

1.

Comment les entreprises s'emparent-elles du Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires ?

Dévoiler les mécanismes du pouvoir des entreprises sur la gouvernance alimentaire mondiale

Alors que le Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires s'est tenu le 23 septembre 2021, se rapproche grandement, la phase préparatoire a révélé le rôle politique croissant du secteur privé dans l'ensemble du processus. L'analyse de ces stratégies met en lumière les nouveaux équilibres de pouvoir qui restructurent la gouvernance alimentaire mondiale. Le Sommet devient un véritable « laboratoire vivant » dans lequel le contrôle des entreprises revêt différentes formes pour exercer un pouvoir politique.

Le Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS), organisé par le Secrétaire général de l'ONU en 2021, est motivé par le besoin urgent de transformer les systèmes alimentaires, avec pour objectif la « faim zéro » et l'intégration de la durabilité. Toutefois, le développement et l'architecture de l'UNFSS remettent en question la vision d'une gouvernance mondiale publique et laisse place au contrôle du secteur

privé. Un cadre analytique tridimensionnel¹ – *instrumental, structurel et discursif* – pour aborder le pouvoir des entreprises nous aide à décortiquer les mécanismes qui permettent le rôle politique croissant des entreprises dans l'élaboration des règles internationales qui régissent l'alimentation dans le monde.

1.1. LE POUVOIR INSTRUMENTAL : LE CONTRÔLE DIRECT DES ENTREPRISES

Premièrement, la dimension instrumentale du pouvoir des entreprises met en évidence une causalité fonctionnelle et linéaire de l'influence. L'agroindustrie s'est assurée une place de choix depuis les travaux préparatoires du Sommet grâce à la nomination d'associé·e·s clé·e·s occupant des rôles stratégiques dans la prise de décision, comme Dr Agnes Kalibata,

David Navarro ou le professeur Joachim von Braum.

Dr Agnes Kalibata a été nommée Envoyée spéciale pour diriger le Sommet. Ancienne présidente de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), Dr Kalibata est dès lors arrivée avec l'idée de transformer les systèmes alimentaires, à l'image de la promesse d'AGRA de sauver l'Afrique de la faim et de la pauvreté grâce à un modèle de production alimentaire à forte intensité d'intrants, axée sur la technologie.

L'organisation de M. Navarro, 4SD, est chargée de développer et de soutenir les dialogues du Sommet, qui comprennent des Dialogues du Sommet mondial, des Dialogues des États membres et des Dialogues indépendants. Ses liens avec les coalitions d'entreprises, dont AGRA est un co-partenaire, et son rôle de conseiller auprès du World Business Council for Sustainable Development confèrent une influence croissante au

¹ Fuchs, D. and Clapp, J., 2009. Corporate power and global agrifood governance: Lessons learned. Corporate Power in Global Agrifood Governance. MIT Press, Cambridge.

secteur privé dans les propositions mises sur la table lors des dialogues.

Joachim von Braun², nommé président du groupe scientifique de l'UNFSS, est également membre du conseil d'administration d'AGRA et ancien directeur de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), qui reçoit des fonds de la Fondation Bill et Melinda Gates. En tant que scientifique en chef de l'UNFSS, il prône avec détermination la réforme de la gouvernance alimentaire en apportant une nouvelle approche scientifique dite efficace.

La désignation de ces trois personnalités ayant des liens étroits avec le secteur privé, et en particulier avec AGRA, ont été le premier signal d'une influence directe du pouvoir des entreprises sur le processus politique dans lequel s'inscrit le Sommet.

• ENCADRÉ •

AGRA ET SES FAUSSES PROMESSES

L'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA)¹, a été lancée en 2006 sous la forme d'une organisation au capital d'un milliard de dollars US, financés par la Fondation Bill et Melinda Gates et la Fondation Rockefeller. Elle promouvait des mesures visant à révolutionner l'agriculture africaine sous la forme de programmes de subvention des intrants (FISP). Elle présentait alors l'objectif ambitieux de doubler les revenus et les rendements de 30 millions de petit-e-s exploitant-e-s agricoles d'ici à 2020, mais peu de preuves attestent de sa concrétisation.

Une étude indépendante² menée dans les treize pays bénéficiaires d'AGRA a révélé que loin d'améliorer la sécurité alimentaire dans la région, AGRA l'a aggravée au détriment des profits tirés de la faim. Elle indique que le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté de 30 % dans les pays ciblés.

Et la sécurité alimentaire s'est même détériorée en raison du déclin des cultures nutritives et résistantes, de l'acidification des sols par la monoculture et de l'endettement des petit-e-s producteur-rice-s alimentaires participant-e-s.

1 Alliance for a Green Revolution in Africa

2 Wise, T. (2021). AGRA Update: Withheld Internal Documents Reveal No Progress for Africa's Farmers. Washington, DC: Institute for Agriculture & Trade Policy. <https://www.iatp.org/blog/202102/agra-update-withheld-internal-documents-reveal-no-progress-africas-farmers>

2 Von Braun, J. and Kalkuhl, M. (2015). International Science and Policy Interaction for Improved Food and Nutrition Security: towardan International Panel on Food and Nutrition (IPFN). ZEF Working Paper 142. Center for Development Research, Bonn. https://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/WP142_final.pdf





Source : Koen Dekeyser / Flickr

Malgré ses échecs visibles (voir Encadré), AGRA est présentée comme un exemple pour transposer les partenariats public-privé à l'échelle mondiale et étendre les tentacules de la Fondation Gates dans la gouvernance des systèmes alimentaires. La Fondation Gates sponsorise des solutions technologiques propriétaires (non libres) en tant que solutions gagnant-gagnant et promeut leur transfert du Nord au Sud via des changements de politiques nationales. Ces changements nécessitent l'approbation de subventions publiques et la protection des droits de propriété intellectuelle. Cependant, l'incurSION d'AGRA dans l'UNFSS n'est pas le seul canal de contrôle direct des entreprises dans la gouvernance alimentaire mondiale.

Le partenariat entre l'ONU et le Forum économique mondial, ainsi que l'accord de la FAO avec CropLife International³ en 2019, accordent un accès préférentiel aux multinationales aux organes des Nations unies, au détriment des acteurs d'intérêt public. La manière dont ces ingénieries vont opérer, que ce soit par le biais de dons ou sous la forme de conseils d'experts, reste encore incertaine. Ce qui est certain, c'est que les collaborations entre les Nations unies et les entreprises révèlent comment une approche privée axée sur le profit imprègne ouvertement les décisions sur la transformation

future des systèmes alimentaires, et affaiblit dangereusement le rôle des États dans la sauvegarde du droit à l'alimentation.

1.2. POUVOIR STRUCTUREL : LE CONTRÔLE TACITE DES ENTREPRISES FAIT BASCULER LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE LÉGITIMES

Au fur et à mesure que la mondialisation se consolide, les acteurs du secteur privé viennent régulièrement suppléer les acteurs traditionnels tels que les États et les organisations internationales dans les structures économiques et institutionnelles, pour prendre eux-mêmes les décisions de gouvernance. Les entreprises ont pris un rôle clé qui va au-delà d'un accès direct aux décideur·euse·s, qui leur permet de fixer l'agenda. Ils

3 International Network for Economic, Social & Cultural Rights. Background Document - Corporate capture of the United Nations, Février 2021. <https://www.escri-net.org/news/2021/background-document-corporate-capture-united-nations>

ont progressivement gagné un siège autour de la table des négociations à laquelle sont rédigées les règles affectant leurs propres activités. Cette forme de pouvoir est structurelle car elle influe sur la partie « *input* » du processus politique, permettant ainsi aux entreprises d'augmenter leur contrôle sur la détermination de la portée des cadres réglementant leurs activités, ainsi que sur leur contenu.

Dans ce contexte, l'UNFSS promeut de nouvelles plateformes multipartites⁴, dans le but de se démarquer de l'actuel Comité des Nations unies sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Il ne tient pas compte des efforts internationaux déjà réalisés pour encadrer les systèmes alimentaires et définir des pistes de solutions, et ce, à trois égards. Premièrement, l'annonce de ce sommet n'a pas réellement émané de l'Assemblée générale des Nations unies ou du CSA, mais de l'initiative unilatérale du Secrétaire général des Nations unies. Compte tenu de la structure de gouvernance du CSA, beaucoup s'attendaient à ce que celui-ci soit le forum le mieux placé pour accueillir le prochain UNFSS 2021.

Deuxièmement, la structure du Sommet semble avoir été conçue pour imiter celle du CSA et tenter de le remplacer en tant qu'organe mondial reconnu pour guider l'élaboration des politiques alimentaires. L'UNFSS a été

conçu avec une structure multipartite d'organes consultatifs politiques et scientifiques, combinée à des discussions thématiques sur les cinq voies d'action (accès, consommation, production, moyens de subsistance équitables et résilience). Néanmoins, la forme sous laquelle tous les résultats de ces dialogues alimenteront la feuille de route finale du sommet n'a pas encore été détaillée dans les documents de référence ni dans les derniers rapports de synthèse publiés en juillet.

La sélection des dirigeant-e-s, des expert-e-s et des participant-e-s a été faite de manière arbitraire et leurs rôles ne sont pas clairs, ce qui ne répond pas aux normes de transparence et aux mécanismes de responsabilité envers les personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire.

Troisièmement, ce manque récurrent de transparence et l'érosion de la responsabilité sont ancrés dans l'approche multipartite que le Sommet soutient en matière de gouvernance alimentaire par le biais de ses dialogues multidimensionnels. Au cours des deux dernières décennies, les initiatives multipartites (MSI) se sont multipliées, avec pour objectif d'aborder des questions complexes de politique mondiale, soulevant de multiples préoccupations en matière de droits humains⁵. Qui est invité à

participer à ces initiatives et quel rôle chacun-e peut jouer dans la prise de décision. Cela nécessite des critères définis démocratiquement. Cependant, les MSI conçues par le processus de l'UNFSS fonctionnent sur base volontaire et la participation dépend des ressources dont chacun-e dispose pour y prendre part, ce qui se révèle être un espace d'exclusion pour celles-eux qui ont moins de ressources humaines et financières.

Si l'on ne donne pas la priorité aux voix des détenteur-ric-e-s de droits touché-e-s par l'insécurité alimentaire et si l'on ne garantit pas leur participation aux décisions qui les concernent, les participant-e-s les plus puissant-e-s et les mieux doté-e-s en ressources risquent de dominer le débat sur la transformation des systèmes alimentaires.

En ouvrant la porte aux acteurs du secteur privé pour qu'ils participent à la définition des normes visant à défendre le droit à l'alimentation et la santé de la planète, l'UNFSS ignore les asymétries de pouvoir et les conflits d'intérêts. Les débats s'orienteront vers des propositions qui éviteront de porter atteinte à la rentabilité privée et d'aborder les questions politiques contestées responsables de la faim et de la pauvreté.

4 En anglais : multi-stakeholder

5 voir ce briefing sur les initiatives multipartites préparé par FIAN International : <https://fian.org/en/publication/article/briefing->

[note-on-multi-stakeholder-initiatives-msi-2507](https://fian.org/en/publication/article/briefing-note-on-multi-stakeholder-initiatives-msi-2507)

1.3. POUVOIR DISCURSIF : LES ENTREPRISES S'EMARENT DES NARRATIFS ET CONTRÔLENT LA SCIENCE

Une troisième approche du pouvoir explore la dimension discursive du processus politique. Cette perspective analytique montre comment les décisions politiques peuvent répondre à des disputes narratives sur le cadrage des problèmes et des solutions selon certaines normes et valeurs.

Le processus de l'UNFSS révèle l'influence croissante du secteur privé sur la perception publique des problèmes liés à l'alimentation et propose des solutions qui privilégient les chaînes de valeur mondiales, l'innovation technologique et le profit au détriment des systèmes agroécologiques locaux, des droits humains et de l'intérêt public.

Si le concept de système alimentaire offre une grille d'analyse permettant de révéler les différents éléments qui le composent, de la production à la consommation en passant par la distribution, il ne fournit pas d'indications sur ce qui est nécessaire pour qu'un changement se produise. Le narratif des principales voix du Sommet sur la transformation du système alimentaire en une voie durable ne s'appuie pas sur une approche fondée sur le droit dans toutes ses phases préparatoires. Au lieu de cela, le discours promu au sein du Sommet se positionne en faveur d'une

conception des systèmes alimentaires qui privilégie un type de connaissance, principalement la science expérimentale, et un type de politique, qui s'appuie sur des solutions reposant sur les lois du marché⁶.

Cette inquiétude a été soulevée non seulement par la Réponse Autonome des Peuples à l'UNFSS⁷ mais aussi par trois rapporteurs spéciaux des Nations unies. Ceux-ci ont ouvertement critiqué⁸ le Sommet pour ne pas avoir placé le droit à l'alimentation au centre du débat et pour avoir omis l'agroécologie en tant que changement de paradigme permettant de réformer les systèmes alimentaires en vue d'une justice sociale et écologique. Michel Fakhri, actuel rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, dans son rapport pour la 46^{ème} session du Conseil des droits humains, a déploré que :

« Les premiers documents de préparation du Sommet reflètent le langage et le cadre du projet du Forum économique mondial sur la transformation des systèmes alimentaires. »

6 Right to food: Report of the Special Rapporteur on the right to food, Michael Fakhri (A/HRC/46/33). <https://undocs.org/A/HRC/46/33>

7 Voir <https://www.csm4cfs.org/letter-csm-coordination-committee-cfs-chair/>

8 Voir <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27505&LangID=E>

Le groupe d'universitaires participant au suivi de l'UNFSS⁹ a proposé une analyse de la manière dont le narratif du Sommet s'appuie sur une logique de manque de nourriture et de connaissances. Il crée un imaginaire de lacunes (lacunes factuelles, lacunes politiques, lacunes technologiques) devant être comblées par des expert-e-s scientifiques, en collaboration avec des entreprises. Ces collaborations sont ancrées dans un discours qui soutient les innovations technologiques axées sur le marché au détriment des connaissances traditionnelles acquises au fil des siècles pour nourrir la population mondiale.

Parallèlement, de nouveaux concepts sont créés, tels que les « nature-based solutions » (solutions fondées sur la nature) et la « climate-smart agriculture » (l'agriculture intelligente face au climat). Ces nouveaux cadres de pensée prônent des changements majeurs dans la valorisation de la nature pour offrir des solutions gagnant-gagnant et pour lesquelles une approche mécaniste de la science est nécessaire pour relever le double défi du changement climatique et de la sécurité alimentaire. À l'inverse, l'agroécologie est attaquée pour son (soi-disant) caractère idéologique et non scientifique.

9 Montenegro et al (2021). UN Food System Summit Plants Corporate Solutions and Plows Under People's Knowledge. A brief prepared by academics following the UN Food Systems Summit and committed to critical analysis and public education. agroecologyresearchaction.org

Dans cette optique, l'UNFSS encourage une conception étriquée de la science et ouvre la voie à la création d'une nouvelle Interface science-politique (ISP) destinée à remplacer l'actuel Groupe d'experts de haut niveau (HLPE)¹⁰ du CSA. Une nouvelle ISP¹¹ est envisagée pour mieux s'aligner sur une compréhension unidimensionnelle des systèmes alimentaires et pour traiter l'alimentation comme une marchandise plutôt que comme un droit humain.



Source : Koen Dekeyser / Flickr

10 Le HLPE a un mandat clair, ancré dans le droit à l'alimentation, et est basé sur une approche consultative qui compile les contributions de multiples parties prenantes. Il s'agit de l'organe consultatif scientifique le plus reconnu et le plus respecté au niveau international, qui fournit une évaluation des preuves de la recherche guidant les politiques liées au système alimentaire.

11 Clapp et al. (2021). AN 'IPCC FOR FOOD'? How the UN Food Systems Summit is being used to advance a problematic new science-policy agenda. Briefing note 1 on the Governance of Food Systems, Juillet 2021. http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/GovBrief.pdf

CONCLUSION

La phase préparatoire a témoigné du rôle politique croissant des entreprises dans l'ensemble du processus.

Les mécanismes employés ne se limitent plus au lobbying traditionnel qui permet de s'assurer d'avoir des alliés proches aux postes stratégiques du Sommet. La nouveauté vient ici de l'institutionnalisation du pouvoir des entreprises par le biais du *multipartisme* et de la mainmise des narratifs de « transformation des systèmes alimentaires », influençant en amont le processus politique.

Les structures démocratiques de gouvernance mondiale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition – le CSA et le HLPE – sont menacées et, avec elles, le savoir-faire des autochtones, des expérimentateur-rice-s, des agriculteur-rice-s et des femmes, qui sont pourtant plus que jamais nécessaires pour faire face à l'incertitude et cocréer des systèmes alimentaires justes et durables.

Il est urgent d'apporter une réponse efficace à la consolidation accrue du pouvoir du secteur privé en matière de systèmes alimentaires, et de ses répercussions insidieuses sur la sécurité alimentaire et la santé de la planète. Cette réponse ne peut

venir que de la Réponse autonome des peuples à l'UNFSS, en tant que détenteur-rice-s légitimes de droits, qui exigent de l'Etat qu'il reprenne son rôle de seul responsable de la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

Toute contre-stratégie doit donc faire obstacle simultanément aux trois facettes du pouvoir des entreprises qui progressent via l'UNFSS pour s'emparer de la gouvernance alimentaire mondiale. Sur le plan du pouvoir instrumental, les garde-fous en matière de conflits d'intérêts et les mécanismes de transparence doivent être appliqués. Au niveau du pouvoir structurel, les plateformes multipartites ne peuvent pas remplacer les espaces multilatéraux dotés de procédures claires concernant les asymétries de pouvoir et la définition des rôles et des obligations en fonction des droits. Enfin, et surtout, sur le terrain de la connaissance et de la science, il est nécessaire de construire des contre-narratifs qui délégitiment les fausses solutions profitant à quelques-uns dans le processus de transformation des systèmes alimentaires et qui défendent l'intérêt public et les droits humains plutôt que le profit.