

Gouvernance : unis pour décider ou divisés pour subir ?

Il y a un peu plus d'un an, lafaimexpliquee.org se demandait si 2021 allait être une année charnière pour l'alimentation... ou pas [\[lire\]](#).

Nous avons alors exprimé deux craintes principales. La **première** était que «dans l'avenir, les solutions préconisées dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture ne soient pas suffisamment inclusives, notamment pour les petits producteurs agricoles et qu'elles contribuent à la mise en coupe réglée du secteur par les grandes sociétés privées.» La **seconde** était «qu'un fossé de plus en plus grand se creuse entre les aspirations des citoyens et le résultat des instances de gouvernance de l'alimentation, ce qui ne manquerait pas de provoquer une défiance accrue de la population».

Dans les deux cas, la question de la gouvernance¹ était centrale. C'est l'aspect sur lequel portera le présent article.

Un peu d'histoire, pour commencer

Le développement progressif de l'économie de marché capitaliste qui s'est répandue à travers le monde a été marqué par la contradiction entre l'envie d'accumulation de capital par le profit et la nécessité de maintenir la paix sociale en contenant l'accroissement des inégalités².

Les historiens de l'alimentation ont divisé cette évolution en étapes ou systèmes alimentaires (food regimes, en anglais) qui sont des périodes historiques stylisées permettant de représenter, d'analyser et de comprendre le système alimentaire mondial en tenant compte des tensions, contradictions, relations de pouvoir et principaux processus qui le sous-tendent (division internationale du travail et commerce, formes dominantes du capital, règles et normes, forces sociales, technologie, etc.).

Trois tels systèmes sont généralement retenus³ et ils servent à identifier une direction dans l'évolution de l'alimentation depuis la fin du XIXe siècle :

- Le **premier système alimentaire** (aux alentours du début de XXe siècle) correspond à «un système d'économies nationales administrées par des États indépendants», dominé par le Royaume-Uni, où les familles paysannes des États coloniaux dépendant des métropoles européennes (principalement en Amérique du Nord et en Australie) exportent vers l'Europe leurs surplus de grain et de viande à des prix relativement

¹ Gouvernance : manière dont un domaine est gouverné. La gouvernance repose sur un système de gouvernance comprenant notamment une structure de gouvernance, des processus sous-tendus par des normes et des politiques, ainsi que des acteurs ou participants.

² K. Polanyi, La grande transformation, Paris, Gallimard, NRF, 1983 [\[lire\]](#).

³ Certains auteurs envisagent jusqu'à cinq systèmes alimentaires différents [\[lire en anglais\]](#).

modiques pour nourrir la nouvelle classe ouvrière industrielle européenne et maintenir bas les salaires, en échange de produits manufacturés, de main-d'œuvre et de capital. C'était là la période de «l'ultime ruée vers les empires» et de «la montée du système des États-nations». C'était également le moment où s'est instaurée une division internationale du travail, tandis que les industries se développaient et que l'agriculture devenait commerciale et cliente de l'industrie.



- Le **deuxième système alimentaire** (entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 1970), dominé par les États-Unis, correspond à une phase durant laquelle l'Europe, devenue excédentaire grâce à l'adoption d'une approche productiviste de l'agriculture, rejoint les États-Unis pour déverser des surplus de nourriture sur le reste du monde, notamment sur l'Afrique et le Proche-Orient, créant de la sorte une dépendance envers les importations et remplaçant, au moins en partie, l'alimentation traditionnelle. Cette période connut une expansion du système étatique par la décolonisation, et les nouveaux États ainsi créés furent encouragés à participer au commerce mondial. En même temps, un système de production intensive de viande se développa dans les pays riches, jouant un rôle crucial dans la métamorphose des échanges internationaux, alors que des pays tels que le Brésil et l'Argentine émergeaient comme source majeure d'aliments pour le bétail et d'huile végétale [[lire en anglais](#)].
- Le **troisième système alimentaire** (depuis la création de l'[OMC](#) jusqu'à nos jours) fait encore débat, mais il est généralement caractérisé par la domination de grandes entreprises multinationales, au capital de plus en plus financiarisé, qui entendent traiter les questions environnementales et de santé par la science et la technologie [[lire](#)]. La libéralisation du commerce et des flux de capitaux permettent de développer et de diversifier les importations des pays riches en provenance des pays pauvres et à revenu intermédiaire, grâce à l'établissement de chaînes de valeur internationales réglementées par le secteur privé pour de nouvelles denrées fraîches et semi-transformées (fruits et légumes), la viande, ainsi que les produits tropicaux traditionnels. Ces chaînes de valeurs sont de plus en plus gérées à l'aide de technologies numériques et elles favorisent l'installation de grandes unités de production aux dépens de petits paysans, artisans et commerçants [[lire](#)]. Contrairement aux deux premiers, ce troisième système alimentaire n'est pas dominé par un pays hégémonique, mais est plutôt multipolaire, avec l'émergence de nouveaux pouvoirs alimentaires tels que le Brésil et la Chine [[lire en anglais](#)].

Ce rapide tableau des systèmes alimentaires successifs montre une tendance forte en faveur de l'intégration économique globale fondée sur une division du travail, une complexité croissante et une accentuation du poids des opérateurs privés. Cette évolution révèle un besoin et un rôle accrus de gouvernance du système alimentaire mondial.

La gouvernance alimentaire mondiale : Quoi? Qui? Comment?

Dans son article "[Global Food Governance](#)" (Gouvernance alimentaire mondiale), Nora McKeon, bien connue des habitués de [lafaimexpliquee.org](#), souligne «trois tournants dans la gouvernance alimentaire mondiale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale - la création de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO/OAA) en 1944, la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974, et la réforme du [Comité de la sécurité alimentaire mondiale](#) (CSA) en 2009... - tous trois provoqués par des crises alimentaires majeures» dont les conséquences ne pouvaient être ignorées. Leurs limites, écrit-elle, «nous enseignent des leçons pour le présent et pour l'avenir», l'une étant que « L'histoire de la gouvernance alimentaire d'après-guerre est celle d'un abandon de la responsabilité publique au profit des marchés et des entreprises, aux dépens de la majorité de la population mondiale» et de l'environnement. Simultanément, il se produit «la croissance d'un réseau de plus en plus robuste, diversifié et organisé de producteurs et d'autres acteurs sociaux».



Cette double dynamique définit le contexte de pouvoir dans lequel se prennent les décisions façonnant le débat sur l'alimentation et sur la défense - ou non - «des droits des vulnérables et de l'intérêt général, fondamentaux pour le bien-être des générations actuelles et futures».

En méditant sur ce qui doit être gouverné dans l'écheveau complexe des questions alimentaires couvrant les trois domaines de « production⁴, distribution et consommation», McKeon tente de préciser ce qui doit être régi au niveau mondial, et elle reconnaît l'évolution observée depuis 1945, partant d'un point de vue presque uniquement productiviste de l'alimentation pour arriver au concept complexe de sécurité alimentaire, employé pour la première fois en 1996 avec ses quatre dimensions - disponibilité, accès, stabilité et utilisation [[lire](#)], enrichies en 2020 de la durabilité [[lire](#)] et de l'agencéité [[lire](#)] par le [Groupe d'expert de haut niveau](#), bien qu'elles «n'aient pas encore été discutées politiquement dans le cadre du CSA⁵ et qu'elles fassent l'objet d'une opposition de la part de puissants pays exportateurs».

La réponse à la question «qui gouverne l'alimentation et comment?» a également évolué dans le temps, passant de «Des pays souverains engagés dans une délibération politique, dans un splendide isolement» à «une gouvernance mondiale alimentaire inclusive, dans le cadre de droits humains multinationaux donnant la voix en priorité aux acteurs les plus concernés par les politiques discutées, tout en laissant la décision définitive aux États et préservant leur responsabilité», qui ressort de la réforme du CSA en 2009.

Au contraire, la nouvelle forme de multilatéralisme soutenue par le Forum économique mondial proche de la sphère des affaires est celle où «une série de 'coalitions de ceux qui sont disponibles et capables' est chargée de traiter les problèmes mondiaux brûlants», chacune dirigée par «des acteurs provenant des entreprises qui sont censés avoir le savoir-faire, la capacité de gestion et les ressources nécessaires pour faire bouger les choses, sinon la volonté de rendre des comptes sur ce qui se passe réellement» - c'est-à-dire une forme de gouvernance spontanée, selon les termes employés par G.-A. Simon sur lafaimexpliquee.org [[lire](#)].

Le risque avec la proposition du Forum, soutient McKeon, c'est qu'elle favoriserait le recours à des solutions miracles fondées sur le marché et la technologie, intégrées dans des procédures habituelles améliorées, souvent dans le cadre de partenariats public-privé, qui ne prêteraient guère attention au «modèle qu'il faudrait promouvoir» et qui seraient incompatibles avec l'objectif du CSA réformé qui reconnaît «les causes structurelles de la crise et le besoin de chercher des solutions de politiques s'appuyant sur des négociations politiques et dans lesquelles le secteur public assume sa responsabilité de régulateur des activités du secteur privé pour préserver l'intérêt général».

En prenant acte des faiblesses actuelles du CSA en matière de «relations de pouvoir affectant la prise de décision, en particulier l'influence des grandes entreprises», «la multiplication de mécanismes privés ou hybrides sans contrôle politique» et «le manque de réglementation effective et applicable», McKeon explore ce qui serait nécessaire pour améliorer la gouvernance alimentaire.

⁴ Ou génération de nourriture, selon la terminologie (et l'approche) adoptée par les peuples autochtones [[lire en anglais](#)].

⁵ Le CSA regroupe 138 États membres, comparé aux 193 États membres des Nations Unies (site web du CSA consulté en mars 2022) [[voir la liste](#)].

Pourquoi les choses ne bougent-elles pas?

Après avoir considéré une liste de travaux de valeur menés par le [Groupe d'experts de haut niveau](#) et [IPES-Food](#), dont certains sont connus aux habitués de [lafaimexpliquee.org](#) [lire [ici](#), [ici](#), [ici](#) et [ici](#)], elle tombe chaque fois sur le même obstacle majeur présenté comme *la* contrainte empêchant la mise en œuvre de leurs recommandations, à savoir, la «volonté politique».

Ce concept, nous semble-t-il à [lafaimexpliquee.org](#), reste plutôt vague et ambigu. On l'utilise souvent commodément pour donner un semblant d'explication de l'incapacité de décider ce qui, dans les yeux des critiques, paraît essentiel. Cependant, il est important, par souci de clarté, de bien comprendre ce qui se cache derrière cette notion floue et qui fait que des individus - par exemple des dirigeants politiques - choisissent, ou non, de prendre le risque, ou non, de se prononcer pour une décision donnée. Cela a à voir avec leur capacité d'analyser et de sacrifier leur capital politique (et plus généralement leur capital social) pour atteindre un objectif [\[lire en anglais\]](#). S'il en est ainsi, la volonté politique sera très dépendante des rapports de forces existants avec lesquels les décideurs devront jouer, et sur leur habileté à les utiliser dans un but et pour une décision donnée. Si la principale cause du statu quo est réellement un rapport des forces défavorable, alors la chance pour qu'une décision particulière soit prise est faible, à moins que des mesures efficaces soient mises en œuvre pour modifier l'équilibre des forces. Tandis que c'est là, probablement, le cas le plus fréquent, parvenir à ce retournement du rapport des forces est plus facile à dire qu'à réussir.

Diviser pour mieux régner

Quand on analyse le résultat du Sommet sur les systèmes alimentaires, on peut affirmer que le rapport des forces était suffisamment équilibré pour arrêter la tentative d'imposer le nouveau multilatéralisme soutenu par le secteur privé à travers le Forum économique mondial.

Mais il ne correspondait pas à un rapport des forces permettant de bien remédier aux faiblesses du CSA listées par McKeon. Plutôt, la gouvernance spontanée par coalitions multiples s'occupant séparément de questions spécifiques comme si elles étaient indépendantes peut être vue comme une tentative de diviser la réflexion - alors qu'en réalité elles sont étroitement liées et font partie d'un enchevêtrement de problèmes résultant du modèle actuel à la base du système alimentaire mondial. Ceci faisant, cette division empêche l'émergence d'un rapport des forces susceptible d'engendrer la «volonté politique» requise pour traiter ces questions d'une manière appropriée et intégrée favorable à la réalisation des objectifs du CSA réformé, ce qui permettrait la remise en cause de modèle sur lequel repose le système alimentaire actuel.

Dans son article, McKeon admet qu'il «est difficile de produire une volonté politique sans des niveaux significatifs de mobilisation politique populaire effective» - une façon de chambouler le rapport des forces - et elle voit des signes d'espoir de succès qui pourraient créer les conditions permettant de surmonter cet obstacle (et changer de modèle). Elle les trouve dans une prise de conscience croissante que le système alimentaire actuel est inapproprié, ainsi que dans une multiplicité d'initiatives cherchant à utiliser «des modes alternatifs de fourniture de l'alimentation», malgré «l'offensive menée par le secteur privé sur la gouvernance mondiale» observée à l'occasion du Sommet sur les systèmes alimentaires » [lire [ici](#), [ici](#) et [ici](#)]. Le défi, alors, évidemment, est de trouver le

moyen de créer une convergence d'initiatives très diverses et une coalition de ceux qui les mettent en œuvre ou les soutiennent.

Pour y parvenir, elle propose d'élargir le cadre actuel des droits humains défini par les Nations Unies qui comprend les droits des peuples autochtones (2007) et des paysans (2018), en plus de la déclaration universelle de 1948, pour les compléter par des droits de la nature. Elle recommande également de mener la bataille des récits pour contrer le très influent discours brut et réducteur des grandes entreprises, conçu pour avoir la capacité de détourner le langage et les concepts alternatifs (agroécologie, agriculture biologique, commerce équitable, etc.)⁶ afin de les utiliser au bénéfice du secteur des affaires après les avoir purgés d'une part de leur contenu essentiel portant sur la complexité de la réalité [lire [ici](#) et [ici](#)].

Et maintenant?

Dans sa conclusion, Nora Mc Keon plaide en faveur du CSA inclusif afin d'en faire un lieu où «un nouveau contrat social dans le cadre des droits humains, fondé sur ce qui apparaît le plus bénéfique» aujourd'hui et à l'avenir pour les gens - particulièrement les plus vulnérables - «doté d'une capacité de pilotage participatif qui permet des ajustements quand les conditions changent», et où «les forums actuellement fragmentés et souvent contradictoires qui affectent les systèmes alimentaires» peuvent être rassemblés. Elle considère l'échec de la tentative de capturer la gouvernance alimentaire mondiale par le secteur des entreprises à l'occasion du Sommet sur les systèmes alimentaires, à cause du mouvement populaire qui s'est mobilisé pour défendre le CSA [lire par exemple [ici](#) et [ici, en anglais](#)] comme une source d'espoir.

Elle a certainement raison sur ce dernier point. Cependant, le chemin est long pour réussir à obtenir un consensus sur l'adoption d'une approche fondée sur les droits humains. Une opposition ouverte viendra notamment d'un certain nombre de pays puissants qui voient les droits humains comme une idée de «l'Occident» et en refusent le caractère universel [lire] ainsi que de ceux estimant que les droits humains ne sont qu'un deuxième choix qui cherche à soigner le mal en limitant les dégâts sans s'attaquer à ses causes profondes, et en préservant les fondamentaux de la réalité économique et politique qui le secrète⁷ [lire]. La résistance proviendra également, mais de manière plus insidieuse, de la part de grandes entreprises qui violent allègrement ces droits quotidiennement [par exemple, lire [ici](#), [ici](#), [ici](#) et [ici](#)].

⁶ Tout en défendant le contraire, si l'occasion se présente, témoin l'avalanche d'« experts » de tout poil intervenant dans les médias en cette mi-mars 2022 pour critiquer les initiatives allant dans le sens de la durabilité et de la protection de l'environnement, et pour plaider en faveur d'une agriculture industrielle et du développement du nucléaire civil. Voir par exemple cette critique de l'initiative de l'Union européenne visant à réduire l'utilisation d'engrais et de pesticides toxiques (dans le cadre du [Pacte vert pour l'Europe](#)), la traitant d'idéologique et idyllique et voulant retrouver une agriculture d'autrefois [[écouter](#) surtout lors des 15 dernières minutes], alors que les événements actuels sont une démonstration de la grande vulnérabilité de l'agriculture industrielle agrochimique en période de crise telle que celle que nous traversons !

⁷ Voir, par exemple, la conversation entre Damia, la militante des droits humains, et Laina, la dirigeante syndicaliste, dans [Octuor, Tome 4, Deus ex Machina](#) (p.167 et suivantes).

Conclusion (provisoire)

Nous voici en 2022, et les jeux sont loin d'être faits.

Le désastre qu'annonçait le Sommet sur les systèmes alimentaires a été évité grâce à une forte mobilisation. Mais le combat est loin d'être terminé.

D'un côté, la puissance financière, technologique et de communication en expansion rapide, aux mains d'une minorité ultra-riche, de l'autre, le souci de la santé et de la durabilité de l'alimentation qui devient chaque jour plus important aux yeux d'une majorité croissante de la population mondiale.

Bien malin qui pourrait dire quelle en sera l'issue!

Pour en savoir davantage :

- McKeon, N., [Global Food Governance](#), Development 64, 172–180 (2021), 2021 (en anglais).
- Friedmann, H., et P. McMichael, [Agriculture and the state system: The rise and fall of national agricultures, 1870 to the present](#). Sociologia Ruralis. 29 (2): 93–117, 1989 (en anglais).

Sélection de quelques articles parus sur lafaimexpliquee.org liés à ce sujet :

- [Le pouvoir économique privé dans les systèmes alimentaires et ses nouvelles formes](#), 2022.
- Opinion: [La menace scientifique du Sommet sur les systèmes alimentaires](#) par Jomo Kwame Sundaram 2022.
- Opinion: [Un étrange Sommet](#) par George-André Simon, 2021.
- [Entreprises responsables ou verdissement affiché ? L'industrie de la certification au service des multinationales](#), 2021.
- [Systèmes alimentaires durables : 2021 pourrait être une année charnière pour l'alimentation... ou pas](#), 2020.
- [Les ressorts de la sécurité alimentaire : point de vue historique](#), 2017.
- [Les politiques agricoles et alimentaires en place sont-elles favorables aux systèmes alimentaires locaux durables ?](#) 2015.
- [Gouvernance de la sécurité alimentaire : donner du pouvoir aux communautés, réguler les entreprises privées](#), par Nora McKeon, 2015.
- [La Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition : un coup pour les capitaux internationaux ?](#) par N. McKeon, 2014.
- [Le paradoxe des politiques agricoles et alimentaires](#), 2011.