens des solutions à apporter aux impératifs de développement durable, et permet de concentrer l'attention sur la période plus propice des 1000 premiers jours de la vie. L'intégration d'un indicateur sur la diversité du régime alimentaire, qui pourrait se substituer à l'indicateur relatif à la consommation alimentaire individuelle et permettrait de surcroît de mesurer directement la qualité du régime alimentaire, suscite également des avis très favorables. L'UNICEF et l'OMS ont déjà élaboré conjointement des indicateurs sur l'apport alimentaire minimum acceptable chez l'enfant et sur le calcul, à des fins d'analyse, de la valeur nutritionnelle de l'assortiment alimentaire consommé par les ménages. Dans l'idéal, les indicateurs devraient aussi être ventilés dans le temps, de manière à mettre en évidence le caractère cyclique de la sécurité alimentaire et de l'état nutritionnel.

¹⁰ Retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans et de moins de deux ans (les deux séries de données étant ventilées par sexe).