



Le droit à l'alimentation : un outil indispensable pour la sécurité alimentaire mondiale

En 2010, la première note de la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD était consacrée au droit à l'alimentation¹. Elle en retraçait les origines et en soulignait certains éléments, comme les différentes obligations pour les États attachées à ce droit. Depuis, l'institutionnalisation du droit à l'alimentation a connu des développements notables. Par cette note, à lire en regard de celle de 2010, la C2A entend donner un aperçu de la situation actuelle et réaffirmer l'importance insigne d'une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits humains.



© Xavier Schwebel - SCCF

Dans son rapport final en tant que rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter redonne une définition communément admise : « *droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable* »².

Le droit à l'alimentation est un outil indispensable pour la sécurité alimentaire mondiale car il implique, concrètement : le renforcement des capacités des personnes, détentrices de droits et non simples bénéficiaires ; l'obligation des États de rendre des comptes ; des mécanismes de contrôle. La reconnaissance de ce droit est fondamentale, au sens fort du terme, notamment parce qu'elle conditionne la jouissance concrète des droits civils et politiques comme du droit à la santé ou à l'éducation.

1. Coordination SUD, *Note de la C2A n°1, « Le droit à l'alimentation : un outil opérationnel pour la sécurité alimentaire mondiale »*, juin 2010 : http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/les_notes_de_la_c2a_le_droit_a_l_alimentation-2.pdf

2. Olivier De Schutter, *Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, janvier 2014

Ce droit a une existence juridique : en 2014, il était explicitement inscrit dans 28 constitutions, et implicitement dans une quarantaine d'autres³. Comme d'autres droits économiques, sociaux et culturels (DESC), il fait l'objet d'une jurisprudence aux niveaux de différents États⁴. Ce droit fondamental est inscrit dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc, 1966, Article 11), ratifié par la France en 1980, renforcé par un Protocole facultatif entré en vigueur en 2013. Depuis 2004, la communauté internationale s'est dotée de Directives volontaires⁵, permettant, à différents niveaux, de progresser vers une politique de sécurité alimentaire fondée sur les droits humains ; pour autant de nombreux défis restent encore à relever, au premier rang desquels la justiciabilité du droit à l'alimentation.

Pour une politique de sécurité alimentaire fondée sur les droits humains

1. La lente progression du droit à l'alimentation

La FAO, dans son Cadre stratégique révisé (juin 2013) note que le droit à l'alimentation est « *de plus en plus largement admis* » ; il a fait « *naître de nouvelles préoccupations autour de l'insécurité alimentaire et de l'engagement d'éradication de la faim comme de la malnutrition au niveau national et international* ». L'année suivante, à l'occasion des dix ans des Directives volontaires, elle a publié une série de travaux

pour faire un point complet de la situation⁶, et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) en a réaffirmé l'importance dans le rapport de sa 41^e session (en octobre 2014). Cette reconnaissance progressive peut s'expliquer par différentes raisons : « *considérer l'alimentation comme un droit humain renforce la cohérence de l'action publique et impose une reddition des comptes. Cela contribue à placer la sécurité alimentaire au sommet des priorités politiques, à rendre ces processus décisionnels participatifs, et à clarifier les responsabilités* »⁷. Les politiques publiques des États, lorsqu'elles se fondent sur des droits invocables – aux ressources productives, à l'accès aux denrées alimentaires, à la protection sociale – gagnent en effectivité, notamment parce que les populations y sont associées (cf. infra). Cette évolution s'explique aussi et surtout par la mobilisation des sociétés civiles nationales et internationales, partout dans le monde. Prenons l'exemple des Philippines. En 2014, les organisations de la société civile de ce pays ont décidé de créer la National Food Coalition (NFC - Coalition nationale pour l'alimentation). À partir des enseignements tirés de l'expérience brésilienne, la NFC a mené plusieurs actions phares et constitué des groupes de soutien dans tout le pays afin de promouvoir l'adoption d'une politique nationale sur l'alimentation. Elle a aussi adressé un appel urgent au président d'alors, Benigno Aquino, et au Congrès demandant l'adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Suite à cette mobilisation, les autorités philippines ont élaboré un projet de loi en discussion en 2016⁸.



© Alice Oldenburg - ActionAid

3. Luisa Cruz, Yoon Jee Kim et Margret Vidar, Legal Developments in the Progressive Realization of the Right to Adequate Food, FAO, 2014

4. International Development Law Organization, Realizing the right to food: legal strategies and approaches, 2014. Pour un aperçu d'ensemble, cf. le Réseau international pour les DESC, www.esrc-net.org/fr. Plusieurs centaines de décisions judiciaires sur les DESC, au niveau national, régional et international y sont recensées.

5. FAO, Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, novembre 2004 : <http://www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.htm>

6. Voir le site de référence : www.fao.org/righttofood

7. Olivier de Schutter, « Plus un droit oublié ». L'expert de l'ONU salue une décennie de progrès dans le droit à l'alimentation, 25 octobre 2013. Cf. aussi Manuel Eggen et Nathalie Janne d'Othée, Point Sud, « « Ceux qui ont faim ont droit » (Victor Hugo). Le droit à l'alimentation comme outil de cohérence des politiques en faveur du développement », CNCD-11.11.11, octobre 2013

8. FIAN International, FIAN Philippines to the List of Issues for the Philippines, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Pre-Sessional WG - 57 Session, Geneva, mars 2016 : http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/PHL/INT_CESCR_ICO_PHL_23033_E.pdf



© Allan Gichigi - ActionAid

2. Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate : un cadre adapté

Adoptées en 2004, ces Directives ont différents atouts. D'abord, elles réaffirment l'importance : de l'approche fondée sur les droits humains ; de lutter contre les causes structurelles des problèmes d'insécurité alimentaire et nutritionnelles. Ensuite, ces Directives sont précises et détaillées, proposant une mise en œuvre progressive et intégrée du droit à l'alimentation. Elles constituent aujourd'hui le meilleur outil disponible pour les États et autres parties prenantes désireux de mettre en œuvre le droit à l'alimentation dans leur pays. Enfin, leur élaboration collective et leur adoption à l'unanimité au sein du Conseil de la FAO leur donnent une grande légitimité. Ces Directives sont pertinentes dans les pays du Nord également. Ainsi, en 2013, dans le cadre de l'Examen périodique universel, le Comité des DESC a recommandé à la Belgique de tenir compte de celles-ci⁹. En novembre 2016, l'une des principales recommandations du Groupe de travail indépendant sur la pauvreté alimentaire au gouvernement d'Ecosse est d'inscrire le droit à l'alimentation dans la législation du pays¹⁰.

3. Quelques exemples de lois et programmes mis en œuvre

Le cas du Brésil et de sa politique « Faim Zéro » mise en place dans les années 2000 est sans doute le mieux connu et le mieux documenté. Il s'agissait, en réelle association avec la société civile, de créer un ensemble de programmes coordonnés (système d'allocations familiales, programme de renforcement de l'agriculture familiale, programme d'achat public de produits alimentaires, programme d'alimentation scolaire), porté par des institutions responsables, à commencer par le Consea (Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle). La réussite est indéniable : en moins de dix ans, près de 20 millions de brésiliens sont sortis de la pauvreté¹¹. « Faim Zéro » constitue un modèle pour de nombreux pays ou régions (la Cedeao s'en est inspirée pour son Initiative Faim Zéro de septembre 2012), et le Brésil a développé une coopération Sud-Sud sur ce sujet¹². Lors de la 41^e session du CSA, le Salvador a fait valoir trois mesures d'importance : le projet de loi sur la souveraineté alimentaire et la sécurité alimentaire et la nutrition ; la réforme de sa Constitution visant à y inscrire le droit à l'alimentation ; l'établissement d'un système de protection sociale universel. Il a souligné « l'importance de la volonté politique » et

9. Manuel Eggen, « Loi sur le droit à l'alimentation en Belgique : un pas nécessaire à franchir ! », in Alejandra Morena (coord.), Retour sur les succès, les préoccupations et les luttes à l'occasion des dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2014, p.87

10. Lynsey Bews, « Scotland considers legally enshrining the "right to food" », Independent.co.uk, 17 novembre 2016 : <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-is-considering-enshrining-the-right-to-food-in-its-own-laws-a7422631.html>

11. Marine Raffray, Inter-réseaux, « La stratégie « FAIM ZERO » au Brésil », Note de synthèse, septembre 2012

12. Depuis 2011, le Brésil accueille le Centre d'excellence contre la faim, une initiative conjointe entre le Programme alimentaire mondial (PAM) et le gouvernement brésilien.

précisé que « la consolidation des résultats obtenus passait par le respect du principe de dignité de la personne ». En 2015, plus de 30 millions de dollars ont été investis dans un Programme de santé et d'alimentation scolaires, bénéficiant à quelque 5300 établissements¹³. C'est également la priorité d' « assurer la dignité de l'existence des populations » qui est avancée par l'Inde dans son approche des problèmes d'insécurité alimentaire par le droit à l'alimentation. Elle a affirmé que « la loi indienne sur la sécurité alimentaire (NFSA) promulguée en 2013 répondait à ces priorités par un changement de paradigme (...) consistant à aborder la faim sous l'angle de la protection sociale et en suivant une approche globale fondée sur les droits de l'Homme ». Si l'on ne peut pas vraiment parler de « changement de paradigme » – notamment parce que la redevabilité et la transparence ont été réduites au minimum dans cette loi – plus de 800 millions d'indien-ne-s pauvres (dont 75 % de la population rurale) bénéficient de prix fortement subventionnés pour les céréales. De plus, des repas gratuits sont proposés aux enfants scolarisé-e-s dans des écoles publiques ou subventionnées par l'État, aux enfants de moins de six ans, aux femmes enceintes et à toutes les mères allaitantes ; une allocation de maternité est également prévue¹⁴. Le Salvador et l'Inde insistent sur la dignité humaine, qui est au cœur de la définition du droit à l'alimentation, comme le rappelle la première des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

La France a ratifié le Protocole facultatif au Pidesc en 2014¹⁵...

Le 26 juin 2014 l'Assemblée nationale a voté oui à la ratification par la France du Protocole facultatif au Pidesc (Pacte ci-après). Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 2008, ce Protocole vise à renforcer le Pacte. En cela, il ne crée pas de nouveaux droits, mais fournit un moyen de faire appliquer ceux déjà reconnus. Entré en vigueur le 5 mai 2013, le Protocole constitue une avancée : il permet notamment aux victimes de violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels – au même titre que les droits civils et politiques – d'avoir accès à un recours au niveau international, lorsqu'elles n'ont pas pu obtenir justice au niveau national.

La justiciabilité : enjeu majeur du droit à l'alimentation

En 2014, à l'occasion des dix ans des Directives volontaires, la société civile active au sein du CSA a recensé les défis majeurs à la réalisation du droit à l'alimentation¹⁶. Elle recensait, entre autres : le manque de reconnaissance politique et de mise en œuvre ; l'absence de cohérence politique ; l'absence de suivi (*monitoring*), de redevabilité (*accountability*)¹⁷ et d'accès à la justice ; la mauvaise gouvernance des systèmes alimentaires ; les dégradations environnementales. Nous insisterons ici sur l'importance de l'accès à la justice.

1. Un droit justiciable, sous certaines conditions

Michael Roberts, directeur du Resnick Program for Food Law and Policy de l'Université californienne UCLA, expliquait récemment que les facultés de droit pouvaient réellement contribuer à mieux lier alimentation et droits humains¹⁸. Juristes et magistrat-e-s ont déjà démontré que le droit à l'alimentation est justiciable, « c'est-à-dire qu'un organe judiciaire ou quasi-judiciaire peut identifier les violations du droit à l'alimentation et décider des mesures à prendre pour y remédier, sans pour autant violer la sphère de compétence des pouvoirs politiques nationaux »¹⁹. De fait, suite au renforcement des cadres législatifs nationaux et d'une mobilisation de la société civile, la justiciabilité du droit à l'alimentation a, timidement, progressé ces quinze dernières années. Le juriste Christophe Golay – suite à une étude comparée entre l'Inde, l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Colombie et la Suisse – a montré qu'a minima quatre conditions étaient nécessaires pour un accès à la justice quant au droit à l'alimentation²⁰. Premièrement, il faut qu'il y ait une base légale. Deuxièmement, un recours possible devant la justice. Troisièmement, une reconnaissance de la justiciabilité de ce droit par les juges et les avocat-e-s, ce qui implique souvent une formation complémentaire. Quatrièmement, une mobilisation sociale suffisamment forte pour que ce droit ne reste pas lettre morte.

2. Quelques cas d'accès à la justice au niveau national

En 2001, la Cour suprême de l'Inde est saisie d'une action d'intérêt public qui porte sur le droit à l'alimentation ; elle émet une série d'ordonnances instaurant un droit légal à l'alimentation et au travail dans le cadre de différents programmes gouvernementaux. L'alliance de mobilisation de la société civile et d'ordonnances explicites émanant de la Cour suprême a permis d'améliorer l'application des programmes d'assistance publique au niveau national, tout en renforçant

13. Plataforma de seguridad alimentaria y nutricional : <http://plataformacelac.org/programa/132>

14. Biraj Patnaik, « Projet de loi nationale sur la sécurité alimentaire en Inde : véritable espoir ou simple poudre aux yeux ? », in Alternatives et résistance aux politiques générant la faim, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2013, pp. 79-82

15. Cet encadré reprend des éléments du communiqué de presse de la Plateforme DESC du 19 juin 2014 : « Ratification par la France du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels »

16. Nadia Lambek (coord.), *10 Years of the Right to Adequate Food Guidelines. Progress, Obstacles and the Way Ahead. Civil Society Synthesis Paper for the 41st Session of the UN Committee on World Food Security*, FIAN International as the secretariat of the Global Network for the Right to Food and Nutrition, 2014, pp. 31-39

17. Un événement a spécialement été consacré à cet aspect au siège de la FAO le 24 janvier 2017, intitulé Right to food and accountability to affected populations : <http://www.fao.org/webcast/home/en/item/4291/icode/>

18. Ucfoodobserver.com, Entretien avec Rose Hayden-Smith, 10 mars 2016. :

<http://ucfoodobserver.com/2016/03/10/qa-michael-roberts-uclas-resnick-program-for-food-law-and-policy/>

19. Christophe Golay, *Droit à l'Alimentation et Accès à la Justice. Exemples au niveau national, regional et international*, FAO, 2009, p. 19

20. Christophe Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, 2011



© Sébastien Le Clezio - SCCF

de façon considérable la redevabilité des agent-e-s de l'État indien²¹. En Ouganda, en mars 2013, le tribunal de grande instance de Kampala a jugé que l'État a failli à protéger et respecter²² le droit à l'alimentation de plus de 2000 paysan-ne-s, expulsé-e-s de leurs terres au profit d'une entreprise étrangère. « *La Cour a non seulement tenu pour responsable les agents de l'État mais a aussi déclaré que les investisseurs devaient s'assurer que la population autochtone n'était pas exploitée. (...) Ils n'auraient pas dû prendre possession des terres tant qu'ils ne s'étaient pas assurés que ceux qui y habitaient recevaient une indemnisation appropriée, étaient relogés et étaient adéquatement informés* »²³. En Europe aussi, malgré une grande réticence à reconnaître la justiciabilité des DESC, les lignes commencent à bouger. En 2010, la Cour constitutionnelle allemande a par exemple établi un droit fondamental à une existence digne, incluant le droit à l'alimentation, qui doit être garanti par l'État. À ce titre, elle a déclaré inconstitutionnelles les règles de calcul des indemnités de chômage versées depuis aux chômeurs-ses de longue durée comme aux personnes sans ressources²⁴. Plus récemment, en France, le passage en première lecture à l'Assemblée nationale de la proposition de loi n°2715 sur la mise en œuvre effective du droit à l'eau (juin 2016), semble aller dans cette direction, même si le Sénat a bloqué le texte en février 2017²⁵.



© Elodie Perriot - SCCF

21. Cf. « L'Inde. Les campagnes juridiques en faveur du droit à l'alimentation », dans FAO, *Le droit à l'alimentation. Le temps d'agir. Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application*, 2012, pp. 97-126

22. Les droits humains impliquent à la fois des droits et des obligations. Le droit international impose aux États l'obligation et le devoir de respecter, protéger et réaliser (ou « instaurer ») les droits humains. « Respecter » signifie que les États évitent d'entraver l'exercice de ces droits ; « protéger », que les États doivent protéger les individus et les groupes contre leurs violations ; « réaliser », que les États doivent prendre des mesures positives pour faciliter leur exercice : <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

23. Olivier De Schutter, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, A/68/288, 2013, p. 8

24. Michel Verrier, « La Cour constitutionnelle allemande condamne l'insuffisance des indemnités de chômage », *La-croix.com*, 10 février 2010.

25. Cf. le communiqué de presse de la Coalition Eau, de la Coordination Eau Île-de-France et de la Fondation France Libertés - Danielle Mitterrand, « Le Droit à l'eau potable et à l'assainissement : le droite sénatoriale enterre la proposition de loi », 24 février 2017



© ActionAid

... MAIS AUCUNE RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ALIMENTATION EN FRANCE²⁶

La loi d'octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt énonce les nouvelles finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation en France. Sont notamment mises en avant l'agriculture familiale, l'agroécologie et la qualité de l'alimentation. Cependant, cette loi ne crée ni ne prévoit aucun mécanisme de suivi des actions préconisées par les autorités chargées de leur mise en œuvre. Un tel suivi est pourtant indispensable à l'identification des faiblesses et problèmes entravant la concrétisation du droit à l'alimentation. En fait, aucune loi ne consacre aujourd'hui le droit à l'alimentation en France. L'incorporation du Pidesc dans le droit français n'a pas été accompagnée de l'adoption de mesures visant à sa réalisation. Des programmes nationaux concernant l'alimentation existent. Ils pourraient concourir à la concrétisation de ce droit, mais, dépourvus de toute force juridique, ils n'ont aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics.

Malgré les avancées encourageantes signalées ici, la justiciabilité du droit à l'alimentation reste l'exception et non la règle. Au-delà, comme tout droit, le droit à l'alimentation n'est jamais acquis... et les défenseurs-ses des droits toujours menacé-e-s. Enfin, au niveau international comme au niveau national, « *il existe un risque permanent [qu'il] soit réduit au droit d'être à l'abri de la faim* »²⁷. Son absence des objectifs de développement durable, qui mentionnent pourtant le Pidesc

et le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement, en atteste²⁸. Il est donc d'autant plus important que la future stratégie française de sécurité alimentaire, dont la dernière version a été élaborée par le Comité interministériel sur la coopération internationale et le développement (Cicid) en 2005, reconnaisse explicitement le droit à l'alimentation, prenant en compte les évolutions de ce dernier, et appuie sa mise en œuvre partout dans le monde.

26. Pour une analyse plus large et plus détaillée cf. Plateforme française pour les droits économiques, sociaux et culturels (coord. Anaïs Saint-Gall), *Rapport contradictoire de la société civile française sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels en France*, janvier 2015, pp. 22-27 : « Droit à l'alimentation (Article 11). Un droit ignoré »

27. Flavio Valente (FIAN International) cité dans Alejandra Morena (coord.), *Retour sur les succès, les préoccupations et les luttes à l'occasion des dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation*, L'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, 2014, p. 19

28. Absence qui s'explique notamment par l'opposition ouverte des États-Unis et les attermolements de l'Union européenne sur ce point, ainsi que l'impératif d'arriver à un consensus. Cf. Jose Luis Vivero Pol et Claudio Schuftan, « No right to food and nutrition in the SDGs: mistake or success? », *BMJ Glob Health*, 2016.

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Cette publication est réalisée par la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD

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 des 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 : ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CRID, Gret, IECD, Inter Aide, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Plate-Forme pour le Commerce Équitable, Secours Catholique-Caritas France, SOL et UNMFREO et une organisation invitée, Inter-réseaux.

La C2A assure la représentation de Coordination SUD auprès des institutions traitant de l'agriculture et de l'alimentation tels que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Contact de la commission Agriculture et alimentation :

Sébastien Chailleux, ActionAid France
Email : s.chailleux@peuples-solidaires.org
Site web : www.coordinationsud.org

**Cette note a été rédigée par
Jean Vettrano (Secours Catholique-Caritas France)**



Cette note est réalisée avec le soutien de l'AFD. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.

