

4. Le « mouvement » Scaling Up Nutrition

Par Laura Michéle, chargée Nutrition et systèmes alimentaires chez FIAN International, Kavya Chowdhry (FIAN International), Patti Rundall (IBFAN) et Stefano Prato (SID)

Le potentiel des partenariats avec le secteur privé a dominé le narratif qui caractérise la phase initiale de mise en œuvre de l'Agenda 2030 de Développement durable (2030 Agenda for Sustainable Development - 2030 ASD). Dans ce contexte, des plateformes multi-parties prenantes (PMP) impliquant divers acteurs, y compris le secteur privé, sont considérées comme des moyens importants pour atteindre les objectifs de développement durable. Une PMP de premier plan est le « mouvement » Scaling Up Nutrition (SUN). Sur base d'une étude¹ internationale, cet article démontre que les interventions promues par les PMP ne tiennent pas compte des déterminants sociaux, culturels, économiques et politiques de la malnutrition et mettent plutôt l'accent sur des interventions techniques à court terme, en raison de l'influence du secteur privé dans le cadre d'un processus fondé sur le consensus.

Dans le cadre de l'Agenda 2030, ainsi que dans d'autres processus politiques internationaux, la plupart des gouvernements et des agences des Nations Unies ont adhéré au paradigme des PMP, et seulement un petit nombre d'entre eux a ouvertement exprimé des préoccupations à ce sujet. Il en va de même pour de nombreuses organisations de la société civile. Les préoccupations exprimées au sujet des implications possibles de relations étroites avec le secteur privé et la confusion au niveau des rôles et des responsabilités dans le cadre des PMP sont souvent rejetées comme étant désuètes, motivées par des idéologies ou anti-entreprises². Alors que l'engouement pour les PMP ne faiblit pas, il n'existe à ce jour que très peu de preuves de la contribution positive réelle de ces approches ou d'évaluations des risques qu'elles peuvent présenter pour des questions cruciales telles que la gouvernance et les droits humains³.

En ce qui concerne le deuxième objectif de développement durable des ODD⁴, le "mouvement" Scaling Up Nutrition (SUN) représente une plateforme multi-parties prenantes de premier plan, qui rassemble des gouvernements, des institutions des Nations Unies, des donateurs-riche-s, des entreprises et la société civile dans une « action collective pour améliorer la nutrition ». Les membres de SUN incluent des sociétés multinationales, notamment de l'agroalimentaire, des boissons et de l'agrochimie, dont deux font partie du Groupedirecteur du mouvement⁵. À ce jour, 60 pays ont adhéré à SUN et l'initiative bénéficie d'un soutien politique et financier substantiel, notamment de la part de la *Fondation Bill & Melinda Gates*⁶.

L'objectif déclaré de SUN est de mettre fin à la malnutrition sous toutes ses formes et de faire en sorte que « chaque enfant, adolescent, mère et famille puisse réaliser son droit à l'alimentation et à la nutrition, atteindre son plein potentiel et façonner des sociétés durables et prospères »⁷.

Cet objectif est supposé être atteint par le biais d'actions collectives menées par les gouvernements, dans le cadre desquelles les "parties prenantes" se réunissent dans une approche multisectorielle. La mise en place de plateformes multi-parties prenantes aux niveaux nationaux



1 Cet article est basé sur une étude menée par FIAN International, IBFAN et SID sur l'impact des partenariats multi-parties prenantes sur les droits humains : le cas de l'initiative *Scaling Up Nutrition*. A paraître. Il s'agit d'une version abrégée d'un article publié dans le rapport *Spotlight on Sustainable Development 2019*.

2 Mokoro Limited (2015): Independent Comprehensive Evaluation of the Scaling Up Nutrition Movement. Final Report. Main Report and Annexes. In partnership with Valid International & FEC Consulting Oxford. [http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All\(1-5-15\).pdf](http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2015/05/SUN_ICE_FullReport-All(1-5-15).pdf)

3 HLPE (2018): Multi-stakeholder partnerships to finance and improve food security and nutrition in the framework of the 2030 Agenda. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome. www.fao.org/3/CA0156EN/CA0156en.pdf

4 Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

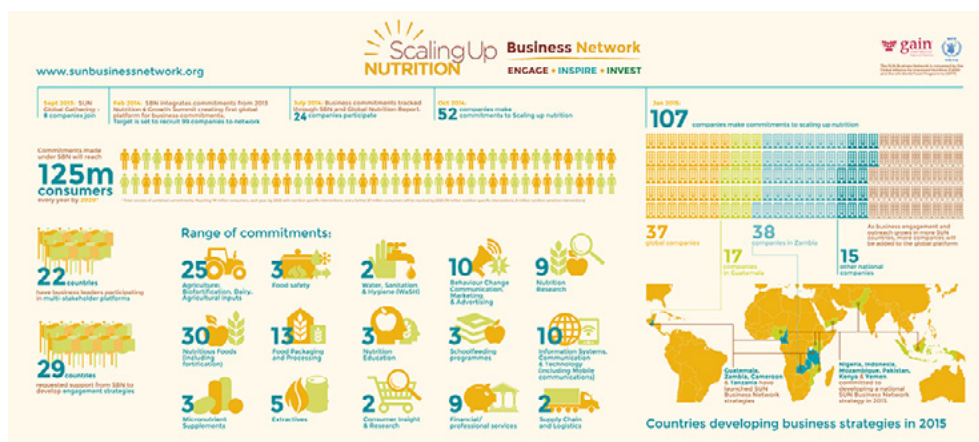
5 *Royal DSM*, une entreprise chimique internationale basée aux Pays-Bas qui produit des micronutriments pour l'industrie alimentaire et des compléments alimentaires, et *Java Foods*, une entreprise zambienne qui confectionne des céréales et nouilles instantanées enrichies.

6 Les bailleurs de fonds sont la Fondation Bill & Melinda Gates, le Canada, l'UE, la France, l'Allemagne, la Suisse, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis.

7 SUN (2016): SUN Movement Strategy and Road Map (2016-2020). Geneva. <https://scalingupnutrition.org/about-sun/the-sun-movement-strategy/>

est considérée comme un élément clé de l'engagement des gouvernements envers SUN et représente le fondement de la théorie de l'initiative pour améliorer la nutrition.

Cependant, une recherche basée sur trois études de cas à l'échelle nationale et fédérale étudiant l'impact de SUN sur le droit à une alimentation et une nutrition adéquates a révélé de sérieuses difficultés concernant la gouvernance, le fonctionnement et les procédures de responsabilité, ainsi que l'orientation politique encouragée par l'initiative dans les pays membres⁸.



RESTRUCTURATION DE LA GOUVERNANCE

DÉFICITS DÉMOCRATIQUES ET DIRECTION ÉLITISTE

Alors que SUN prétend être dirigé par les pays et se décrit comme un "mouvement", les modalités de fonctionnement de l'initiative restent bien loin de cette autodescription. La plupart des pays membres rejoignent SUN avec une lettre

d'engagement signée par un haut fonctionnaire du gouvernement et adressée au coordinateur du mouvement ; il n'y a pas besoin d'un processus démocratique ou d'un contrôle gouvernemental avant de décider de rejoindre l'initiative. Ceci en dépit du fait que l'affiliation au mouvement a des implications importantes pour la gouvernance et la direction politique du pays en matière d'alimentation et de nutrition.

Le Groupe directeur de SUN, qui détermine l'orientation stratégique et qui est chargé de la responsabilité générale des progrès vers la réalisation des objectifs de l'initiative, est composé de dirigeants "de haut niveau" issus du monde des affaires, de l'ONU, des gouvernements, des donateurs et de la société civile, qui sont nommés à titre individuel par le Secrétaire général de l'ONU. Plusieurs de ses membres sont des donateurs internationaux et des fondations et seuls deux des 26 membres actuels du Groupe directeur représentent les gouvernements des pays membres de SUN⁹.

L'ILLUSION DE L'INCLUSIVITÉ

Les études de cas ont révélé que les interventions promues par SUN étaient "descendantes" (*top-down*) avec une participation minimale des organisations de terrain représentant les intérêts des communautés affectées par la faim et la malnutrition. La participation de la société civile au sein de SUN est principalement composée d'organisations engagées dans la prestation de services et elle est dirigée par un groupe restreint d'ONG internationales, avec une responsabilité limitée envers les communautés locales, tandis que les perspectives des organisations qui ont une approche plus nuancée et critique de la nutrition sont toujours mises de côté.

Il n'y a aucune reconnaissance des divers rôles et responsabilités des différents acteurs participant à SUN¹⁰, ni des immenses écarts de pouvoir qui existent entre et au sein des groupes "parties prenantes". Ni au niveau international ni au niveau des pays, SUN n'a pas mis en place des mécanismes pour identifier et traiter ces asymétries de pouvoir et pour faciliter une participation significative des personnes touchées par la malnutrition.

OUVRIR LA VOIE À L'INFLUENCE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES

De nombreux pays ne disposent pas de mécanismes efficaces pour traiter les conflits d'intérêts qui surviennent dans les processus d'élaboration des politiques. En même temps, SUN pousse les gouvernements à conclure des accords de confiance en collaboration avec le secteur privé, offrant une marge de manœuvre politique à ce dernier. Cela représente un risque énorme pour l'orientation des politiques publiques vers les droits humains dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition¹¹.

En plus d'offrir au secteur privé des opportunités d'influence aux niveaux nationaux, le fait que le Groupe directeur international de SUN inclut de grandes sociétés multinationales leur permet d'accéder directement à l'orientation de la politique de SUN. En outre, aux réunions des membres du Groupe directeur, dont fait partie la *Fondation Bill & Melinda Gates*, assistent régulièrement d'autres grands défenseurs de l'élimination de la malnutrition promouvant des solu-

⁸ Voir note 1. La recherche a été menée au niveau national dans deux pays, l'Ouganda et le Guatemala, et dans trois États de l'Inde.

⁹ Une liste des membres actuels du Groupe directeur se trouve à l'adresse suivante : <https://scalingupnutrition.org/sun-supporters/sun-movement-lead-group/>

¹⁰ La seule inclinaison en ce sens est que les partenariats multi-parties prenantes aux niveaux nationaux devraient être convoqués par les chargés de liaison gouvernementaux du mouvement.

¹¹ Voir par exemple UK Health Forum (2018): *Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction. Lessons from research, policy and practice.* London: UKHF.

www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/ukhf-casebook-jan18.pdf

tions techniques, axées sur le secteur privé ou sur le marché, tels que la Banque mondiale et l'USAID¹².

ABSENCE D'EXAMEN EXTERNE OU D'OBLIGATION DE COMPTES RENDUS POUR LES MESURES PRISES

Les processus de suivi et d'évaluation de SUN consistent principalement en des auto-évaluations internes (*Joint Assessment Exercises*). Les rapports des réunions annuelles des membres de SUN au niveau des pays identifient les régions où un soutien accru serait nécessaire pour atteindre les objectifs communs et définissent les priorités nationales pour l'année à venir. Cela devient la base du soutien de SUN aux pays et de l'évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des quatre objectifs stratégiques de SUN.

L'initiative est fondée sur le principe de la "responsabilité mutuelle", les membres étant censés être responsables les uns envers les autres du respect de leurs engagements au sein de SUN. Toutefois, on ne sait pas encore comment cela est mis en œuvre dans la pratique. Le récent examen à mi-parcours de SUN a reconnu qu'« il existe un déficit de responsabilité mutuelle entre les différents acteurs. Dans la pratique, les membres de SUN qui dépendent fortement de l'aide internationale sont évalués de manière plus rigoureuse que les bailleurs de fonds »¹³.

Il est important de noter que la responsabilité envers les personnes extérieures à SUN, en particulier celles qui pourraient être affectées par les interventions promues par l'initiative, est minimale et limitée aux responsabilités individuelles des membres. Il n'y a pas de mécanisme de plainte en place¹⁴ et les membres du Groupe directeur de SUN, ainsi que ceux dirigeant les réseaux sous supervision du mouvement, agissent à titre personnel et ne sont pas responsables des actions promues sous couvert de SUN. Une autre complication pour tenir le mouvement responsable de ses actions est qu'il n'agit pas lui-même directement, mais par l'intermédiaire des gouvernements et de ses membres. Il est donc très difficile d'attribuer la responsabilité des impacts résultant des actions promues par SUN — y compris les impacts qui auraient pu advenir si le gouvernement avait choisi une autre voie politique.

CHANGER L'AGENDA POLITIQUE

PROMOTION D'INTERVENTIONS DE NUTRITION MÉDICALISÉE À COURT TERME

Une caractéristique clé des interventions promues par SUN est la focalisation étroite sur les mille premiers jours d'un-e enfant (de la conception à son deuxième anniversaire) ainsi que l'accent mis sur les solutions techniques pour répondre à la malnutrition. Les études de cas ont montré la promotion de solutions nutritionnelles à court terme en mettant fortement l'accent sur le traitement des carences en micronutriments par des interventions médicalisées. Bien que l'attribution de responsabilité soit toujours difficile et que le débat se poursuive sur les risques et les avantages de nombreux produits promus par les membres de SUN, il n'y a que peu ou pas de preuves que ces interventions ont apporté des changements significatifs et à long terme aux perspectives nutritionnelles des personnes touchées par la malnutrition et il y a des preuves de conséquences négatives sur les cultures alimentaires indigènes et la confiance dans les aliments locaux. La nature des interventions a favorisé les dépendances plutôt que de renforcer l'autodétermination des communautés et leur capacité à se nourrir dans la dignité. En outre, l'accent étant mis sur la sous-nutrition, les facteurs reconnus pour exacerber la surcharge pondérale, l'obésité et les maladies non transmissibles connexes, par exemple le recours aux aliments ultra-transformés¹⁵, n'ont guère retenu l'attention, même si SUN prétend désormais s'attaquer à la malnutrition sous toutes ses formes.

SOUTIEN À L'AGRICULTURE INDUSTRIELLE, DÉTOURNANT L'ATTENTION DES CAUSES STRUCTURELLES DE LA MALNUTRITION

Dans le cadre des interventions des systèmes alimentaires, un biais important en faveur des solutions technologiques est observé, en particulier pour les semences biofortifiées et les aliments enrichis, qui présentent des risques pour les droits humains des petits producteur-riche-s alimentaires, des peuples autochtones et des consommateur-riche-s. Aucun des trois pays examinés n'avait de stratégie en place — ni en cours d'élaboration — pour remodeler fondamentalement les systèmes alimentaires afin de soutenir la production agrobiodiversifiée, de promouvoir la réalisation des droits des petit-e-s producteur-trice-s alimentaires et de promouvoir des régimes alimentaires diversifiés, sains et durables.

12 Voir par exemple, Martens, Jens/Seitz, Karolin (2015): *Philanthropic Power and Development. Who shapes the Agenda?* Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/MISEREOR.

www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Philanthropic_Power_online.pdf et Birn, Anne-Emmanuelle (2014): *Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/global health agenda*. In: *Hypothesis*, 12(1). www.hypothesisjournal.com/wp-content/uploads/2014/11/HJ229%E2%80%94FIN_Nov1_2014.pdf

13 MQSUN+ (2018): *Midterm Review of the Scaling up Nutrition Movement: Final Report*. 22 December 2018. London. https://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2019/03/SUN-MTR-Final-Report-2019_external-1.pdf, p. viii.

14 Le Business Network dispose d'un mécanisme de dénonciation qui peut être utilisé pour enregistrer les violations présumées de ses principes d'engagement par les entreprises participant à SUN. En plus d'être difficile à trouver (situé au bas de la page Global Members du site web du Sun Business Network : <https://sunbusinessnetwork.org/network/global-members/>), ce mécanisme concerne les activités des entreprises qui participent à SUN et non les actions promues sous SUN. Aucune information n'est fournie quant à savoir si le mécanisme a déjà été utilisé et quelles mesures, telles que des exclusions, ont été prises en réponse.

15 Voir <https://www.who.int/ncds/prevention/en/>

En adhérant à SUN, les pays s'engagent à aligner leurs priorités et stratégies nutritionnelles sur celles de l'initiative et peuvent ainsi renoncer à des stratégies alternatives. Même lorsque l'affiliation à SUN n'introduit pas de "nouvelles interventions", elle contribue à mettre davantage l'accent sur certaines approches au détriment d'autres, négligeant ainsi peut-être des mesures visant à lutter contre les causes structurelles sous-jacentes de la malnutrition.

De manière plus générale, l'orientation consensuelle et l'absence de mécanismes de règlement des différends au sein de SUN et d'autres partenariats multi-parties prenantes peuvent être considérées comme étouffant les opinions dissidentes et affaiblissant le débat sur le long terme qui est vital pour élaborer des stratégies visant à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition.

CONCLUSION

Le cas de *Scaling Up Nutrition* (SUN) illustre l'influence du secteur privé dans le contexte d'un processus consensuel et montre que les interventions promues par les partenariats multi-parties prenantes ne s'attaquent souvent pas aux déterminants sociaux, culturels, économiques et politiques de la malnutrition mais mettent plutôt l'accent sur des interventions techniques à court terme. Pendant ce temps, SUN n'aborde ni ne reconnaît l'importance de questions telles que les relations de pouvoir, l'exclusion sociale, l'exploitation, la pauvreté, la discrimination, les bas salaires, l'accapement des terres et la commercialisation abusive des produits alimentaires, qui peuvent toutes causer des formes de malnutrition et de faim, et miner la santé planétaire¹⁶.

Des initiatives telles que SUN contribuent en outre à renforcer l'influence du secteur privé sur les politiques publiques en matière d'alimentation et de nutrition. En déplaçant la responsabilité politique de l'État vers des plateformes multi-parties prenantes, les gouvernements deviennent un facilitateur parmi tant d'autres, plutôt que le principal acteur dans la lutte contre la malnutrition. Il est donc encore plus difficile pour les groupes touchés de tenir l'État responsable du respect de ses obligations en matière de droits humains, et cela nous amène à adopter une approche de l'alimentation et de la nutrition axée sur la charité plutôt que sur les droits.

16 Schieck Valente, Flavio (2015): The Corporate Capture of Food and Nutrition Governance: A Threat to Human Rights and Peoples' Sovereignty. In: Right to Food and Nutrition Watch: Peoples' Nutrition is not a Business (2015), pp. 15-20.

https://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_french_quand_les_entreprises_semparent_de_la_gouvernance_de_l'alimentation_et_de_la_nutrition.pdf