

Commentaires du MSC à l'avant-projet du Rapport du HLPE sur les « Partenariats multipartites pour le financement et l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 »

Le présent document contient les commentaires du Groupe de travail du Mécanisme de la société civile (MSC) sur la gouvernance mondiale de l'alimentation. Malgré les restrictions linguistiques (la mise à disposition du texte anglais uniquement limite grandement la capacité des secteurs non anglophones à prendre part à cette étape importante), il transmet les commentaires collectifs d'un large éventail de secteurs de la société civile qui participent activement au processus du MSC/CSA.

Ces commentaires sont divisés en deux sections. La première section expose les principes de base que nous souhaiterions voir reflétés dans le Rapport. La seconde section contient des considérations plus spécifiques concernant le contenu du Rapport tel qu'il est actuellement rédigé.

Principes globaux

Le CSA n'est pas un partenariat multipartite

Il est absolument essentiel de corriger l'idée erronée qui consiste à classer le CSA comme l'un des multiples « partenariats multipartites » (*Multistakeholder Partnerships* (MSP), en anglais). Le CSA est à juste titre défini dans le document relatif à la Réforme comme une « plateforme internationale et intergouvernementale ». Les caractéristiques qui le distinguent sont les suivantes : (1) le CSA est un comité des Nations Unies ; (2) le CSA est ouvert à l'ensemble des pays membres de l'ONU – et non pas à un sous-groupe sélectionné, voire auto-sélectionné, comme c'est le cas dans les partenariats multipartites comme SUN ; et, (3) la prise de décisions au sein du CSA revient sans ambiguïté aux États membres. Selon l'argument présenté dans le Rapport, même l'Assemblée générale de l'ONU et son Conseil économique et social, compte tenu des mécanismes de participation des dénommés Grands groupes et autres parties prenantes, deviendraient des partenariats multipartites ! Il est donc essentiel de clarifier qu'aucune formulation ne doit classer les organes intergouvernementaux légitimes à composition universelle comme des partenariats multipartites, quels que soient les mécanismes de participation structurée avec les autres acteurs qu'ils pourraient inclure. Ce point doit être clair, autrement le Rapport manquera de la légitimité nécessaire dans le cadre du processus du CSA.

Les partenariats multipartites devraient être évalués en fonction de la vision et de la mission du CSA

Le rapport du HLPE devrait être cadré sans ambages dans le contexte de la vision et de la mission du CSA. Ceci signifie qu'il devrait :

- Évaluer les partenariats multipartites du point de vue de leur potentiel à promouvoir la concrétisation du droit humain à une alimentation adéquate et à la nutrition et à renforcer la sécurité alimentaire et la nutrition notamment pour les secteurs vulnérables de la population. Cette évaluation devrait donc être réalisée depuis la perspective des principes fondés sur les droits humains (les principes PANTHER, par exemple), auxquels devraient être incorporé tout autre objectif ou indicateur ;
- Tenir compte du fait que la dénomination « détenteurs de droits » est sensiblement différente à celle de « parties prenantes », du point de vue de la gouvernance. L'idée selon laquelle les « parties prenantes » pourraient englober les « détenteurs de droits » parallèlement à d'autres catégories est profondément problématique. En réalité, elle incorpore les « droits » comme une sous-catégorie d'« intérêts », au lieu de les reconnaître comme la base fondamentale de l'existence humaine et de la conception de l'État dans le cadre du constitutionnalisme moderne. La distinction entre « détenteurs

de droits » et « détenteurs d'obligations », telle que définie dans le droit international des droits humains, est essentielle et ne saurait être ignorée. Un risque important associé au terme « multistakeholder » (« multipartite » ou « multi-parties prenantes ») est qu'il place tous les acteurs sur un pied d'égalité et suggère qu'ils disposent tous d'une même légitimité à prendre part à la prise de décisions et/ou à assumer certains rôles et certaines fonctions. Dans le contexte du CSA, il est essentiel d'opérer cette distinction en donnant la priorité aux acteurs qui sont directement affectés par la faim et la malnutrition et dont les droits humains doivent être respectés et garantis par l'État.

Le concept de « multistakeholderism » (« approche multipartite » ou « multi-parties prenantes », en français) devrait être soumis à un examen critique

Le Rapport devrait mener une évaluation critique de la tendance actuelle consistant à supposer que les partenariats multipartites constituent le meilleur moyen, et le seul d'entre tous, à encourager la collaboration entre différents acteurs pour atteindre les objectifs en termes de développement. Le Rapport devrait s'abstenir de présumer que l'approche multi-parties prenantes (ou multipartite) est inévitable et de limiter sa portée à l'exploration des modalités les plus adaptées pour mettre en œuvre des partenariats de cette nature, sans aborder ou circonscrire leurs limites. À cet égard, l'approche méthodologique adoptée par le Rapport pour élargir la définition des partenariats multipartites afin d'y inclure presque toutes les formes d'interaction entre les différents acteurs devrait être complètement inversée en faveur d'une définition bien plus restrictive des partenariats multipartites. Ceci garantirait un potentiel de comparaison supérieur entre une approche fondée sur les partenariats multipartites et une approche non fondée sur ces derniers, qui figure au cœur du mandat du HLPE, avec ce Rapport.

La vocation du HLPE consiste à réaliser une évaluation critique de concepts souvent considérés comme acquis et de documenter les différentes perspectives et options. Le Rapport devrait souligner la nécessité d'explorer, en fonction du contexte, les différents acteurs visés au moment de parler de « parties prenantes » et les intérêts qu'ils représentent ; leurs rôles dans la société et leur légitimité à l'égard de différents rôles et fonctions ; le pouvoir (économique, politique) qu'ils exercent et les asymétries de pouvoir entre eux. La discussion concernant l'implication du secteur privé aux partenariats multipartites devrait examiner en détail cette catégorie et clarifier les différences d'intérêts et de pouvoir qui opposent les personnes pratiquant la petite agriculture et les multinationales de l'agroindustrie. Dans un même temps, le Rapport devrait aussi reconnaître les relations souvent de plus en plus problématiques que les institutions gouvernementales entretiennent avec les mouvements sociaux organisés de manière autonome et les populations marginalisées. Dans le cadre de l'analyse des rapports de force, le Rapport devrait donc aborder les tendances préoccupantes de criminalisation des personnes défendant les droits humains et de contraction de l'espace accordé aux voix indépendantes de la société civile.

Le Rapport devrait donc examiner la possibilité de rejeter le concept de *multistakeholderism* et de le remplacer par celui de « multiacteurs », afin de mettre en évidence les différentes natures des divers acteurs, ainsi que la nécessité de tenir compte de ces dernières au moment de constituer des plateformes et des partenariats multiacteurs.

Le concept de « financement » devrait faire l'objet d'un examen critique

L'une des hypothèses qui sous-tend l'idée, non contestée, selon laquelle les partenariats multipartites sont « une bonne chose », est l'affirmation qu'un plus grand nombre de financements/investissements sont nécessaires pour atteindre l'ODD2 et les autres objectifs connexes. Ceci élude les questions fondamentales afin de savoir « Financement par qui ? Pour qui ? Pour quoi ? Dans quelles conditions ? Pour le bénéfice de qui ? ». Ces questions ont été soulevées par le passé dans le contexte du CSA, notamment dans le rapport de 2013 du HLPE sur l'investissement dans la petite agriculture et les recommandations politiques qui ont suivi. Il a été clairement indiqué que les petits producteurs et petites productrices sont à l'origine du

principal et du plus grand investissement dans l'agriculture et qu'ils produisent la plupart des aliments consommés dans le monde. Les recommandations ont conclu qu'une attention prioritaire devrait être accordée au soutien de leurs efforts, et que les paquets de politiques et d'investissements nécessaires pour cela sont très différents de ceux prévus pour soutenir les grandes entreprises de l'agroindustrie à vocation exportatrice. Si les petits producteurs et les petites productrices sont les premiers investisseurs dans l'agriculture, les politiques qui les protègent et les renforcent ont de profondes « implications financières ». Les travaux qu'a ensuite menés le CSA sur la « mise en relation des petits exploitants avec les marchés » (2016) ont poursuivi cette réflexion pour conclure que les marchés ancrés dans le territoire sont plus bénéfiques pour les petits producteurs – notamment les femmes – que les types de chaînes de valeur formelles habituellement promues par les financements/investissements externes. Le Rapport devrait s'appuyer sur ces travaux afin de maintenir la cohérence entre les résultats du CSA et de démontrer progressivement la valeur ajoutée du CSA.

Au-delà du CSA, les nombreuses références au financement du développement et au Programme d'action d'Addis-Abeba tendent à dénaturer l'objectif principal de ce processus, qui a émergé sous l'insistance des pays en développement comme une volonté de renforcer le rôle des Nations Unies dans la gouvernance de l'économie mondiale et d'établir un espace politique où pouvoir aborder les implications en termes de développement systémiques des cadres monétaires, financiers et économiques. En dépit de son nom, le principal objectif du processus sur le financement du développement n'est pas vraiment de financer, mais de mettre en place des politiques pour modifier la dynamique du financement. Par exemple, la question primordiale de la mobilisation de ressources domestiques est liée aux flux financiers illicites. Nous répétons que ce dont nous avons besoin, ce sont des politiques et non pas une définition étroite du financement. Nous espérons du HLPE qu'il réalise une analyse plus sophistiquée que ce qui est présenté dans l'avant-projet.

La primauté et la légitimité des politiques publiques doivent être défendues

L'un des aspects les plus contestables de la tendance vers l'approche multi-parties prenantes est la manière dont il ouvre la porte aux puissants acteurs du secteur des entreprises, qui recherchent des bénéfices économiques dans des espaces de politiques publiques qui devraient promouvoir les intérêts publics et défendre les droits humains des personnes vulnérables, une tendance qui provoque inévitablement des conflits d'intérêts. On pourrait très bien soutenir que les entreprises qui investissent n'ont rien à faire dans les espaces de politiques publiques où sont débattues les visions du futur de la société et où sont négociés les cadres réglementaires pour atteindre ces visions. À supposer que cela ne soit pas possible, des partenariats impliquant ces intérêts pourraient être envisagés dans le contexte de programmes opérationnels, sous réserve que de solides cadres politiques soient établis et que l'État joue son rôle de protection des parties les plus faibles dans les négociations contractuelles.

Le Rapport devrait différencier clairement les processus politiques multiacteurs et les partenariats opérationnels, en précisant les exigences, dans les deux cas, pour maintenir la légitimité de la sphère publique et garantir le respect des obligations en matière de droits humains qui incombent aux États. À cet égard, il convient non seulement de reconnaître, mais aussi de traiter le facteur des asymétries de pouvoir et les menaces qu'elles introduisent. Dans ce contexte, l'introduction de PPP dans le cadre des partenariats multipartites est hautement contestable et l'avant-projet estompe souvent la frontière entre les PPP en tant qu'ententes contractuelle à long terme et la conception plus large de partenariat public-privé. Point encore plus contestable, l'approche légère et superficielle selon laquelle les PPP sont introduits dans le discours, alors qu'ils sont aujourd'hui l'un des éléments les plus contestés du discours sur les politiques publiques.

Dans ce contexte, le Rapport devrait garantir une articulation bien plus solide de l'ensemble des questions relevant du domaine des conflits d'intérêts et de la corruption institutionnelle. À cet égard, le Rapport doit exposer les conflits d'intérêts à différents niveaux, en commençant par le pouvoir du capital/de l'argent dans la modification des notions d'intérêt public d'une manière profondément biaisée. Les conflits d'intérêts apparaissent à différents niveaux, de l'analyse partielle des défis du développement à l'articulation de fausses solutions ; mais ils peuvent également être liés à la fiabilité des preuves invoquées pour soutenir l'élaboration des politiques et à l'intégrité financière des espaces des politiques publiques.

Commentaires spécifiques sur l'avant-projet

Le MSC reconnaît les difficultés rencontrées par l'équipe du HLPE pour élaborer cet avant-projet. Les Rapports du HLPE s'appuient habituellement sur le recueil et l'analyse de recherches et de preuves existantes et souvent contradictoires et visent à souligner les questions clés devant être abordées dans un processus de convergence sur les politiques. Dans le cas de ce sujet précis, la recherche existant sur les partenariats multipartites pour la sécurité alimentaire et la nutrition est très rare, comme le note le rapport, et l'objectif potentiel en matière de convergence des politiques n'est pas clair. Nous renouvelons notre confiance au HLPE et reconnaissons la qualité de ses travaux, en rappelant que le MSC n'avait pas jugé ce sujet approprié pour un processus du HLPE. Ceci dit, nous remarquons que l'avant-projet n'aborde pas comme il se doit les points soulevés dans la section précédente sur les « Principes globaux ». Des exemples seront donnés dans les commentaires suivants.

Introduction

Le paragraphe 3 contient la première de plusieurs références faites au CSA en tant que partenariat multipartite. Ceci n'est pas le cas, comme expliqué dans la section précédente, et devrait être corrigé. À nouveau, la tentative de suggérer une modification du sens de la lettre P dans le sigle MSP (*Multi-Stakeholder Partnerships* (partenariats multipartites), en anglais) pour parler de « participation » au lieu de « partenariat », doit être rejetée. La proposition consistant à relier les « partenariats » et les « plateformes » en incluant les deux catégories sous le terme global de « participation » est complètement inadaptée, du fait qu'elle unit des organisations qui ont des rôles profondément différents du point de vue de la gouvernance démocratique.

1. Contexte et définition des partenariats multipartites

Cette section devrait établir clairement le cadre, mais ce n'est pas le cas. Bien qu'elle examine certains des aspects « pervers » pour déterminer un champ d'étude pertinent (divers intérêts des différents acteurs, asymétries de pouvoir, etc.), elle n'en tire pas les conséquences appropriées. Bien qu'elle mentionne les implications de situer la discussion dans un cadre des droits humains privilégiant l'approche fondée sur les détenteurs de droits et les détenteurs d'obligations, elle ne le fait pas en fin de compte. Le débat sur les partenariats multipartites estompe le contexte du droit à l'alimentation et à la nutrition. L'avant-projet ne fournit aucune analyse des implications de l'application d'une orientation politique régie par les lois du marché dans le contexte de la sécurité alimentaire, pas plus qu'il ne reconnaît l'échec de cette orientation – qui domine la politique mondiale depuis deux décennies – à garantir une alimentation nutritive, sûre et culturellement acceptable. L'analyse et les solutions proposées évitent la question de fond relative à la mesure selon laquelle les partenariats multipartites abordent ou exacerbent les causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

La définition des partenariats multipartites adoptée pour l'étude (p. 15) est déficiente. Elle intègre une contradiction majeure en associant « l'intérêt collectif et/ou public » dans une même catégorie, tout en spécifiant qu'un intérêt « collectif » est compris comme un intérêt « commun » uniquement partagé par les parties prenantes impliquées dans un partenariat multipartite particulier. Au contraire, c'est précisément la

tension entre les deux types d'intérêts – les collectifs, d'un côté, entendus comme internes au partenariat multipartite, et les publics - qui constitue un problème majeur des partenariats multipartites.

La discussion sur « l'émergence d'une nouvelle approche de la gouvernance » est incomplète et n'apporte aucun enseignement. Elle n'aborde pas les efforts menés depuis des décennies au sein du système de l'ONU pour ouvrir les processus intergouvernementaux à d'autres acteurs, bien avant que n'apparaisse le terme de « partenariat multipartite ». Elle ne mentionne même pas les efforts, hautement problématiques, réalisés par le Forum économique mondial pour « refondre » la gouvernance en attribuant la résolution des problèmes difficiles à des partenariats multipartites dispensés de rendre des comptes de leurs actes, dont les gouvernements ne seraient qu'une composante, et « pas forcément la plus importante ».

Pour ajouter à la confusion, aucune démarcation claire n'est établie avec les partenariats qui ne peuvent pas ou ne devraient pas être définis comme des partenariats multipartites. La référence à l'évaluation rurale participative (ERP) (encadré 2) est symptomatique à cet égard, de même que le tableau 1 (p. 25), qui inclut des réseaux qui n'ont rien à voir avec un partenariat multipartite.

La discussion relative à la valeur ajoutée des partenariats multipartites est symptomatique et relève d'une déficience majeure de l'avant-projet, qui consiste à reconnaître les questions critiques (voir p. 18, lignes 30-34) sans pour autant les aborder. L'avant-projet reconnaît l'absence de preuves sur lesquelles baser une évaluation de l'utilité des partenariats multipartites (p. 19, lignes 12-18), mais persiste à s'y efforcer. Au lieu de chercher à générer des questionnaires sur les partenariats multipartites spécifiquement aux fins de l'étude, il pourrait être utile de consulter la vaste littérature émanant de la société civile sur toute un large éventail de partenariats multipartites, y compris la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, SUN, GAIN, GROW AFRICA et d'autres. Cette littérature ne prétend pas être neutre, mais elle est souvent bien documentée.

L'approche en 7 étapes proposée pour l'analyse des partenariats multipartites (p. 20) est intéressante, bien qu'elle devrait être complétée par d'autres éléments tels que la responsabilité interne et externe. Une approche de ce type aurait dû être adoptée tout au long du reste du Rapport, mais cela n'a pas été le cas. Le résultat est une tentative confuse et déroutante de catégorisation et d'analyse dans les sections suivantes. Les tableaux des pages 25-27 ne sont pas utiles en termes de catégorisation des partenariats multipartites de manière à rendre possible le traitement des questions clés. L'analyse ne devrait pas tenter de traiter tous les cas impliquant plus d'un groupe de parties prenantes quelle que soit la combinaison. Elle devrait plutôt aborder les situations où les détenteurs de droits et les détenteurs d'obligations s'ouvrent aux autres acteurs, en explorant les conséquences sur la gouvernance fondée sur les droits, ainsi que les conditions requises pour veiller à ce que les partenariats multipartites œuvrent pour l'intérêt public.

2. Le regroupement des partenariats multipartites

La plupart des exemples de différents groupes de partenariats multipartites cités dans le Rapport sont axés sur le marché/commerce international et la chaîne de valeur, et penchent en faveur des grandes entreprises du secteur privé. Les principaux groupes ayant été identifiés dans le cadre des partenariats multipartites incluent : (a) les gouvernements, (b) le secteur privé/des entreprises, (c) les fondations privées, (d) les institutions financières, (e) les institutions fondées sur les connaissances et (d) les ONG (Tableau 2, pp. 26-27). Les mentions aux communautés en tant que participant-e-s à des partenariats multipartites, notamment en tant que chefs de file, sont rares. Le seul exemple d'implication des communautés de base cité est le groupe de femmes Kudumbashree, au Kerala (p. 34). Les actions des partenariats multipartites comprenant des gouvernements présentés dans le rapport sont largement dictées par les donateurs. Par conséquent, les deux axes des partenariats multipartites – orientation vers l'action ou orientation vers les politiques (p 22) – plaident majoritairement en faveur de politiques et de programmes basés sur un paradigme néolibéral alimenté par les priorités du secteur privé. En revanche, un

précédent rapport du HLPE (Paysans et entrepreneurs : Investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire – 2013) décrit les PPP bénéfiques aux petits exploitants et à la sécurité alimentaire et la nutrition comme impliquant les gouvernements, les petits producteurs et petites productrices et leurs organisations, ainsi que d'autres PME nationales intégrées dans les économies territoriales.

Le groupe « génération de connaissances » semble biaisé en faveur des technologies/systèmes agricoles résultant (des entreprises) de l'agroindustrie, l'intensification, etc., ou compatibles avec ces dernières. Les communautés locales sont présentées comme des « bénéficiaires » du développement, plutôt que comme des agents principaux du développement ou comme des personnes disposant de connaissances, de capacités, de compétences précieuses, notamment. C'est particulièrement problématique compte tenu des nombreux cas de capture ou de cooptation des connaissances des peuples par d'autres intérêts. Les principaux partenaires moteurs de ce groupe de partenariats multipartites sont les gouvernements donateurs et les fondations privées. Dans le contexte du Pakistan, par exemple, ces « partenariats multipartites » sont dans la plupart des cas une combinaison d'universités privées et publiques, dont les priorités en termes de recherche sont influencées par les fonds des donateurs. Ces partenariats sont caractérisés par des financements considérables émanant de donateurs (tels que USAID, AusAID) qui créent un type de collaboration entre les départements de l'agriculture des États et les universités publiques qui impose des modèles de PPP et promeut, voire applique, la commercialisation de la technologie, la protection des DPI et l'utilisation et la diffusion de technologies agrochimiques. Le Rapport cite des mesures/actions telles que « l'utilisation de semences nouvelles ou améliorées » par le biais d'essais participatifs ou de nouvelles technologies. Ceci ne peut pas être considéré comme un ordre du jour neutre. L'Accord sur les ADPIC et les semences issues du génie génétique sont très contestés par les communautés agricoles, partout dans le monde.

Le groupe « politiques alimentaires et plaidoyer » est le plus problématique, car il est au cœur de la fonction clé du secteur public, consistant à développer et appliquer des politiques publiques en défense des intérêts publics déterminés en consultation avec les détenteurs de droits de leurs pays respectifs ainsi qu'à garantir des normes élevées de diligence raisonnable et des mécanismes de réclamation/réparation en cas de violation. Le simple fait d'associer le terme « politique » à celui de « plaidoyer » dans un même groupe relève d'une erreur d'analyse et politique. Il est préoccupant de constater à quel point la discussion relative à ce groupe est superficielle et ne semble générer aucun problème, bien que le manque de légitimité des partenariats multipartites comme SUN en termes de conflits d'intérêts soit reconnu. Aucun des normes de durabilité applicable aux partenariats multipartites mentionnées dans le Rapport n'accorde une place centrale aux droits humains.

Le groupe « orienté vers l'action » est en grande partie anecdotique et n'induit aucune analyse. Tous les sous-groupes sont largement dominés par les objectifs du secteur privé. Même la discussion sur la fourniture d'aliments (p. 34), qui cite les groupes de femmes et la participation des peuples, ne donne aucun détail des aspects importants tels que la manière selon laquelle sont produits les aliments (système de production agrochimique par opposition à agroécologie) ou qui détient les terres. L'exemple de la province du Balochistan (Pakistan) (p. 35) est révélateur, car ce projet est grandement dominé par USAID, promouvant l'utilisation de la technologie des États-Unis, et cible les agriculteurs à revenus moyens et riches. Cet exemple illustre également comment l'extension de l'utilisation du terme « partenariat multipartite » pour couvrir des initiatives « classiques » telles que les projets de développement n'a aucun intérêt. Comme mentionné parmi les principes globaux, l'inclusion des PPP comme sous-groupe relève d'un fondement analytique erroné du Rapport, étant donné que les PPP sont des instruments (contestables) utilisés dans le contexte d'autres sous-groupes tels que le développement de l'agroindustrie, et ne constituent pas un groupe propre et distinct. Comme suggéré précédemment, cette section ne fournit qu'une analyse superficielle de la répartition des risques et de la manière selon laquelle les PPP influencent l'orientation de la réflexion politique. À cet égard, l'exemple de la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (de laquelle sont en train de se retirer des gouvernements clés du G8) est emblématique.

Le groupe « mobilisation de financements et de ressources » cite sans aucun esprit critique l'objectif visé des partenariats multipartites axés sur le financement du développement – celui de mobiliser des ressources pour « les populations vulnérables autrement exclues du financement » – sans aucune mention aux critiques croissantes à l'encontre des mécanismes « novateurs » tels que le financement mixte (cf. CONCORD 2016) ou au débat sérieux concernant les types de mécanismes qui seraient nécessaires pour atteindre les petits producteurs et les petites productrices qui a lieu, par exemple, dans le contexte du plaidoyer réalisé par la société civile concernant l'initiative du chaînon manquant du GAFSP.

3. Partenariats multipartites : potentiels et limites

Le potentiel des partenariats multipartites à contribuer à atteindre le Droit à une alimentation adéquate et à la nutrition, et la sécurité alimentaire et la nutrition n'est pas évalué, pas plus qu'un cadre d'évaluation n'a été défini du point de vue méthodologique. Les partenariats multipartites sont dépeints comme des ententes en mesure d'aider à parvenir à un consensus, à réduire les tensions dans la prise de décisions, à mobiliser des ressources, mais le degré selon lequel ils contribuent réellement à la sécurité alimentaire et à la nutrition n'est pas clair. Les partenariats multipartites sont mentionnés comme un outil utile pour mobiliser des ressources, mais l'avant-projet ne contient aucune analyse critique de la manière selon laquelle – et par qui – sont prises les décisions finales sur l'utilisation de ces ressources, ni des systèmes nécessaires pour garantir que ces décisions soient équitables et cohérentes avec les intérêts publics, au lieu qu'elles soient déterminées par les intérêts privés. Une mention est faite à l'influence des grands et puissants intérêts sur la définition des priorités et les allocations budgétaires, mais elle est réduite à un risque devant être atténué, et non comme un élément empêchant les partenariats multipartites de constituer des outils utiles pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Par ailleurs, le parti pris structurel en faveur de la promotion d'un environnement favorable – entendre dérèglementé – pour les grandes entreprises n'est pas du tout abordé.

La section sur le potentiel et la valeur ajoutée des partenariats multipartites est sommaire et (naturellement) non convaincante. La section sur les limites et les défis est plus détaillée et mieux documentée. Elle souligne clairement le déséquilibre de pouvoir entre les parties prenantes des partenariats multipartites et cite des exemples de concentration du pouvoir entre les mains des entreprises du secteur de l'agrochimie et de l'alimentation. Elle met également en évidence le contrôle des fonds par le secteur privé, ainsi que les autres limites telles que l'absence de compétences en matière de communication s'agissant des langues utilisées pour les travaux en cours. Bien que l'avant-projet ait bien exposé les limites des partenariats multipartites, il ne suggère aucune issue à ces clivages inhérents.

La section sur les « qualités qui déterminent la performance des partenariats multipartites » ne comble pas l'écart entre les limites et les solutions, car elle est théorique et s'appuie sur une littérature qui n'est pas forcément utile pour l'objectif considéré. Par exemple, la théorie de mobilisation des ressources a été développée dans le contexte de l'analyse des mouvements sociaux, qui n'est pas pertinente pour les types de mécanismes dirigés par le secteur privé actuellement examinés.

Le chapitre 3 conclut par une déclaration *non sequitur* déconnectée de la discussion menée jusque-là dans l'avant-projet, fondée sur aucune preuve, fortement critiquable :

« La question consiste à savoir ce que nous pouvons attendre des partenariats multipartites et ce que nous pouvons apprendre pour améliorer les résultats à l'avenir. La plus grande partie de la réponse à cette question repose sur la manière dont les partenariats multipartites exploitent au maximum l'ODD 17 sur les partenariats et le combinent efficacement à la nouvelle modalité intervenue dans le financement du développement, en ciblant les stratégies de positionnement et d'efficacité opérationnelle au regard de la sécurité alimentaire et de la nutrition ».

4. Les options pour améliorer la contribution des partenariats multipartites à la sécurité alimentaire et la nutrition et Conclusions

Le dernier chapitre et les conclusions tentent de réaliser l'impossible compte tenu du cadrage erroné qui a été fait de la question dès le début et du manque de preuve convaincante attestant que le potentiel des partenariats multipartites à promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition et le Droit à l'alimentation l'emporte sur leurs insuffisances frappantes. L'avant-projet se contredit et n'aborde que de manière superficielle le gouffre béant qui existe entre les différentes « parties prenantes » dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Compte tenu du rôle dominant que jouent les intérêts privés avec le soutien des gouvernements donateurs, le pouvoir qu'ils exercent sur les fonds et les politiques, leur capacité à influencer les politiques publiques et à façonner le programme des institutions de recherche publiques et des gouvernements, il est très peu probable que les voix et les revendications des groupes vulnérables soient dûment reconnues dans la gouvernance et les activités des partenariats multipartites. Les partenariats multipartites vont-ils générer des fonds pour l'agroécologie comme méthode pour aborder les questions de sécurité alimentaire et de nutrition ? Les partenariats multipartites vont-ils générer des fonds pour promouvoir une répartition équitable des terres et des autres ressources productives ? Vont-ils rechercher des méthodes traditionnelles holistiques afin de redynamiser le contenu nutritionnel de nos aliments par le biais de méthodes biologiques basées sur les soins donnés à la biodiversité ?

L'avant-projet ne fournit non plus aucune orientation substantielle concernant les mécanismes de gouvernance devant être établis pour les partenariats multipartites. Situé dans le cadre du CSA (y compris du Programme de développement durable à l'horizon 2030), le Rapport doit identifier les ensembles minimaux de normes en termes de participation, de reddition de comptes, d'approche fondée sur les droits, de transparence, de rôles et responsabilités, de conflits d'intérêts, etc. conformes à la vision du CSA, et l'esprit de la réforme. Certaines réflexions sur lesquelles se baser peuvent être consultées dans des sources telles que l'évaluation du MSC sur l'utilisation et l'application des Directives sur le foncier (McKeon (2017) et Gleckman (2016)).

L'extrait suivant du document de travail du CIP intitulé « Les espaces de dialogue sur les politiques et les plateformes multi-acteurs dans le contexte de la gouvernance foncière. Une perspective de la société civile sur les expériences et les critères pour favoriser la gouvernance foncière fondée sur les droits humains » (Philip Seufert, FIAN International, novembre 2017) illustre le type d'analyse dont pourrait bénéficier grandement le Rapport :

« La création et/ou l'existence de plateformes ou d'espaces de dialogue sur les politiques ne génère-nt pas automatiquement, à elle-s seule-s, un processus inclusif, équitable, transparent et respectant l'obligation de rendre compte, pas plus qu'elle-s ne produi-sen-t des résultats axés sur les droits et les besoins des groupes les plus marginalisés, comme stipulé par les Directives. Afin d'atteindre ces résultats, les espaces de dialogue sur les politiques doivent remplir certains critères/répondre à certains paramètres :

- *Le rôle actif des mouvements sociaux et des OSC dans la création et le fonctionnement des espaces de dialogue sur les politiques.*
- *La participation des représentant-e-s des groupes les plus marginalisés et des personnes les plus affectées par l'insécurité foncière est une composante essentielle de la gouvernance fondée sur les droits humains. Une attention particulière doit être accordée à la représentation et la participation adéquates de ces groupes, en respectant leurs formes d'organisation et leurs manières de définir des positions. La référence générique à la « société civile » ne devrait pas rendre invisible la différence entre, par exemple, mouvements sociaux et ONG, et, ainsi, leur légitimité.*

- *Les mouvements sociaux et les OSC doivent pouvoir s'organiser de manière autonome. Le renforcement des mouvements sociaux et des OSC, ainsi que de leurs réseaux, doit constituer un objectif explicite de ces espaces.*
- *Les mouvements sociaux et les OSC prennent part à des dialogues avec les autorités de l'État afin d'améliorer la prise de décisions démocratiques et d'atteindre des résultats qui respectent, protègent et font progresser les droits des personnes et des communautés. La gouvernance fondée sur les droits humains se base sur un cadre définissant clairement l'obligation de rendre compte, qui établit l'engagement des organisations de détenteurs de droits auprès des autorités de l'État (détenteurs d'obligations).*
- *Lorsque des acteurs autres que des OSC (comme des organisations de détenteurs de droits) et des autorités étatiques (détenteurs d'obligations) prennent part à des espaces de dialogue sur les politiques, le rôle distinct de ces acteurs doit être clairement défini et différencié.*
- *Afin de faire progresser la gouvernance foncière fondée sur les droits humains, les espaces de dialogue sur les politiques doivent être orientés vers des résultats bénéficiant aux groupes les plus marginalisés et aux personnes les plus affectées par l'insécurité foncière et les violations des droits humains. Ceci exige que les questions prioritaires pour ces groupes soient prises en compte au moment de définir les priorités de l'espace et placées au centre des discussions et des activités.*
- *Outre la nécessité de disposer de procédures de travail/termes de référence clairs et communément acceptés, il est important que le lien entre une plateforme ou un espace de dialogue sur les politiques et les autres espaces et processus de décisions existants soit clairement défini. Ce point est aussi essentiel si l'on entend garantir que ces espaces respectent l'obligation de rendre compte. »*

Le Rapport pourrait avoir un objectif utile s'il fournissait une orientation de ce type ; une synthèse des problèmes posés par les partenariats multipartites du point de vue de la sécurité alimentaire et de la nutrition ainsi que des droits humains ; et un examen des modalités alternatives, et potentiellement meilleures, pour promouvoir une amélioration de la coopération, de la convergence et de la cohérence au entre les institutions publiques, et entre elles et les autres acteurs, afin de mieux traiter les causes et les défis de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Le Rapport pourrait aussi identifier les domaines nécessitant des recherches futures, en reconnaissant le fait que les « données probantes » relatives à la tendance vers la promotion des partenariats multipartites sont profondément inadaptées.