

Les *Notes* de la C2A

Agriculture et alimentation en question

Mardi 1^{er} juin 2010

LE DROIT À L'ALIMENTATION : UN OUTIL OPÉRATIONNEL POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

LES ORIGINES DU DROIT À L'ALIMENTATION

Le Droit à l'alimentation (DA) est reconnu depuis la **déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH)** de 1948. L'article 25 de la déclaration cite ainsi le DA : «*Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation (...)*». Les composantes de la déclaration ont été subdivisées en deux traités, le premier consacré aux droits civils et politiques et le deuxième aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le DA est inclus au **pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies et qui est entré en vigueur en 1976. À ce jour, 160 pays l'ont ratifié. L'article 11 du Pacte reconnaît «*le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [suffisante]*» ainsi que «*le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim*».

Mais c'est dans les années 80 que se précise le Droit à l'alimentation. Deux auteurs ont apporté une contribution essentielle.

En 1981, dans son ouvrage «*Pauvreté et famine*», Amartya Sen (prix Nobel d'économie 1998) montre que les famines n'ont pas pour cause un déficit de production, mais sont le fait de politiques inappropriées qui creusent les inégalités de revenu et diminuent le pouvoir d'achat et l'accès à l'alimentation de certaines catégories de populations. La famine est donc un fait politique et non pas uniquement technique (rendements, etc).

Article 11 du Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels, 1966 (extraits)

«*1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le **droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture**, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*

*2. Les États parties au présent pacte, reconnaissant le **droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim**, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets : a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ; b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »*

En 1985, Asbjørn Eide (ancien Rapporteur Spécial sur le Droit à une Alimentation suffisante) précise, dans son rapport sur le droit à l'alimentation, le contenu juridique et les obligations qui en découlent pour les États, en distinguant **3 obligations** :

- **Respecter les droits**, c'est-à-dire ne pas adopter des mesures qui entravent l'exercice des droits.
- **Protéger les droits**, par exemple en prenant des mesures qui encadrent les acteurs privés.
- **Réaliser les droits**, par exemple en fournissant des vivres, ou via des politiques proactives.

En 1996, la déclaration du sommet mondial pour la sécurité alimentaire contient alors une demande de clarification du droit à l'alimentation.

En 1999, l'observation générale n°12 du comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, organe chargé de surveiller la mise en œuvre du pacte, donne une définition plus élaborée du DA : « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer ».

En 2000, la Commission des droits de l'homme crée le poste de rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation.

Enfin, en 2004, le code international de conduite pour la mise en œuvre du DA est élaboré avec des ONG. Il débouche sur l'adoption de « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », adoptées par 187 États du conseil de la FAO.

Ce guide à l'attention des États, très détaillé, achève de rendre opérationnel le droit à l'alimentation.

CINQ ÉLÉMENTS DE DISCUSSIONS

Les directives de la FAO ont clarifié les obligations des États

En 2004, l'adoption unanime des directives sur le droit à l'alimentation par le conseil de la FAO a constitué une des étapes les plus importantes dans l'histoire du Droit à l'alimentation. Pour la première fois, la communauté internationale s'accordait pleinement sur son sens. Ces directives jettent une passerelle entre la reconnaissance juridique de ce droit et sa réalisation effective, apportant aux gouvernements, à la société civile et à d'autres partenaires, un ensemble cohérent de recommandations. Au nombre de dix-neuf, elles recouvrent les politiques de développement économique, les questions juridiques et institutionnelles, la politique agricole et alimentaire, la nutrition, la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, l'éducation et la sensibilisation, les dispositifs de sécurité sociale, les situations d'urgence et la coopération internationale. Elles constituent un cadre adapté à une politique intégrée de sécurité alimentaire au niveau national.

Les deux faces du droit à l'alimentation

1. C'est une interdiction pour les États de prendre certaines mesures qui empêchent l'accès à l'alimentation ou le développement des capacités de production (par exemple l'expulsion de petits paysans au profit de monocultures industrielles, ou le détournement de l'aide alimentaire).
2. C'est le droit de chacun à des politiques qui mettent en œuvre progressivement le DA à travers la mise

en place de stratégies nationales visant le droit à l'alimentation.

Concernant **les stratégies nationales**, voici quatre étapes pour les mettre en place, selon Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur le Droit à l'alimentation :

- Cartographier l'insécurité alimentaire pour s'informer de la situation ;
- identifier les obstacles que les groupes de populations vulnérables cartographiés rencontrent pour jouir du DA ;
- identifier les mesures pour lever les obstacles ;
- identifier les acteurs pour lever ces obstacles, répartir les responsabilités et élaborer un calendrier.

« Cartographier les menaces en matière de sécurité alimentaire ne suffit cependant pas.

L'approche fondée sur les Droits de l'homme conduit aussi à interpréter l'exigence de sécurité alimentaire en termes de droits juridiques et de responsabilisation. Faire en sorte que chacun ait accès à une nourriture suffisante ne suffit pas non plus. Il importe de reconnaître qu'il s'agit là d'un droit et d'imposer des obligations en conséquence aux acteurs publics et privés susceptibles d'exercer une influence sur la jouissance de ce droit ». O. De Schutter¹

¹ « Promotion et protection de tous les Droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le Droit au développement », extrait du rapport du rapporteur spécial sur le Droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, 8 septembre 2008.

Les **quatre vertus de ces stratégies** nationales :

- Elles doivent être participatives : « faire avec et pas seulement pour » en associant les organisations de producteurs/paysannes, ONG, chercheurs, etc. ;
- elles doivent permettre une meilleure coordination entre les différentes stratégies sectorielles des ministères ;
- elles favorisent la mobilisation des ressources financières ;
- elles responsabilisent les gouvernements par la désignation des mesures à prendre.

L'obligation de cohérence entre les politiques

Ces stratégies nationales de mise en œuvre du droit à l'alimentation supposent une cohérence entre les politiques agricoles, commerciales, énergétiques, foncières, etc.

Les obligations extraterritoriales

Selon Olivier de Schutter, le caractère extraterritorial des obligations issues du DA incombant à l'État est un sujet complexe qui ne fait pas consensus, et qui fait l'objet d'un débat en cours.

Il y a aujourd'hui un consensus sur l'idée qu'un État doit exercer son influence pour respecter et protéger les droits de l'Homme sur des personnes hors de son territoire (par exemple sur des projets de financement de barrage ; via le contrôle des acteurs nationaux privés agissant à l'extérieur, etc).

Mais il n'y a pas aujourd'hui de consensus sur l'obligation de réaliser (par exemple via l'assistance et la coopération internationale).

Le rôle des juridictions nationales

Les cours de justice pertinentes ont agi dans **trois directions** :

1. Certaines ont protégé le DA en interdisant aux États de mettre en œuvre des politiques. En Afrique du Sud, les licences de pêche obligatoires qui pénalisaient les petits pêcheurs ont été supprimées ;
2. certaines ont pris acte des engagements des États qui se sont vus redevables vis à vis des populations et obligés de se justifier en cas de non respect de leurs engagements. La Cour suprême in-

diennne veille au respect du code de la famine qui prévoit la garantie par l'État de cent jours de travail aux paysans ;

3. certaines ont obligé les États à se doter d'une stratégie nationale.

Le Droit à l'alimentation est ainsi bien plus qu'un vernis juridique sur des considérations morales, c'est un véritable outil opérationnel. Le droit à l'alimentation trouve sa valeur ajoutée opérationnelle dans les cinq domaines suivants :

1. Il évite la confusion entre les objectifs de sécurité alimentaire et d'augmentation de la production. L'exemple de la révolution verte entre 1970 et 1990 est flagrant : l'augmentation de la production de 8% en Asie et en Amérique latine n'a pas empêché l'augmentation de la part de la population souffrant de la faim de 8 et 16 % respectivement. Cette Révolution verte a trop souvent favorisé les populations déjà un peu favorisées tandis qu'elle a négligé les plus marginalisées.
2. Il attire l'attention en direction des populations les plus vulnérables de façon prioritaire. Au contraire, l'exemple du Programme d'urgence d'aide à la sécurité alimentaire (PUASA) au Bénin montre que les intrants subventionnés n'ont pas bénéficié aux paysans des localités isolées (défaut d'infrastructures routières). De même, les boutiques témoins de vente de produits à bas prix étaient situées dans les villes et pas forcément dans les zones les plus pauvres.
3. Il permet d'obliger les gouvernements à rendre des comptes à leurs populations. Cette redevabilité oblige notamment à plus de consultation des parlementaires, de la société civile, etc. ce qui est facteur d'efficacité.
4. Il oblige à prendre en compte certains principes dans la mise en œuvre des politiques sectorielles (commerce, agriculture, politique d'aide alimentaire, etc.). Ces principes concernent la non-discrimination, la transparence, l'approche participative, etc.
5. Il peut être le point central de la mise en œuvre de politiques de coopération de développement et du dialogue international. Si les bailleurs de fonds **suivent depuis 2005 les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (notamment l'harmonisation des stratégies des bailleurs), le DA peut donner une signification concrète à ces principes et faciliter le dialogue Nord-Sud et Sud-Sud.**

ÉCLAIRAGE SUR LE PROTOCOLE FACULTATIF AU PIDESC

Le Droit à l'alimentation est reconnu dans le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le protocole facultatif au Pidesc tend à rendre justiciables les DESC dont le Droit à l'alimentation.

1948 : Adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

1966 (16/12) : Adoption du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc), du pacte relatif aux droits civils et politiques (Pidcp) et son protocole facultatif.

1976 : Ces instruments entrent en vigueur.

1980 (4/11) : Ratification par la France des Pidesc et Pidcp.

1984 (17/02) : Ratification par la France du protocole au Pidcp.

1985 : Création du comité Desc, chargé de veiller à l'application du pacte :

- Il examine les rapports des sociétés civiles et des États parties au pacte qui présentent l'état des Desc dans leur pays et les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le pacte ;

- Il rédige des recommandations et des observations générales qui n'ont pas de valeur contraignante.

2008 (10/12) : Adoption du protocole facultatif au Pidesc : dix États doivent le ratifier pour entrer en vigueur.

Le protocole prévoit deux nouveaux mécanismes de protection des Desc :

- Les victimes de violations des Desc (individus, groupes d'individus ou des organisations agissant pour ces individus ou groupes d'individus) pourront porter plainte auprès du Comité Desc.
- Lorsqu'un État porte gravement atteinte aux Desc, un mécanisme d'enquête permettra au Comité de se rendre dans le pays concerné afin de vérifier les allégations.

2009 (24/09) : Ouverture à signature du protocole par les États. **La France ne compte pas parmi les 31 signataires du protocole facultatif au Pidesc** (Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Belgique, Chili, Congo, Le Salvador, Équateur, Espagne, Finlande, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinée-Bissau, Iles Salomon, Italie, Luxembourg, Madagascar, Mali, Mongolie, Monténégro, Pays Bas, Paraguay, Portugal, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Timor Leste, Togo, Ukraine, Uruguay).

Ce document a été réalisé à partir d'une intervention d'Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur le Droit à l'alimentation le 13 janvier 2010, lors d'une réunion de travail organisée par le CCFD-Terre solidaire pour le groupe interministériel sur la sécurité alimentaire avec des organisations de la société civile

Pour aller plus loin, le site internet du rapporteur spécial des Nations-Unies : <http://www.srfood.org/>

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la commission Agriculture et Alimentation (C2A) regroupe les ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en association avec ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique

L'objectif de la commission consiste à coordonner les travaux réalisés par ses participants et faciliter la concertation entre ses membres dans leur travail de plaidoyer auprès des acteurs sociaux et des décideurs politiques internationaux. Les membres de la commission s'accordent sur les représentations assurées au nom de Coordination SUD en un ensemble de lieux (Concord au niveau européen, FAO, OMC, CNUCED), et y échangent des informations sur les enjeux internationaux en cours. La commission est mandatée par Coordination SUD pour formuler les positions que prend le collectif lors des principaux rendez-vous institutionnels traitant de l'agriculture et de l'alimentation.

Ce document a été rédigé par : Ambroise Mazal du CCFD-Terre solidaire, avec l'appui de Damien Lagandré, Gret



Les Notes de la C2A sont réalisées avec le soutien de l'AFD.

Les points de vue exposés sur ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.