04

SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIAUX : PROTÉGER LA DIMENSION RURALE ET PLACER LA REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS À L'ÉCHELON LOCAL

Thomas Forster et Emily Mattheisen [1]

Depuis des décennies, les défis en lien avec l'urbanisation occupent une place de premier plan dans divers programmes et politiques. L'approbation des ODD a renforcé le paradigme qui place les villes au cœur du développement, suite à l'adoption d'un objectif spécifique (Objectif 11) qui vise à « faire en sorte que les villes [...] soient ouvert[e]s à tous, sur[e]s, résilient[e] et durables »[2].

Les expressions « liens entre les milieux urbains et ruraux », « systèmes alimentaires des villes-régions » et « systèmes alimentaires territoriaux » sont souvent utilisées de manière interchangeable, dans les instances politiques internationales, les universités et autres lieux de discussion portant sur les liens entre les espaces ruraux et urbains au sein des systèmes alimentaires. Cependant, les débats relatifs à ce qui peut être considéré comme « uniquement rural » et sur les droits des populations rurales tendent à être négligés. La dichotomie séparant, de longue date, les villes des campagnes vient consolider un modèle de développement inéquitable, qui reporte la pression de la « croissance urbaine » et de l'industrie sur les zones rurales et les petits producteurs d'aliments afin qu'ils alimentent des populations de plus en plus urbaines. Le modèle de développement en soi, quant à lui, n'est jamais remis en cause.

UN PARTI PRIS EN FAVEUR DE LA DIMENSION URBAINE DANS LES INITIATIVES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Le processus « urbanisant » dont font l'objet les initiatives mondiales en matière de développement apparaît clairement dans les préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), qui aura lieu à Quito (Équateur) en octobre 2016, ainsi que dans le document de politique portant sur un cycle de vingt ans qu'elle se propose d'adopter, intitulé le Nouvel agenda urbain[3]. Habitat III sera le premier sommet mondial à être organisé après l'adoption des ODD. Au moment de la rédaction du présent article, l'on prévoit que le Nouvel agenda urbain reconnaîtra l'alimentation et la nutrition comme des questions essentielles au développement urbain, mais pas la souveraineté alimentaire, ni le droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates ; l'on s'attend également à ce qu'aucune cohérence, ni aucun enrichissement mutuel avec les travaux du CSA ne soient garantis. La société civile a critiqué Habitat III et le Nouvel agenda urbain car ils ne prévoient pas un suivi des engagements pris lors d'Habitat II (1996) – et des obligations correspondantes en matière de droits humains – et parce qu'ils négligent les engagements précédents en faveur d'un développement rural et urbain équilibr[4] .

1 Thomas Forster est chargé de recherche chez EcoAgriculture Partners, une ONG politico-scientifique qui promeut les approches participatives émanant de la base en matière de gestion intégrée de l'alimentation, de l'eau, des forêts et des ressources des écosystèmes. En 2015, il a dirigé l'équipe technique qui a élaboré le Pacte de politique alimentaire urbaine.
Emily Mattheisen travaille chez FIAN International sur les questions de suivi et de reddition de comptes, ainsi qu'avec le Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition. En 2015, elle était également membre de l'équipe technique ayant élaboré le Pacte de politique alimentaire urbaine. FIAN est une organisation internationale de défense des droits humains qui plaide en faveur du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates depuis trente ans. Elle se compose de sections nationales et de membres individuels dans plus de cinquante pays. Pour en savoir plus, voir : *www.fian.org/fr/*
Merci à Joseph Schechla (HIC-HLRN) et à Anne C. Bellows (Université de Syracuse) pour leur aide à la révision du présent article. Cet article a été initialement rédigé en langue anglaise.

2 Pour en savoir plus sur les ODD, voir : *www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html*

3 L'avant-projet du Nouvel agenda urbain (2016) de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) est disponible à l'adresse : *www.habitat3.org/zerodraft* (en anglais)

4 Coalition internationale pour l'habitat, *Fractured Continuity: Habitat II to Habitat III*, 14 septembre 2015. *www.hic-gs.org/news.php?pid=6392* (en anglais)

Le processus Habitat III est emblématique des évolutions des politiques à l'échelle internationale, dans l'ensemble du système des Nations Unies et au niveau national, caractérisées par le délaissement massif des droits humains dans les documents et discussions sur les politiques. Les États membres et les institutions onusiennes privilégient toujours plus un langage et des engagements édulcorés, et déplacent de plus en plus la responsabilité du côté des entreprises, en utilisant des libellés qui font référence à « l'inclusion », « l'accès », « l'autonomisation » et la « responsabilité sociale » en lieu et place des obligations qui incombent aux États en matière de droits humains. Même si les ODD sont assortis d'engagements faibles en faveur des droits humains, il est clair qu'ils ne peuvent être atteints sans respecter, protéger et concrétiser les droits humains et sans la pleine participation de la société civile aux processus décisionnels[5].

Habitat III révèle également une autre tendance mondiale. En effet, de nombreux processus internationaux ne défendent souvent pas la nécessité de garantir un développement local équilibré du point de vue de l'économie, de l'aménagement du territoire et du développement social. D'une manière générale, plusieurs des processus axés sur la dimension urbaine, en prise directe avec les questions liées à l'espace, la terre, les écosystèmes et la résilience, notamment, conceptualisent le développement urbain et l'urbanisation – et en font la promotion – sans véritablement tenir compte des zones rurales, à moins que ces dernières ne s'adaptent aux priorités urbaines. Cette stratégie empreinte de partialité tend vers une vision de l'urbanisation selon laquelle les zones rurales sont vides de petits producteurs et de populations rurales, à mesure qu'elles sont intégrées à une approche des ressources rurales synonyme de mécanisation, d'extraction, de « transformation » et tournée vers la recherche du profit, dans laquelle ces ressources sont considérées comme des marchandises sans visage, y compris les aliments, l'eau, l'énergie, la biodiversité et les ressources minérales. Ces discussions ont été complètement dissociées d'autres processus normatifs importants, tels que la négociation d'une *Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, actuellement en cours au sein du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, ou d'autres processus pertinents au niveau du CSA[6]. Les résultats des différentes initiatives internationales continuant de négliger les obligations en matière de droits humains et les questions fondamentales pour la souveraineté alimentaire, il est devenu impératif de travailler à d'autres niveaux. Les femmes et les hommes produisant à petite échelle fournissent la plupart des aliments consommés dans le monde ; des stratégies sont donc nécessaires pour discuter du rôle et de l'inclusion des populations rurales dans les processus de développement, tout en assurant que soit entendue la voix des campagnes.

UNE GOUVERNANCE LOCALE POUR DES SOLUTIONS LOCALES

C'est à l'échelon local et territorial qu'il est le plus urgent et le plus important d'agir. Malgré la réticence de certains gouvernements nationaux, les administrations infranationales devraient jouer un rôle fort. Quelle que soit la taille des territoires, les systèmes alimentaires incluent des marchés formels et informels, différents niveaux d'intermédiaires commerciaux, de distributeurs et de transformateurs, ainsi que d'innombrables femmes et hommes engagés dans la production à petite échelle,

5 Pour consulter une critique des ODD, voir l'article « Vers un suivi du droit à l'alimentation et à la nutrition axé sur les personnes », dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

6 Pour en savoir plus sur la Déclaration, voir l'encadré 1.2 « Les droits des paysan-ne-s sur leurs semences sont aux avant-postes des droits humains », dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*. Pour plus d'informations sur le projet de déclaration, voir : *documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/046/43/PDF/G1604643.pdf?OpenElement*. Voir également la série de notes d'analyse sur les droits des paysans et des paysannes publiée par FIAN International : *www.fian.org/fr/bibliotheque/publication/serie_de_notes_danalyse_sur_les_droits_des_paysans_et_paysannes*

la transformation locale ou travaillant dans le système agricole et alimentaire[7]. Ces systèmes ruraux et urbains sont mal compris des collectivités locales ou régionales, dont le mandat, la sphère de compétence et les capacités techniques les empêchent souvent d'en assurer la gestion. Cependant, il est permis d'espérer : afin de faire face aux chocs économiques ou environnementaux secouant les systèmes alimentaires et au manque systémique d'accès à des aliments frais et sains, un certain nombre d'administrations locales a dû repenser la manière dont sont gérés leurs systèmes. Plus important encore, elles ont dû revoir qui est en charge de cette gestion. Partout dans le monde, de plus en plus d'administrations locales[8] (au niveau des villes, des métropoles et des régions) s'intéressent aux questions d'alimentation et de nutrition sous l'effet des pressions croissantes liées aux enjeux de nutrition et santé publique (maladies transmissibles et non transmissibles), et en réponse aux revendications des mouvements alimentaires.

Dans ce contexte, un nombre grandissant de mouvements sociaux et d'OSC axant traditionnellement leurs travaux sur les zones rurales ont commencé à examiner la souveraineté alimentaire « urbaine » ainsi que le droit à l'alimentation et à la nutrition au niveau des villes, des régions et des territoires. Le rôle du processus local d'élaboration des politiques publiques est capital dans ces discussions émergentes. Les domaines clé incluent les achats institutionnels et l'accès aux marchés nationaux ; l'accès aux ressources naturelles, l'agroécologie, la sécurité foncière et la préservation des terres agricoles ; la protection et l'aide sociale ; et, d'une manière générale, la gestion des biens communs. Les actions portant sur les changements à apporter au système alimentaire et visant à garantir une élaboration cohérente des politiques supposent des défis d'une nature à la fois sociale, environnementale, économique et intersectorielle. Chacun sait, aujourd'hui, que les solutions les plus efficaces exigent souvent une approche interinstitutionnelle, ouverte à tous. Cependant, les ministères nationaux travaillent fréquemment de manière cloisonnée en raison de portefeuilles qui placent l'agriculture dans la dimension rurale (ministères de l'Agriculture) et la sécurité alimentaire dans la dimension urbaine (ministères du Développement social, de la Santé et de l'Éducation). De la même manière, les agences internationales sont séparées selon des compétences rurales et urbaines. Mais cette fausse dichotomie pourrait bien être en passe d'évoluer, car les municipalités et les acteurs de la société civile donnent aujourd'hui la priorité aux politiques alimentaires et traduisent dans les faits les liens entre les milieux urbains et ruraux. Quelques pays répondent également par des politiques soutenant une autonomie et une auto-gouvernance plus grandes à l'échelle du territoire.

LE PACTE DE POLITIQUE ALIMENTAIRE URBAINE

Malgré les liens qu'elles entretiennent avec les citoyen-ne-s et le potentiel de développement de la gouvernance participative à l'échelon local, les collectivités locales et territoriales sont souvent exclues de l'élaboration de politiques internationales, ce qui réduit l'importance de leur autorité. Cette absence est notamment visible dans le processus d'examen des progrès réalisés sur les ODD relevant du Forum politique de haut niveau sur le développement durable[9] et dans celui de la gouvernance des systèmes alimentaires au niveau du CSA. Une stratégie émergente chez de nombreuses OSC consiste à travailler directement avec des associations mondiales de collectivités locales et territoriales, telles que

7 Pour en savoir plus sur les marchés territoriaux, voir l'encadré 4.1 « Marchés populaires ou systèmes d'approvisionnement contrôlés par les entreprises ? Un enjeu de taille dans les négociations au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. » ci-après.

8 Pour consulter un exemple, voir l'encadré 4.2 « À Détroit, la construction du Conseil de politique alimentaire part de la base » ci-après. Voir aussi Lee-Smith, Diana, et Lamba, Davinder, « La nutrition et l'agriculture urbaine dans les grandes villes d'Afrique subsaharienne », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2015*, pp. 65-67. *www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_FR_web.pdf#page=65*

9 Pour en savoir plus sur le Forum politique de haut niveau sur le développement durable, voir : *sustainabledevelopment.un.org/hlpf* (en anglais)

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)[10] ou Les gouvernements locaux pour le développement durable (ICLEI)[11], ainsi qu'avec des associations nationales de collectivités locales, dans le but d'engager un dialogue sur les alternatives de politiques et, dans certains cas, pour développer des engagements en matière de politiques.

Signé en octobre 2015, le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan (Pacte de Milan) est une initiative impulsée par des maires et mairesses du monde entier, visant à instaurer un cadre de gouvernance plus solide pour les systèmes alimentaires locaux. Le Pacte de Milan est un processus qui réaffirme le rôle et les responsabilités des collectivités locales au moment d'adopter des mesures et de s'acquitter de leur obligation à respecter, protéger et concrétiser les droits humains[12]. Il encourage la participation directe de la société civile et des petits producteurs d'aliments à la prise de décisions, et porte sur des domaines comme la gouvernance, l'équité sociale et économique, l'alimentation durable et la bonne nutrition, la production, l'approvisionnement et la distribution alimentaires, ou les pertes et gaspillages alimentaires. Ces engagements constituent un pas en avant permettant de comprendre le rôle que jouent les collectivités locales pour assumer et mettre en œuvre les obligations en matière de droits humains sur les territoires.

Bien qu'il soit loin d'être parfait, nombre des 120 villes[13] ayant signé le document ont déjà créé des espaces de gouvernance et de dialogue participatifs impliquant les populations locales dans le but d'élaborer des politiques alimentaires, tandis que d'autres optent pour des interventions ciblées (dans des domaines spécifiques tels que la réduction des pertes et gaspillages, les espaces publics destinés à la production d'aliments ou les achats institutionnels). Lors des débats portant sur les modalités du suivi de l'impact du Pacte de Milan, les OSC demandent comment garantir une meilleure mise en œuvre de ces engagements.

Les nouvelles discussions sur l'urbanisation et les systèmes alimentaires suscitent l'enthousiasme, et de nombreuses villes sont désormais désireuses de donner suite au Pacte de Milan. D'un côté, il est considéré comme une opportunité pour profiter de l'adoption politique et préconiser des changements en faveur de la concrétisation des droits humains et de la souveraineté alimentaire. De l'autre, il est nécessaire de maintenir ces changements indépendamment des mandats politiques. Par ailleurs, les gouvernements devraient coordonner des initiatives main dans la main avec la société civile, afin de répondre aux besoins des populations aussi bien rurales qu'urbaines. Le Pacte de Milan n'est pas une fin en soi : il constitue un outil servant à forger la volonté politique, à étayer les processus locaux et la prise de décision participative, ainsi qu'à ouvrir de nouveaux espaces pour le plaidoyer.

Afin de promouvoir un changement réel des politiques alimentaires à tous les niveaux, la participation de la société civile est fondamentale. Le degré de mise en œuvre des droits humains à l'échelle locale est directement lié à la reddition de comptes de la part de l'État, à l'efficacité des administrations et à la gouvernance à l'échelon local. Cet argument a d'ailleurs été mis en exergue dans un rapport publié en août 2015 par le Comité consultatif du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, intitulé *Rôle des administrations locales dans la promotion et la protection des droits de l'homme*[14].

10 Pour en savoir plus sur Cités et Gouvernements Locaux unis (CGLU), voir : *www.uclg.org/fr*

11 Pour plus d'informations sur Les gouvernements locaux pour le développement durable (ICLEI), voir : *www.iclei.org* (en anglais)

12 Le texte du Pacte de politique alimentaire urbaine (2015) dans son intégralité est disponible à l'adresse : *www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-_FR.pdf*. Pour consulter le livre électronique recensant des bonnes politiques et pratiques dans les systèmes alimentaires urbains, voir : *www.foodpolicymilano.org/en/ebook-good-practice-en* (en anglais)

13 Pour en savoir plus sur les villes signataires, voir *www.milanurbanfoodpolicypact.org/signatory-cities/* (en anglais)

14 Pour consulter le rapport, voir : *www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A_HRC_30_49_FRE.DOCX*

LA MARCHE À SUIVRE : TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE GOUVERNANCE DE L'ALIMENTATION ET RENFORCEMENT DE LA REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS

Toute nouvelle politique appelant au développement territorial intégré doit s'accompagner d'orientations relatives à sa mise en œuvre, d'un aménagement participatif au niveau des secteurs urbain et rural et des administrations, ainsi que d'un renforcement des capacités institutionnelles portant sur la concrétisation des droits humains internationaux et la reddition de comptes. Des mécanismes politiques clairs devraient permettre de mieux soutenir les petits producteurs d'aliments et l'économie locale.

En vertu de l'Objectif 11 des ODD, le discours autour du Nouvel agenda urbain sera vraisemblablement défini sous l'angle d'un développement territorial ouvert à tous, équilibré et intégré, conformément à l'appel pour des politiques urbaines nationales, des stratégies de l'aménagement, la protection de l'environnement, la gouvernance en matière de lutte contre le changement climatique et son financement. Cependant, reste à voir si les systèmes alimentaires et les petits producteurs d'aliments recevront le traitement ciblé nécessaire à un « développement territorial » réel. Jusqu'à présent, les discussions sur les politiques menées dans le cadre d'Habitat III et des autres enceintes ont été principalement dominées par les approches gouvernementales et techniques, avec une forte implication et d'importantes contributions de la part du secteur privé. Les perspectives de la société civile ont été moins examinées ou intégrées. Le raisonnement actuel demeure aussi trop cantonné à des conceptions limitées de l'espace urbain et ne tient pas suffisamment compte de l'importance des liens et des interactions sur les territoires, y compris les zones rurales et périurbaines. De ce fait, les débats politiques ont parfois entretenu la défense de fausses solutions pour répondre aux questions portant sur la sécurité alimentaire, l'aménagement du territoire ou les liens entre les milieux urbains et ruraux, l'environnement, la durabilité, le changement climatique et la gouvernance des ressources naturelles. S'il ne fait aucun doute que les approches urbaines et territoriales des systèmes alimentaires sont dignes d'intérêt et revêtent un caractère essentiel, le discours doit être façonné par les initiatives des mouvements sociaux et des petits producteurs d'aliments, de sorte à créer un espace permettant de mieux définir et de tirer parti des systèmes alimentaires territoriaux, des économies et d'un développement réel.

Quoi qu'il se passe, ou même si rien ne se passe, au niveau du processus Habitat III, des travaux du CSA, ou même du suivi et de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 en cours de réalisation, il est primordial que les organisations de la société civile et de base continuent de mettre en avant ce qu'elles attendent en termes de processus et de résultats, à tous les niveaux de gouvernement. Si nous souhaitons voir concrétisés les changements politiques nécessaires, il est essentiel de poursuivre les efforts dans tous les secteurs afin de consolider le plaidoyer autour des systèmes alimentaires sur la base de la concrétisation pleine et progressive des obligations en matière de droits humains et de la souveraineté alimentaire ; un niveau d'effort similaire est également requis pour garantir la reddition de comptes vis-à-vis de ces mêmes obligations et réaliser un suivi réel (passant par la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation) des engagements politiques pris dans toutes les sphères de gouvernement, y compris à l'échelle locale.

ENCADRÉ 4.1 **Marchés populaires ou systèmes d'approvisionnement contrôlés par les entreprises ? Un enjeu de taille dans les négociations au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale**

Mamadou Goita, Nora McKeon et Nadjirou Sall[15]

« Mettre en relation les petits exploitants et les marchés ». Voilà le titre malheureux donné à une importante discussion de politique réalisée au CSA[16]. Il reflète la conviction dominante selon laquelle les personnes pratiquant la petite agriculture sont arriérées et prises au piège de l'autosuffisance, et qu'il convient de les « moderniser » et de les relier aux chaînes de valeur des entreprises.

Rien ne saurait être plus éloigné de la vérité. Près de 70 % des aliments consommés dans le monde sont produits par des producteurs et travailleurs à petite échelle, femmes et hommes. La plupart de ces aliments transitent par les marchés locaux, nationaux et régionaux. Seuls 10 à 12 % des produits agricoles sont échangés sur le marché international (9 % dans le cas de la production laitière, 9,8 % de la production de viande, 8,9 % du riz, et 12,5 % des céréales)[17]. L'idée consistant à « mettre en relation » les petits exploitants et les marchés est trompeuse : à l'échelle mondiale, en effet, plus de 80 % des petits exploitants opèrent sur des marchés nationaux, les plus importants pour la sécurité alimentaire et la nutrition[18]. Comme l'a indiqué le MSC[19], l'espace autonome mandaté pour faciliter et coordonner l'interaction de la société civile et des mouvements sociaux avec le CSA, « nous voulons que ces marchés soient reconnus, soutenus et défendus par des politiques publiques appropriées. »[20]

Il existe un large éventail de dispositifs de commercialisation au niveau national qui n'obéit pas à la logique des chaînes de valeur dominantes contrôlées par les entreprises. L'on peut notamment citer les marchés autochtones d'Amérique latine pratiquant le troc, les marchés hebdomadaires d'Afrique et d'Asie ou les marchés paysans d'Europe et d'Amérique du Nord. Or, peu de choses ont été faites, jusqu'à présent, pour recenser ces expériences et les mettre à profit. Les débats menés au CSA constituent donc une excellente occasion de s'y atteler, d'autant que le sérieux manque de données relatives à ces marchés et à leur fonctionnement les rend « invisibles » aux yeux des responsables de l'élaboration des politiques, lesquels préfèrent soutenir les systèmes d'approvisionnement dits « modernes ». Le MSC a commencé à y remédier en présentant une bibliographie annotée, composée de 18 pages d'études de cas et d'articles. Il a aussi précisé les caractéristiques distinguant ces marchés des chaînes de valeur des entreprises et des systèmes d'approvisionnement internationaux, à savoir :

- Ils sont orientés vers la satisfaction, tout d'abord, des besoins des systèmes alimentaires locaux, nationaux et régionaux [...] ;
- [Outre] la fourniture d'aliments, [ils réalisent également des fonctions culturelles et sociales multiples et font également] office de lieu où [...] les rapports de forces politiques et culturels [peuvent être abordés] ;
- Ils sont contrôlés par les producteurs, les consommateurs et les autorités locales du territoire concerné [...] et sont structurés [...] avec une logique d'interdépendance [et des relations solidaires entre les acteurs] ;
- Ils contribuent à [...] l'économie locale, en redistribuant, sur le territoire concerné, les richesses générées par [...] la production, [la] transformation [...] et [la] commercialisation [des produits] ;

15 Mamadou Goita est le Directeur exécutif de l'Institut de recherche et de promotion des alternatives de développement en Afrique (IRPAD), basé au Mali.
Nora McKeon est militante, porte-parole de Terra Nuova, auteure et maître de conférences au Masters en développement humain et sécurité alimentaire de l'Université de Rome III.
Nadjirou Sall est le Secrétaire général du Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) ; il préside aussi le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), au Sénégal.
Merci à Biraj Patnaik (Bureau des commissaires de la Cour suprême de l'Inde) et Stefano Prato (Society for International Development) pour leur aide à la révision du présent encadré. Cet encadré a été initialement rédigé en langue anglaise.

16 Les débats ont débuté avec la tenue, le 25 juin 2015, d'un Forum de haut niveau consacré à l'examen des enjeux de nature générale et pris fin le 9 juin 2016, au terme de deux jours de négociation portant sur les recommandations politiques. Le document final sera adopté lors de la session plénière du CSA, du 17 au 21 octobre 2016. Pour en savoir plus sur ces négociations et pour accéder à l'ensemble des documents cités dans le présent encadré, voir : *www.csm4cfs.org/fr/working-groups/connecting-smallholders-to-markets*

17 FAO, *La situation des marchés des produits agricoles 2015-2016. Commerce et sécurité alimentaire : trouver un meilleur équilibre entre les priorités nationales et le bien commun*, Rome : FAO, 2015. *www.fao.org/3/a-i5090f.pdf* ; FAO, *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets*, Rome : FAO, 2014. *www.fao.org/3/a-i4136e.pdf* (en anglais)

18 Reardon, Thomas, et Berdequé, Julio, "Agrifood markets and value chains", extrait de FIDA, *Rural Development Report*. À paraître ; Del Pozo-Vergnes, Ethel, *From survival to competition: informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*, Londres : IIED, 2013. *pubs.iied.org/pdfs/16533IIED.pdf* (en anglais)

19 Pour en savoir plus sur le MSC pour les relations avec le CSA, voir : *www.csm4cfs.org/fr*

20 MSC, "'Connecting Smallholders to Markets'. What the CSM is advocating", 2015, p.1. *www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Small/CFS_Smallholders_Inputs_Chairs_Proposal_CSM_brief.pdf* (en anglais)

- Ils sont inclusifs, du fait qu'ils offrent un espace à tous les acteurs [...] pour échanger leurs produits ; et
- La diversité des produits alimentaires [sur ces marchés] [par opposition à la concentration sur un seul produit, qui caractérise les filières internationales] reflète la diversité [...] des systèmes alimentaires du territoire[21].

Au départ, le MSC avait, proposé de qualifier ces marchés de « territoriaux », car ils sont tous situés dans des zones spécifiques, auxquelles ils sont identifiés, allant de l'échelon du village au niveau national, voire régional. L'objectif était alors d'éviter le piège consistant à cantonner à une dimension purement « locale » et « informelle » la façon d'appréhender ces marchés, et à minimiser leur importance comme mode d'approvisionnement alimentaire dominant dans le monde. Cependant, ce qualificatif a suscité des réactions frileuses de la part des diplomates habitués à l'associer au concept de souveraineté et de frontière, raison pour laquelle le MSC a, en fin de compte, décidé de l'abandonner afin de privilégier un accord sur le contenu du document. Dans sa version finale, le texte négocié incorpore la quasi-totalité des points auxquels les organisations de petits producteurs attachaient de l'importance :

> *« Marchés et systèmes alimentaires locaux, nationaux et régionaux : Dans le monde, plus de 80 pour cent des petits exploitants sont actifs sur des marchés locaux et à l'intérieur de leur pays. Ces marchés, caractérisés par une importante diversité et par lesquels transitent la plupart des aliments consommés dans le monde, se situent à une échelle territoriale qui peut être locale, régionale ou transfrontalière et dans un cadre rural, périurbain ou urbain, ou portent sur l'ensemble de ces contextes, et sont directement reliés aux systèmes alimentaires locaux, nationaux et/ou régionaux. Ceci signifie que les aliments concernés sont produits, transformés et vendus au sein de ces systèmes. Ces processus d'ajout de valeur peuvent permettre de créer de l'emploi et contribuer au développement local, social et économique, lorsque les bénéfices découlant de l'ajout de valeur sont réinjectés dans les systèmes locaux, nationaux et régionaux. Ils peuvent être structurés, plutôt informels ou improvisés, ce qui offre davantage de flexibilité aux petits exploitants et dresse moins d'obstacles pour y accéder. Ces marchés remplissent des fonctions multiples, qui ne se limitent pas aux seuls échanges de produits. Ce sont aussi des espaces de relations sociales et d'échange des connaissances. Malgré leur importance, les marchés informels sont souvent négligés dans les systèmes de collecte de données, ce qui fait que les politiques publiques ne peuvent pas être décidées à partir de données complètes »*[22].

De plus, la société civile a remporté d'importantes « victoires » dans les recommandations politiques, elles aussi objet des négociations. L'on peut notamment citer l'invitation faite aux gouvernements de remédier à la déficience de données concernant ces marchés, l'objectif étant d'améliorer les outils disponibles pour de meilleures politiques publiques ; d'élaborer des règlementations en matière d'hygiène et de santé relatives à la salubrité des aliments qui soient adaptées à l'échelle et au contexte de la petite production et à la commercialisation sur les marchés nationaux ; d'encourager les achats institutionnels en appui aux systèmes alimentaires locaux, en tenant compte des avantages sociaux, environnementaux et nutritionnels des aliments, et non pas seulement de leur coût économique ; et de garantir des prix rémunérant de manière appropriée le travail et les investissements des petits

21 MSC, *Commentaires supplémentaires du MSC sur l'Avant-projet de document relatif à l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés*, 29 avril 2016. p. 5. *www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CSM-additional-comments-on-the-Zero-Draft_FR.pdf*

22 CSA, *CFS Recommendations on Connecting Smallholders to Markets*, version finale, 2016, paragraphe 4. *www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Small/CFS_Connecting_Smallholders_to_Markets_Final_Draft.pdf* (en anglais)

exploitants. La référence aux « aliments enrichis » a, quant à elle, été supprimée du document[23]. En revanche, le MSC n'est pas parvenu à empêcher la mention faite aux marchés internationaux, aux chaînes de valeur et à l'agro-industrie, malgré l'argument selon lequel ces éléments ne sont pas pertinents dans des négociations axées sur les petits exploitants et le droit humain à une alimentation et une nutrition adéquates. Ainsi, la vision qui prévaut est encore une vision schizophrène de ce qui est le mieux pour les petits producteurs ainsi que pour la sécurité alimentaire et la nutrition ; mais grâce aux négociations au sein du CSA, la société civile pourra continuer de s'y opposer de plus belle.

ENCADRÉ 4.2 À Détroit, la construction du Conseil de politique alimentaire part de la base

Malik Yakini[24]

Affichant le taux de population noire le plus important de toutes les grandes villes des États-Unis (83 %), Détroit est une ville à l'histoire ancrée dans la lutte pour les droits humains et l'égalité raciale. Elle symbolise aussi les inégalités perpétuées par le système capitaliste. À l'heure actuelle, la cité est aux prises avec une situation de faillite, résultat des politiques inégales et non viables menées par l'État fédéral dans les domaines économique et social. Les caisses de la Municipalité se situent à des niveaux très bas, la ville ne disposant pas d'une assiette fiscale solide puisque près de 40 % des ménages vivent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Dépassant la barre des 10 %, le taux de chômage y est non seulement deux fois supérieur à la moyenne enregistrée dans l'État du Michigan, mais place aussi Détroit en tête des cinquante premières grandes villes du pays[25].

Ce passé, associé à la situation actuelle, a profondément influencé le Réseau pour la sécurité alimentaire de la communauté noire de Détroit (*Detroit Black Community Food Security Network*, DBCFSN), créé en 2006 pour donner à la population afro-américaine locale un rôle de chef de file au sein du mouvement naissant pour la justice alimentaire. Animé par l'objectif de renforcer le pouvoir et l'autonomie des citoyen-ne-s, ce réseau cible l'agriculture urbaine, le développement de la jeunesse, l'économie coopérative, l'éducation pour toutes et tous, et la construction d'un cadre politique plus propice.

Le DBCFSN affirme que l'accès à une alimentation de qualité est un droit humain pour l'ensemble des citoyen-ne-s, indépendamment de la position économique des individus. Cette conviction est née de l'analyse des modalités par lesquelles, aux États-Unis, le racisme, associé à la classe sociale, plonge une grande partie de la population afro-américaine dans une situation d'insécurité et d'injustice alimentaires[26]. Le Réseau affirme également que les communautés afro-américaines disposent du droit à l'auto-détermination. Nous avons le droit et la responsabilité d'être autonomes et de décider de notre devenir. Là où nous constituons la majorité, nous devrions influencer, et si possible contrôler, les politiques et l'appareil gouvernemental.

Suite aux critiques formulées par le Réseau soulignant l'absence de politique globale en matière d'alimentation à Détroit, la Municipalité lui demanda, en 2006, de constituer une équipe spéciale chargée d'élaborer une politique municipale en matière de sécurité alimentaire. Pendant 18 mois, un comité composé de membres issus du DBCFSN travailla à la formulation de ce document, en sollicitant l'opinion

23 Pour consulter une critique de la priorité donnée, dans de nombreux pays, aux interventions portant sur les aliments enrichis et les micronutriments, voir : Rundall, Patti, « Le "business" de la malnutrition, ou comment les opérations de relations publiques fournissent un alibi idéal à l'industrie de l'agroalimentaire », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2015*, pp. 25-30. *www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_FR_web.pdf#page=25*

24 Malik Yakini est l'un des membres fondateurs du *Detroit Black Community Food Security Network* (DBCFSN), au sein duquel il occupe le poste de directeur exécutif. Il a également présidé le Comité des convocations du Conseil de politique alimentaire de Détroit. Le DBCFSN a été créé en février 2006 en réponse à la situation d'insécurité alimentaire de la population noire de Détroit. Depuis lors, ses actions visent à organiser les membres de cette communauté pour qu'ils jouent un rôle d'encadrement plus actif au sein du mouvement en faveur de la sécurité alimentaire locale. Pour plus d'informations, voir : *www.detroitblackfoodsecurity.org* (en anglais)
Merci à Saulo Araujo (WhyHunger), Anne C. Bellows (Université de Syracuse) et Emily Mattheisen (FIAN International) pour leur aide à la révision du présent encadré. Cet encadré a été initialement rédigé en langue anglaise.

25 Eisenbrey, Ross, "Detroit's Bankruptcy Reflects a History of Racism", Economic Policy Institute Working Economics Blog, 25 février 2014. *www.epi.org/blog/detroits-bankruptcy-reflects-history-racism* (en anglais)

26 Powers, Jessica, « Le droit à l'alimentation aux États-Unis : la nécessité de s'éloigner de l'approche caritative pour avancer vers une approche fondée sur les droits humains », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2015*, pp. 80-82. *www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_FR_web.pdf#page=80*

des citoyen-ne-s, et notamment celle du mouvement pour la justice alimentaire à Détroit. Cette contribution[27] fut intégrée au projet final soumis au conseil municipal et adopté à l'unanimité en mars 2008. Le document de politique aborde la situation actuelle en matière d'accès à une alimentation de qualité à Détroit, la faim et la malnutrition, les conséquences d'un régime alimentaire inadapté, l'éducation citoyenne, l'injustice économique au sein du système alimentaire, l'agriculture urbaine, le rôle des établissements scolaires et d'autres institutions publiques, ainsi que l'aide d'urgence.

Plus important encore, peut-être, le document demandait l'instauration d'un Conseil de politique alimentaire pour la ville de Détroit[28], dont la mission serait d'accompagner la mise en œuvre des recommandations énoncées dans la politique et de conseiller le maire et l'équipe municipale sur les dossiers en rapport avec l'alimentation. Au terme de 18 mois d'études et de consultations, et après en avoir désigné les membres, ce Conseil se réunit pour la première fois en décembre 2009.

Tout au long de ce processus visant à élaborer la politique municipale en matière de sécurité alimentaire et à créer le Conseil de politique alimentaire, nous étions on ne peu plus conscients d'être en train de créer un modèle de démocratie à l'échelle de la communauté. L'attention importante qu'a suscitée le Conseil s'explique par le fait que, contrairement à nombre d'autres conseils de politique alimentaire aux États-Unis, celui-ci est né de l'initiative de simples citoyen-ne-s, et non d'universitaires ou de fonctionnaires d'État. L'attribution délibérée de six sièges aux habitants issus des associations de base, sur les 21 qu'il compte, a également été saluée.

Depuis 2009, le Conseil n'a cessé de se développer et d'évoluer tout en poursuivant ses activités pour améliorer la situation de la ville de Détroit sur le plan de la sécurité et de la justice alimentaires[29], ce, en fédérant, autour d'un projet unique de démocratie participative à l'échelle de la communauté, des personnes issues de milieux différents et apportant des perspectives variées. À mesure qu'avance le programme de réaménagement de la ville, le Conseil continue à sensibiliser les habitants au rôle de l'équité alimentaire. De ce point de vue, l'initiative est une réussite.

Toutefois, le Conseil de politique alimentaire a rencontré plusieurs défis et n'a pu s'imposer en tant qu'organe consultatif auprès du bureau du maire et de l'équipe municipale, comme prévu dans son mandat initial. Le maire actuel et la plupart des conseillers municipaux connaissent mal le document de politique en matière de sécurité alimentaire ou le rôle du Conseil. Les années qui viennent de s'écouler comptent parmi les plus dures de toute l'histoire de la ville. Pendant 18 mois, Détroit a été placée sous la direction d'un administrateur d'urgence mandaté par l'État fédéral, qui a retiré tout pouvoir au maire et au conseil municipal, et déclaré la ville en faillite. Les difficultés auxquelles les personnes élues ou désignées à Détroit ont été confrontées étaient quasi insurmontables.

À présent, tous les pouvoirs ont été restitués au maire et au conseil municipal, et la ville sort peu à peu de la faillite. Les conditions semblent donc à nouveau réunies pour que le Conseil de politique alimentaire de Détroit exerce une plus grande influence sur la direction politique de la Municipalité et obtienne de réels résultats dans la concrétisation de la souveraineté et des droits de la population.

27 DBCFSN, *Detroit Black Community Food Security Network's Recommendations for the Establishment, Structure and Functioning of the Detroit Food Policy Council*, Détroit : DBCFSN, 2008. *www.detroitfoodpolicycouncil.net/sites/default/files/pdfs/DBCFSN_DETROIT_FOOD_POLICY_COUNCIL_RECOMMENDATIONS.pdf* (en anglais)

28 Pour en savoir plus, voir : *www.detroitfoodpolicycouncil.net* (en anglais)

29 Parmi les nombreux accomplissements du DBCFSN, l'on peut citer : l'obtention de subventions ; l'ouverture de ses bureaux et le recrutement de personnel ; la parution de deux rapports sur le système alimentaire dans la ville de Détroit (*Detroit Food System Reports*) ; la publication d'une chronique hebdomadaire dans le journal *Michigan Citizen* ; le parrainage du sommet annuel sur l'alimentation de la ville de Détroit ; la tenue d'une audience publique sur le processus municipal de vente des terrains publics ; le co-parrainage d'audiences citoyennes sur l'Ordonnance relative à l'agriculture urbaine dans la ville de Détroit (*Detroit Urban Agricultural Ordinance*).