



coalitie tegen de honger
coalition contre la faim

POSITION PAPER - MAI 2021

Transformation des systèmes alimentaires : le Sommet des Nations Unies - UNFSS - changera-t-il la donne ?

Note de positionnement de la Coalition Contre la Faim





Transformation des systèmes alimentaires : le Sommet des Nations Unies - UNFSS - changera-t-il la donne ?

La Coalition contre la Faim (CCF) appelle depuis sa création à la mobilisation urgente et nécessaire de l'ensemble des acteurs pour réaliser le droit à l'alimentation adéquate de toutes et tous. Face aux enjeux multiples liés aux systèmes alimentaires, la CCF promeut l'appui aux agricultures familiales durables, à la transition agroécologique, et la cohérence des politiques pour le développement basée sur l'approche de droits. Elle se réjouit de l'attention politique internationale donnée à la réalisation de l'Objectif de Développement Durable 2, qui vise à « *Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable* ». Mais elle s'inquiète des fausses solutions préconisées qui risquent de ne pas répondre aux causes structurelles des enjeux et de ne pas entamer la transition agroécologique nécessaire de nos systèmes alimentaires. Le sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS), qui se déroule à l'automne 2021, est une belle opportunité pour donner à l'enjeu des systèmes alimentaires l'importance qu'il mérite. Néanmoins, à l'instar de la société civile internationale, la Coalition Contre la Faim est préoccupée par la façon dont ce sommet s'organise et par les risques qu'il fait peser sur la future gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire. La Coalition Contre la Faim appelle les décideurs belges et européens à porter, au sein de ce forum comme des autres espaces internationaux pertinents, les trois messages suivants :

- Soutenir le rôle central du Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA) comme institution légitime pour la gouvernance des systèmes alimentaires.
- Adopter une approche fondée sur les droits humains et mettre le droit à l'alimentation au centre de toutes les discussions.
- Promouvoir l'agroécologie et ses principes pour guider la nécessaire transformation des systèmes alimentaires.

SOMMET INTERNATIONAL SUR LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES: UNE DÉMARCHE INÉDITE

Les systèmes alimentaires actuels sont confrontés à une série de problèmes majeurs : augmentation de la faim, explosion de la malnutrition (obésité, carences alimentaires), conditions de vie précaires dans les métiers de l'agroalimentaire, externalités environnementales insoutenables (perte de biodiversité, réchauffement climatique) et concentration du pouvoir de plus en plus importante dans les circuits alimentaires. De longue date, les mouvements sociaux et les scientifiques promeuvent le concept de système alimentaire pour souligner le rôle multifonctionnel de l'agriculture et de l'alimentation, et ses conséquences sociales et environnementales.¹ « *Nous devons d'urgence saisir le moment présent pour transformer fondamentalement les systèmes alimentaires pour améliorer leur résilience, atteindre pleinement les Objectifs de Développement durable (ODD) et pour rééquilibrer les priorités dans les systèmes alimentaires afin que toute personne, en tout temps, jouisse d'une sécurité alimentaire* » indiquait le haut panel d'experts du Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA).²

Ces appels à transformer les systèmes alimentaires ont trouvé écho en octobre 2019, au plus haut niveau : le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, a lancé un appel pour organiser un Sommet sur les systèmes alimentaires en 2021. Ce sommet a pour objectif de réunir les États, les entités des Nations unies, la société civile et les entreprises pour développer des idées sur la façon de transformer les systèmes alimentaires mondiaux. La prise de conscience grandissante des liens entre changement climatique et systèmes alimentaires agroindustriels ainsi que la pandémie de Covid-19, qui a révélé les vulnérabilités existantes dans les chaînes de valeur mondiales, ont renforcé la nécessité d'un changement profond.

1 Un système alimentaire « est constitué de l'ensemble des éléments (environnement, individus, apports, processus, infrastructures, institutions, etc.) et des activités liées à la production, à la transformation, à la distribution, à la préparation et à la consommation des denrées alimentaires, ainsi que du résultat de ces activités, notamment sur les plans socio-économique et environnemental ». HLPE, 2017.

2 "Food security and nutrition, Building a global narrative towards 2030", HLPE, 2020.



© Solidagro



Le sommet vise à faire progresser l'exécution de l'ODD 2 (éradiquer la faim), sensibiliser l'opinion et éclairer le débat public, et formuler des principes pour guider les pouvoirs publics et autres parties prenantes pour transformer les systèmes alimentaires. Même si les objectifs restent très généraux, ce qui se joue lors de ce sommet, c'est la construction politique d'un narratif sur les réponses à apporter pour améliorer nos systèmes alimentaires. Ce sommet va donc participer à façonner une vision commune des systèmes alimentaires, et à orienter les fonds publics qui y sont liés pour les prochaines années.

“Talking about food systems is not enough. How we talk about them and with whom is what matters most.”

Si un débat politique au plus haut niveau sur la transformation des systèmes alimentaires est plus que nécessaire aujourd'hui, de nombreuses inquiétudes ont émergé depuis l'appel du secrétaire général de l'ONU. La Coalition Contre la Faim partage ces préoccupations qui sont émises autant par le mécanisme de la société civile et des peuples autochtones pour les relations avec le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (MSC) que par le rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation et certains académiques.³ Si le focus sur les systèmes alimentaires est bienvenu, la façon dont le sommet s'organise et dont les décisions se prennent, laissent craindre un nivellement par le bas de la nécessaire et profonde transformation des systèmes alimentaires. *“Talking about food systems is not enough. How we talk about them and with whom is what matters most”.*⁴

« Nous ne pouvons pas revenir à la normale. Nous devons démocratiser et socialiser notre système alimentaire. Nous avons besoin de l'agroécologie, nous devons produire et consommer localement et, en même temps, exiger une justice climatique mondiale. Nous ne pouvons pas dépendre de l'agrobusiness pour nous nourrir. Il est temps que le monde reconnaisse le rôle de la production alimentaire locale et aussi le rôle des femmes dans l'agriculture, puisque 60 % de la production alimentaire est assurée par des femmes. »⁵

GOVERNANCE DU SOMMET : UN SOMMET DES PEUPLES ?

Bien que le sommet se veuille une réponse mondiale aux enjeux auxquels sont confrontés les systèmes alimentaires, et qu'il se revendique comme Sommet des peuples, de nombreuses questions se posent sur la gouvernance de ce sommet, à savoir : qui est associé à sa préparation, invité à y participer et à prendre la parole ? Quels sont les mécanismes de décisions ? Qui sera redevable des résultats et de leur mise en œuvre ?

Risque d'affaiblissement du Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale

Dès le début du processus, le sommet a omis de reconnaître l'institution principale déjà existante qui se penche sur des questions de politique alimentaire mondiale depuis plus de 50 ans : le Comité pour la Sécurité Alimentaire mondiale

3 <http://www.ipsnews.net/2021/03/un-food-systems-summit-not-respond-urgency-reform/>

4 <https://foodtank.com/news/2020/03/2021-food-systems-summit-started-on-wrong-foot-it-could-still-be-transformational/>

5 « Voix des communautés : De la Covid-19 à la transformation radicale de nos systèmes alimentaires », CSM, 2021. http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/12/FR-COVID_SHORT_11122020.pdf

(CSA). Elle a été réformée depuis la crise alimentaire de 2009, pour devenir la principale plateforme internationale et intergouvernementale, ouverte à tous, qui permet à l'ensemble des parties prenantes de travailler conjointement pour assurer à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition et réaliser le droit à l'alimentation adéquate. Dotée d'une structure inclusive pour la société civile, les peuples autochtones ainsi que le secteur privé, et soutenue par un groupe d'experts de haut niveau (HLPE), les Etats membres du CSA adoptent des directives et recommandations politiques pertinentes répondant aux enjeux du sommet. Le secrétariat du sommet a cependant privilégié une approche peu transparente de création de structures parallèles, associant dès le début des préparations le World Economic Forum (WEF) et favorisant des nominations individuelles. Ce n'est qu'après un an de pression de la société civile que le CSA a finalement été reconnu, toujours de manière assez marginale, dans l'organisation du sommet.

Le mécanisme de la société civile (MSC) voit dans le peu de place qui est accordé au CSA une manière de contester le rôle primordial que joue cette institution dans la gouvernance alimentaire globale, et de l'affaiblir.⁶ Cela permet de repartir d'une page blanche, et ainsi réécrire la problématique et les solutions en dehors de cette institution dont les mécanismes de gouvernance obligent à tenir compte de la voix des paysannes et paysans, et des personnes qui souffrent de la faim. Le sommet a donc construit sa propre infrastructure en parallèle du CSA et ne s'appuie que très faiblement sur son expertise et sur son important travail sur les systèmes alimentaires.

“Belgium values the work of the CFS in promoting policies based on science and evidence. We support the spreading, use and application of all CFS products and recommendations at all levels. This will help us to maximize our actions, to make real changes.”

Prise de parole de Mme Meryame Kitir, ministre de la coopération au développement de Belgique, lors de la 47ème session plénière du CSA, le 8 février 2021



FAO @Giuseppe Carotenuto

Participation au sommet

Dès le début du processus, le choix du Secrétaire Général de nommer Agnes Kalibata, présidente de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), comme envoyée spéciale pour le sommet des systèmes alimentaires, a envoyé un mauvais signal. AGRA est connue comme une organisation qui soutient l'ouverture du continent africain aux cultures de haute technologie, aux variétés de semences commerciales à haut rendement et à l'agriculture intensive. Nommer Agnes Kalibata, une alliée inconditionnelle de l'agriculture conventionnelle et des recettes de la révolution verte alors que le consensus scientifique appelle à une transformation profonde des systèmes alimentaires a suscité l'incompréhension.

La suite de la sélection des participants et leaders des différentes composantes du sommet soulève encore plus de questions. Les premières nominations ont favorisé les partisans de solutions techniques axées sur le marché, visant à améliorer l'efficacité des systèmes alimentaires sans les remettre fondamentalement en question. Pour ce qui concerne les personnes issues de la société civile, les invitations ont été faites personnellement, dans un cherry-picking assez arbitraire qui ne respecte pas le principe d'auto-organisation de la société civile et les mécanismes reconnus qui facilitent leur participation, ni la juste représentation des groupes les plus concernés par les débats, à savoir les personnes productrices d'aliments et les personnes consommatrices les plus marginalisées et les plus vulnérables.

6 <http://www.csm4cfs.org/fr/multilateralisme-et-transformation-des-systemes-alimentaires-domines-par-les-entreprises-des-visions-differentes-des-chemins-differents/>

7 Un comité consultatif, un groupe scientifique, un groupe de travail des Nations unies, présidé par le Programme des Nations unies pour l'environnement, cinq pistes d'action sur l'accès, la consommation, la production, les moyens de subsistance équitables et la résilience ainsi que de nombreux dialogues nationaux, régionaux et indépendants censés nourrir le sommet.



Outputs

La structure complexe mise en place en amont du sommet ne permet pas de comprendre sur quelles bases les éléments de la déclaration finale du Sommet seront élaborés, qui ils engagent et comment ils seront suivis et évalués.⁷ Qui va décider de ce qui sera considéré comme une game-changing solution pour les systèmes alimentaires ? Il y a un manque flagrant de transparence sur les mécanismes décisionnels. Le matériel brut qui nourrit aujourd'hui le sommet va passer dans une boîte noire dont il ressortira des solutions qui seront présentées comme pertinentes et valables pour tous. Ceci pose la question de comment les différents participants ou parties concernées par les systèmes alimentaires vont se positionner par rapport à des conclusions qu'ils n'ont pas négociées.

De plus, le sommet se veut axé sur les solutions et sur les innovations, mais ne prend pas le temps d'établir un consensus sur les problèmes à résoudre. « Les organisateurs et les participants du sommet n'ont pas de langage ou de cadre commun pour dialoguer et débattre. Il est difficile de discuter des solutions lorsqu'il n'y a pas de compréhension commune du problème ».⁸ Comment choisir les outputs et solutions pertinentes sans avoir un cadre commun sur les problèmes fondamentaux à résoudre ?

Multistakeholderism

Une gouvernance mondiale basée sur le multilatéralisme et l'inclusivité donne à la communauté des États le rôle principal dans la prise de décisions tout en développant des mécanismes permettant d'écouter les avis et intérêts des différentes parties prenantes. L'inclusivité dans l'UNFSS est au contraire interprétée à travers le paradigme du « *multistakeholderism* » (partenariat multipartite), qui vise à associer toutes les parties prenantes dans la prise de décision.

Le multistakeholderism est une forme de gouvernance importée du secteur privé qui est poussée par le Forum économique Mondial et qui gagne du terrain tant au sein des systèmes de l'ONU qu'à d'autres niveaux. Il cherche à incorporer toutes les personnes et institutions concernées par un problème donné dans un processus de décision politique, afin d'élaborer des approches communes. Il n'y a pas de mécanisme pour limiter le poids des plus

puissants ou pour reconnaître les rôles et responsabilités différenciées des différentes parties prenantes. Cette méthode est donc largement critiquable car elle participe à reproduire les rapports de force existants, sous couvert d'inclusion de tous les acteurs.

Le haut panel d'experts du CSA (HLPE) alertait déjà sur les risques du multistakeholderism (ou partenariats multipartites) et sur son incompatibilité avec une approche basée sur les droits humains en 2018: *“Les partenariats multipartites ne sont pas à l’abri d’un autre écueil, celui qui consiste à reproduire les asymétries de pouvoir existantes et, ce faisant, à asseoir encore davantage la position des acteurs les plus influents. L’un des défis pour les partenariats intervenant dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition est par conséquent de reconnaître ces déséquilibres dans les rapports de force et de trouver des moyens d’y remédier. À cet égard, l’ouverture, la transparence et la responsabilisation jouent un rôle fondamental. Pour garantir la participation pleine et entière des groupes les plus marginalisés et les plus vulnérables, qui sont directement touchés par l’insécurité alimentaire et la malnutrition, il est impératif que les partenaires les plus fragiles aient le droit et les capacités de s’exprimer, de faire entendre leur voix et d’influencer les décisions”*.⁹

“My worry is if, after the summit, one of the new relationships that comes out is that the business sectors have more control over the agenda of the food systems.”

Dans cette inclusion de toutes les parties prenantes, l'approche de l'UNFSS ne prend aucunement en considération les conflits d'intérêt et le poids important que le secteur privé peut utiliser pour orienter l'avenir des systèmes alimentaires. Le rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation partage cette inquiétude: *“My worry is if, after the summit, one of the new relationships that comes out is that the business sectors have more control over the agenda of the food systems”*.¹⁰

8 “Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri”, Conseil des droits de l'homme, Quarante-sixième session, 22 février-19 mars 2021, <https://undocs.org/fr/A/HRC/46/33>.

9 “Multi-Stakeholder Partnerships to Finance and Improve Food Security and Nutrition in the Framework of the 2030 Agenda”, HLPE, 2018, p. 16.

10 <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2021/4/22/what-is-the-food-systems-summit>



Une gouvernance à réformer de toute urgence

Pour résumer, il n'y a, à ce jour, aucun document expliquant le processus que le Sommet adoptera pour inviter les membres de la société civile ou les autres acteurs, ni comment les dialogues nationaux et indépendants vont alimenter le contenu des résultats. La structure actuelle du sommet échoue à éviter les conflits d'intérêts, à assurer la transparence, la redevabilité des acteurs et la prise en compte effective des voix des acteurs les plus fragiles. La structure de gouvernance du sommet est donc déficiente et la dénomination de "sommet des peuples" est à ce stade largement trompeuse. Pour répondre aux enjeux des systèmes alimentaires, la Coalition Contre la Faim estime fondamental que les solutions s'inscrivent dans une gouvernance forte basée sur les droits humains.

LE SOMMET DOIT ADOPTER UNE APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS HUMAINS

Il y a une absence totale des droits humains comme fondement du sommet dans les documents de préparation du sommet. Adopter une approche fondée sur les droits humains permettrait pourtant de répondre aux nombreux problèmes de gouvernance soulevés par la société civile. Reconnaître le droit humain fondamental à une alimentation saine et adéquate permettrait de donner un objectif clair au sommet, et de rappeler qu'au-delà de l'adoption de solutions innovantes adaptées au marché, le sommet cherche avant tout à cadrer le rôle des différents acteurs des systèmes alimentaires afin que chacun d'eux concourent à la réalisation du droit à alimentation.

Participation et agentivité. Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits humains, une place centrale doit être donnée aux personnes dont le droit n'est pas respecté. Il n'y a pas de reconnaissance suffisante à l'heure actuelle du besoin de donner une place centrale à ceux qui voient leur droit à l'alimentation constamment violé. Si on ne donne pas du pouvoir, des moyens et une structure pour que ces acteurs puissent s'auto-organiser et peser dans les débats, les discussions seront dominées par les acteurs les plus puissants. "*Grounding the Summit in human rights*

is critical because it is a framework for ensuring meaningful participation of those most marginalized and vulnerable".¹¹

Redevabilité et responsabilités différenciées. Non seulement les plus affectés doivent avoir une place centrale, mais l'approche fondée sur les droits leur garantit que les Etats ont la responsabilité de respecter, protéger et mettre en œuvre ces droits. A l'inverse d'une coalition hybride d'acteurs volontaires dont les responsabilités ne sont pas clairement définies, telle que c'est actuellement le cas, l'approche fondée sur les droits humains reconnaît les rôles et responsabilités différenciées des détenteurs de droits, des détenteurs d'obligations et des tiers dans la transformation des systèmes alimentaires.

Le rapporteur spécial des Nations Unies estime qu'il est profondément préoccupant qu'il ait fallu un an pour persuader les organisateurs du sommet de l'importance de l'approche fondée sur les droits humains. Si aujourd'hui, cette approche est enfin reconnue sous la pression de la société civile, elle n'est pas structurante et les questions de participation, de pouvoir et de redevabilité ne sont toujours pas résolues.¹²

LE SOMMET DOIT DONNER UNE PLACE CENTRALE À LA TRANSFORMATION AGROÉCOLOGIQUE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

Le haut panel d'experts du CSA (HLPE), dans son dernier rapport,¹³ estime qu'une transformation radicale des systèmes alimentaires est nécessaire, tant les changements à réaliser sont importants. Des politiques fortes visant à soutenir cette transformation profonde sont nécessaires et se caractérisent par des mesures plus fermes pour faire respecter le droit à l'alimentation et d'autres droits de la personne; par des pratiques alimentaires plus régénératrices et plus économes en ressources; et par des réseaux de production et de distribution alimentaires plus diversifiés. Le HLPE souligne que les initiatives agroécologiques sont de bons exemples de transformation radicale des systèmes alimentaires dans leur ensemble.

11 <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2021.661552/full>

12 <http://www.ipsnews.net/2021/03/un-food-systems-summit-not-respond-urgency-reform/>

13 HLPE, 2020.



Selon la Coalition Contre la Faim et de nombreux mouvements sociaux à travers le monde, l'agroécologie et ses principes constituent la base indispensable pour construire des systèmes alimentaires durables.^{14,15} Elle doit donc occuper une place centrale dans les débats de l'UNFSS.

Dans les documents préparatoires du sommet, l'agroécologie est réduite à un exemple parmi d'autres d'efficacité dans la production alimentaire. Il lui est préféré le terme d'agriculture régénérative, dont le contenu s'inspire en partie de l'agroécologie mais laisse de côté les dimensions sociales et politiques de l'agroécologie qui visent à transformer le pouvoir et la place des différents acteurs dans les systèmes alimentaires. De ce fait, le sommet passe à côté de l'objectif d'une transformation profonde des systèmes alimentaires, qui demande nécessairement une remise en cause des intérêts établis.

RECOMMANDATIONS POUR LA BELGIQUE

En résumé, les inquiétudes de la Coalition Contre la Faim, partagée par le MSC et par le rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, sont que :

- L'emprise des entreprises agroindustrielles, dont les intérêts sont défendus par certains Etats, se voit renforcée.
- Le Sommet confirme un modèle de gouvernance (le multistakeholderism) qui ôte aux Etats leurs responsabilités de gérer l'intérêt général et de réaliser les droits humains.
- Les groupes les plus vulnérables et directement concernés et touchés par les conséquences de notre système alimentaire mondial ne jouent qu'un rôle marginal dans la rédaction des règles visant à transformer nos systèmes alimentaires.

La Coalition Contre la Faim soutient ses membres, partenaires et alliés qui refusent de jouer un rôle formel au sein du Sommet sans réponse adéquate aux problèmes formulés ci-dessus. Ces derniers estiment qu'ils ne peuvent pas « monter dans un train qui va dans

la mauvaise direction » et demandent que le sommet change radicalement de cap. Mais la Coalition soutient également tous ceux qui ont décidé, de l'intérieur, de porter les inquiétudes et préoccupations énumérées ci-dessus.

Pour la Coalition Contre la Faim, il est fondamental que soient portées aussi bien en dehors qu'à l'intérieur du sommet les trois revendications suivantes :

1. Mettre le droit à l'alimentation au centre de toutes les discussions, et adopter un format permettant une gouvernance publique des systèmes alimentaires, compatible avec une approche de droits humains.
2. L'agroécologie et ses principes doivent être reconnus comme le paradigme qui guide la transformation des systèmes alimentaires. Ils doivent être au centre des débats et solutions pour transformer les systèmes alimentaires.
3. Le CSA est l'institution internationale et intergouvernementale légitime pour une gouvernance inclusive des systèmes alimentaires, il doit avoir un rôle central pour discuter des résultats du sommet et de leurs mises en œuvre.

Ces trois messages, nous demandons également à la Belgique de les relayer.¹⁶ Et de le faire dans tous les espaces qui traiteront de l'UNFSS : au pré-sommet de juillet, au sein des axes de travail qui sont suivis par la Belgique, lors du sommet mais également en aval du sommet. Au-delà de l'UNFSS en lui-même, ces trois revendications doivent également être portées par la Belgique dans l'ensemble des espaces internationaux pertinents, comme au sein du CSA et des trois agences de Nations Unies basées à Rome (FAO, FIDA, PAM) mais aussi dans les enceintes qui traitent de sujets intrinsèquement liés aux systèmes alimentaires, comme la COP26 sur le climat et la COP15 sur la biodiversité.

¹⁴ « L'agroécologie est à la fois une science, un ensemble de pratiques et un mouvement social, elle se caractérise par l'application de principes écologiques à l'agriculture et une utilisation régénérative des ressources naturelles et des services écosystémiques et favorise des systèmes alimentaires socialement équitables dans lesquels les personnes peuvent exercer un choix quant aux aliments qu'elles consomment et à la manière dont ceux-ci sont produits ». HLPE, 2019.

¹⁵ « Soutenir l'agroécologie pour transformer les systèmes alimentaires », Note de référence de la Coalition Contre la Faim, 2021.

¹⁶ Qui n'a pas organisé de dialogue nationale en préparation du sommet.



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

WWW.COALITIONCONTRELAFAIM.BE



©FAO @Giuseppe Carotenuto

CONTACTS

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

- **François Grenade** (Iles de Paix)
- **Fairouz Gazdallah** (Solidagro)

Commentaires et relecture :

- **Thierry Kesteloot** (Oxfam-Solidarité)
- **Florence Kroff** (Fian)
- **Suzy Serneels** (Broederlijk Delen)
- **Amaury Ghijselings** (CNCD-11.11.11.)
- **Eloïse de Keyser** (SOS-Faim)