

Boîte à outils basée sur
les droits humains pour
transformer les systèmes
alimentaires locaux en
Europe à travers la
participation significative

JUIN 2024



Cette publication fait partie d'une série de documents publiés dans le cadre d'un projet européen Erasmus + intitulé « Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems » (CRESS), mis en œuvre par FIAN International, FIAN Belgique, FIAN Autriche, FIAN Portugal, FIAN Suède et Observatori DESCA.

Financé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.



CONTRIBUTEURS

Sofia Alorda Fernández (Observatori DESCA), Elisabeth Jost (FIAN Autriche), Emily Mattheisen et Laura Michèle (FIAN International), Almudena García Sastre et Oriane Petit (FIAN Belgique), Sara Rocha (FIAN Portugal).

TRADUCTION

Timothé Feodoroff

DESIGN

Ewelina Ulita

PUBLIÉ PAR

FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

JUIN 2024

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
A PROPOS DU PROJET CRESS	6
1. CONCEPTS	7
Droit à l'alimentation et à la nutrition	8
Systèmes alimentaires fondés sur les droits humains	9
La participation	11
Inclusion	12
Représentation	12
Détenteur de droits	14
Systèmes alimentaires territoriaux	14
2. PROCESSUS RÉGIONAUX DE L'UNION EUROPÉENNE	16
LE DROIT À L'ALIMENTATION EN EUROPE	18
LES POLITIQUES DE L'UE QUI CRÉENT DES OBSTACLES À LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES	19
La Política Agraria Común	19
La política comercial de la Unión Europea	21
La política europea de plaguicidas	25
LOI-CADRE DE L'UE SUR LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES	27
COMMENT RENDRE OPÉRATIONNELLE UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE À PLUSIEURS NIVEAUX DANS L'UE ?	29
Pourquoi avons-nous besoin d'une gouvernance à plusieurs niveaux ?	29
Base legal sobre la que asentar una gobernanza multinivel en el ámbito de la Unión Europea	30
Orientations pour l'élaboration d'une gouvernance à plusieurs niveaux	31
Recommandations finales pour une stratégie à plusieurs niveaux pour la transformation durable des systèmes alimentaires	34
3. PARTICIPATION ET REPRÉSENTATION	37
LA PARTICIPATION COMME ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE TRANSITION JUSTE	39
Qui sont les participants et comment s'engagent-ils dans les politiques alimentaires et les espaces politiques ?	43
4. L'ENGAGEMENT POLITIQUE DANS LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES	54
DROIT À LA VILLE	55
Comment le droit à la ville peut-il renforcer les luttes pour la transformation des systèmes alimentaires ?	57
CONCLUSION	61



INTRODUCTION

La plupart des constitutions des États européens ne garantissent pas explicitement le droit à l'alimentation et à la nutrition. L'idée, bien que fautive, est que tant que les droits du travail et la sécurité sociale sont respectés, il n'est pas nécessaire de garantir explicitement le droit à l'alimentation et à la nutrition.¹ Cependant, avec la multiplication des cas d'insécurité alimentaire et nutritionnelle et de pauvreté, la forte prévalence de l'obésité et des problèmes de santé liés à l'alimentation, le déclin de l'agriculture paysanne, la concentration du marché et l'influence politique des entreprises, la réduction des États-providence et les pressions économiques, la nécessité de lois, de politiques et de programmes visant à garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition en Europe devient de plus en plus évidente.²

Au niveau local, des espaces sont créés pour permettre des changements fondés sur les droits humains, offrant aux organisations communautaires la possibilité d'influencer l'élaboration des politiques et de conduire une transformation systémique. Grâce à des approches participatives et à des processus décisionnels inclusifs, les autorités locales collaborent avec des groupes de la société civile et des communautés pour cocréer des solutions innovantes qui donnent la priorité à la santé, à l'équité et à la durabilité, et qui soutiennent la réalisation des droits humains dans l'ensemble des systèmes alimentaires.

Cette boîte à outils vise à favoriser une approche plus globale et ascendante des droits humains pour relever les défis des systèmes alimentaires et promouvoir des structures de gouvernance inclusives. Elle vise à contribuer à notre compréhension collective de l'engagement stratégique dans les systèmes alimentaires au niveau local en Europe et à encourager les stratégies visant à garantir une gouvernance ascendante plus forte au niveau de l'Union européenne (UE). Il explore le potentiel d'une architecture multi-niveaux des politiques et des structures de gouvernance des systèmes alimentaires et examine l'impact des politiques régionales sur l'élaboration des politiques locales.

1 P. Alston, *International Law and the Right to Food*, en A. Eide et al. (eds.) *Food as a Human Right* (segunda edición, Singapur: Universidad de las Naciones Unidas, 1988), p. 162-174, at 17. Jonsén, Jennie, s.f. *Europe and the Right to Adequate Food and Nutrition: Assessing a Decade of Progress, Shortcomings, and Challenges Ahead*, inédito.

2 Déterminants commerciaux des maladies non transmissibles dans la région européenne de l'OMS. Copenhague : Bureau régional de l'OMS pour l'Europe ; 2024. Disponible à l'adresse : <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289061162>

**LA PRÉSENTE PUBLICATION VISE À ATTEINDRE
CET OBJECTIF PAR LES MOYENS SUIVANTS**

- »» 1. Expliquer des concepts clés du point de vue des droits humains et du droit à l'alimentation et à la nutrition ;
- »» 2. Explorer les débats sur les systèmes alimentaires au niveau européen et l'intégration des besoins territoriaux dans la politique alimentaire régionale de l'UE ;
- »» 3. Établir une compréhension commune de la participation significative, fondée sur les droits humains ;
- »» 4. Tirer les leçons de l'organisation territoriale au sein du mouvement "Droit à la ville".



A propos du projet CRESS

Le projet CRESS (*Collaborative Action and Learning for Local Rights-based Sustainable Food Systems*) étudie le rôle que jouent les collectivités locales de certains pays européens (Autriche, Belgique, Allemagne, Portugal, Espagne et Suède) dans la promotion d'une transition du système alimentaire industriel mondial vers des systèmes alimentaires fondés sur les droits humains, qui soient sains, durables et équitables. En outre, il explore la manière dont les citoyens et citoyennes s'engagent et participent à l'élaboration des politiques alimentaires locales.

Le projet est un projet d'apprentissage collaboratif, mené par FIAN Autriche, FIAN Belgique, FIAN International (coordination du projet, Allemagne), FIAN Portugal, l'Observatoire DESCAs (Espagne), et FIAN Suède.

Cette boîte à outils accompagne la publication intitulée *Cartographie des politiques et processus participatifs alimentaires locaux en Europe*, qui examine une dizaine d'études de cas sur les politiques alimentaires locales et les espaces politiques participatifs dans chaque pays (Autriche, Belgique, Allemagne, Portugal, Espagne et Suède). Les critères de sélection comprenaient l'engagement des autorités locales avec des actions liées à leurs systèmes alimentaires, la diversité géographique (urbaine et rurale), un mélange de politiques municipales et régionales/de l'État, des types de politiques spécifiques et des facteurs propres à chaque pays, tels que des conseils alimentaires pionniers. En outre, la sélection des espaces participatifs répondait à des critères impliquant des rôles consultatifs directs avec les gouvernements locaux, un impact sur les questions relatives au droit à l'alimentation et à la nutrition, un intérêt porté aux niveaux locaux ou territoriaux, et la facilitation de la participation de la société civile, souvent promue par des organisations de la société civile et des entités sociales.

1

CONCEPTS





Il est important de clarifier et de définir certains concepts qui apparaîtront tout au long de cette publication et la manière dont ces concepts sont compris du point de vue des droits humains. Nombre de ces termes représentent des principes essentiels pour le droit à l'alimentation et à la nutrition (DAN) et les droits humains en général.

Droit à l'alimentation et à la nutrition

Le droit à l'alimentation est un droit légal qui « protège le droit de tous les êtres humains à vivre dans la dignité, à l'abri de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Le droit à l'alimentation n'est pas une question de charité, mais vise à garantir que toutes les personnes aient la capacité de se nourrir dans la dignité ».³

Le droit humain à une alimentation et une nutrition adéquate, ainsi que sa compréhension holistique, est né de la lutte des peuples pour la dignité humaine et contre la discrimination, l'exploitation, la faim et la malnutrition. La communauté internationale des États a formellement reconnu le droit à une alimentation et une nutrition adéquate dans l'article 25(1) de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, en tant qu'élément du droit à un niveau de vie adéquat.

Le contenu précis de ce droit et les obligations correspondantes des États ont ensuite été énoncés dans l'observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CDESC) (1999), et précisés dans les directives de la FAO sur le droit à l'alimentation de 2004.

Cependant, plusieurs avancées juridiques et normatives importantes ont été réalisées dans la compréhension de ce que signifie protéger, respecter et réaliser le droit à l'alimentation. Ce cadre normatif enrichi est interprété de **manière holistique**.

COMME EXPLIQUÉ ET DÉVELOPPÉ DANS L'OUTIL DE SUIVI POPULAIRE POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION :

Une approche holistique du droit à l'alimentation suit les principes d'interdépendance et d'indivisibilité de tous les droits humains et reconnaît l'importance de chacun d'entre eux pour la réalisation du droit à l'alimentation. Par exemple, il faut prêter attention aux droits des femmes, au droit à la santé, au droit à la liberté d'association et au droit à un environnement sain d'une manière intégrée. La compréhension holistique du droit à l'alimentation

3 Jean Zeigler, 'Qu'est-ce que le droit à l'alimentation?', disponible à l'adresse suivante: <https://www.righttofood.org/work-of-jean-zeigler-at-the-un/what-is-the-right-to-food/>

va au-delà d'une perspective étroite de sécurité alimentaire et inscrit fermement le droit dans le cadre de la souveraineté alimentaire. Elle met ainsi l'accent sur l'autonomie des populations, la dynamique du pouvoir et la participation à la réalisation du droit à l'alimentation, en soulevant des questions importantes concernant le contrôle des ressources naturelles et de la production alimentaire, ainsi que de l'échange et de la consommation de denrées alimentaires. Fondamentalement, le droit à l'alimentation ne peut pas se réaliser de façon isolée, et prend donc en compte les différentes conditions politiques, sociales, culturelles et environnementales qui entourent l'alimentation et la nutrition.

Le droit à l'alimentation permet également de surmonter la fausse séparation entre la nutrition et l'alimentation et de donner un rôle central aux droits des femmes et la souveraineté alimentaire.

Systèmes alimentaires fondés sur les droits humains⁴

Dans le cadre du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), les organisations de la société civile et les mouvements sociaux, opérant de manière indépendante dans le cadre du Mécanisme de la Société Civile et des Peuples Autochtones (MSCPA), ont formulé leur vision collective de la transformation des systèmes alimentaires sur la base des principes des droits humains. Cette vision leur sert de cadre d'orientation tout au long du processus de convergence des politiques et au-delà. Connue sous le nom de Vision du MSC sur les Systèmes Alimentaires et la Nutrition, ce document est en constante évolution et s'inspire des expériences et des défis rencontrés par les membres du MSCPA, notamment les petits producteurs et productrices, les peuples autochtones, les femmes, les travailleurs des systèmes alimentaires et les consommateurs. Il repose sur cinq piliers interdépendants :

- 1) Une gouvernance centrée sur les personnes et fondée sur les droits humains : Les personnes touchées par la faim et la malnutrition, et non les entreprises, >>> doivent être au centre des décisions publiques. Les politiques publiques doivent être clairement ancrées dans les droits humains et des cadres de responsabilité doivent être mis en place.

- 2) Protection et régénération de la nature. Une planète saine est la base de systèmes alimentaires et de personnes saines. Les États doivent promouvoir l'utilisation >>> régénératrice des ressources naturelles et des méthodes de production correspondantes. Ils doivent garantir les droits des petits producteurs de denrées alimentaires et des peuples autochtones, y compris le droit à la terre.

⁴ Le mécanisme de la société civile et des peuples autochtones (CSIPM) pour les relations avec le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a développé une „Vision sur les systèmes alimentaires et la nutrition” qui est un document holistique et basé sur les droits humains, construit autour des expériences et des luttes des communautés affectées et des circonscriptions de base. Ce document est disponible à l'adresse suivante : <https://www.csm4cfs.org/es/vision-del-msc-sobre-los-sistemas-alimentarios-y-la-nutricion/>

- 3) Santé, nutrition et bien-être : Les États devraient garantir l'accès à des régimes alimentaires sains et diversifiés, basés sur de vrais aliments, et les encourager, tout en limitant la consommation de produits alimentaires ultra-transformés. Ils doivent s'éloigner des solutions médicalisées à la malnutrition. >>>
- 4) Modes de production, d'emploi et d'échange. Les États doivent éliminer progressivement les modes de production et d'échange nuisibles qui entraînent la destruction de l'environnement et de la biodiversité. Ils doivent promouvoir les marchés territoriaux et garantir des moyens de subsistance décentes aux travailleurs de l'ensemble du système alimentaire. >>>
- 5) Culture, relations sociales et connaissances. Les États doivent protéger et encourager les connaissances collectives traditionnelles, les innovations et les pratiques des peuples autochtones, des petits producteurs et des communautés. Ils doivent s'attaquer aux inégalités, à la discrimination et à la violence, et reconnaître et redistribuer le travail de soins. >>>



La participation

La participation et l'inclusion sont fondamentales pour toute stratégie fondée sur les droits humains, car elles constituent une condition préalable à l'élaboration de politiques et de mesures efficaces. Il s'agit de favoriser le dialogue entre les communautés dont les droits ont été violés ou les groupes marginalisés et les décideurs politiques ou les fonctionnaires, et d'inclure les personnes les plus touchées par les questions débattues. Chacun a le droit de participer aux processus de prise de décision et d'accéder aux informations qui ont un impact sur leur vie et leur bien-être. Les approches fondées sur les droits humains nécessitent un engagement fort de la part des communautés concernées, de la société civile, des minorités, des femmes, des jeunes, des peuples autochtones et d'autres groupes marginalisés.⁵

La participation à la gouvernance fait référence à l'implication active d'individus ou de groupes dans les processus de prise de décision, de formulation et de mise en œuvre de politiques dans un cadre gouvernemental ou administratif.⁶ Dans le cadre de la gouvernance alimentaire au niveau local, la participation vise à garantir que les perspectives, les besoins et les intérêts de la communauté sont pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du système alimentaire. La participation et les formats participatifs sont considérés comme essentiels à la gouvernance des systèmes alimentaires et à l'élaboration des politiques pour garantir le droit à l'alimentation et à la nutrition ainsi que les droits humains en général ; ils favorisent également la souveraineté alimentaire en créant une redistribution du pouvoir et un contrôle des systèmes alimentaires par les acteurs locaux et territoriaux. Les espaces et processus participatifs doivent être conçus de manière à faciliter l'implication active, libre, significative, substantielle et persistante des personnes concernées, en particulier des groupes marginalisés par le système alimentaire industriel. La conception efficace d'espaces participatifs et de processus décisionnels permet de redistribuer le pouvoir démocratique dans les systèmes alimentaires vers la société civile. Il est essentiel de reconnaître les dynamiques de pouvoir et les barrières structurelles qui prévalent (par exemple, le multi-partisme, le symbolisme, le racisme, les préjugés) dans la recherche d'une gouvernance participative, inclusive et efficace dans les systèmes alimentaires.

5 Pour des informations plus courtes et plus simples sur les principes des droits humains, voir cette ressource de l'UNFPA, disponible à l'adresse <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>

6 Pour une exploration plus approfondie des dynamiques de participation, voir « Participation and Local Food-System Governance: Advancing the right to food and nutrition in Europe », publié par FIAN International, disponible à l'adresse https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp110217_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf.

Inclusion

Une participation significative à l'élaboration des politiques relatives aux systèmes alimentaires repose sur l'inclusion, c'est-à-dire la prise en compte de tous les individus ou groupes concernés issus de milieux différents et l'égalité des chances en matière de participation, de représentation et d'accessibilité. L'inclusivité comprend l'identification des mécanismes ou des pratiques d'exclusion et la compréhension de la manière dont les personnes vivent l'inégalité et l'exclusion dans le contexte spécifique de leur système alimentaire. Les gouvernements, les autorités publiques et les agences peuvent jouer un rôle clé en garantissant des espaces de participation dans l'élaboration et la conception des politiques, ce qui peut également garantir des résultats qui répondent aux besoins des personnes qui sont souvent historiquement marginalisées et/ou exclues des processus de prise de décision ; les organisations de la société civile jouent souvent un rôle important en exigeant cet espace et en veillant à ce que les voix de la communauté soient entendues. L'application d'une perspective de souveraineté alimentaire à l'élaboration de politiques de systèmes alimentaires inclusifs peut aider à identifier les personnes à inclure, en se demandant i) qui contrôle les ressources ? ii) qui prend les décisions ? et iii) qui régule les acteurs puissants ?

Représentation

La représentation dans la sphère politique et les espaces de prise de décision autour des systèmes alimentaires durables fondés sur les droits humains comprend une consultation et une coopération larges et complètes avec les personnes ou leurs propres institutions représentatives, en engageant et en recherchant le soutien de ceux qui pourraient être affectés par les décisions, avant que ces décisions ne soient prises. Pour une représentation holistique dans l'élaboration des politiques et la prise de décision concernant les systèmes alimentaires, il convient de donner la priorité à la présence des organisations et des mouvements des personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition, qui sont souvent les plus marginalisées et les plus exclues de la prise de décision concernant les systèmes alimentaires.

Les principaux groupes reconnus au niveau international pour la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation, y compris certains groupes prédéfinis,⁷ sont les paysans/petits exploitants agricoles, les éleveurs, les pêcheurs, les peuples indigènes, les travailleurs agricoles et alimentaires, les sans-terre, les femmes, les jeunes, les consommateurs et les personnes souffrant d'insécurité alimentaire en milieu urbain. Ces groupes représentent les groupes

⁷ Pour plus d'informations sur ces processus internationaux, voir le mécanisme de la société civile et des peuples autochtones (MSCPA) pour les relations avec le Comité des Nations unies sur la sécurité mondiale à l'adresse <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>, et le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP) à l'adresse <https://www.foodsovereignty.org/es/about/>.

les plus couramment marginalisés dans le système alimentaire d'un point de vue mondial. Toutefois, en fonction du contexte du territoire, d'autres groupes concernés seraient appropriés (par exemple, les groupes de lutte contre la pauvreté, les collectifs de migrants ou de réfugiés, les organisations culturelles spécifiques, etc.).

Une représentation significative doit respecter le pluralisme, l'autonomie, la diversité et l'auto-organisation de ces groupes et devrait assurer un équilibre entre les circonscriptions, les sexes et les régions (voir, par exemple, les principes proposés par le Mécanisme de la société civile et des peuples autochtones – MSCPA).⁸ La notion de représentation inclut l'identification active des plus marginalisés, l'évaluation des conditions de pouvoir qui prévalent, l'évaluation de la manière de les redistribuer et l'application de mesures visant à réglementer et à contrôler la participation des multinationales, des grands groupes privés et des personnes les plus puissantes.

“Partie prenante” et multipartisme⁹

Le terme “partie prenante” est très répandu dans différents espaces de prise de décision aux niveaux international, national et local, mais la communauté du droit à l'alimentation et à la nutrition l'a remis en question. En général, les parties prenantes sont définies comme des acteurs identifiés comme ayant un enjeu (c'est-à-dire un intérêt) dans une certaine question et devraient donc jouer un rôle dans son traitement. Ce terme recouvre à la fois les personnes directement touchées par un problème (par exemple, les communautés souffrant de malnutrition) et celles qui y trouvent un intérêt économique (par exemple, les entreprises produisant des produits nutritionnels). Il convient de mettre en place des procédures claires pour la désignation des parties prenantes concernées, car il n'existe souvent pas de définition commune de la notion de partie prenante. En outre, le fait de traiter les différentes parties prenantes sur un pied d'égalité ne tient pas compte des déséquilibres de pouvoir et dissimule les différences cruciales entre les droits, les intérêts, les rôles, les responsabilités et la légitimité des différents acteurs (les acteurs de la société civile en tant que “détenteurs de droits”, les entreprises privées poursuivant des intérêts économiques en tant que “détenteurs de responsabilités”, les gouvernements en tant que “détenteurs de devoirs” obligés d'agir dans l'intérêt public). Définir qui est choisi, qui est exclu, dont la voix est entendue et qui ne l'est pas est un choix profondément politique qui a des ramifications pour tout le monde.

⁸ Les principes du MSCPA peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://www.csm4cfs.org/es/what-is-the-csm/>

⁹ Pour plus d'informations sur ces questions, voir „Briefing Note on Multi-stakeholder Initiatives (MSI)”, publié par FIAN International, avril 2020, disponible à l'adresse https://www.fian.org/files/files/Briefing_Note_on_Multi-Stakeholder_Initiatives_Final_e_revised.pdf : Le matériel est également adapté de la contre-mobilisation du Sommet des Nations Unies sur les systèmes alimentaires (UNFSS) https://www.foodsystems4people.org/wp-content/uploads/2022/05/UNFSSAnalysisReportMay2022_FS4P.pdf

La simple existence d'espaces ou de plateformes de dialogue (y compris de plateformes multi-acteurs) ne génère pas automatiquement un processus inclusif, équitable, transparent et responsable, ni ne produit automatiquement des résultats orientés vers la réalisation des droits humains.

La montée en puissance des "plateformes multipartites" dans le contexte de la sécurité alimentaire et de la nutrition, notamment par la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), a engendré des risques, y compris la confusion des rôles des États, des organisations intergouvernementales, de la société civile et du secteur privé.

Détenteur de droits

Tous les êtres humains sont titulaires de droits en vertu de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Les titulaires de droits sont des individus ou des groupes ayant des droits particuliers par rapport à des détenteurs d'obligations spécifiques, tels que les États, qui ont l'obligation générale de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits des titulaires de droits. Il est essentiel de tenir compte du fait que les droits de groupes spécifiques de détenteurs de droits tendent à ne pas être pleinement réalisés, comme les femmes et les filles, les minorités ethniques, les peuples autochtones, les migrants et les jeunes. Une approche basée sur les droits humains reconnaît que les droits des détenteurs de droits doivent être respectés, satisfaits et protégés et considère les détenteurs de droits comme des agents actifs dans la réalisation des droits humains. En ce qui concerne le droit à l'alimentation, la reconnaissance des collectifs et des communautés en tant que détenteurs de droits revêt une importance particulière. Les documents juridiques devraient comporter des définitions de l'identité des titulaires de droits dans un contexte spécifique (voir par exemple l'article 1 de la déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales).

Systèmes alimentaires territoriaux¹⁰

Les systèmes alimentaires existent à différentes échelles. Lorsque l'on parle de « systèmes alimentaires territoriaux », c'est souvent en référence à l'intention de renforcer cette échelle du système alimentaire, afin de contrer le système alimentaire industriel mondial et de garantir les conditions nécessaires à son épanouissement sur le plan social, environnemental et économique. Les systèmes alimentaires territoriaux sont donc considérés comme une approche locale de l'orientation et de la gouvernance du système alimentaire, qui inclut des relations géographiques et sociales étroites entre les producteurs,

¹⁰ Ces informations sont en partie tirées de l'entrée « système alimentaire territorialisé » du Dictionnaire de l'agroécologie, disponible à l'adresse suivante : <https://dicoagroecologie.fr/en/dictionnaire/territorialised-food-system/>.

les transformateurs et les consommateurs. Ils peuvent créer les conditions nécessaires à la mise en place de circuits alimentaires courts, de réseaux alimentaires civiques pour renforcer l'auto-organisation des communautés et faciliter la passation de marchés publics alimentaires durables, qui s'engagent à acheter des denrées alimentaires locales produites de manière durable ainsi qu'à atteindre des objectifs en matière d'éducation et d'emploi. L'objectif est de relocaliser les organisations de production, de transformation, de distribution, de consommation et de gestion des déchets, ainsi que leurs interrelations, à l'échelle d'un territoire spécifique. L'approche territoriale vise également à garantir une collaboration intersectorielle, des interventions adaptées au contexte et une cohérence politique entre les différents niveaux de gouvernance.

2

PROCESSUS RÉGIONAUX DE L'UNION EUROPÉENNE





Les différents **cas** étudiés dans les six États membres de l'UE ont illustré le potentiel des politiques et stratégies agroalimentaires locales pour parvenir à une transformation des systèmes alimentaires durables fondée sur les droits humains. Dans le même temps, ils ont mis en lumière les limites auxquelles elles sont confrontées car elles restent subordonnées à d'autres niveaux d'intervention politique. Par exemple, les transitions agroécologiques au niveau municipal dépendent fortement de l'ambition de justice socio-écologique de la future politique agricole commune (PAC).

Dans cette section, nous explorons les principales barrières politiques au niveau de l'UE, telles que cette dernière ou la politique commerciale, qui interfèrent avec la poursuite d'un chemin de durabilité efficace inspiré par les innovations locales. La PAC s'est traditionnellement attachée à garantir la sécurité alimentaire et à stabiliser les marchés au sein de l'UE. Cependant, elle doit évoluer pour s'aligner sur les objectifs de durabilité, de justice écologique, de santé et d'équité sociale et promouvoir les fondements de la souveraineté alimentaire en tant que principes de base. Les lois actuelles sur la concurrence favorisent les grandes entreprises, ce qui entraîne une concentration du marché et des déséquilibres de pouvoir qui désavantagent les petits exploitants agricoles et les pratiques agroécologiques. Pour créer un système alimentaire durable, les politiques commerciales doivent être réformées afin d'éviter les pratiques déloyales, de promouvoir la coopération et de s'attaquer aux externalités négatives telles que la dégradation de l'environnement. Les politiques doivent donner la priorité à la production alimentaire locale et durable et veiller à ce que les accords commerciaux ne compromettent pas les efforts nationaux en matière de durabilité et de démocratie alimentaire.

Nous présentons comment une approche fondée sur le droit d'une législation européenne globale telle que la loi-cadre de l'UE sur les systèmes alimentaires durables (FSFS) peut créer une approche cohérente et intégrée des politiques liées à l'alimentation en surmontant les cadres réglementaires fragmentés et incohérents, ce qui retarde une transition efficace. Des dispositions relatives à la gouvernance et à la planification à long terme sont nécessaires pour relever les défis interdépendants de la production alimentaire, de la durabilité environnementale et de l'équité sociale.

Nous explorons comment une gouvernance à plusieurs niveaux peut faciliter les espaces de dialogue politique afin d'évaluer comment le cadre politique de l'UE peut être utilisé pour soutenir la transformation des systèmes alimentaires au niveau local. Nous examinons également comment les mécanismes de gouvernance multiniveaux peuvent servir à fournir des preuves d'expériences innovantes en matière de durabilité alimentaire locale qui encouragent le développement de politiques alimentaires basées sur l'expérience au niveau de l'UE, en fournissant quelques recommandations finales pour une stratégie multiniveaux.

LE DROIT À L'ALIMENTATION EN EUROPE

Les gouvernements nationaux européens et l'Union européenne encouragent activement l'utilisation du droit à l'alimentation au niveau mondial et dans le cadre de son action extérieure dans les pays du Sud. Pourtant, ces engagements en matière de droits humains sont notablement absents de la plupart des constitutions et des cadres juridiques des États européens, ainsi que des traités européens et des décisions des tribunaux nationaux, malgré l'augmentation de la violence systémique et de l'inégalité structurelle.¹¹ Bien que les États de l'UE aient ratifié des accords internationaux s'engageant à respecter ces droits, ils n'ont pas suffisamment mis à jour leur législation nationale pour les faire respecter efficacement.

La reconnaissance constitutionnelle offre la protection juridique la plus forte pour le droit à l'alimentation, mais ne garantit pas à elle seule des politiques de soutien ou des résultats améliorés tels que la réduction de l'insécurité alimentaire ou un meilleur accès à la terre pour les petits exploitants agricoles.

Certaines régions européennes progressent vers une législation sur le droit à l'alimentation. Par exemple, la Lombardie, en Italie, a adopté la première loi de droit à l'alimentation de l'UE en 2015.¹² De même, la Belgique, le Portugal et l'Écosse ont tous vu des propositions ou des appels pour des lois de droits à l'alimentation, bien que les progrès aient été variables. La loi française de 2014 sur l'agriculture et l'alimentation complète la politique nationale par des mesures concrètes en faveur de systèmes alimentaires durables, alignés sur la stratégie "de la ferme à la table" de l'UE lancée en 2020.

Malgré ces efforts, les politiques européennes ayant un impact sur l'alimentation manquent de coordination et d'inclusivité, en particulier en ce qui concerne les groupes marginalisés. La participation et la représentation sociales dans l'élaboration des politiques liées à la sécurité alimentaire et à la nutrition restent insuffisantes dans toute l'Europe.

11 Pour plus d'informations, consultez le rapport 2023 sur l'état du droit à l'alimentation et à la nutrition publié par le Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition à l'adresse https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/State-RtFN-Report_2022_ESP.pdf

12 Pour une vue d'ensemble de certaines considérations sur le droit à l'alimentation en Europe, des documents issus d'un projet collectif antérieur intitulé „Responding to Hunger” (Répondre à la faim) sont disponibles à l'adresse suivante <https://www.fian.org/en/publication/article/right-to-food-and-nutrition-in-europe-3035?lang=fr>

LES POLITIQUES DE L'UE QUI CRÉENT DES OBSTACLES À LA TRANSFORMATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES

La politique agricole commune

La politique agricole commune (PAC), qui représente 31 % du budget pluriannuel total de l'UE,¹³ promeut un modèle de production pour l'agro-exportation qui n'est pas durable face aux défis du climat et de la biodiversité et qui est même incompatible avec l'agriculture à petite échelle, devenant ainsi un obstacle considérable à une transformation juste du système alimentaire.

Premièrement, la PAC soutient un modèle agricole intensif et productiviste, qui a un impact négatif significatif sur les dimensions environnementales et sociales de la durabilité. Le modèle de la PAC est basé sur des subventions à l'hectare, ce qui encourage la production à grande échelle et donne la priorité au volume plutôt qu'à la qualité. L'objectif principal de cette politique est de maintenir la productivité agricole et de garantir des matières premières bon marché pour l'industrie agroalimentaire. Selon un rapport de la Cour des comptes,¹⁴ la PAC verse des sommes considérables aux grandes exploitations très polluantes et profite aux plus gros propriétaires agricoles.¹⁵

Les agriculteurs sont contraints d'investir dans des équipements de plus en plus coûteux pour répondre aux exigences de l'industrie agroalimentaire et produire à moindre coût, ce qui les conduit à devenir très dépendants des aides de la PAC et à modifier leurs pratiques. Certains agriculteurs n'ont d'autre choix que de se spécialiser à outrance dans des cultures peu diversifiées, à fort potentiel de rendement, mais très sensibles aux aléas naturels. Ils ont alors recours à une utilisation de plus en plus importante de produits phytosanitaires et vétérinaires.

Le système mis en place par la PAC n'incite pas les agriculteurs à adopter des pratiques durables ; d'une part, il est difficile de s'adapter au système tout en maintenant des pratiques durables ; d'autre part, la faible conditionnalité mise en place n'a que peu d'effet. La volonté affichée de rendre la PAC plus durable ne suffit pas à transformer le système. La conditionnalité ne prend pas en compte la rotation des cultures et la mise en place des surfaces d'intérêt écologique a pris du retard.

Dans la pratique, la majorité des agriculteurs sont déjà éligibles à des aides conditionnées au « verdissement », c'est-à-dire à la mise en place d'une agri-

13 Financement de la PAC : Faits et chiffres | Fiches d'information sur l'Union européenne | Parlement européen ... 30 novembre 2023.

14 Cour des comptes européenne. «Rapport spécial 16/2021 : Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas ... 11 juin 2020.

15 Greenpeace Belgique. «Accord européen sur la nouvelle PAC : „un désastre environnemental annoncé“ ... 25 juin 2021.

culture durable, ce qui supprime tout aspect incitatif.¹⁶ Malgré ces réformes, la répartition des aides n'a pas beaucoup évolué, et ces aides au verdissement sont avant tout des aides au revenu « écoblanchies », perçues même dans le cas d'activités polluantes, sans remise en cause du système.

En l'absence d'objectifs durables clairs et contraignants, la PAC reste un obstacle à la transformation du système alimentaire.¹⁷ Ainsi, les exploitations ayant les effets les plus positifs sur l'environnement sont celles qui reçoivent le moins d'aides à l'hectare.¹⁸ La PAC a conservé sa logique intrinsèquement productiviste, et l'introduction d'un second pilier ne compense pas.

Deuxièmement, les subventions de la PAC sont fortement concentrées autour des plus gros producteurs de certains secteurs, ce qui tend à accroître les inégalités sociales entre les agriculteurs. Le système d'aides de la PAC profite à une minorité et encourage la concentration des exploitations,¹⁹ 20 % des bénéficiaires de la PAC recevant 80 % des paiements.²⁰ Dans l'ensemble de l'Union européenne, en 2020, les plus petits bénéficiaires représentent 32 % de l'ensemble des bénéficiaires.²¹ Les conséquences sont nombreuses : les jeunes agriculteurs ont du mal à entrer dans le système, le secteur des fruits et légumes ne représente que 3 % du budget,²² la diversification des cultures est freinée, la diversité des acteurs est limitée et le système alimentaire perd en durabilité et en résilience. Les conditions dans lesquelles les subventions de la PAC sont accordées ne sont pas propices à la transformation du système alimentaire et ne fournissent pas d'incitations suffisantes.

Enfin, l'incongruité de la PAC avec les autres politiques européennes liées à l'alimentation représente un dernier obstacle à la transformation du système vers la durabilité dans une approche systémique. La PAC n'est pas bien alignée sur les objectifs des politiques sanitaires, sociales et environnementales énoncés dans l'approche « Une seule santé » adoptée par la Commission européenne et visant à définir un cadre unificateur pour équilibrer durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes. Ce manque de coordination crée des incohérences et parfois même des contradictions, ce qui limite l'efficacité des efforts déployés pour transformer le système alimentaire.

16 Alternatives Economiques. „ Agriculture : une PAC à réformer „, 11 octobre 2017.

17 Cour des comptes européenne. „Rapport spécial 16/2021 : Politique agricole commune et climat - La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas „, 11 juin 2020.

18 Kirsch, Alessandra, Jean-Christophe Kroll, et Aurélie Trouvé. 2017. „Aides directes et environnement : la politique agricole commune en question „, revue *Économie rurale* : Agricultures, alimentations, territoires, n°359 (mai 2017), 121-39. <https://doi.org/10.4000/economierurale.5223>.

19 Rachele, ROSSI. „Small Farms' Role in the EU Food System „, briefing Parlement européen, 5 septembre 2022.

20 Performance de la PAC : 2014-20 - Commission européenne „, 24 mai 2024.

21 Pauline LECOLE. „ PAC 2023-2027 : applications et effets redistributifs de la surprime dans les États membres de l'UE „, *Économie rurale* 387, n°1 (2024) : 115-35.

22 McINTYRE, Anthea. „RAPPORT sur l'avenir du secteur horticole européen - Stratégies de croissance | A7-0048/2014 | Parlement européen „, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0048_ES.html

Politique commerciale de l'Union européenne

Les accords de libre-échange figurent également parmi les principaux obstacles à la transformation des systèmes alimentaires. L'UE est le premier exportateur mondial de produits agroalimentaires et ses accords commerciaux favorisent à la fois les exportations agricoles à grande échelle et les importations en provenance de grands producteurs étrangers. La politique commerciale de l'UE a conduit à la conclusion de nombreux accords de libre-échange, notamment avec le Canada (CETA), les États-Unis (TAFTA), le Mercosur, la Nouvelle-Zélande, l'AELE, l'Ukraine et la Géorgie.

Les accords de libre-échange sapent les ambitions environnementales nécessaires à la transformation des systèmes alimentaires. L'augmentation des échanges est en contradiction avec les objectifs environnementaux de l'UE. Les importations sont responsables de 20 %²³ des émissions de CO₂ de l'UE et ne cessent d'augmenter, notamment avec des partenaires de plus en plus éloignés (Nouvelle-Zélande). Ces accords ont également un impact sur l'environnement via la déforestation qui résulte d'une demande européenne toujours plus importante pour nourrir le bétail. La demande croissante de produits agricoles augmente la pression sur les ressources naturelles de la région, en particulier pour la production de viande bovine, ce qui entraîne une augmentation de la déforestation.

C'est surtout dans le domaine des droits sociaux que ces accords entravent la transformation vers un système juste et équitable. Bien que les nouveaux accords contiennent des dispositions sur les droits humains et du travail, l'absence de mécanismes contraignants conduit à un bilan désolant en matière de droits humains. Les entreprises européennes trouvent dans ces nouveaux partenaires l'opportunité de réduire leurs coûts de production, au détriment des travailleurs précaires, mal payés et non protégés. Les entreprises offrant de meilleures conditions dans l'UE sont alors en concurrence avec les premières, exerçant une pression à la baisse sur les droits et les salaires des travailleurs européens afin de rester compétitives et d'assurer un maximum de profit. En outre, les entreprises exercent une pression constante en menaçant de délocaliser si des réglementations plus strictes sont introduites.

En raison de la structure du commerce mondial et de la forte demande européenne, les pays partenaires subissent des conséquences sociales et environnementales négatives. Ces accords ont un impact négatif sur l'environnement et le droit à l'alimentation dans les pays du Sud. L'accord UE-Mercosur,

23 Think Tank | Parlement européen . Economic Assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment ... s. d. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2020\)603501](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2020)603501).

par exemple, a été largement dénoncé pour la déforestation de l'Amazonie, les graves dommages causés à la biodiversité, les normes sanitaires douteuses et le non-respect des droits humains.²⁴ Les normes sociales mentionnées dans les accords correspondent à celles de l'Organisation internationale du travail (OIT), mais les chapitres relatifs à ces droits ne sont pas contraignants et ne sont pas assortis de sanctions. Par conséquent, l'UE a conclu des accords avec des pays qui ont des valeurs opposées en matière de droits sociaux. C'est le cas, par exemple, de l'accord avec le Vietnam, qui utilise le travail des enfants.²⁵

Ces accords de libre-échange sapent la souveraineté alimentaire car ils évincent l'agriculture locale à petite échelle pour imposer une production à grande échelle de denrées alimentaires destinées à l'exportation, et ils donnent la priorité aux droits des multinationales sur les droits sociaux et environnementaux. En effet, la demande de produits agricoles en provenance des pays de l'UE est de plus en plus forte, ce qui exerce inévitablement une pression sur les agriculteurs des pays partenaires. D'une part, l'accord avec le Mercosur, par exemple, augmente l'exportation vers les pays du Mercosur de pesticides dangereux qui ne peuvent pas être utilisés dans l'UE. Cela a pour effet de saper le secteur biologique et la politique alimentaire globale dans ces pays. Les industries chimiques européennes profiteraient de ces accords pour vendre les produits les plus dangereux à des tarifs réduits. D'autre part, les pays du Mercosur sont de plus en plus dépendants de ces substances actives pour produire de plus grandes quantités pour les pays européens. La demande augmente pour le soja, notamment pour nourrir le bétail européen, mais aussi pour le maïs, le coton et le sucre. L'expansion de ces cultures, qui profitent au secteur agro-industriel et agrochimique européen, a des conséquences importantes dans les pays tiers.²⁶ Les agriculteurs et les consommateurs de l'Union européenne et des pays partenaires sont les plus touchés par les injustices des accords de libre-échange.²⁷ Par exemple, entre 2010 et 2019, plus de 1 800 personnes sont mortes au Brésil à cause de la contamination par des pesticides utilisés dans l'agriculture.²⁸

Enfin, les accords de libre-échange peuvent avoir un impact sur l'accès à la terre dans d'autres pays. Le foncier est devenu une nouvelle opportunité pour les investisseurs européens qui cherchent à réaliser des profits. En effet, les accords de libre-échange offrent la possibilité de cultiver des produits très de-

24 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD, publié en février 2021, <https://www.coordinationssud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>.

25 Ngoc Diep Tran, Memorandum of Understanding on the Implementation of the EU-Vietnam Free Trade Agreement with Respect to Child Labour, European Institute for Asian Studies, mars 2016, <https://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/Mou-EUVFTA-Child-Labour.pdf>.

26 Sharon ANGLIN TREAT, L'accord UE-Mercosur : Accroître l'utilisation des pesticides et des OGM, et saper la production et les normes alimentaires saines, <https://www.iatp.org/documents/eu-mercotur-agreement-increasing-pesticide-use-and-gmos-and-undermining-healthy-food>.

27 Anne Bach, Pauline Verriere, Pierre Du Buit, Gérald Godreuil, Maureen Jorand, Pascal Erard, Laurent Levard, et Jacques Berthelot, Les accords de libre-échange et leurs conséquences sur les agricultures du Sud, Coordination SUD, publié en février 2021, <https://www.coordinationssud.org/document-ressource/les-accords-de-libre-échange-et-leurs-conséquences-sur-les-agricultures-du-sud>.

28 Chotteau, Philippe, Boris Duflo, et Alexis Rosa, The EU-Mercosur Free Trade Agreement, its impacts on Agriculture, publié en mai 2023, <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8401>.

mandés avec des normes différentes. Par conséquent, des acteurs majeurs du monde financier investissent dans des terres à l'étranger pour des projets industriels ou agro-industriels sous couvert de développement rural. Cependant, outre l'impact environnemental de ces activités, ces investissements conduisent à un accaparement des terres aux mains des acteurs les plus puissants. En conséquence, les populations locales perdent le contrôle effectif de leurs terres et ne sont plus en mesure de décider de l'utilisation de leurs ressources. L'impact sur les populations locales est donc important : certaines des activités menées sont très polluantes, nuisant à la santé des populations locales, et les producteurs perdent l'accès à leur terre, qui est souvent un moyen important de maintenir une vie décente. Cet accaparement des terres met alors en péril la souveraineté alimentaire de ces populations, la résilience de leur environnement, leurs droits et la sécurité alimentaire locale.²⁹

Ainsi, les normes nécessaires à la transformation du système alimentaire deviennent des obstacles à contourner plutôt que la clé de voûte du changement dans l'UE et dans le monde. Le cadre concurrentiel établi par la politique commerciale de l'UE ne peut être pleinement compatible avec un système alimentaire équitable, sain et durable.

Droit européen de la concurrence et durabilité des systèmes alimentaires

En Europe, le droit de la concurrence constitue un obstacle efficace à une action gouvernementale ciblée visant à favoriser la transition vers des systèmes alimentaires plus localisés. L'objectif du droit de la concurrence en Europe est de créer des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs. Toutefois, dans la pratique, les acteurs ont besoin de beaucoup de ressources pour s'établir sur le marché et dans les chaînes d'approvisionnement. Par conséquent, les plus gros acteurs sont favorisés, tandis que les acteurs locaux et les circuits de production plus courts sont désavantagés. Un exemple concret qui est apparu dans tous les pays est l'effet dissuasif que le droit de la concurrence a sur le développement de lois / directives sur les marchés publics qui donnent la priorité aux producteurs régionaux, par exemple, dans le contexte des repas scolaires. Certains gouvernements ont trouvé des moyens innovants de contourner la loi (en limitant la régionalité), comme le land de Baden-Württemberg en Allemagne. Néanmoins, d'autres ont été dissuadés d'inclure des critères de régionalité dans leurs contrats de marchés publics. Les gouvernements locaux ont commencé à intégrer des critères de production biologique, mais ces mesures finissent souvent par favoriser les grands producteurs et fournisseurs de produits biologiques qui peuvent effectivement dominer ce marché lucratif. Cette approche peut ne pas soutenir suffisamment

29 Sophie Bloemen et Satoko Kishimoto, The European Union and the Global Land Grab, Transnational Institute, janvier 2012, https://www.tni.org/files/download/european_union_and_the_global_land_grab-a5.pdf.

la production agro-écologique locale des petits producteurs, à moins qu'elle ne soit combinée à des critères régionaux supplémentaires ou spécifiques aux producteurs. Par conséquent, le potentiel de transformation de ces mesures est fortement limité.

Le cadre établi par le droit de la concurrence encourage l'exclusion plutôt que la concurrence et la coopération. Le droit de la concurrence interdit les accords entre entreprises, ce qui peut limiter la capacité des acteurs du système alimentaire à collaborer à des initiatives et pratiques durables. En outre, les règles de concurrence peuvent limiter la capacité des États membres à introduire des réglementations nationales visant à promouvoir un système alimentaire durable. En effet, l'aide économique de l'État visant à promouvoir les meilleures pratiques peut être perçue comme une aide déloyale qui fausse la concurrence. La frontière entre soutien et pratique déloyale est ténue. Enfin, le droit de la concurrence peut favoriser les grandes entreprises au détriment des plus petites, ce qui limite la diversité des acteurs du système alimentaire et entrave donc l'innovation. Ce cadre devient alors propice à la prééminence des grands acteurs dans la chaîne d'approvisionnement, avec des conséquences pour le système alimentaire dans son ensemble.

Le droit de la concurrence favorise les longues chaînes d'approvisionnement avec une grande distance géographique et un contrôle démocratique complexe. La concentration des acteurs dans les chaînes de valeur alimentaire s'est considérablement accrue, entraînant une instabilité et une complexité accrues du système alimentaire. Cela a de nombreuses conséquences pour la chaîne de valeur.³⁰ Le système favorise les entreprises leaders et l'intensification des chaînes alimentaires à forte intensité de capital. La différence de pouvoir de négociation entre les acteurs de la chaîne se creuse, créant un déséquilibre majeur qui nuit aux plus petits acteurs. Le secteur du commerce de détail se concentre de plus en plus. Tout cela favorise la consolidation, l'homogénéisation et la financiarisation, avec des produits de plus en plus standardisés. Il en résulte une concurrence féroce entre les agriculteurs, qui a un impact négatif sur la biodiversité, leurs conditions de travail et leur responsabilité dans la chaîne de valeur.

Pour s'adapter à cet environnement, les producteurs tentent de répondre aux exigences du marché, qui favorise les plus gros exploitants. Ils adoptent donc une agriculture conventionnelle intensive pour fournir plus de volume et des produits homogènes. Cette chaîne de valeur contribue donc à des abus de position, à des prix plus élevés et à des pratiques déloyales. Ce phénomène favorise l'agro-industrie et a un impact sur les agriculteurs, certaines entreprises, les consommateurs et leur santé, et les petites entreprises. La nécessité de

30 Ferrando, T. et Lombardi, C. (2019). Droit européen de la concurrence et durabilité des systèmes alimentaires : Addressing the Broken Links. Bureau de plaidoyer pour le commerce équitable. https://www.responsibleglobalvaluechains.org/images/PDF/FTAO_-_EU_Competition_Law_and_Sustainability_in_Food_Systems_Addressing_the_Broken_Links_2019.pdf.

baisser les prix décourage l'adoption de pratiques durables, plus coûteuses à court terme. Cela n'encourage pas l'adoption de pratiques plus durables au niveau local, ce qui entraîne la disparition des petites exploitations. La politique de concurrence actuelle a un impact important sur la chaîne alimentaire en termes de survie des petites exploitations, de conditions de travail et de fermeture des épiceries de quartier. Le risque est entièrement supporté par le producteur, qui doit s'adapter aux exigences des autres acteurs s'il veut vendre ses produits.

Le droit à l'alimentation est donc l'une des externalités négatives de ce modèle de concurrence. Le système alimentaire industriel dominant se caractérise par une promotion agressive des produits ultra-transformés, parce qu'ils sont les plus rentables. Les conséquences sur la santé et la nutrition se font sentir dans toute l'Union européenne.³¹ Le cadre actuel n'a pas réussi à réguler suffisamment le marché pour faire face aux externalités négatives de la chaîne de production alimentaire. Le système actuel ne garantit ni le droit à l'alimentation ni la création d'une chaîne d'approvisionnement durable sur le plan social, sanitaire et environnemental. C'est ce que montre le rapport IPES « Too Big to Feed ».³² Le droit de la concurrence traditionnel n'a pas été en mesure de fournir des outils adéquats pour évaluer et corriger les considérations inquiétantes non liées au marché.

Politique européenne en matière de pesticides

Depuis 2009, l'utilisation des pesticides dans l'Union européenne est réglementée par la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides (SUD). Cette directive présente de nombreuses limites et son efficacité a été fortement remise en question, notamment par la Cour des comptes dans l'un de ses rapports.³³ Ainsi, conformément à la stratégie « de la ferme à la table », la Commission a publié une nouvelle proposition de règlement visant à réduire les risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Cependant, cette directive ambitieuse n'a jamais été adoptée par les législateurs et l'utilisation des pesticides est toujours régie par la directive de 2009, dont l'efficacité est loin d'être optimale.

Cette absence de réglementation efficace contredit les objectifs initiaux de réduction de l'utilisation des pesticides de la stratégie « de la ferme à la table ». Outre les risques sanitaires, le système actuel ne permet pas de limiter les risques encourus par les agriculteurs qui utilisent ces produits, ni de limiter les impacts considérables de cette utilisation sur la biodiversité, la qualité de l'air

31 Ferrando, T. et Lombardi, C. (2019). Droit européen de la concurrence et durabilité des systèmes alimentaires : Addressing the Broken Links. Bureau de plaidoyer pour le commerce équitable. https://www.responsibleglobalvaluechains.org/images/PDF/FTAO_-_EU_Competition_Law_and_Sustainability_in_Food_Systems_Addressing_the_Broken_Links_2019.pdf.

32 ETC Group, « Too Big to Feed : The Short Report », IPES-Food, publié en octobre 2017. https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

33 Cour des comptes européenne, « Rapport spécial 05/2020 : Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques : Progrès limités dans la mesure et la réduction des risques », 11 juin 2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_ES.pdf.

et de l'eau. En effet, le cadre fourni par la directive laisse aux États membres une grande marge de manœuvre pour contrôler l'utilisation des pesticides. La transposition de la directive au niveau national a pris beaucoup de retard, les mesures ne sont pas toujours respectées et l'incitation à la lutte intégrée reste très faible. En outre, la directive autorise l'utilisation de substances actives à haut risque, mais n'encourage pas l'utilisation de substances à faible risque. Les utilisateurs de pesticides sont tenus d'appliquer les principes de la lutte intégrée contre les ravageurs (IPM), mais les contrôles de conformité ont une portée limitée en raison de l'absence de critères clairs sur la manière dont les utilisateurs doivent appliquer ces principes généraux. En conséquence, la directive n'incite pas à adopter des pratiques agricoles plus durables ou à favoriser les méthodes non chimiques, comme le montrent les conclusions du rapport de la Cour des comptes.

La politique européenne de gestion des pesticides est également limitée par d'autres réglementations en vigueur. Le règlement (CE) 396/2005³⁴ concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale a également ses limites. Il ne s'applique pas à tous les pesticides, ni aux produits importés de pays tiers, ce qui crée des risques pour les consommateurs et des distorsions de concurrence pour les agriculteurs. En outre, le règlement (CE) n° 1185/2009 relatif aux statistiques sur les pesticides constitue un obstacle à la transformation du système, car il est basé sur l'indicateur de mesure HRI 1, très controversé. En effet, cet indicateur est inefficace pour évaluer la réduction de l'utilisation des pesticides, car il ne prend en compte que la quantité de substances actives vendues, et non les surfaces traitées avec ces substances, ni leur toxicité.³⁵ Cela contribue à fausser les statistiques, donnant une fausse impression de baisse de l'utilisation des pesticides, et à pénaliser les substances à faible risque et l'agriculture biologique. Enfin, la récente décision de renouveler pour dix ans l'accord sur l'utilisation du glyphosate est également un frein à l'évolution vers un système alimentaire durable. Ainsi, la politique européenne en matière de gestion des pesticides est actuellement trop peu ambitieuse et peu incitative, ce qui ne permet pas de contribuer à la transformation du système alimentaire. Tant que les textes législatifs dans ce domaine laisseront une trop grande marge de manœuvre dans leurs interprétations, le système alimentaire ne sera pas durable.

34 Voir: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:32005R0396#:-:text=EU%20law%20regulates%20which%20MRLs%20apply%20to%20different%20origin%20intended%20for%20human%20or%20animal%20consumption>

35 Global 2000, Générations Futures. Rapport. „Pesticides et indicateur de risque : le mauvais choix de l'UE „ 21 juin 2022.

LOI-CADRE DE L'UE SUR LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES

La stratégie « de la ferme à la table » (F2F),³⁶ en tant que fleuron du Green Deal,³⁷ a reconnu que les systèmes alimentaires devaient être orientés de manière à garantir la santé des personnes et de la planète, aujourd'hui et à l'avenir. En tant que pilier de cette stratégie, le processus d'élaboration du cadre législatif de l'UE sur les systèmes alimentaires³⁸ (FSFS) a débuté en 2022 par une série de consultations publiques et ciblées impliquant les acteurs concernés par les systèmes alimentaires.³⁹ Le lancement de la loi était prévu pour septembre 2023. Cette législation a été conçue comme un cadre horizontal, ce qui signifie qu'elle fixerait de manière cohérente les objectifs généraux de toutes les politiques alimentaires à venir, y compris les différents domaines politiques. L'objectif de la loi était de surmonter la fragmentation de la législation agricole et alimentaire, dont les compétences sont partagées entre l'Union européenne et les États membres, et dont les objectifs sont souvent contradictoires.

En introduisant des objectifs et des principes de durabilité fondés sur une approche systémique de l'alimentation, la Commission visait à garantir un « système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement ».⁴⁰ Pour ce faire, l'architecture de ce cadre législatif a été conçue pour articuler deux types d'interventions politiques. D'une part, un ensemble de mesures était prévu pour enlever du marché européen certains produits ou activités qui ne respectaient pas les critères minimaux de durabilité, allant de mesures volontaires à des mesures contraignantes (par exemple, en établissant des responsabilités pour les exploitants d'entreprises en ce qui concerne les normes de durabilité, en fixant des obligations selon les principes du « ne pas nuire »). D'autre part, elle a également cherché à développer d'autres actions politiques visant à encourager et à accélérer la transition vers le développement durable, notamment par le biais de marchés publics durables. En outre, la législation contenait des dispositions relatives à la mise en place d'une structure de gouvernance pour la mise en œuvre, le suivi et la reddition des comptes sur la réglementation des environnements alimentaires.

36 La stratégie «de la ferme à la table» est au cœur du «Green Deal» européen qui vise à rendre les systèmes alimentaires équitables, sains et respectueux de l'environnement. Voir: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es&etrans=es

37 Le Green Deal est le plan de l'Union européenne visant à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, à promouvoir une croissance économique durable et à veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte. Il comprend des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à améliorer l'efficacité énergétique et à protéger la biodiversité. Voir: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

38 Cette loi fait partie de la stratégie «de la ferme à la fourchette» et vise à intégrer la durabilité dans toutes les politiques liées à l'alimentation, tout en tenant compte des liens entre des personnes en bonne santé, des sociétés en bonne santé et une planète en bonne santé. Voir: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy/legislative-framework_en?prefLang=es

39 Les acteurs impliqués dans les différentes étapes de la consultation sont : les citoyens (16%), les opérateurs économiques de toutes tailles, les entreprises (13%), y compris les PME et les organisations qui les représentent, les associations professionnelles (30%), les organisations de consommateurs, les partenaires sociaux, les ONG (21%), les autorités publiques à tous les niveaux de gouvernance (3%), les acheteurs publics, les universités et les instituts de recherche (3%). Voir: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13174-Sustainable-EU-food-system-new-initiative/feedback_en?p_id=26523304&page=22

40 La stratégie «de la ferme à la table» est au cœur du «Green Deal» européen qui vise à rendre les systèmes alimentaires équitables, sains et respectueux de l'environnement. Voir: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en?prefLang=es.

Afin d'intégrer les objectifs de durabilité à de multiples niveaux et dans tous les domaines politiques qui affectent les systèmes alimentaires, une architecture de gouvernance coordonnée entre les différents niveaux territoriaux devient essentielle. L'objectif est de développer une approche délibérative et participative : elle devrait impliquer tous les acteurs des systèmes alimentaires concernés et connecter les systèmes sociaux et écologiques opérant dans différents contextes à travers l'Europe.

Les dispositions relatives à la gouvernance dans le FSFS devraient répondre aux exigences d'une approche fondée sur les droits humains.⁴¹ Sur le fond, elles devraient s'inspirer du contenu normatif du droit à l'alimentation. Sur la forme, elles devraient être fondées sur les principes des droits humains que sont la participation, la responsabilité, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine et l'État de droit. Le développement et la consolidation des forums de gouvernance démocratique doivent refléter les multiples valeurs et interprétations des systèmes alimentaires dans les États membres et tenir compte de leurs interdépendances.

Les mécanismes de gouvernance du FSFS devraient faciliter le développement de processus autonomes qui traduisent efficacement les expériences vécues par les personnes vivant dans les pays de l'UE dans l'élaboration des politiques. La Commission pourrait s'inspirer des conseils de la politique alimentaire fonctionnant au niveau local et d'autres expériences fonctionnant déjà au niveau fédéral ou régional. Ces conseils peuvent constituer des dispositifs institutionnels permettant de relier les espaces délibératifs et participatifs aux structures décisionnelles, de remédier aux déséquilibres de pouvoir et de créer les conditions nécessaires à l'inclusion, en particulier pour les personnes confrontées à la marginalisation économique ou à toute forme de discrimination culturelle, sexuelle, raciale ou autre.

Néanmoins, le FSFS a été mis sur une voie de garage pendant que les tensions montaient entre les groupes écologistes et les forces conservatrices dans l'avancement des objectifs verts affectant l'agriculture. Il n'est pas certain qu'il reste une priorité pour le prochain mandat de la Commission. Dans les mois à venir, une fois que la nouvelle Commission sera mise en place, l'Union européenne a une occasion unique de définir la direction à suivre pour transformer les systèmes alimentaires.

Nous recommandons que cette transition soit basée sur l'alimentation en tant que droit humain et qu'elle mette à son cœur les droits des paysans et des travailleurs ruraux⁴² et le droit à un environnement sain et propre. Cette approche

41 RAMEL, Magali, coord. en collaboration avec Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT et Fabrice RIEM. Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables : Comment le droit à l'alimentation peut soutenir et guider le travail de la Commission européenne sur un cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (FSFS). Bruxelles, Belgique. FIAN, 2023

42 Voir : <https://defendingpeasantsrights.org/en/the-story-of-the-undrop/>

basée sur les droits humains nécessite une intégration systémique, plutôt que des changements sectoriels cloisonnés. Le FSFS devrait fournir une base juridique à travers le devoir de l'État de protéger l'intérêt public et de rassembler divers secteurs de politique publique ayant un impact sur tous les aspects du système alimentaire – de la production à la consommation.

COMMENT RENDRE OPÉRATIONNELLE UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE À PLUSIEURS NIVEAUX DANS L'UE

Pourquoi avons-nous besoin d'une gouvernance à plusieurs niveaux ?

Les systèmes alimentaires⁴³ sont un assemblage hétérogène et dynamique de personnes, de ressources naturelles et de leur interaction dans des contextes sociaux, politiques et économiques. La complexité de la transformation des systèmes alimentaires vers la durabilité est due à leur caractère dynamique et à l'interdépendance qui existe à différentes échelles. Une approche multi-niveaux et participative de la gouvernance peut permettre de résoudre cette équation.

La gouvernance participative⁴⁴ englobe un ensemble d'espaces délibératifs et démocratiques pour la prise de décision. Elle s'appuie sur des principes de participation et de justice qui permettent aux acteurs des systèmes alimentaires de traduire leurs préoccupations quotidiennes en politiques. En outre, une vision multi-niveaux de la gouvernance permet de saisir horizontalement les interactions entre les acteurs étatiques et non-étatiques et de surmonter la fragmentation verticale des compétences juridictionnelles et administratives à différents niveaux territoriaux.

Gouvernance à plusieurs niveaux pour surmonter les silos et la fragmentation. La répartition des compétences politiques liées à l'alimentation et à l'agriculture, ainsi que des responsabilités administratives et fiscales entre les juridictions, reste un défi qui ne peut être relevé par une intervention à un seul niveau. Dans la plupart des cas, il est nécessaire de comprendre comment les différentes juridictions et leurs compétences respectives interagissent les unes avec les autres. Il faut pour cela comprendre l'interdépendance institutionnelle et les niveaux de décision correspondants. Étant donné le trop grand nombre d'interdépendances et de dimensions en jeu, une transition efficace ne peut être abordée sans une stratégie à plusieurs niveaux. Cependant, il n'est ni réaliste ni faisable d'aborder un système complexe dans son intégralité et d'intervenir à tous les niveaux possibles en même temps. À cet égard, une gouvernance à plusieurs niveaux peut servir cet objectif en informant et en reliant les différents niveaux d'élaboration des politiques et en envisageant un ensemble d'interven-

43 Pettenati, Giacomo, Alessia Toldo et Tomaso Ferrando. "The food system as a commons". Dans *Routledge handbook of food as a commons*, pp. 42-56. Routledge, 2018.

44 Suvi Huttunen, Anni Turunen & Minna Kaljonen (2022) Participation for just governance of food-system transition. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 18:1, 500-514, DOI : 10.1080/15487733.2022.2088187

tions susceptibles d'assurer la cohérence des politiques et de renforcer les orientations souhaitables du changement à une échelle transversale.

La gouvernance à plusieurs niveaux peut faciliter la prise de décision basée sur l'expertise et le partage des meilleures pratiques. Des décisions éclairées doivent reposer sur la transparence et l'accès à toutes les données et informations disponibles. La gouvernance à multiveaux permet de rassembler l'expertise de tous les acteurs des systèmes alimentaires et leurs points de vue contrastés afin de rendre l'information complète, claire et accessible. Les acteurs locaux des systèmes alimentaires possèdent une expertise sur les spécificités et les conditions de leurs territoires et les contextes sociaux et économiques dans lesquels ils expriment leurs besoins spécifiques. C'est au niveau local que les initiatives les plus innovantes et les plus adaptées sont lancées. Une gouvernance à plusieurs niveaux peut créer les espaces nécessaires pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques tout en informant les niveaux supérieurs de l'élaboration des politiques afin de recevoir le soutien économique et politique nécessaire pour évoluer et catalyser la transformation à partir de la base.

Gouvernance à plusieurs niveaux pour une élaboration démocratique des politiques. La modification des propriétés des systèmes alimentaires devient un défi sociopolitique encadré par des intérêts concurrents et des possibilités limitées de contrôle centralisé. La reconfiguration des systèmes alimentaires nécessite un processus de négociation non linéaire et à long terme qui comprend les tensions sociales inhérentes et laisse de la place aux luttes à travers les dynamiques et les résultats changeants des systèmes alimentaires.⁴⁵ Elle nécessite des stratégies multi-acteurs qui ne se prêtent pas à la planification et au contrôle, mais plutôt à une plus grande autonomie et à une auto-organisation en fonction de besoins spécifiques. Cela impliquerait donc que davantage d'acteurs construisent un véritable consensus, restaurent l'action politique des citoyens et les reconnaissent en tant que détenteurs de droits. Une politique fondée sur une gouvernance à plusieurs niveaux et des responsabilités clairement définies garantit la légitimité globale des décisions prises et les fondements démocratiques de la transition des systèmes alimentaires.

Base juridique sur laquelle ancrer une gouvernance à plusieurs niveaux au niveau de l'Union européenne

Dans l'Union européenne, la gouvernance à multiveaux repose sur les bases juridiques suivantes. L'article 11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que les institutions donnent aux citoyens, citoyennes et aux associations la possibilité de faire connaître leur point de vue, qu'elles entretiennent un dialogue ouvert et régulier avec la société civile par la con-

⁴⁵ Leeuwis, Cees, Birgit K. Boogaard, et Kwesi Atta-Krah. „Comment les systèmes alimentaires changent (ou pas) : Implications de la gouvernance pour les processus de transformation des systèmes”. Sécurité alimentaire 13, no. 4 (2021) : 761-780.

sultation et la possibilité d'initiatives citoyennes. L'article 14 du TFUE précise que les colégislateurs ont des fonctions consultatives. L'article 15 du TFUE vise à promouvoir la bonne gouvernance et à assurer la participation de la société civile en respectant le principe d'ouverture. Cependant, ces articles ont leurs limites. L'article 11 n'est pas contraignant dans la mesure où il reste ambigu quant aux personnes à consulter, à la fréquence et aux modalités de la consultation. Dans la pratique, le dialogue est très variable selon les institutions et les membres de la société civile. Il n'existe donc pas de cadre strict et concret, les principes étant très larges et généraux. Chaque organisation au niveau local et les OSC doivent se battre pour accéder à la sphère décisionnelle et la conserver ; le droit au dialogue n'est pas encore totalement acquis. Le cadre juridique offre donc quelques possibilités mais reste trop vague. Pour qu'une gouvernance multi-niveaux efficace soit opérationnelle, des critères de fonctionnement transparents doivent être mis en place.

Le 14 mars 2023, le Conseil de l'UE a élaboré des conclusions sur l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux et le rôle de la société civile. Ces conclusions rappellent le droit à la liberté d'association (article 12) et à la liberté d'expression et d'information (article 11).⁴⁶ Elles rappellent la nécessité pour la société civile de disposer de ressources suffisantes pour garantir ses droits et assurer la promotion et la protection des droits des citoyens. Le Conseil invite donc les États membres à protéger, promouvoir et renforcer les OSC. La Commission a reconnu le rôle de la société civile dans l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dans son rapport 2022.⁴⁷ Enfin, le Parlement européen s'est engagé sur le sujet, notamment à travers son rapport sur la mise en œuvre des dispositions du traité sur la citoyenneté de l'UE. Entre autres, le Parlement appelle à une révision des traités pour assurer une gouvernance plus démocratique et participative basée sur les droits civiques associés au statut de la citoyenneté européenne. Il demande également un renforcement significatif des outils de participation.

Orientations pour l'élaboration d'une gouvernance à plusieurs niveaux

Une politique alimentaire commune

De nombreux experts techniques des systèmes alimentaires réfléchissent à ce que pourraient être des politiques alimentaires européennes révisées, et en particulier à la mise en place d'une gouvernance des systèmes alimentaires à plusieurs niveaux dans l'UE. L'ancien rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation et actuel rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté

⁴⁶ Défis auxquels sont confrontées les organisations de la société civile travaillant sur les droits humains dans l'UE. (2017). Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

⁴⁷ Rapport de la Commission européenne sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE : un espace civique prospère pour la défense des droits fondamentaux dans l'UE (2022)

et les droits humains, Olivier De Schutter, propose une politique alimentaire commune qui aligne les actions aux niveaux européen, national et local, accompagnée d'une architecture de prise de décision à plusieurs niveaux.⁴⁸ Cette architecture permet de surmonter la fragmentation entre les différents niveaux institutionnels et de créer des synergies entre ceux qui œuvrent à la mise en place de systèmes alimentaires durables. Alors que c'est au niveau local que se produisent la plupart des innovations et expérimentations sociales, les initiatives de terrain restent déconnectées de l'attention et des connaissances des décideurs de l'UE. Par conséquent, les politiques européennes et nationales liées à l'alimentation ne sont pas suffisamment orientées pour soutenir ces expériences politiquement et économiquement afin de les développer davantage ou d'informer l'élaboration de politiques qui peuvent soutenir les expériences et les besoins locaux.

Le poste de « Vice-président de la Commission européenne pour les systèmes alimentaires durables » pourrait être créé afin d'orchestrer une coopération intersectorielle sous l'égide d'une politique alimentaire commune. Dans cette optique, M. De Schutter suggère qu'un responsable de l'alimentation soit désigné dans chaque DG de la Commission afin d'assurer une collaboration intersectorielle et de mettre en place une task-force sur l'alimentation durable sous l'égide du Centre européen de stratégie politique (CEPS).

D'autres dispositions institutionnelles nécessaires iraient dans le sens de la création d'un intergroupe officiel sur l'alimentation au sein du Parlement européen. Le Comité économique et social pourrait également jouer un rôle d'articulation entre les institutions de l'UE, la société civile et les régions en accueillant un Conseil de la politique alimentaire de l'UE comme mécanisme de coordination systématique, de partage des pratiques et d'apprentissage au niveau de l'UE sur les initiatives locales/territoriales en matière d'alimentation. Le contrôle et la responsabilité sont essentiels pour garantir des politiques basées sur les droits humains. De Schutter propose de concevoir un tableau de bord de l'alimentation durable afin de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de cette politique alimentaire commune et d'introduire un processus participatif d'évaluation des innovations technologiques⁴⁹ dans le cadre d'une approche fondée sur les droits humains.

48 Oliver De Schutter. *Vers une politique alimentaire commune pour l'union européenne - la réforme et le réalignement des politiques nécessaires à la mise en place de systèmes alimentaires durables en europe*. IPES-Food (2019). Accessible à chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcjclefindmkaj/https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CFP_FullReport.pdf [16 mai 2024]

49 Voir https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/231402/De%20Schutter_presentation.pdf

Un Conseil européen de la politique alimentaire

Un cadre juridique pour des systèmes alimentaires durables reposant sur une approche basée sur les droits humains fournirait une feuille de route claire pour des dispositions de gouvernance permettant de relier les conseils de politique alimentaire existant déjà dans les États membres de l'UE à un « Conseil de la politique alimentaire de l'UE ». Dans un avis d'initiative adopté lors de sa session plénière du 14 juin 2023,⁵⁰ le Comité économique et social européen (CESE) propose la création d'un « Conseil européen de la politique alimentaire » (CEPA). Cet organisme devrait servir de catalyseur pour la durabilité en reliant et en alignant les politiques européennes, nationales et locales liées à l'alimentation. Enfin, le CEPA pourrait également contribuer à l'élaboration de politiques adaptées au contexte, ce qui renforcerait l'efficacité de la politique de l'UE. Le CESE l'envisage comme une « plateforme à plusieurs niveaux dotée d'une structure institutionnelle indépendante et d'une composition potentielle d'experts universitaires et de scientifiques, d'acteurs de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, d'acteurs du système éducatif et d'organisations de la société civile, de représentants de la jeunesse et de représentants institutionnels (Parlement, Conseil, Commission, CESE, CdR) ». ⁵¹ La création de ce Conseil pourrait contribuer à une approche intégrée, participative et cohérente de l'élaboration de la politique alimentaire.

Un système à plusieurs niveaux devrait s'appuyer sur l'intelligence collective,⁵² en impliquant la multitude d'acteurs des systèmes alimentaires concernés à tous les niveaux. Les structures d'échange en place permettraient de coordonner tous ces niveaux horizontalement et verticalement et d'échanger des informations depuis l'élaboration des politiques jusqu'à leur mise en œuvre et leur suivi. Tous les niveaux doivent être reliés et leurs responsabilités clairement définies. L'action politique entreprise devrait s'appuyer sur les principes des droits humains – mentionnés ci-dessus – de participation, de responsabilité, de non-discrimination, de transparence, de dignité humaine et d'État de droit, qui constituent le fondement de la garantie que les politiques et les processus sont élaborés dans le meilleur intérêt des communautés en question, créent un espace significatif pour les acteurs à différents niveaux et comblent les lacunes de notre panorama actuel de la politique alimentaire aux niveaux européen et national.

50 Voir : <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/towards-sustainable-and-participatory-european-food-policy-council>

51 Voir : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/towards-european-food-policy-council-new-governance-model-future-eu-framework-sustainable-food-systems>

52 Bock, Anne-Katrin, Laurent Bontoux, et Jennifer Rudkin. Concepts pour un système alimentaire européen durable : Reflections from a Participatory Process. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2022.

Une approche de la gouvernance fondée sur le droit

Le contenu normatif du droit à l'alimentation peut servir de feuille de route pour les dispositions de gouvernance d'un cadre législatif établissant les objectifs primordiaux des politiques liées à l'alimentation.⁵³ En intégrant les mécanismes de gouvernance aux principes des droits humains, une approche à plusieurs niveaux permettrait d'éviter toute forme de discrimination, en plaçant au centre les demandes d'accès à l'alimentation de ceux qui en ont le plus besoin. Elle permettrait également d'intégrer les droits des générations futures tout en adoptant un principe d'interdépendance qui mettrait en œuvre le droit à l'alimentation en même temps que d'autres droits tels que le droit à un environnement propre et sain, le droit à la vie, etc. en plaçant les cadres et les exigences en matière de droits humains au centre de la gouvernance. L'influence des entreprises doit être prise en compte et des mesures de protection contre les conflits d'intérêts doivent être incorporées.

En outre, l'application et le respect des principes des droits humains nécessitent un mécanisme de suivi. Les acteurs étatiques à tous les niveaux - y compris au niveau local - doivent également être tenus responsables de leurs obligations en matière de droits humains et des politiques mises en œuvre, et il est donc essentiel de mettre en place des mécanismes de suivi pour évaluer les progrès. Des institutions et/ou des processus spécifiques doivent être mis en place pour évaluer les progrès, avec des mécanismes de recours indépendants. Cette évaluation doit s'accompagner d'objectifs clairs et d'indicateurs d'impact, afin d'évaluer la conformité et les progrès réalisés par rapport aux exigences du droit à l'alimentation.

Recommandations finales pour une stratégie à plusieurs niveaux pour la transformation durable des systèmes alimentaires

Pour surmonter les obstacles politiques, la cohérence politique et une approche globale sont nécessaires pour être opérationnelles à différents niveaux. Le défi à relever est systémique et concerne de nombreux domaines interconnectés : la réponse doit donc consister en un changement fondamental vers une stratégie à plusieurs échelles, du local au mondial en passant par l'europpéen.

Tout d'abord, le cadre de gouvernance doit être basé sur le droit à l'alimentation, qui est le droit d'avoir accès à tout moment à une alimentation suffisante, adéquate et culturellement acceptable, produite et consommée de manière durable. Pour que les gens puissent jouir de ce droit, le système alimentaire doit changer et évoluer vers une plus grande durabilité. Un cadre juridique fondé

53 RAMEL, Magali, coord. en collaboration avec Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT et Fabrice RIEM. Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables : Comment le droit à l'alimentation peut soutenir et guider le travail de la Commission européenne sur un cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (FSFS). Bruxelles, Belgique. FIAN, 2023.

sur ce droit permet d'aborder les questions relatives aux systèmes alimentaires du point de vue des inégalités et des discriminations et du producteur au consommateur. Pour surmonter ces inégalités, l'approche juridique fondée sur les droits humains implique de se concentrer sur les acteurs les plus marginalisés des systèmes alimentaires, dont les droits ne sont actuellement pas respectés, bien que cela relève de la responsabilité de l'État. Le droit à l'alimentation est ainsi indissociable de la sphère politique, l'outil politique et juridique étant un levier essentiel pour transformer le système qui a jusqu'à présent entravé la garantie du droit à l'alimentation. L'outil juridique doit donc faire deux choses : définir le droit à l'alimentation comme fondamental et créer des mécanismes pour le garantir, et donc tous les droits qui en découlent.

Deuxièmement, pour évoluer vers un système durable garantissant le droit à l'alimentation, le cadre juridique européen doit évoluer. Le principal défi consiste à harmoniser une série de droits liés au système alimentaire qui sont actuellement séparés et parfois contradictoires. Aujourd'hui, le droit agricole et alimentaire n'est pas juridiquement unifié, ce qui freine les progrès. Ce manque d'harmonisation pourrait être en partie comblé par l'adoption de la loi-cadre européenne sur le système alimentaire (FSFS). Un tel cadre permettrait de sortir de la vision dominante des traités, où la loi se contente de garantir la libre circulation des produits et la sécurité alimentaire. En effet, cette approche englobe un champ juridique vaste et hétérogène, couvrant tous les aspects des systèmes alimentaires et transcendant les barrières nationales, européennes et internationales. Ainsi, compte tenu de l'importance du levier juridique dans la transformation du système, un cadre cohérent et contraignant permettrait d'ordonner l'état actuel du droit et d'arbitrer entre les différents objectifs nécessaires pour tendre vers un système alimentaire durable. C'est à ce titre qu'un cadre européen peut contribuer à faire du droit à l'alimentation une réalité, en le plaçant au cœur d'un cadre juridique global et cohérent pour passer du droit à l'alimentation au droit à l'alimentation. Cette cohérence nécessite une approche transversale qui prenne en compte toutes les questions liées à l'alimentation.

La mise en place de ce cadre et son bon fonctionnement nécessitent une transformation de l'architecture de gouvernance. Une politique alimentaire commune est nécessaire au niveau européen pour fixer le cap de toutes les politiques relatives au système alimentaire. Pour y parvenir, plusieurs mesures peuvent être prises pour encourager la coopération entre les acteurs et s'orienter vers une approche holistique. C'est ce que recommande le rapport IPES sur l'alimentation, dirigé par Olivier De Schutter,⁵⁴ en prenant pour exemple l'intégration de la DG Environnement dans les négociations de la PAC avec la DG Agriculture. Le rapport IPES encourage la mise en œuvre

54 ETC Group, „ Too Big to Feed : The Short Report „ IPES-Food, publié en octobre 2017, https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/too_big_to_feed_short_report_etc_ipes_web_final.pdf.

de processus de planification à long terme et d'une gouvernance à plusieurs niveaux, à travers l'exemple des plans de développement rural pluriannuels, qui peuvent être intégrés à des approches plus limitées dans le temps. Il s'agit d'un moyen de coordonner plusieurs niveaux de gouvernance et plusieurs secteurs afin d'aboutir à un plan unique, plus complet et holistique. Le même rapport propose également de redéfinir les rôles au sein des institutions, avec la création d'un vice-président de la Commission européenne chargé des systèmes alimentaires durables, d'un intergroupe sur l'alimentation au Parlement européen et d'un groupe de travail chargé d'établir des objectifs à long terme entre les différents mandats et institutions. Pour changer radicalement le système, il ne suffit pas d'améliorer le système existant.

Cette transformation du système de gouvernance nécessite des changements à la fois dans la forme et dans le fond. Ces mécanismes de gouvernance doivent être basés sur les principes des droits humains pour une véritable démocratie alimentaire. La société civile et les citoyens doivent jouer un rôle central dans le processus et les gouvernements doivent assumer leur part de responsabilité pour garantir le droit à l'alimentation. Pour changer ce système, il est essentiel d'être conscient des dérives de l'approche multipartite de la gouvernance et de les contrer en mettant en place, par exemple, des Conseils de Politique Alimentaire pour assurer une plus grande participation.⁵⁵ Cependant, s'il faut se méfier de l'approche multipartite, l'approche multi-niveaux est indispensable pour mettre en place un véritable système global. La gouvernance à plusieurs niveaux transcende les barrières entre les niveaux local, national et européen pour créer un système harmonisé. Elle assure une plus grande participation des acteurs non gouvernementaux et une plus grande implication de la société civile, ainsi qu'une meilleure coordination des acteurs à différentes échelles. Elle permet également une meilleure prise de décision en intégrant les enjeux locaux et les spécificités de chaque région.

55 RAMEL, Magali, coord. en collaboration avec Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT et Fabrice RIEM. Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables : Comment le droit à l'alimentation peut soutenir et guider le travail de la Commission européenne sur un cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (FSFS). Bruxelles, Belgique. FIAN, 2023.

3

PARTICIPATION ET REPRÉSENTATION





Le système alimentaire industriel mondial prédominant actuel s'appuie et exacerbe les injustices sociales et les discriminations existantes fondées sur le sexe, la race/l'ethnie, la classe sociale, le statut migratoire, entre autres caractéristiques. Il favorise la faim et la malnutrition et les problèmes de santé qui en découlent, les mauvaises conditions de travail et l'exploitation dans l'agriculture et les systèmes alimentaires, exacerbe la répartition inégale des richesses et des ressources naturelles et joue un rôle central dans la destruction de notre planète, les groupes marginalisés étant particulièrement touchés.⁵⁶ Faciliter la transition vers des systèmes alimentaires plus inclusifs, fondés sur les droits humains et durables, c'est donc aussi et surtout s'assurer que des efforts sont faits pour redistribuer le pouvoir et créer des espaces de gouvernance qui cherchent à mieux centrer les voix marginalisées.

Dans les processus politiques et l'élaboration des politiques pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, la représentation et la participation jouent un rôle crucial pour garantir que les résultats correspondent aux besoins des personnes les plus touchées par les décisions, ainsi que des personnes marginalisées dans le système alimentaire et affectées par la faim et la malnutrition. Cela est particulièrement important au niveau local, où l'étendue géographique plus restreinte rend souvent les approches participatives plus réalisables.

Grâce à notre **exercice de cartographie** et à la consultation d'autres analyses et documents,⁵⁷ nous avons constaté que des conseils alimentaires et d'autres espaces de délibération localisés ont vu le jour, élargissant la participation et renforçant les communautés locales et d'autres acteurs de la gouvernance alimentaire aux niveaux régional et local, encourageant le soutien du public et comblant les lacunes des politiques en matière de systèmes alimentaires. Ils ont la capacité de permettre aux communautés d'identifier les problèmes locaux et de plaider en faveur d'interventions politiques, renforçant ainsi la capacité institutionnelle dans tous les secteurs. Cependant, malgré leur intention inclusive, les conseils de l'alimentation et d'autres processus peuvent également risquer d'exclure les groupes marginalisés qui n'ont pas accès à ces forums ou n'y participent pas de manière significative.⁵⁸

Le degré d'inclusion varie considérablement, tout comme l'engagement avec des acteurs moins « progressistes » et ceux qui cherchent à préserver le statu quo, ce qui a un impact sur la mise en œuvre d'agendas plus transformateurs qui remettent en question les pratiques existantes et répondent aux priorités des groupes marginalisés. La participation n'a pas de format unique. Il existe

56 Pour plus d'informations, voir : <https://www.fian.org/en/publication/article/comic-the-corporate-capture-of-food-systems-2846>.

57 José Luis Cruz, Richard James Hewitt & Verónica Hernández-Jiménez, (2023) *Les marchés publics de denrées alimentaires peuvent-ils favoriser les transitions agroécologiques ? Pathways and barriers to sustainable food procurement in higher education institutions in Spain (Voies et obstacles à l'approvisionnement alimentaire durable dans les établissements d'enseignement supérieur en Espagne)*, *Agroecology and Sustainable Food Systems* 47:10, disponible en ligne à l'adresse <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2022.2088187>

58 *Ibid* ; voir également „Participation and Local Food-System Governance : Advancing the right to food and nutrition in Europe”, publié par FIAN International, disponible à l'adresse https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_5_FIAN%20International_English.pdf.

différents modes de participation et différents résultats basés sur de nombreux facteurs, notamment les structures de gouvernance et de délibération, la participation civique et la confiance, entre autres. Cependant, l'analyse de la manière dont la participation est structurée et la réflexion sur les processus de prise de décision constituent une étape essentielle vers la transformation des systèmes alimentaires fondée sur les droits humains.

LA PARTICIPATION COMME ÉLÉMENT FONDAMENTAL D'UNE TRANSITION JUSTE

Notre **analyse cartographique** a permis d'observer divers scénarios dans lesquels la participation et la représentation prennent des formes différentes. Quelques exemples sont également cités ci-dessous.

Premièrement, les espaces politiques analysés dans la cartographie présentent différents degrés d'ouverture. Certains espaces ont des formats totalement ouverts qui permettent aux individus de participer directement en exprimant simplement leur intérêt ou en se présentant pour assister aux réunions. On trouve des exemples de ce type d'approches dans les conseils de politique alimentaire dirigés par les communautés en Allemagne (Berlin et Heidelberg) et en Belgique (Antwerpen). D'autres ont des formats plus conditionnels ou restreints, qui nécessitent la soumission d'une candidature, qui sera ensuite évaluée par le conseil ou le comité représentatif pour une acceptation formelle. Les conseils de politique alimentaire institutionnalisés en Espagne et en Belgique, qui font partie de la structure du gouvernement local, en sont des exemples, tout comme certains conseils de politique alimentaire en Allemagne, qui s'organisent par le biais de structures représentatives (généralement en combinaison avec des structures plus ouvertes) dont les membres sont nommés ou élus. Il existe également des différences selon que les sièges soient limités à certains groupes ou que la soumission d'une candidature soit plus ou moins formelle. Plusieurs espaces permettent également aux membres de la communauté de participer en tant qu'observateurs et, dans certains cas, en tant que participants actifs. Certains groupes sont fermés aux invités inattendus et présentent une liste prédéterminée d'acteurs participants, comme c'est le cas du conseil des citoyens du Vorarlberg en Autriche, où les participants ont été choisis de manière aléatoire et où seules les personnes invitées peuvent participer.

En ce qui concerne d'autres expériences dépassant le cadre de ce projet, nous avons constaté que la participation conditionnelle n'implique pas nécessairement l'exclusivité, mais peut au contraire favoriser la participation des groupes marginalisés et l'équilibre des pouvoirs, lorsque les sièges sont réservés ou privilégiés pour certains groupes et restreints pour d'autres (voir l'exemple du CONSEA plus loin). Dans le même temps, le simple fait de disposer

d'un espace ouvert à tous ne signifie pas nécessairement qu'il est accessible aux membres de la communauté – et en particulier aux groupes marginalisés ou souffrant d'insécurité alimentaire. Il existe des nuances importantes en ce qui concerne la mesure dans laquelle les membres de la communauté sont activement recrutés pour participer aux conseils ou en tant qu'observateurs, et la mesure dans laquelle des considérations sont faites pour garantir que l'ordre du jour et les discussions sont pertinents et accessibles aux membres de la communauté.

En ce qui concerne les espaces dotés de structures représentatives, les catégories de groupes varient considérablement, certains optant pour des catégories très larges basées sur des segments de la société, à savoir la société civile, le secteur privé, le monde universitaire, le gouvernement, tandis que d'autres ont des catégories plus spécifiques, généralement basées sur les différents acteurs/secteurs des systèmes alimentaires. Seules quelques structures représentatives disposent de créneaux spécifiques pour les groupes marginalisés, mais les conditions susceptibles de garantir leur participation sont inadéquates ou inexistantes. Dans de nombreux cas, aucune attention n'est accordée aux dynamiques de pouvoir et aux différences d'intérêts au sein des groupes, tels que le secteur agricole.

En ce qui concerne le processus décisionnel (c'est-à-dire comment et par qui les décisions sont prises), la plupart des cas font la distinction entre les acteurs qui ont « voix et vote » et ceux qui n'ont que « voix ». Comme indiqué précédemment, cette distinction n'est pas nécessairement le signe d'une participation fermée, mais reflète plutôt, en général, les processus liés au gouvernement, qui suivent des règles spécifiques de prise de décision et de délibération formelles. La manière dont ces règles sont interprétées et dont la consultation des communautés est entreprise a un impact profond sur la mesure dans laquelle les droits de vote formels influencent l'espace accordé aux voix marginalisées. Dans le cadre des processus de prise de décision, certains efforts visant à équilibrer les pouvoirs existants ont également été notés dans la **cartographie**, mais dans l'ensemble, ils étaient assez limités et ne constituaient pas la norme. En outre, la prise de décision peut se faire par vote (par exemple, à la majorité simple) ou par consensus, ce dernier étant la forme la plus répandue dans les forums politiques locaux et en particulier dans les espaces dirigés par les communautés.

Quatrièmement, des distinctions sont établies entre les organismes dirigés par les institutions et les entités dirigées ou cofondées par les organisations de la société civile (OSC). Au niveau local, un nombre important de Conseils de la politique alimentaire identifiés dans la cartographie sont issus de mouvements et d'organisations de la société civile qui ont progressivement mis en place des réseaux de collaboration et des espaces partagés. Ce cadre associatif

implique souvent de coordonner des activités et d'influencer les politiques alimentaires au sein d'une région spécifique, en incitant les autorités locales à s'engager dans des réformes. Certains réseaux ont évolué vers des conseils formalisés qui restent en dehors de la structure gouvernementale (en tant qu'espaces autonomes de la société civile) ou qui font désormais partie de la structure gouvernementale. D'autres restent des réseaux et des partenariats plus lâches impliquant le gouvernement local, la société civile et d'autres acteurs (par exemple, au Portugal). Quant aux espaces qui restent en dehors des structures gouvernementales formelles (par exemple, en Allemagne), nombre d'entre eux reçoivent encore le soutien de leurs autorités locales et sont reconnus par le gouvernement comme l'organe de la société civile/de la communauté compétent pour participer aux délibérations sur la politique alimentaire. Certaines structures sont également issues d'un mandat direct de l'entité gouvernementale locale qui les accueille, ce qui facilite la création de ces forums politiques (par exemple, Valence, les conseils régionaux en Belgique). Comme pour les cas examinés dans la cartographie, les décisions des conseils de politique alimentaire sont généralement des recommandations non contraignantes pour le gouvernement. Le poids de ces dernières varie de facto, et est naturellement plus important dans les conseils qui impliquent également des représentants et représentantes du gouvernement.

Stratégies et défis pour la participation de la société civile au niveau local

Dans l'élaboration des politiques publiques pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, l'intégration des principes basés sur les droits humains dans les cadres de gouvernance est essentielle pour garantir des résultats équitables et une participation significative. Ces principes mettent l'accent sur l'inclusion, la non-discrimination et la protection des groupes marginalisés, autant d'éléments essentiels à la formation et au fonctionnement d'organes de collaboration tels que les conseils de l'alimentation et d'autres organes d'engagement communautaire.⁵⁹

Le droit à la participation aux processus décisionnels est fondamental. Les cadres des droits humains affirment que les individus et les communautés (« détenteurs et détentrices de droits ») ont le droit fondamental d'être impliqués dans les décisions qui affectent leur vie. Ce principe est directement lié à la gouvernance collaborative, car il souligne la nécessité d'une représentation diversifiée aux tables de décision afin de renforcer la légitimité et la responsabilité. Dans le contexte des conseils de l'alimentation, cela signifie qu'il faut veiller à ce que les personnes concernées par les politiques alimentaires

59 Cette section s'inspire de l'analyse effectuée ici, de notre compréhension des principes des droits humains, ainsi que de l'analyse et des informations fournies dans Oñederra-Aramendi, A., Begiristain-Zubillaga, M. & Cuellar-Padilla, M. Characterisation of food governance for alternative and sustainable food systems : a systematic review. *Agric Econ* 11, 18 (2023). <https://agrifoodecon.springeropen.com/articles/10.1186/s40100-023-00258-7>.

- y compris les groupes marginalisés et les parties prenantes d'origines diverses - soient non seulement incluses, mais aussi activement engagées dans l'élaboration des décisions.

Centrer les voix des groupes marginalisés est un autre aspect crucial. Les principes des droits humains donnent la priorité à la protection des populations vulnérables, en mettant l'accent sur leur participation significative. Dans les espaces de collaboration tels que les conseils alimentaires, cela implique des efforts délibérés pour inclure et responsabiliser ces groupes, évitant ainsi leur marginalisation et garantissant que leurs points de vue sont entendus et respectés.

Reconnaître que les communautés touchées sont les experts de leur situation et qu'elles ont tendance à mieux connaître les solutions que leur situation exige. Il est essentiel que les connaissances issues de l'expérience et la science citoyenne soient considérées comme des « preuves » valables dans les discussions sur les politiques publiques, au même titre que les preuves produites dans des contextes universitaires ou techniques.

En outre, l'inclusion et la non-discrimination sont primordiales. Les droits humains prônent l'égalité des chances en matière de participation, indépendamment de l'origine ou de l'identité. De même, dans la gouvernance collaborative, il est essentiel d'examiner qui est inclus et exclu, en veillant à ce que les processus de participation soient ouverts et accessibles à toutes les parties prenantes concernées.

Pour atteindre ces objectifs, il faut des pratiques de gouvernance réflexive⁶⁰ qui favorisent un dialogue inclusif et reconnaissent la diversité des points de vue. La gouvernance réflexive encourage les réseaux de collaboration à reconnaître et à concilier des objectifs et des valeurs divers, en promouvant une compréhension commune dans l'intérêt public. Cette approche permet non seulement de légitimer les efforts de collaboration, mais aussi de renforcer leur efficacité et leur impact en intégrant un large éventail de perspectives et d'intérêts.

Une collaboration réussie n'est pas seulement une question de quantité, mais aussi de sélection réfléchie des participants sur la base de leurs contributions potentielles, des rôles qu'ils jouent et des impacts qu'ils subissent dans le système alimentaire. Cela confirme l'idée que la diversité des points de vue et de l'expertise, y compris et surtout les experts par expérience, améliore la qualité des processus de prise de décision au sein des conseils de l'alimentation et d'autres espaces participatifs.

60 *Ibid.*

En outre, l'instauration de la confiance entre les participants à l'élaboration concertée des politiques est cruciale pour la durabilité des efforts de collaboration. La confiance favorise l'équité, la stabilité et la prévisibilité des processus de gouvernance, ce qui est essentiel pour maintenir la responsabilité et la transparence. Dans une approche fondée sur les droits humains, l'instauration de la confiance implique non seulement la confiance interpersonnelle, mais aussi la confiance institutionnelle entre les communautés, les organisations et les organes gouvernementaux.

La participation de la société civile au niveau local exige une approche stratégique et une volonté de relever de nombreux défis. Tout au long de ce projet, des petits producteurs alimentaires et des militants de la souveraineté alimentaire ont été interrogés sur leur expérience en matière d'élaboration de politiques en collaboration. Ils ont souligné l'importance de formuler une vision commune, de créer des règles sur mesure et d'élaborer des plans stratégiques complets pour garantir la longévité et l'impact. Ils ont également insisté sur la nécessité de créer différentes alliances et de saisir les opportunités, tout en préservant l'anonymat dans les situations potentiellement risquées. Ils ont également souligné la nécessité de s'engager dans des perspectives différentes, de penser de manière ambitieuse et de soutenir la recherche sur les contextes locaux et les normes en vigueur.

Cependant, des défis importants existent, notamment la gestion du temps et des ressources, l'équilibre entre les engagements personnels et l'activisme politique, et la lutte contre l'influence redoutable du pouvoir des entreprises et de la corruption politique. Le manque de ressources financières, d'expertise juridique et de soutien médiatique pour de nombreuses organisations et processus complique encore leurs efforts. Face à ces obstacles, les personnes interrogées soulignent l'importance de constituer une équipe de base digne de confiance, de faire preuve de respect et d'attention, et de faire preuve de souplesse et de persévérance. Elles soulignent le rôle essentiel des partenariats stratégiques et de la sélection minutieuse des alliés pour naviguer dans ces complexités.

Qui sont les participants et comment s'engagent-ils dans les politiques alimentaires et les espaces politiques ?

*Veiller à ce que les voix marginalisées soient entendues :
Qui doit être représenté ?*

Il n'existe pas de formule unique pour la participation à la prise de décision sur les systèmes alimentaires locaux, car chaque territoire présente des caractéristiques et des défis qui lui sont propres. Toutefois, certaines considérations peuvent et doivent être prises en compte pour garantir la cohérence avec une approche fondée sur les droits humains.

Les politiques alimentaires et les espaces politiques doivent envisager la prise de décision à travers une approche holistique du système alimentaire, en soulignant l'importance de prendre en compte ses divers éléments, interdépendances et interactions pour mettre en œuvre une transformation efficace.

Aborder la participation et l'action politique par le biais d'une approche systémique permet de mieux comprendre des problèmes tels que, par exemple, l'augmentation des taux de malnutrition et l'accroissement de l'insécurité alimentaire, qui découlent souvent de problèmes systémiques plus vastes tels que la pauvreté,⁶¹ l'accès limité à des aliments nutritifs et des obstacles structurels tels que l'urbanisme,⁶² la tarification des aliments et les possibilités d'éducation.⁶³ Pour relever ces défis, il convient d'adopter une approche globale qui reconnaisse et prenne en compte ces facteurs sous-jacents. Pour ce faire, il est essentiel de garantir une participation diversifiée et représentative, ainsi qu'une sensibilisation ciblée des différents secteurs de l'élaboration des politiques publiques.

Pour transformer de manière significative le système alimentaire actuel, il faut commencer par transformer les relations de pouvoir qui sous-tendent ce système. Cela ne peut se faire que si nous parvenons à changer les voix qui sont entendues dans les forums de politique publique sur l'alimentation – en créant un espace pour ceux qui ont été historiquement marginalisés et désavantagés, et qui portent le poids des résultats négatifs du système alimentaire, ainsi que pour ceux qui sont la clé de la construction de systèmes alimentaires plus équitables.

Ces groupes englobent un large éventail d'acteurs qui se heurtent souvent à des obstacles intersectionnels et systémiques à la participation et à la représentation au sein du système alimentaire. Dans le même temps, des garanties devraient être mises en place pour la participation de ceux dont les intérêts sont affectés par les décisions prises dans ces espaces, tels que les organismes financiers qui investissent dans les systèmes alimentaires ou les groupes de pression favorables aux entreprises qui défendent des politiques axées sur le profit.

Les groupes marginalisés au sein du système alimentaire varient en fonction du territoire, mais certaines généralisations concernant les groupes et les communautés à prendre en compte seront soulignées ici, sans être exhaustives. L'un de ces groupes comprend les petits et moyens producteurs de denrées alimentaires, tels que les agriculteurs, les paysans, les éleveurs

61 Voir la fiche d'information de l'OMS intitulée „Malnutrition”, 1er mars 2024, disponible à l'adresse <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>.

62 Voir le rapport 2023 sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition (SOFI), section 3.2 intitulée „L'urbanisation influence les systèmes agroalimentaires, créant des défis et des opportunités pour garantir l'accès à des régimes alimentaires abordables et sains”, disponible à l'adresse <https://www.fao.org/3/cc3017es/online/state-food-security-and-nutrition-2023/urbanization-affects-agrifood-systems.html>

63 Asmare B, Taddele M, Berihun S, Wagnew F. Nutritional status and correlation with academic performance among primary school children, northwest Ethiopia. BMC Res Notes. 2018 Nov 9, disponible sur <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6230243>.

de bétail et les pêcheurs, dont les moyens de subsistance dépendent de la production alimentaire. Ces groupes luttent souvent pour accéder aux ressources et aux marchés, ainsi que pour garantir des conditions de travail et de salaire équitables. De même, les petits détaillants et les coopératives alimentaires peuvent avoir du mal à concurrencer les grandes entreprises en raison des pressions exercées sur les prix du marché et des pratiques de dumping de l'agro-industrie. En outre, ils éprouvent des difficultés à satisfaire aux exigences légales et de traçabilité, car ils ne disposent généralement pas de services de gestion spécialisés, contrairement aux grandes entreprises. Les syndicats et les organisations représentant les travailleurs du système alimentaire jouent un rôle essentiel dans la défense de salaires équitables, de conditions de travail sûres et des droits du travail, mais leur voix tend à être marginalisée dans les discussions sur la politique alimentaire.

Parmi les autres groupes essentiels qui ont un rôle important à jouer dans la prise de décision concernant les systèmes alimentaires figurent les migrants et les groupes de défense des droits des migrants. Les travailleurs migrants jouent un rôle central dans la production agricole et la transformation des aliments dans l'UE, mais ils sont souvent victimes d'exploitation et de discrimination. En outre, les migrants et les réfugiés sont souvent confrontés à une discrimination sociale et institutionnelle qui a un impact sur la réalisation du droit à l'alimentation et, plus généralement, sur les droits humains.⁶⁴ Les personnes en situation de pauvreté et celles qui sont impliquées dans des réseaux de lutte contre la pauvreté apportent des informations de première main sur l'insécurité alimentaire, les difficultés d'accès à des aliments nutritifs et l'interdépendance du droit à l'alimentation avec d'autres droits économiques, sociaux et culturels (par exemple le logement). Les groupes de défense des droits des femmes plaident en faveur de l'égalité des sexes au sein du système alimentaire, en abordant des questions telles que l'accès à la terre, au crédit et aux possibilités de prise de décision. Dans de nombreuses sociétés, y compris en Europe, les femmes assument également la majeure partie des tâches de soins, y compris les soins alimentaires.⁶⁵

En outre, les organisations axées sur l'accès à l'alimentation et la justice alimentaire s'efforcent de garantir que toutes les communautés, en particulier les communautés marginalisées, bénéficient d'un accès équitable aux services de base et à des options alimentaires saines et abordables. Les groupes et communautés historiquement marginalisés, notamment les peuples autochtones, les minorités ethniques, les communautés racialisées et les quartiers marginalisés, sont souvent confrontés à des formes croisées de discrimination et de marginalisation qui ont un impact sur leur accès à l'alimentation et leur participation aux processus décisionnels.

64 Voir par exemple „Monitoring Social Inclusion and the Right to Food and Nutrition in Europe”, écrit par Jasber Singh, disponible à l'adresse https://www.fian.org/files/is/htdocs/wp1102127_GNIAANVR7U/www/files/Module_3_Social%20Inclusion_English.pdf

65 Pour une discussion plus approfondie sur le travail de soins dans les systèmes alimentaires, voir <https://www.fian.org/en/news/article/on-international-womens-day-who-cares-for-the-caregivers-3455>.

Les communautés rurales, en particulier celles qui se trouvent dans des régions éloignées ou mal desservies, peuvent être confrontées à des défis uniques liés à l'infrastructure, à l'accès au marché et aux services sociaux. Ces zones rurales sont parfois profondément affectées par les processus de prise de décision « locaux » dans les villes voisines, mais sont souvent exclues de ces dialogues et espaces de délibération. De même, les quartiers marginalisés des centres urbains sont souvent confrontés à l'apartheid alimentaire, à un accès limité aux produits frais et à des disparités en termes de qualité et d'accessibilité financière des aliments.

Pour relever ces défis et permettre la participation des groupes marginalisés, les processus locaux et territoriaux de politique alimentaire devraient commencer par chercher à identifier les groupes marginalisés/affectés par l'insécurité alimentaire sur leur territoire et ce qui est nécessaire pour impliquer ces groupes de manière significative. Il est nécessaire de refléter la diversité du contexte local en termes de statut économique, de race, de sexe, de nationalité, d'âge, etc. Cependant, malgré la prise de conscience de certains conseils et autres espaces similaires quant à la nécessité d'intégrer toutes les réalités, très peu de cas analysés dans la cartographie impliquent des personnes qui connaissent l'insécurité alimentaire et d'autres formes de marginalisation dans et par le système alimentaire, comme les utilisateurs des banques alimentaires ou les travailleurs précaires de la chaîne alimentaire industrielle.

Il est donc nécessaire de créer des espaces et des modalités de gouvernance collaborative qui reconnaissent les différentes réalités et les différents besoins présents dans les territoires et qui encouragent la responsabilité partagée dans la création d'un système alimentaire plus équitable et plus durable, en reconnaissant également les économies de soins et de subsistance comme des éléments centraux du système alimentaire. Les activités invisibles au système économique, telles que les courses, la planification des repas et la préparation des aliments, jouent un rôle fondamental dans la nutrition et sont souvent assumées par les femmes. Ce potentiel de l'alimentation à donner la priorité à la vie et à réconcilier la subsistance et les soins est une opportunité évidente pour la transformation des relations socio-économiques.

Dans le cadre de cet appel à l'expérimentation, il est essentiel d'établir et de définir ce qu'est une « participation significative », dont la forme varie en fonction du contexte territorial. Le simple fait d'amener ces voix à la table ne garantit pas leur participation effective et une prise de décision « inclusive ». De nombreuses considérations doivent être prises en compte, et le rôle de la facilitation et du soutien ne doit pas être sous-estimé. Dans le cadre des Conseils de la politique alimentaire et d'autres espaces décisionnels locaux similaires, il est nécessaire d'expérimenter l'inclusion et la responsabilité vis-à-vis des membres de la communauté. Dans le même temps, il convient d'être

prudent avec les approches prétendument inclusives qui rassemblent « tous les acteurs des systèmes alimentaires » autour de la table, en reconnaissant les déséquilibres de pouvoir existants et la nécessité d'équilibrer les pouvoirs en donnant la priorité à certaines voix plutôt qu'à d'autres, afin de parvenir à une réelle inclusion et d'ouvrir la voie à une action transformatrice (voir « multipartisme » dans la section « concepts » ci-dessus).

CONSEIL NATIONAL BRÉSILIEN POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE (CONSEA)

Le Conseil national brésilien pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA), rétabli en 2023 après avoir été aboli sous le régime de Bolsonaro, est une plateforme institutionnelle qui conseille directement le président brésilien sur les questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Fondé sur le droit à l'alimentation, le CONSEA est composé de deux tiers de membres de la société civile et d'un tiers de membres du gouvernement, la présidence étant élue et assurée par la société civile. 24 ministères participent au CONSEA ainsi que 48 membres de la société civile et des mouvements sociaux très diversifiés du pays, l'accent étant mis sur les groupes historiquement défavorisés et souffrant d'insécurité alimentaire. Parmi ses membres, on trouve des articulations des peuples indigènes, des Quilombolas (afro-descendants), des paysannes et des femmes noires, des petits exploitants et des agriculteurs familiaux, des travailleurs ruraux, des syndicats, des mouvements et des réseaux d'agroécologie, de souveraineté alimentaire, de droits humains et de santé.¹ Le Conseil a joué un rôle essentiel dans la construction du système brésilien de sécurité alimentaire et nutritionnelle et dans les divers programmes qui ont permis au pays de quitter la carte de la faim des Nations unies en 2014.

Outre le conseil national, il existe également des CONSEAS au niveau régional (de l'État) ainsi que des CONSEAS locaux dans de nombreuses municipalités qui surveillent la mise en œuvre du système de sécurité alimentaire et nutritionnelle et des politiques et programmes connexes, et qui sont en dialogue les uns avec les autres. Tous les quatre ans, le Conseil national organise une conférence nationale réunissant un large éventail de représentants de la société civile et du gouvernement de différentes régions du pays afin de discuter des priorités du programme national, étatique et municipal en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de souveraineté, priorités qui sont ensuite définies plus précisément par les conseillers du CONSEA.⁶⁶

⁶⁶ Pour plus d'informations, voir : <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea> (site officiel du CONSEA) et *Gobernanza Democrática de los Sistemas Alimentarios Alimentarios para la realización del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada: la experiencia de Brasil*. (disponible en EN et SP).

MÉCANISME DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DES PEUPLES AUTOCHTONES (MSCPA)

Le Mécanisme de la société civile et des peuples autochtones (MSCPA)⁶⁷ pour les relations avec le Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale est le plus grand espace international d'organisations de la société civile (OSC) travaillant à l'éradication de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Le MSCPA a été fondé en 2010, en tant que partie essentielle et autonome du Comité des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondial réformé. L'objectif du MSCPA est de faciliter la participation et l'articulation de la société civile dans les processus politiques du Comité sur la sécurité alimentaire. Le MSCPA est un espace ouvert et inclusif et n'a donc pas de membres formels, mais des organisations participantes. Toute organisation appartenant à la société civile et travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition peut y adhérer et y participer. Toutes les organisations participant à la MSCPA appartiennent à l'un des 11 groupes suivants : petits exploitants agricoles, éleveurs, pêcheurs, peuples autochtones, travailleurs agricoles et alimentaires, sans-terre, femmes, jeunes, consommateurs, personnes souffrant d'insécurité alimentaire en milieu urbain et ONG.

LES MODALITÉS DE TRAVAIL DU MSCPA :

- Donnent la priorité aux organisations et aux mouvements des personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition, en reconnaissant qu'elles sont les organisations des détenteurs de droits qui sont les sujets de leur propre développement et aussi les contributeurs les plus importants à la sécurité alimentaire et à la nutrition dans le monde entier.
- Respectent le pluralisme, l'autonomie, la diversité et l'auto-organisation et s'efforce d'assurer un équilibre entre les groupes d'intérêt, les sexes et les régions.
- Ne représentent pas les organisations qui y participent. Elles se représentent elles-mêmes et articulent leurs positions avec d'autres au sein de la MSCPA. Les organisations participantes, en particulier celles qui organisent les petits producteurs alimentaires et les consommateurs, comptent plus de 300 millions de membres affiliés sur tous les continents.

67 Toutes les informations sont extraites du site web du CSIPM: <https://www.csmacfs.org/what-is-the-csm/>

Différents groupes à prendre en compte pour la participation à la prise de décision sur les systèmes alimentaires territoriaux

Ces considérations sont basées sur les **cas analysés** dans la cartographie qui accompagne ce document et reflètent le contexte des pays/territoires examinés dans le projet, ainsi que ce qui pourrait être pertinent pour le contexte européen. Elles ne prétendent pas être exhaustives.

- Organisations non gouvernementales (ONG) traitant de questions pertinentes, par exemple :
 - Justice environnementale et climatique
 - Défense de l'alimentation
 - Développement agricole
 - Santé et nutrition
 - Justice sociale
 - Droits humains
 - Lutte contre la faim

- Associations de quartier, telles que les associations de jardinage urbain ou les centres communautaires

- Plateformes ou réseaux liés aux systèmes alimentaires (par exemple, réseaux de politique alimentaire, conseils communautaires de l'alimentation)
 - Coalitions pour la justice alimentaire
 - Coalitions ou réseaux locaux/territoriaux de systèmes alimentaires
 - Réseaux d'agriculture durable
 - Plateformes de souveraineté alimentaire
 - Organisations communautaires autochtones
 - Réseaux de lutte contre la pauvreté

- Organisations soutenant la production alimentaire à petite et moyenne échelle, telles que :
 - Associations d'agriculteurs et agricultrices
 - Syndicats de travailleurs et travailleuses agricoles
 - Coopératives agricoles et alimentaires
 - Associations d'éleveurs et d'éleveuses
 - Pêcheurs, pêcheuses, travailleurs et travailleuses de la pêche
 - Organisations de défense des droits fonciers

- Syndicats du système alimentaire, tels que :
 - Syndicats de travailleurs agricoles
 - Syndicats des travailleurs de l'industrie alimentaire
 - Syndicats des travailleurs de la distribution et de l'entreposage
 - Syndicats des livreurs de repas
 - Syndicats des travailleurs de l'hôtellerie et de la restauration
- Organisations de consommateurs et consommatrices
- Organisations de femmes
- Collectifs/organisations de migrants et de réfugiés
- Experts en santé publique et en nutrition
- Milieu universitaire - universités et organismes de recherche concernés, tels que ceux qui s'occupent de :
 - Recherche agricole
 - Nutrition et santé publique
 - Études environnementales
 - Instituts de recherche politique
- Départements/secteurs concernés au sein de l'administration locale :
 - Santé publique
 - Agriculture
 - Économie
 - Affaires sociales
 - Environnement Climat et/ou Développement durable
 - Urbanisme/zonage
 - L'éducation
 - Marchés publics
 - Partis politiques
- Petites et moyennes entreprises alimentaires

Comment assurer une participation inclusive et significative ?

Garantir une participation inclusive et significative aux processus politiques est essentiel pour lutter contre les inégalités au sein du système alimentaire. Toutefois, il est difficile de créer des espaces inclusifs et cela nécessite des considérations minutieuses et un choix intentionnel de pratiques. Il ne suffit pas de convoquer un espace multipartite ; il est essentiel de définir ce qui constitue un engagement « significatif ».

Au niveau local, les espaces de prise de décision offrent théoriquement une plus grande accessibilité aux communautés, y compris à celles qui sont traditionnellement exclues. Toutefois, des efforts délibérés doivent être déployés pour cultiver les conditions d'un véritable engagement. Les barrières structurelles telles que les préjugés, associées à la résistance à la redistribution du pouvoir, empêchent de nombreuses personnes de participer pleinement. Un premier pas essentiel vers l'inclusion consiste à identifier activement les groupes les plus marginalisés et à évaluer la dynamique du pouvoir afin de faciliter leur inclusion dans un espace fondé sur les droits humains.

Les individus et les communautés sont confrontés à des formes croisées de discrimination, d'oppression et de marginalisation basées sur différents facteurs croisés tels que la race, l'ethnicité, le sexe, le statut migratoire, la classe et la capacité, entre autres. Toutefois, il n'existe pas de formule unique permettant d'identifier les personnes victimes de marginalisation sur un territoire donné. Voici quelques questions à poser d'un point de vue territorial :

- Qui est le plus touché par l'insécurité alimentaire et la pauvreté dans la communauté ?
- Existe-t-il des quartiers/quartiers/etc. qui présentent des concentrations plus élevées d'insécurité alimentaire ?
- Qui produit des denrées alimentaires à petite échelle ?
- Quels types de travail contribuent au système alimentaire territorial et qui sont les travailleurs essentiels au sein du système alimentaire ?

Cela n'est pas seulement important pour évaluer qui doit être impliqué dans les processus de prise de décision, mais aussi pour déterminer comment les politiques alimentaires peuvent être conçues pour répondre aux besoins et aux priorités des personnes marginalisées, souffrant d'insécurité alimentaire et de pauvreté, et pour les centrer sur elles.

Les conditions doivent au minimum garantir la participation de groupes marginalisés représentatifs, tout en mettant en œuvre des mesures visant à réglementer la participation d'entités puissantes telles que les entreprises et d'autres intérêts privés. En l'absence de garanties, la participation risque de devenir symbolique ou de servir à légitimer des politiques qui perpétuent les préjudices et la privation de droits.

OUTILS DE PRISE DE DÉCISION - TIRER LES LEÇONS DE LA MÉTHODE DU CERCLE SOCIOCRAIQUE

Dans l'élaboration de politiques locales pour des systèmes alimentaires fondés sur les droits, nous pouvons trouver des conseils dans la méthode du cercle sociocratique et de l'organisation. En appliquant ces principes à la prise de décision dans les systèmes alimentaires, l'objectif est de favoriser l'inclusion en remédiant aux déséquilibres de pouvoir et en veillant à ce que les voix de tous les acteurs impliqués soient entendues, en particulier celles des personnes reconnues comme détentrices de droits dans des contextes spécifiques. En outre, la prise de décision par consentement renforce la légitimité de ces décisions. La prise de décision par consentement s'inspire des méthodes de la sociocratie :

- la remise en question des formes de hiérarchies ;
- viser un système de gestion qui implique tous les acteurs de manière égale dans la prise de décision et la responsabilité ;
- la prise de décision sociocratique, c'est-à-dire sans objection sérieuse

»» **1. Parvenir à un consensus :** Points pour la facilitation Soumettre la demande/ le sujet : Inviter la personne/l'organisation qui soumet la demande/le sujet sur lequel une décision doit être prise à présenter sa proposition.

»» **2. De quelles autres informations avons-nous besoin ?** Demander à tous les participants s'ils ont des questions ou si d'autres informations complémentaires sont nécessaires.

(écouter tout le monde ; essayer de clarifier les questions sur place ; éviter les déclarations d'opinion à ce stade)

»» **3. Tour de table :**
a.premier tour : demander à tous les participants « quelle est votre opinion sur ce sujet ? »
b.deuxième tour : demander à tous les participants « votre opinion a-t-elle changé ? Y a-t-il des propositions de solutions ? »

(énumérer et visualiser toutes les idées, préoccupations, informations ; répondre à toutes les questions supplémentaires qui peuvent se poser ; essayer de formuler/synthétiser une proposition en vue d'un consensus)

»» **4.Soumettre la demande/le sujet** : Rédiger et réintroduire la proposition (en tenant compte des avis et des contributions de la salle).

»» **5.Parvenir à un consensus** : demander à tous les participants s'ils acceptent de donner leur consentement (des signes de la main peuvent être utiles).

Comment traiter les objections ?

> Les objections sérieuses formulées par un participant ne peuvent être ignorées ou rejetées ; les objections mineures n'empêchent pas la prise de décision.

> Répondre aux objections avec intérêt afin de mieux les comprendre et d'entendre les justifications et les arguments.

> Les objections peuvent souvent être résolues en examinant les objectifs, en écoutant les arguments pour affiner la proposition ou en convenant d'une étape partielle.

> Si une objection sérieuse subsiste, la décision peut être reportée ou déléguée

L'ENGAGEMENT POLITIQUE DANS LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES





S'engager dans l'élaboration de politiques locales en faveur du droit à l'alimentation implique de comprendre les obstacles existants et de développer des stratégies efficaces. Il faut pour cela comprendre les principes sous-jacents qui guident nos efforts, ainsi que les mouvements et les pratiques dont nous pouvons nous inspirer. La lutte pour lever ces obstacles doit être abordée de manière holistique et systémique, en unissant les secteurs en vue d'un changement territorial.

Cette section cherche à mieux comprendre comment d'autres mouvances conceptualisent l'engagement démocratique local. Des informations précieuses peuvent être tirées de différents secteurs et mouvements dédiés à la transformation locale et territoriale, notamment le **mouvement du droit à la ville**.

DROIT À LA VILLE

Le travail et l'organisation autour du « droit à la ville » – en particulier via la Plate-forme mondiale pour le droit à la ville – est un exemple important de la manière dont le niveau local est conceptualisé comme un espace pour la réalisation des droits humains, ainsi que le devoir et le rôle du gouvernement local.

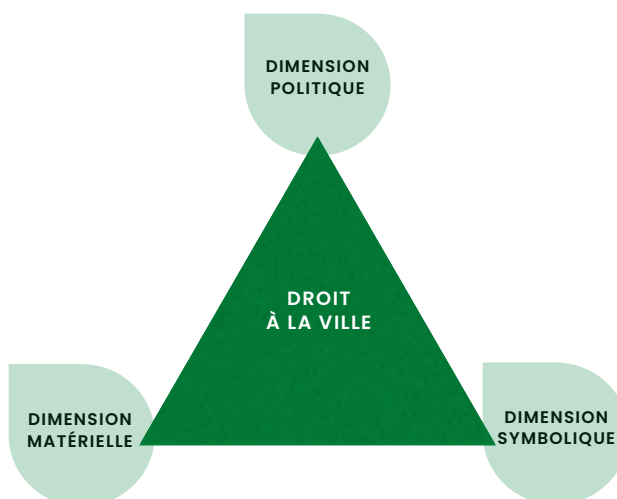
Le droit à la ville incarne une vision collective qui transcende la simple planification urbaine et territoriale ; il s'agit d'un effort sociétal visant à transformer les villes en espaces de justice sociale, d'égalité, de gouvernance démocratique et de durabilité environnementale. Il s'agit d'une démarche sociétale visant à transformer les villes en espaces de justice sociale, d'égalité, de gouvernance démocratique et de durabilité environnementale.⁶⁸

Selon la définition fournie par la Plate-forme mondiale pour le droit à la ville, « *le droit à la ville est le droit de tous les habitants, présents et futurs, permanents et temporaires, d'habiter, d'utiliser, d'occuper, de produire, de gouverner et de jouir de villes, de villages et d'établissements humains justes, inclusifs, sûrs et durables, définis comme des biens communs essentiels à une vie pleine et décente* ». ⁶⁹

Le droit à la ville repose sur trois piliers fondamentaux : (1) la distribution équitable des ressources, (2) la possibilité d'agir sur le plan politique et (3) la prise en compte de la diversité socioculturelle. Ces piliers sont une interprétation des principes des droits humains et servent de base à la construction de communautés urbaines inclusives et durables. Ils reconnaissent que les villes ne sont pas seulement des entités physiques définies par des bâtiments et des infrastructures, mais qu'elles constituent des écosystèmes sociopolitiques complexes façonnés par des idées, des valeurs et des identités diverses.

68 "El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible", publié par la Plate-forme mondiale pour le droit à la ville, disponible à l'adresse : https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/R3_1_el-derecho-a-la-ciudad_construyendo-otro-mundo-posible-1.pdf.

69 Voir les informations sur le site de la Plate-forme mondiale pour le droit à la ville <https://www.right2city.org/the-right-to-the-city/>



Le droit à la ville comprend huit éléments interconnectés,⁷⁰ chacun étant essentiel pour favoriser des environnements urbains inclusifs et prospères dans le respect des droits humains. Ces éléments sont les suivants :

- **1. Non-discrimination** : Veiller à ce que les villes soient exemptes de toute discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le revenu, la nationalité, l'appartenance ethnique ou tout autre facteur ; embrasser la diversité et sauvegarder les droits et les identités de tous les habitants.
- **2. L'égalité entre les hommes et les femmes** : Promouvoir l'égalité des droits et des chances pour les femmes et les filles en milieu urbain. Y compris la protection contre la violence.
- **3. Citoyenneté inclusive** : Reconnaître tous les habitants de la ville, qu'ils soient permanents ou temporaires, comme des citoyens égaux avec des droits et des responsabilités.
- **4. Renforcement de la participation politique** : Faciliter une participation diversifiée à la gouvernance urbaine et à la prise de décision, renforcer la transparence, la responsabilité et la réactivité dans les politiques urbaines et les processus de planification.
- **5. Fonction sociale remplie** : Veiller à ce que les villes offrent un accès équitable au logement, aux services et aux opportunités, en particulier pour les résidents marginalisés, en donnant la priorité au bien commun.
- **6. Des espaces et des services publics de qualité** : Créer des espaces publics inclusifs et sûrs qui favorisent l'interaction sociale et la cohésion de la communauté.
- **7. Des économies diversifiées et inclusives** : Promouvoir la diversité économique et l'inclusion, reconnaître les économies informelles et les contributions des femmes et des groupes marginalisés".
- **8. Des liens ruraux-urbains inclusifs** : Renforcer les liens entre les zones urbaines et rurales pour un développement équitable et durable, en mettant l'accent sur la souveraineté alimentaire et la conservation de la biodiversité.

⁷⁰ Les composantes du droit à la ville peuvent être consultées sur le site web de la plate-forme mondiale pour le droit à la ville, disponible à l'adresse suivante <https://www.right2city.org/es/componentes-del-derecho-a-la-ciudad/>.

Le droit à la ville envisage des espaces urbains et territoriaux où les personnes et les communautés, quelles que soient leur origine ou leur situation, peuvent jouir des droits humains, participer pleinement à la vie civique et contribuer à la construction de communautés dynamiques et résilientes. Il s'agit d'une approche holistique qui va au-delà de l'infrastructure physique pour aborder les multiples dimensions de la vie urbaine et du bien-être.

Alors que les espaces locaux deviennent un espace de plus en plus important pour les changements fondés sur les droits humains et l'élaboration de politiques progressistes, on observe également une convergence accrue du droit à la ville avec d'autres mouvements de transformation territoriale, y compris avec les mouvements de souveraineté alimentaire.

Comment le droit à la ville peut-il renforcer les luttes pour la transformation des systèmes alimentaires ?

L'articulation du mouvement pour le droit à la ville avec la lutte pour la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation crée un nouvel espace pour réévaluer la participation active des communautés dans les décisions qui les impactent sur leurs territoires.

La souveraineté alimentaire « se présente comme un processus de construction de mouvements sociaux et d'habilitation des peuples à organiser leurs sociétés d'une manière qui transcende la vision néolibérale d'un monde de marchandises, de marchés et d'acteurs économiques égoïstes ». ⁷¹ Le droit à la ville, la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation et à la nutrition soulignent l'impératif de créer des espaces urbains et territoriaux inclusifs, justes et durables. Pris ensemble, ce cadre conceptuel plaide en faveur d'un accès équitable aux ressources, aux services et aux opportunités, tout en défendant l'autonomisation des communautés pour façonner les systèmes alimentaires. Ce double objectif garantit l'accès à une alimentation nourrissante et culturellement pertinente, tout en encourageant la responsabilité sociale, économique et écologique dans l'ensemble du système alimentaire. Il est essentiel de reconnaître et d'entretenir cette synergie pour faire avancer les deux causes, qui convergent pour cultiver des communautés urbaines et rurales équitables et prospères.

71 Souveraineté alimentaire maintenant ! A Guide to Food Sovereignty", Coordination européenne de la Via Campesina, disponible sur <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-10-w-res.pdf>.

: LES SIX PILIERS DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE :⁷²

Nyéléni Declaration, Nyéleléni Forum, Mali 2007



1. La souveraineté alimentaire met l'accent sur l'alimentation des popula-

tions : La souveraineté alimentaire place le droit à une alimentation suffisante, saine et culturellement appropriée pour tous les individus, peuples et communautés, y compris ceux qui souffrent de la faim, de l'occupation, des zones de conflit et de la marginalisation, au centre des politiques de l'alimentation, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ; elle rejette la proposition selon laquelle la nourriture n'est qu'une marchandise ou un simple élément au sein de l'agro-industrie internationale.



2. Valoriser les producteurs et productrices alimentaires : La souveraineté alimentaire valorise et soutient les contributions et respecte les droits des femmes et des hommes, des paysans et des petits exploitants familiaux, des éleveurs, des pêcheurs artisanaux, des habitants des forêts, des peuples autochtones et des travailleurs de l'agriculture et de la pêche, y compris les migrants, qui cultivent, produisent, récoltent et transforment les aliments ; elle rejette les politiques, les actions et les programmes qui les sous-estiment, menacent leurs moyens de subsistance et les éliminent.



3. Localiser les systèmes alimentaires : La souveraineté alimentaire rapproche les fournisseurs et les consommateurs de denrées alimentaires ; elle place les fournisseurs et les consommateurs au centre de la prise de décision sur les questions alimentaires ; elle protège les fournisseurs de denrées alimentaires contre le dumping de denrées et d'aide alimentaire sur les marchés locaux ; elle protège les consommateurs contre les aliments de mauvaise qualité et malsains, l'aide alimentaire inappropriée et les aliments contaminés par des organismes génétiquement modifiés ; elle s'oppose aux structures, accords et pratiques de gouvernance qui dépendent d'un commerce international non durable et inéquitable et qui le favorisent, et qui donnent du pouvoir à des entreprises éloignées et n'ayant pas de comptes à rendre.



4. Un contrôle local : La souveraineté alimentaire confie le contrôle du territoire, de la terre, des pâturages, de l'eau, des semences, du bétail et des populations de poissons aux fournisseurs locaux de denrées alimentaires et respecte leurs droits. Elle reconnaît que les territoires locaux dépassent souvent les frontières géopolitiques et garantit le droit des communautés locales à habiter et à utiliser leurs territoires ; elle favorise une interaction positive entre les fournisseurs de denrées alimentaires de différentes régions et territoires et de différents secteurs, ce qui contribue à résoudre les conflits internes ou les conflits avec

⁷² Le texte intégral de la déclaration de Nyéleléni est disponible à l'adresse suivante : <https://grassrootsonline.org/sites/default/files/The-6-Food-Sovereignty-Principles.pdf>

les autorités locales et nationales ; elle rejette la privatisation des ressources naturelles par le biais de lois, de contrats commerciaux et de régimes de droits de propriété intellectuelle.



5. Renforcement des connaissances et des compétences : La souveraineté alimentaire s'appuie sur les compétences et les connaissances locales des fournisseurs d'aliments et de leurs organisations locales qui conservent, développent et gèrent des systèmes de production et de récolte alimentaires localisés, en développant des systèmes de recherche appropriés pour les soutenir et en transmettant cette sagesse aux générations futures ; elle rejette les technologies qui sapent, menacent ou contaminent ces systèmes, par exemple le génie génétique.



6. Travailler avec la nature : La souveraineté alimentaire utilise les contributions de la nature dans des méthodes de production et de récolte agroécologiques diverses et à faible intrants qui maximisent la contribution des écosystèmes et améliorent la résilience et l'adaptation, en particulier face au changement climatique ; elle cherche à guérir la planète pour que la planète puisse nous guérir ; et rejette les méthodes qui nuisent aux fonctions bénéfiques des écosystèmes, qui dépendent de monocultures et d'usines d'élevage à forte consommation d'énergie, de pratiques de pêche destructrices et d'autres méthodes de production industrialisées, qui endommagent l'environnement et contribuent au réchauffement de la planète.

La collaboration entre les défenseurs de la souveraineté alimentaire et les champions du droit à la ville s'exprime à travers un engagement commun à promouvoir une économie enracinée dans la solidarité, les droits collectifs et les biens communs. Ce partenariat valorise la prise de décision collective, la distribution équitable des ressources et la préservation du patrimoine culturel. Il reconnaît les territoires non seulement comme des espaces physiques, mais aussi comme des dépositaires de l'identité culturelle et sociale, soulignant l'importance de faire respecter les droits humains dans des contextes territoriaux spécifiques. En outre, les deux mouvements s'opposent fermement à l'empiètement des intérêts des entreprises, qui constituent une menace pour l'autonomie, l'intégrité et l'inclusivité des territoires.

Si le mouvement pour le droit à la ville reconnaît le besoin urgent d'un changement de paradigme dans les systèmes alimentaires qui soutiennent les zones urbaines, il propose également un modèle de souveraineté alimentaire qui s'inscrit dans une perspective territoriale et dans un continuum urbain-rural. Cette approche donne la priorité aux stratégies de production et de

distribution alimentaire menées par les communautés, en accord avec les principes de la souveraineté alimentaire.

Les principes de la souveraineté alimentaire s'alignent sur les composantes du droit à la ville en mettant l'accent sur le contrôle local, l'inclusion et la durabilité des systèmes alimentaires territoriaux. Par exemple, la garantie de la non-discrimination et de la citoyenneté inclusive implique de soutenir les fournisseurs d'aliments locaux et de reconnaître l'importance d'économies diversifiées et inclusives. De même, le renforcement de la participation politique peut impliquer des processus décisionnels communautaires pour les questions relatives aux systèmes alimentaires, conformément au principe du contrôle local. En outre, l'accent mis sur la collaboration avec la nature et la valorisation des fournisseurs de denrées alimentaires résonne avec le concept de fonction sociale remplie au sein des villes, favorisant un accès équitable à des aliments nutritifs tout en donnant la priorité au bien commun et à l'intérêt public.

En outre, le fait de créer une convergence au niveau territorial et d'élargir le discours sur les questions locales pour y inclure les droits humains permet aux mouvements sociaux et aux organisations communautaires d'opérer des changements sur plusieurs fronts.⁷³ En inscrivant les problèmes dans le cadre des droits humains, ces groupes peuvent rallier divers soutiens locaux et obtenir une légitimité dans la société dans son ensemble. En outre, le fait de s'engager dans des cadres internationaux et nationaux de droits humains fondés sur des normes internationales exige des changements qui s'inscrivent dans la mise en œuvre d'obligations et d'engagements déjà définis en matière de droits humains.

73 La publication „Leveraging urban policy for food sovereignty and human rights”, rédigée par Paula Fernandez-Wulff et Christopher Yap, disponible à l'adresse <https://www.tni.org/en/publication/leveraging-urban-policy-for-food-sovereignty-and-human-rights>, donne des exemples d'autres mouvements qui s'efforcent d'obtenir de tels changements dans les espaces urbains européens.

CONCLUSION





En examinant les différentes expériences de développement de systèmes alimentaires locaux et de délibération à travers l'exercice de cartographie de ce projet, il est clair que des progrès significatifs en termes de politiques et de processus de gouvernance locale pour le droit à l'alimentation et à la nutrition et les systèmes alimentaires basés sur les droits humains ont été réalisés de manière générale à travers l'Europe. Cependant, malgré ces progrès, de nombreuses initiatives locales se heurtent à des limites car elles restent subordonnées aux politiques élaborées au niveau de l'UE. Par exemple, le cadre agricole commun (PAC) et les politiques commerciales, entre autres, contribuent à la concentration du marché des acteurs à grande échelle et désavantagent les petits agriculteurs et les pratiques agroécologiques. Une approche fondée sur les droits humains, illustrée par un cadre horizontal pour les systèmes alimentaires proposé par l'UE, qui pourrait harmoniser et rationaliser les politiques liées à l'alimentation, tout en plaçant les petits producteurs dans une meilleure position au sein du système alimentaire. L'adoption d'une approche de gouvernance sur plusieurs niveaux plus forte peut faciliter les espaces de dialogue politique pour évaluer comment le cadre politique de l'UE peut être informé par les initiatives locales afin de soutenir la transformation des systèmes alimentaires à toutes les échelles.

La société civile, les mouvements de base et les autorités locales co créent des solutions politiques susceptibles de mieux répondre aux besoins des communautés. Au niveau local et territorial, on assiste à l'émergence d'espaces et d'initiatives qui donnent la priorité à la santé, à l'équité et à la durabilité par le biais de processus décisionnels participatifs et inclusifs. Et tandis que des mécanismes de gouvernance alimentaire locale collaborative émergent à travers l'Europe, il est toutefois nécessaire de continuer à évaluer la manière dont les décisions sont prises et par qui, tout en les reliant à différents niveaux.

Cette publication montre que les principes et les pratiques en matière de droits humains, inspirés des mouvements pour le droit à l'alimentation et à la nutrition et d'autres approches plus territoriales telles que le droit à la ville, offrent des orientations et des considérations permettant de structurer les environnements d'élaboration des politiques et les processus de prise de décision. Ces approches permettent une meilleure redistribution du pouvoir, ainsi que la représentation des voix et des expériences des personnes marginalisées au sein du système alimentaire.



FIAN
INTERNATIONAL

Willy-Brandt-Platz 5,
69115 Heidelberg, Germany

 www.fian.org

 @FIANista

 @fianinternational

 FIAN International