



coalitie tegen de honger
coalition contre la faim

POLICY BRIEF - AVRIL 2021

Avis de la Coalition Contre la Faim pour une révision de la note stratégique agriculture et sécurité alimentaire





Avis de la Coalition contre la Faim pour une révision de la note stratégique agriculture et sécurité alimentaire

INTRODUCTION

La note stratégique “agriculture et sécurité alimentaire” actuellement en vigueur date de 2017. Elle définit son rôle comme “cadre de référence pour l’élaboration de nouveaux programmes de coopération susceptibles d’être pris en considération pour un financement de la DGD. Ces programmes de coopération peuvent être financés par le biais de canaux d’intervention aussi bien bilatéraux et multilatéraux, que non gouvernementaux. La présente note sert par conséquent de référence lors de la détermination de la position de la Belgique par rapport aux choix stratégiques de ces organisations”¹.

La Coalition Contre la Faim félicite les nouvelles orientations définies par la ministre de la Coopération au développement en matière d’agriculture et de sécurité alimentaire (intérêt renouvelé pour la sécurité alimentaire, transition vers des systèmes alimentaires durables, approche droits et accent sur le droit à l’alimentation). Elle tient cependant à insister sur le fait qu’une adaptation à la marge de la note stratégique ne sera pas suffisante. **Une révision profonde de la note est nécessaire, ceci afin de permettre que la coopération au développement réponde de manière appropriée aux enjeux fondamentaux posés les systèmes alimentaires.**

POURQUOI UNE RÉVISION

PROFONDE DE LA STRATÉGIE ?

Différents éléments qui devraient se retrouver au centre de la stratégie agriculture et sécurité alimentaire en vue de répondre aux défis structurels de l’insécurité alimentaire et contribuer aux ODD sont absents de la stratégie actuelle. De plus, la récente crise du Covid et l’accentuation de la crise climatique la rendent anachronique. La Belgique doit se doter d’une stratégie capable de répondre aux nouveaux défis posés par les crises sanitaires et environnementales. Ces éléments centraux sont les différents piliers de la sécurité alimentaire, l’agriculture familiale, le droit à l’alimentation et la transition agroécologique des systèmes alimentaires.

En 2019, la DGD a commandé une évaluation du Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire. L’évaluation recommande de “Réviser la note stratégique [...] afin que celle-ci aborde de manière plus effective les stratégies à développer en matière de sécurité alimentaire, comme le demande la résolution du parlement [...]”². Au-delà, l’évaluation a remis en cause la pertinence de la nouvelle approche belge pour la sécurité alimentaire : “la Coopération belge a manqué de volonté d’intégrer la préoccupation de la sécurité alimentaire [...] comme en témoignent les nouveaux portefeuilles”³. Il est intéressant de noter qu’aucun des portefeuilles de la coopération bilatérale belge signés en 2018-2019 ne fait référence à l’ODD2 et à la sécurité alimentaire⁴.

¹ 1 2017, SPF Affaires étrangères, Note stratégique « Agriculture et Sécurité alimentaire » pour la Coopération belge au développement, p.5.

² 2019, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, “Évaluation du Fonds Belge pour la Sécurité Alimentaire, approche multi-acteurs et intégration du thème de la sécurité alimentaire”, p.90.

³ Ibid, p.68.

⁴ Analyse des portefeuilles Enabel par la Coalition Contre la Faim.



Pour la Coalition Contre la Faim, la note stratégique actuelle repose sur une théorie du changement qui n'est pas à la hauteur des défis de l'agriculture et de l'alimentation du 21ème siècle. En effet, les principaux enjeux mis en évidence sont la faible productivité des agriculteurs, leur faible insertion dans les chaînes de valeur structurées au niveau national et international, et le manque d'efficacité de ces chaînes de valeur. La réponse qui en découle est fondée sur une théorie assez classique du développement agricole :

- Améliorer la productivité des agriculteurs ayant un "potentiel entrepreneurial", ce qui implique de ne pas s'occuper des autres agricultrices et agriculteurs, dont la préoccupation principale est de subvenir aux besoins fondamentaux de leur famille. Cela ne respecte dès lors pas le principe de "leave no one behind" et ne répond pas à la principale cause de l'insécurité alimentaire qu'est la pauvreté.
- Insérer ces "agripreneurs" dans des chaînes de valeur ciblées, ce qui implique d'encourager la spécialisation des agriculteurs soutenus, au détriment de leur résilience.
- Insérer ces "agripreneurs" dans de longues chaînes de valeur régionales et internationales en supposant que cela augmentera leurs revenus, ce qui n'est pourtant pas systématique au vu des dysfonctionnements importants des marchés, des inégalités et de la concentration de pouvoir.
- Améliorer l'efficacité de ces chaînes de valeur spécifiques, pour lesquelles le pays partenaire dispose d'un avantage comparatif, ce qui ne permet pas de répondre au problème de la dépendance chronique des pays partenaires aux importations alimentaires.

Au-delà de ces réponses qui peuvent avoir des effets pernicieux sur le terrain, il apparaît aujourd'hui de manière consensuelle que les systèmes alimentaires doivent être profondément transformés et que les enjeux sur lesquels il est important de peser dépassent, sans les écarter, les questions de productivité et d'efficacité des chaînes de valeur.

Ces enjeux sont :

- La sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui ne peut être réduite à une simple question de disponibilité (production) mais doit être envisagée également en termes d'accessibilité (pauvreté/inégalités), de stabilité (résilience), d'utilisation (pratiques nutritionnelles), de durabilité (préservation des capacités de production à long terme) et d'agentivité (capacité des acteurs à décider du système alimentaire).
- Les asymétries de pouvoir et les inégalités socio-économiques dans les systèmes alimentaires, qui donnent une position dominante en termes politique et économique à certains acteurs dans les chaînes de valeur et dans les instances de décision, et qui diminuent le pouvoir des agricultrices et agriculteurs.
- Les externalités environnementales insoutenables de nos systèmes alimentaires, qui nous obligent à repenser en profondeur les manières de produire et de consommer l'alimentation.

Ces questions permettent par ailleurs d'appliquer à ce secteur, une approche de droits humains, tel qu'exigé par les obligations internationales de la Belgique en matière de droits humains, mais aussi par la trajectoire d'apprentissage en cours au sein de la DGD visant à opérationnaliser cette approche dans tous les secteurs⁵.

Nos systèmes alimentaires sont dans une impasse : se contenter de les développer davantage sans s'attaquer aux causes structurelles de ses défaillances actuelles, comme le propose la note stratégique, est incompatible avec l'Accord de Paris sur le climat et les Objectifs de Développement Durable. Une adaptation à la marge n'est donc pas satisfaisante : la théorie du changement de la note stratégique doit être profondément révisée pour répondre de manière intégrée à ces différents enjeux et construire des chemins de transition vers des systèmes alimentaires durables.

⁵ Voir à ce sujet la première note d'orientation adressée à tous les acteurs de la Coopération belge: Policy Brief de la DGD sur HRBAD: Introduction to a Human Rights-Based Approach to Development within the Belgian Cooperation and Humanitarian Affairs (2021). https://www.ngo-federatie.be/system/files/2021-02/HRBADIntroductoryNote_WithAnnexGuidingQuestions.pdf



Les éléments qui devraient orienter la stratégie de la Belgique en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire

La Belgique doit **recentrer la coopération au développement agricole sur l'élimination de la faim** et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, **promouvoir le droit à l'alimentation et se fixer comme horizon le développement de systèmes alimentaires durables**.

D'une part c'est le paradigme appelé tant par les experts internationaux (voir ci-dessous) que par les organisations paysannes concernées. D'autre part, c'est ce qui découle directement des obligations contractées par la Belgique au niveau international, notamment en matière de réalisation des droits humains et particulièrement pour respecter, protéger et garantir la réalisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition pour toutes et tous.

Engagements internationaux de la Belgique

La mise en œuvre de ces obligations a d'ailleurs été explicitée et détaillée dans nombre de conventions, traités, directives internationales, ainsi que dans les textes qui en découlent. Pour ne citer que ceux-ci : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11 et l'Observation générale n°12), Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2004) ; 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 (2012) ; Résolution A/RES/70/259 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Décennie d'action des Nations Unies pour la nutrition (2016-2025); Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (2019).

En 2020, le Panel d'Experts de Haut Niveau du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (HLPE) a défini sa vision 2030. Il étend le concept de sécurité alimentaire à 6 piliers⁶. La Belgique doit s'aligner sur cette nouvelle vision et accorder une attention équilibrée aux piliers que voici⁷ :

1. **la disponibilité** : une production alimentaire suffisante pour répondre aux besoins
2. **l'accessibilité** : une production alimentaire accessible à tous les êtres humains, physiquement ou économiquement
3. **la stabilité** : une production alimentaire qui permette une alimentation continue
4. **l'utilisation** : une production et des pratiques nutritionnelles adaptées aux besoins nutritionnels de toutes et tous
5. **l'agentivité⁸ (nouveau)** : la capacité de tous les acteurs de pouvoir définir leur alimentation et leurs modes de production, en tenant compte entre autres de leurs préférences culturelles
6. **la durabilité (nouveau)** : un système alimentaire qui permette de préserver les outils de production pour les générations futures

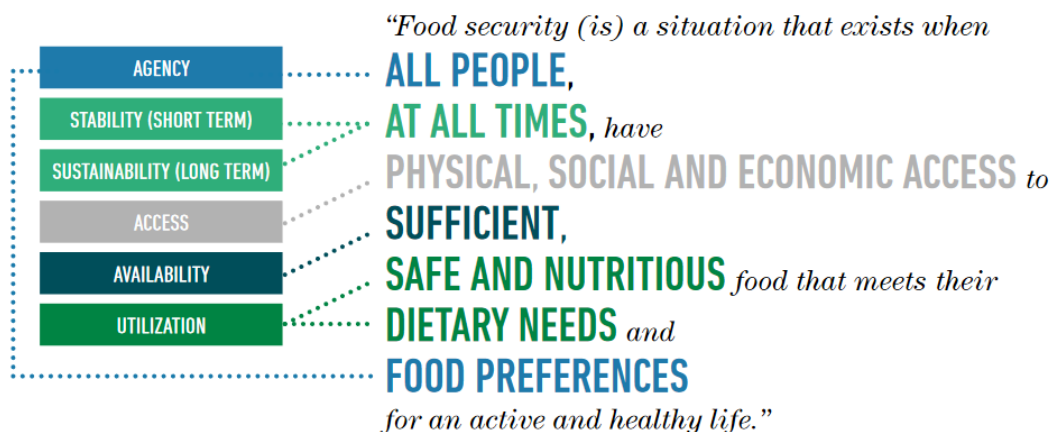
6 HLPE, Sécurité alimentaire et nutrition. Enoncé d'une vision globale à l'horizon 2030, 2020.

7 Ceux-ci recouvrent d'ailleurs largement le contenu normatif du droit à l'alimentation (tel que détaillé dans l'Observation générale n°12).

8 Le terme agentivité est issu du terme anglais "agency", qui connaît également d'autres traductions francophones comme "agencité".



FIGURE 1
IDENTIFYING SIX DIMENSIONS OF FOOD SECURITY
IN ITS CURRENT DEFINITION



Source : Sécurité alimentaire et nutrition. Enoncé d'une vision globale à l'horizon 2030, 2020, p. 10

C'est en adoptant cette approche que la coopération belge pourra contribuer à la **sécurité alimentaire** dans les pays du Sud. Les deux éléments nouveaux sont les dimensions d'**agentivité** et de **durabilité** (Cfr Infra). Elles sont primordiales en vue de garantir la sécurité alimentaire d'aujourd'hui mais aussi celle de demain. L'ensemble des éléments développés ci-dessous se réfèrent à cette nouvelle vision de la sécurité alimentaire, où les aspects liés à l'environnement et à la souveraineté alimentaire sont pleinement pris en compte.

AGRICULTURE FAMILIALE

La stratégie belge doit placer **au cœur des politiques belges les besoins et spécificités de l'agriculture familiale, paysanne et de l'agriculture sur petites surfaces**. Le paradoxe de la faim veut que 80% des personnes sous-alimentées soient des paysannes et des paysans. Soutenir l'agriculture familiale est une approche fondamentalement émancipatrice puisqu'il s'agit de donner les moyens aux populations locales de se nourrir elles-mêmes et de nourrir leurs communautés. Remettre l'agriculture familiale au centre de la coopération belge agricole permettrait de respecter le principe de **Leave No One Behind** - inhérent aux ODD, ainsi que les obligations découlant de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (2019). Pour ce faire, la coopération belge doit également porter une attention toute particulière à la place des femmes dans ses programmes d'appui à l'agriculture familiale car elles restent davantage touchées par l'insécurité alimentaire⁹.

“Smallholders contribute to world food security and nutrition while performing other related roles in their territories. Historical evidence shows that smallholder agriculture, adequately supported by policy and public investments, has the capacity to contribute effectively to food security, food sovereignty, and substantially and significantly to economic growth, the generation of employment, poverty reduction, the emancipation of neglected and marginalized groups, and the reduction of spatial and socio-economic inequalities. Within an enabling political and institutional environment, it can contribute to sustainable management of biodiversity and other natural resources while preserving cultural heritage”.

HLPE, 2013

⁹ Avis du Conseil Consultatif Genre et Développement relatif à l'intégration du genre dans l'engagement stratégique en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de la coopération belge au développement.



APPROCHE DROITS HUMAINS ET AGENTIVITÉ

La stratégie belge doit veiller à promouvoir le **droit à l'alimentation**. Toute action de la Belgique qui porte sur la sécurité alimentaire doit **renforcer la redevabilité** des acteurs publics et privés envers les ayants-droits, permettre aux différents groupes marginalisés de **participer à la définition des systèmes alimentaires** à tous les niveaux et **garantir les droits des paysannes et paysans**. Les principes d'égalité et de non-discrimination, de participation et d'inclusion, de responsabilité et de primauté du droit doivent être au centre de l'approche belge.

De nombreux acteurs des systèmes alimentaires, notamment les agricultrices et agriculteurs de petite échelle, les peuples autochtones et d'autres groupes vulnérables font face à de lourdes inégalités dans l'accès aux ressources et ne peuvent participer à la définition des systèmes alimentaires. C'est pourquoi la Coalition Contre la Faim souscrit à la proposition de considérer non pas quatre mais six piliers à la sécurité alimentaire pour y inclure le **principe d'agentivité**. L'agentivité est "la capacité des individus ou des groupes à agir de manière indépendante pour choisir la nourriture qu'ils mangent, qu'ils produisent, la façon dont elle est produite, transformée et distribuée, et à s'engager dans des processus politiques qui déterminent les systèmes alimentaires"¹⁰.

Concrètement, cette notion appelle au **renforcement des bénéficiaires de droits et de leurs organisations représentatives** ainsi qu'à une attention particulière au renforcement de la **gouvernance alimentaire tant au niveau local que global**¹¹. Le droit à l'alimentation ne peut être réalisé adéquatement sans agentivité.

DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES BASÉS SUR LES PRINCIPES DE L'AGROÉCOLOGIE

Le HLPE a également ajouté le **principe de durabilité** aux piliers de la sécurité alimentaire. La CCF plaide pour que la vision de la future stratégie mentionne explicitement le concept de **système alimentaire durable** entendu comme un système "garantissant à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition sans compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires à la sécurité alimentaire et à la nutrition des générations futures"¹².

L'actuelle stratégie mentionne l'agriculture durable comme un thème transversal mais au-delà de prévoir quelques actions de verdissement des pratiques au sein des programmes, il s'agit de faire de la construction de systèmes alimentaires durables la finalité de la nouvelle note stratégique. **La notion de système** a ceci d'important qu'elle ne se réduit pas aux pratiques culturelles mais qu'elle impose d'assurer et d'encourager la durabilité à toutes les étapes du système alimentaire : gestion des ressources (eau, semences, accès à la terre), mode de production, transformation, distribution, mode de consommation, gestion des déchets. Choisir les systèmes alimentaires durables comme horizon implique que chaque projet doit être étudié comme rouage d'un système plus large.

Pour la Coalition Contre la Faim, comme pour de nombreux mouvements sociaux et experts scientifiques du Sud et du Nord¹³, l'approche holistique de l'agroécologie est la plus à même de contribuer à l'émergence de systèmes alimentaires durables, elle est particulièrement bien adaptée aux réalités environnementales et socio-économiques de l'agriculture familiale dans les pays du Sud. L'agroécologie ne peut être appréhendée comme une niche "nice to have", elle doit occuper une place centrale dans la coopération belge en vue de développer la sécurité alimentaire, et ce, tant au niveau des projets de terrain qu'au niveau de **la recherche et de l'innovation**. L'actuelle révision stratégique est une occasion unique de faire de la transition agroécologique la principale stratégie en vue d'atteindre l'ODD 2, tout en contribuant aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique et de préservation de la biodiversité¹⁴.

¹⁰ HLPE, Sécurité alimentaire et nutrition.

Enoncé d'une vision globale à l'horizon 2030, 2020.

¹¹ L'agentivité est un principe qui rentre en d'ailleurs en résonance avec la récente Policy Brief de la DGD sur HRBAD: Introduction to a Human Rights-Based Approach to Development within the Belgian Cooperation and Humanitarian Affairs (2021) et l'application des principes MEET: Meaningful participation, Equality, non-discrimination and inclusion of marginalized groups, Empowerment and capacity building, Transparency and accountability.

¹² HLPE, Sécurité alimentaire et nutrition.

Enoncé d'une vision globale à l'horizon 2030, 2020.

¹³ Voir aussi les rapports pertinents de IPES-Food: The Added Value(s) of Agroecology: Unlocking the potential for transition in West Africa, September 2020; From Uniformity to Diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems, June 2016.

¹⁴ FAO, Work's on agroecology, a pathway to achieve SDG's, 2018.



Condition nécessaire pour une réelle mise en œuvre, il est nécessaire de fixer des objectifs budgétaires. Parallèlement aux 15% d'APD devant être alloués à la sécurité alimentaire¹⁵, la Coalition Contre la faim recommande une augmentation sensible de la part de l'APD **soutenant la transition agroécologique**. Une étude réalisée en 2020 par Olivier de Schutter et Margot Vermeylen pour la Coalition Contre la Faim a montré qu'un petit 16% du total de l'aide belge en matière d'agriculture et sécurité alimentaire soutient l'agroécologie¹⁶. L'agroécologie continue de s'imposer comme stratégie de développement durable au niveau européen et international (Farm 2 Fork, Green Deal, COP, UNFSS, etc.) et il est nécessaire que la Belgique se positionne dans ce domaine d'autant plus qu'elle en a les moyens et les expertises.

RÉSILIENCE, DIVERSIFICATION ET MARCHÉ TERRITORIAL

La résilience est un principe fondamental de l'agroécologie, ce principe **doit retenir l'attention de la coopération belge**. La crise de la Covid et ses impacts sur l'insécurité alimentaire ainsi que les changements climatiques ont remis en évidence la nécessité de ne pas réduire la sécurité alimentaire à la productivité mais de s'assurer de la capacité des systèmes à absorber et à s'adapter aux chocs, qu'ils soient sanitaires, climatiques ou économiques. Développer des modes de production peu ou prou dépendants d'intrants venant de l'extérieur et dont les prix fluctuent, adapter les modes de production aux impacts du réchauffement climatique, **développer les marchés territoriaux**¹⁷ couvrant les besoins alimentaires essentiels des populations locales sont quelques-uns des axes à prioriser pour construire cette résilience.

La **diversification** devrait également servir de curseur pour renforcer la résilience des agricultrices, agriculteurs et des systèmes alimentaires. Aujourd'hui, la communauté scientifique souligne l'importance de la diversification comme facteur de développement durable. De nombreuses études mettent en évidence les effets positifs de la diversification agricole sur les enjeux environnementaux, la nutrition et la lutte contre la pauvreté¹⁸. Cette diversification concourt de plus à renforcer des systèmes alimentaires locaux, qui sont une alternative à la mondialisation grandissante des échanges agricoles aux nombreux impacts négatifs en termes social et environnemental¹⁹.

CONCLUSIONS

La stratégie belge doit appréhender l'alimentation dans sa complexité. La sécurité alimentaire ne peut se réduire à l'accès au marché ou au développement de la productivité. Elle est fonction de résilience, de modes de productions agroécologiques, de cohérence de politiques, des choix fait en matière de bénéficiaires, de priorités données à la recherche ou encore de la place accordée aux agriculteurs et aux organisations paysannes du Sud lors de l'élaboration, de la mise en place et de l'évaluation de nos projets de coopération.

Dès lors, la CCF invite la ministre de la coopération au développement à prendre ses responsabilités en vue d'être à la hauteur des défis qui pèsent sur la sécurité alimentaire mais aussi d'être à l'écoute du consensus scientifique, des organisations internationales, des organisations paysannes, de la société civile belge et de leurs partenaires du Sud. Nous ne pouvons être plus explicites que le HLPE lorsqu'il énonce début 2020 : "Compte tenu des divers enjeux auxquels sont confrontés les systèmes alimentaires, les approches et interventions en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition devront faire l'objet de transformations profondes et bénéficier d'un appui important pour instaurer des conditions propices à la sécurité alimentaire dans toute ses dimensions". **La note stratégique actuelle ne permet pas de guider cette transformation profonde. La Belgique sera au rendez-vous de ses engagements internationaux à condition de construire sa stratégie autour des six piliers de la sécurité alimentaire.**

15 Engagement souscrit par le Belgique en 2008 et réitéré par l'actuelle ministre de la Coopération au développement, Meryiam Kitir.

16 Vermeylen M., De Schutter O., The share of agroecology in belgian official development assistance : an opportunity missed, 2020.

17 "L'idée d'un marché territorial n'est pas nouvelle : elle est adoptée dans une série d'approches déjà retenues qui parlent de 'gouvernance alimentaire territoriale' ou de 'systèmes alimentaires territorialisés'. Le terme sert à souligner que c'est une réalité que la plupart des denrées alimentaires dans le monde entier sont produites, transformées, commercialisées ou distribuées et consommées sur un territoire donné, c'est-à-dire dans le cadre de systèmes alimentaires locaux, nationaux et/ou régionaux." MSC, L'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés.

18 Sur les aspects socio-économiques : Garnett and Godfray, 2012. Sur nutrition : Talukder et al., 2000; De Clerck, 2013; Oyarzun et al., 2013; Jones et al., 2014b; Khoury et al., 2014; Carletto et al., 2015; Kumar et al., 2015; Olney et al., 2015; Shively and Sununtnasik, 2015; Jones, 2017. Sur Climat : Biovision, agroécologie, une solution à la crise climatique, 2019.

19 Lire par exemple l'étude de la coalition Stop Mercosur, L'accord Eu-Mercosur, anatomie d'un accord anachronique, 2020.



coalitie **tegen de honger**
coalition **contre la faim**

WWW.COALITIONCONTRELAFAIM.BE



© Thomas De Boever

CONTACTS

Note rédigée au nom de la Coalition Contre la Faim par:

- **François Grenade** (Iles de Paix)
- **Amaury Ghijselings** (CNCD-11.11.11.)

Commentaires et relecture :

- **Suzy Serneels** (Broederlijk Delen)
- **Thierry Kesteloot** (Oxfam-Solidarité)
- **Florence Kroff** (Fian Belgique)
- **Eloïse De Keyser** (SOS Faim)