

Le droit à l'alimentation

# Adoption d'un nouvel instrument juridique

*En novembre 2004, au bout de deux années de mise au point, le Conseil de la FAO a adopté les Directives volontaires relatives au droit à l'alimentation qui sont, dans les faits, un instrument juridique nouveau pour défendre et faire appliquer le droit à l'alimentation. Le présent article tente de répondre aux questions suivantes: quelles réalisations cet instrument pourra-t-il créer? L'effort pour la mise au point de ces Directives valait-il la peine d'être consenti? Et, pour terminer, la mise en œuvre de la nouvelle approche aux droits de l'homme pourra-t-elle contribuer à la réduction du nombre de ceux qui ont faim ?*

Michael Windfuhr  
FIAN International  
Heidelberg, Allemagne  
Windfuhr@fian.org



Photo: FIAN

L'idée de mettre au point un instrument juridique additionnel relatif au droit à l'alimentation a été mentionnée pour la première fois dans le plan d'action convenu à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en 1996. Les premiers paragraphes de la déclaration finale de ce sommet réaffirment le droit de chaque personne à une alimentation adéquate et à une vie sans faim. Le plan d'action de Rome appelle l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que le Haut commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme (HCDH) à définir clairement le sens du droit à l'alimentation et les responsabilités des États dans ce domaine. Il évoque aussi la possibilité de mettre au point un ensemble de Directives volontaires qui portaient encore, il est vrai, sur le thème de la sécurité alimentaire.

Ce n'est qu'en 2002, à l'occasion du « Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans plus tard », que cette appellation a été reformulée, préparant ainsi le terrain à la mise au point d'un ensemble de Directives sur le droit à l'alimentation auxquelles un certain nombre de gouvernements et de représentants de la société civile avaient appelé dès 1996. Cette mise au point a nécessité des négociations minutieuses

À l'heure actuelle, 852 millions de personnes souffrent de la faim. Près de 80 pour cent d'entre elles vivent dans les zones rurales.

qui se sont étalées sur de nombreuses années et ont fait intervenir plusieurs pays et divers représentants de la société civile. En 1996, certains pays avaient opposé une très forte résistance à cette initiative, craignant que le renforcement du droit des peuples à l'alimentation conforterait considérablement la situation juridique des personnes en situation de sous-alimentation, facilitant ainsi les actions de justice contre les gouvernements pour violation des droits de l'homme ou inaction.

Le HCDH a alors entamé la mise en œuvre du plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation par la réalisation de trois consultations d'experts entre 1998 et 2001, dans l'objectif de clarifier avec exactitude ce qu'implique le droit à l'alimentation et les obligations des gouvernements dans ce domaine. Les résultats de ce processus sont entrés dans la formulation d'un commentaire général sur les aspects juridiques du droit à l'alimentation, adopté en 1999 par le comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et cul-

turels, le CDESC (Commentaire général 12/CG 12). Le contenu de ce commentaire a également été influencé par un texte sur lequel avaient travaillé des représentants de la société civile, en collaboration avec des experts juridiques de renommée internationale, et ce depuis 1997, après le Sommet mondial de l'alimentation, à savoir le Code de conduite sur le droit à une alimentation adéquate. Ce Code devait par la suite bénéficier du soutien de plus de 1 000 groupes appartenant à la société civile de par le monde.

Vu le rythme auquel les résultats du Sommet mondial de l'alimentation sont mis en œuvre, il est étonnant que le groupe de travail intergouvernemental ait pu achever ses travaux sur les Directives volontaires dans les deux années imparties. Les pourparlers avaient été particulièrement difficiles au début, dans la mesure où les négociateurs de Rome avaient à faire à des concepts inédits. Vu l'attitude de franc rejet adoptée par certains gouvernements, on ne pouvait guère s'attendre à des progrès aussi rapides.

Ce sont probablement les rapports affligeants sur la réduction de la faim, publiés annuellement par la FAO, qui ont incité les participants à redoubler d'efforts afin d'obtenir plus rapidement des résultats tangibles au moins dans ce domaine. Le chiffre officiel actuel de 852 millions de personnes souffrant de la faim est en augmentation par rapport à celui de 1996. Par ailleurs, il est clair que le manque de volonté politique de la part des gouvernements constitue un obstacle au changement politique nécessaire et empêche les progrès en matière de réduction de la faim. Le directeur général de la FAO, Jacques Diouf, a attiré l'attention sur ce facteur crucial dans plusieurs des discours qu'il a faits au cours des quelques dernières années.

C'est précisément ce problème qui est le point de départ des Directives volontaires. L'idée qui sous-tend l'approche de la réduction de la faim axée sur les droits consiste à renforcer les moyens d'action des personnes qui souffrent de la faim afin qu'elles puissent, elles-mêmes, demander des comptes à leurs gouvernements et à focaliser l'attention sur la nécessité d'avoir des procédures pour réviser et suivre les politiques de l'État. Le fait que certains États aient insisté pour que le processus soit couronné de succès et qu'ils se soient, par conséquent, investis dans un dialogue constructif, a eu un effet positif supplémentaire sur le processus de négociation. Pour leur part, les organisations de la société civile s'étaient bien concertées et ont donc pu participer dans le cadre d'un front uni qui a milité en faveur de la production d'un document final robuste.

## Pourquoi est-il important que les droits aient une force juridique exécutoire?

Une façon judicieuse d'évaluer une approche fondée sur les droits de l'homme consiste à s'intéresser d'abord aux groupes particulièrement vulnérables à la faim et à la malnutrition. Ce résultat peut être atteint en ayant recours à la typologie de la faim mise au point par la task force spéciale des Nations unies sur la faim. Cette task force est constituée d'un groupe d'experts qui a été mis en place sous l'égide du Programme des Nations unies pour le développement afin de conseiller les Nations unies dans la formulation de l'Objectif du Millénaire pour le développement relatif à la réduction de la faim. Depuis 2003, la task force spéciale sur la faim a publié un certain nombre de documents contextuels dont la typologie de la faim (PNUD 2003). Sur les 852 millions de personnes qui souffrent de la faim dans le monde, près de 800 millions vivent dans les pays en développement. La faim continue d'être un phénomène essentiellement rural. Près de 80 pour cent de toutes les personnes qui souffrent actuellement de la faim se trouvent dans les régions rurales.

La moitié de ceux qui souffrent de faim ou de malnutrition font partie de familles vivant dans de petites exploitations agricoles. Malgré leur activité agricole, ils sont incapables de se nourrir convenablement des ressources à leur disposition. Pour expliquer ce phénomène, le rapport de la task force introduit le concept de marginalisation. Deux tiers au moins de ces familles peuvent être décrites comme étant particulièrement marginalisées. La marginalisation peut mettre en jeu un certain nombre d'éléments différents: exiguïté des terres agricoles disponibles, le fait que de nombreuses exploitations se trouvent dans des zones non appropriées du point de vue écologique, étant fortement pentues ou situées dans des régions qui peuvent facilement devenir arides ou inondées. La marginalisation peut vouloir dire aussi que les familles d'agriculteurs n'ont aucune sécurité en matière d'occupation du sol ou, notamment si à leur tête se trouvent des femmes, elles ne peuvent accéder au crédit, et donc aussi aux semences. L'absence de moyens de transport et le mauvais état de l'infrastructure font que les familles sont souvent dépendantes d'un petit nombre d'intermédiaires. En règle générale, les services de vulgarisation agricole font aussi défaut. Dans de nombreux cas, la conjonction de facteurs de ce type permet d'expliquer

## À quoi peuvent servir les Directives volontaires?

Le fait que les Directives soient volontaires ne diminue en rien la force juridique du droit à l'alimentation. Le droit à une alimentation adéquate est prévu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels signé jusqu'ici par 151 pays. Outre ce pacte, le droit à l'alimentation fait également partie de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les signataires du Pacte sont tenus de transposer les droits prévus par ce dernier dans leur législation nationale et de faire ainsi en sorte qu'ils puissent être exigés par voie de justice.

Les Directives décrivent les mesures politiques par lesquelles les gouvernements peuvent mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Ils ne prescrivent aucune mesure de politique qui soit juridiquement contraignante en tant que telle; au lieu de cela, elles décrivent les actions que le gouvernement a intérêt à prendre s'il souhaite mettre en pratique le droit à l'alimentation. Elles s'adressent aussi aux pays membres de la FAO qui n'ont pas signé le Pacte relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Les groupes de la société civile avaient appelé à la mise au point d'un code de conduite relatif au droit à l'alimentation depuis 1995. Ce code aurait permis de mettre au point des directives relatives non seulement à la conduite des États, mais aussi celle des acteurs privés comme les entreprises transnationales. Cette proposition n'a pas abouti en 2002. Ce qui a été convenu, par contre, c'est la mise au point d'un ensemble de directives pour la réalisation progressive du droit à l'alimentation. S'agissant de leur statut juridique, cependant, les deux instruments ne seraient pas différents, dans la mesure où un code de conduite est lui aussi un instrument non contraignant de « législation douce ».

Même si elles sont volontaires, les Directives peuvent être mises à contribution au cours des quelques prochaines années. D'une part, tous les gouvernements déclarent les soutenir. Les organismes gouvernementaux qui souhaitent mettre en pratique le droit à l'alimentation disposent maintenant d'un ensemble de principes significatifs sur la base desquels ils peuvent travailler. Les organisations nationales des droits de l'homme peuvent utiliser les Directives pour surveiller efficacement leurs gouvernements respectifs. En particulier, les groupes de la société civile qui œuvrent à la concrétisation du droit à l'alimentation y gagnent aussi, dès lors qu'ils peuvent faire référence aux Directives dans leurs travaux à venir, étant donné que leurs gouvernements eux-mêmes les ont reconnues. Le titre officiel des Directives est plutôt long: « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ».

Photo: FIAN



Le droit à l'alimentation doit être ancré non seulement dans la politique agricole nationale, mais aussi dans les politiques sociale, juridique et économique.

pourquoi ces familles sont dans l'incapacité de se nourrir de leur terre. Elles sont également très vulnérables aux influences extérieures telles que les fluctuations climatiques et la pression croissante des importations, par exemple sous forme d'excédents subventionnés par les pays de l'UE. Vingt-deux pour cent des personnes souffrant de faim ou de malnutrition appartiennent à des familles qui n'ont pas accès à la terre et qui survivent généralement en tant qu'ouvriers agricoles. Huit pour cent sont des personnes qui vivent du nomadisme, de la pêche ou de l'exploitation des ressources forestières.

Pour qu'elles aient une certaine efficacité, les stratégies visant à réduire le nombre de personnes qui souffrent de faim ou de malnutrition doivent commencer par des mesures visant à améliorer les problèmes spécifiques auxquels ces groupes sont confrontés en matière d'accès. Quelles que soient les mesures mises au point, la première question doit toujours porter sur l'effet de ces mesures sur les groupes cibles. Ce n'est nullement fortuit si ces groupes ont été jusqu'ici oubliés par la politique agricole. C'est cet ensemble de problèmes que désigne spécifiquement le rapport contextuel élaboré par la task force spécialisée sur la faim. Cela fait trop longtemps que la recherche agronomique internationale et nationale ne s'intéresse qu'aux régions qui bénéficient de conditions agricoles favorables, c'est-à-dire des régions où il est possible d'irriguer des sols de bonne qualité. De même, les programmes de promotion de l'agriculture et les services de vulgarisation agricole ont été plus axés sur les régions jouissant de conditions favorables ou, alors, sur un petit nombre de produits destinés à l'exportation comme la banane, le café ou le cacao. Le montant total des ressources allouées au développement agricole ayant été réduit de moitié au moins au cours des dix dernières années, il est clair que les fonds de soutien destinés aux régions marginalisées ne suffisent plus guère à présent. Dans la plupart des pays en déve-

loppement, le budget de l'agriculture suit une courbe décroissante depuis des années. Qui plus est, la coopération internationale au développement réduit depuis un certain temps déjà les fonds alloués à l'agriculture et au développement rural, alors que l'aide publique au développement destinée à l'agriculture, fournie par tous les donateurs bilatéraux et multilatéraux a chuté de 25 milliards USD en 1986 à près de 12 milliards USD en 2000.

### Directives volontaires: qu'elle est leur puissance?

Comment peut-on évaluer ce nouvel instrument que sont les Directives volontaires? Le texte fait une trentaine de pages et comprend une section introductive, suivie d'une section comportant 19 directives ainsi que d'une section décrivant les conditions cadres internationales (mesures, actions et engagements) pertinentes pour les Directives. L'un des points particulièrement positifs concernant le processus d'élaboration de ces Directives, c'est que toutes les normes importantes d'interprétation du droit à l'alimentation qui avaient été mises au point au cours des dernières années par des experts en droit international et par des groupes de la société civile (par exemple, sous forme du commentaire général N°12) ont été prises en compte et confirmées. C'est ainsi que nous disposons, pour la première fois, d'un texte sur l'un des droits ESC (économiques, sociaux et culturels) convenu au niveau intergouvernemental et fixant des normes étendues pour l'interprétation de ces droits.

Les Directives ont été adoptées à l'unanimité par tous les membres de la FAO (190 États) et ont donc un poids considérable pour ce qui est des interprétations futures du droit à l'alimentation. Elles peuvent servir de fondement et de point d'orientation pour les commissions nationales des droits de l'homme dans leur travail de suivi des mesures politiques de l'État en

matière de droit à l'alimentation. Elles pourront servir de point d'orientation dans les actions en justice pertinentes et constituer un outil utile pour les groupes de la société civile qui vérifient si les gouvernements s'acquittent avec sérieux de leurs responsabilités en matière de droit à l'alimentation. Cependant, le texte comporte deux grandes faiblesses. La première concerne l'« engagement » politique des États à mettre en œuvre les Directives. Bien que la formulation du texte ait été considérablement renforcée au cours des derniers mois de négociation, quelques formulations faibles subsistent, telles « les États pourront souhaiter ... ». C'est pour cette raison que dans leur réponse conjointe au texte à Rome, les organisations de la société civile ont dit des Directives qu'elles « n'étaient pas un chef-d'œuvre de volonté politique ». Deuxièmement, la formulation de la troisième section – le chapitre international – est en grande partie faible. Ici, les signataires ont à peine réussi à aller au-delà des formulations qui existaient déjà dans d'autres contextes de négociation internationale, car les pays participants ne souhaitaient pas débattre des questions de commerce ou de dette à Rome.

Ce qui est positif, cependant, c'est qu'il existe bel et bien une section internationale car cela équivaut à la reconnaissance par les États du fait qu'ils ont des obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme. Il n'est donc pas surprenant que certains aient opposé une résistance considérable à l'inclusion de cette section.

Ce texte revêtira une grande importance pour l'interprétation des droits ESC d'une manière générale. Les premières réactions du système des Nations unies et des gouvernements lors de la session de la Commission des droits de l'homme en mars/avril 2005 à Genève et lors de la réunion du Comité permanent des Nations unies sur la nutrition qui s'est tenue en mars 2005 à Brasilia montrent que le texte est accueilli très positivement et qu'une signification politique considérable lui est accordée, précisément par les gouvernements. Des considérations sont actuellement en cours dans d'autres forums des Nations unies pour déterminer si un instrument comparable doit être mis au point, relatif par exemple au droit à la santé.

Au début, ce processus a été accueilli avec beaucoup de scepticisme par de nombreux observateurs dans le domaine du droit international et par plusieurs groupes de la société civile. Ils craignaient que le processus de mise au point des Directives volontaires ne finisse par constituer un risque politique trop grand : on serait amené à discuter de nouveau, et

à partir de zéro, de la signification du droit à l'alimentation (une idée déjà exprimée dans le commentaire général N°12), avec le danger de voir se diluer les normes d'interprétation déjà convenues.

Les défenseurs du processus, quant à eux, continuaient d'insister qu'il s'agissait là d'un risque nécessaire à prendre, dans la mesure où un commentaire juridique général bien formulé, mais non adopté ou mis en œuvre par les gouvernements ne suffisait pas à lui seul à garantir que des progrès puissent être accomplis dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Un texte ayant fait l'objet d'un accord politique et ayant été adopté par les gouvernements aurait un poids politique beaucoup plus grand. Au cours des deux années de négociation, il a souvent semblé que les sceptiques auraient raison.

### Avantages particuliers d'une approche à « valeur ajoutée » axée sur les droits

Les Directives volontaires décrivent avec précision le contexte général et les types de mesures requises dans les différents domaines de la politique de l'État. Cela équivaut à une définition de ce qui est attendu des gouvernements d'États prônant la prééminence du droit en termes de « bonne gouvernance » relative au droit à l'alimentation.

L'un des points forts du texte réside dans le fait qu'il délimite de manière relativement détaillée les éléments d'une stratégie nationale de mise en œuvre. Les gouvernements sont appelés, dans un premier temps, à identifier les groupes particulièrement vulnérables. Deuxièmement, ils sont tenus de garantir que les mesures juridiques pertinentes visant à protéger et à promouvoir ces groupes sont revues et, le cas échéant, amendées afin que les personnes concernées bénéficient d'une protection adéquate en matière de droits humains. Troisièmement, les gouvernements doivent adopter des mesures politiques et de soutien spécifiques pour chacun de ces groupes. Quatrièmement, les gouvernements sont appelés à mettre en place des systèmes de suivi pour évaluer les résultats de leurs mesures politiques.

Pour terminer, les Directives comportent une discussion détaillée de la façon de créer ou d'améliorer les moyens par lesquels ces groupes peuvent surveiller les progrès accomplis par le gouvernement et, le cas échéant, demander réparation. L'objectif de ce type de stratégie de mise en œuvre à phases multiples est de permettre d'exiger des gouvernements de rendre compte de leurs actions.

Les Directives établissent un lien avec les principes fondamentaux des droits de l'homme qui doivent être respectés lors de la mise en œuvre de toute mesure par l'État, des principes qui ne sont pas spécifiques au droit à l'alimentation. Parmi ces principes, figurent la transparence et la participation aux processus de dissémination de l'information, de prise de décision et de surveillance, ainsi que le principe de non-discrimination.

L'approche axée sur les droits de l'homme se base sur les droits individuels. Et ce sont ces droits qui déterminent les limites de la politique de l'État. Les droits de l'homme ne peuvent en aucun cas être violés pour permettre la réalisation d'un autre objectif. Un projet de barrage peut revêtir une importance exceptionnelle pour un pays donné, en termes de politique énergétique, mais cette importance ne donne pas carte blanche pour un relogement forcé, sans compensation adéquate. Ainsi, une approche axée sur les droits de l'homme renforce la situation juridique notamment des groupes marginalisés.

De nombreux domaines de politique sont traités dans les Directives. Cette diversité s'explique par le fait que la mise en œuvre du droit à l'alimentation nécessite plus qu'un simple train de mesures de politique agricole. Le ministère de la Justice, par exemple, a pour mission de mettre en place des mécanismes juridiques liés au droit de recours et des garde-fous juridiques afin de garantir le droit de propriété et de bail. Les questions liées à la sécurité alimentaire mettent en jeu des préoccupations concernant la protection du consommateur. Des questions d'ordre économique sont abordées comme sont mis au point des mécanismes de prise en charge sous forme de prestations de transfert et des réseaux de sécurité sociale. L'un des points forts des Directives volontaires réside dans

le fait que les mesures de mise en œuvre les plus importantes sont décrites par rapport aux différents domaines de politique et que les recommandations qui sont faites ne sont pas fondées sur des réactions monocausales. Cela signifie que les Directives sont importantes pour divers départements ministériels. Les gouvernements doivent, cependant, veiller à désigner une institution publique chargée de mener la mise en œuvre.

### Qu'est-ce qui doit, peut, être fait maintenant ?

Afin que ces Directives volontaires soient pleinement utilisées, notamment si elles doivent interagir avec d'autres stratégies de coopération au développement dans les zones rurales, il est crucial qu'elles soient appliquées par les décideurs, mais aussi par les praticiens de la politique du développement. La conférence sur « les politiques de lutte contre la faim IV », organisée au cours de l'été 2005 à Berlin par le gouvernement allemand, a rassemblé des militants des droits de l'homme et des praticiens du développement et a permis d'obtenir quelques résultats préliminaires. Au cours de cette conférence, les Directives ont été discutées une à une afin de déterminer de quelle manière les dispositions juridiques qu'elles contiennent pourraient être injectées dans le processus de prise de décisions politiques au quotidien.

Ce qu'il importe de faire maintenant, c'est de veiller à ce que les Directives soient utilisées dans les différents pays de manière à traduire le droit à l'alimentation dans les faits et de manière pratique. Les expériences initiales relatives à la mise en œuvre des Directives doivent, prioritairement, être documentées et mises à la disposition des autres acteurs. Il importe que certains pays commencent à appliquer les Directives volontaires ou, du moins, certaines d'entre elles, dans le contexte national. La tâche de la FAO consistera à mettre en place son propre groupe de travail sur le droit à l'alimentation, susceptible de conseiller les gouvernements pour ce qui est de l'utilisation des Directives volontaires, comme point d'orientation dans leurs processus nationaux de prise de décisions.

Les groupes de la société civile peuvent utiliser les Directives volontaires de deux manières différentes : d'une part, ils peuvent appeler leurs gouvernements à les appliquer, et donc à appliquer le droit à l'alimentation, de manière efficace au plan national ; d'autre part, ils peuvent utiliser les Directives pour surveiller la politique menée par le gouvernement et, le cas échéant, pour porter à la connaissance du public les cas de dérapage ou d'inaction de ce dernier.

### La concrétisation du droit à l'alimentation coûtera-t-elle trop cher ?

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, même s'il exige des États qu'ils prennent des mesures courageuses et décisives visant la concrétisation progressive des droits prévus par le pacte, ne demande pas l'impossible. L'État est appelé à déployer « le maximum de ses ressources disponibles ». Toutefois, et comme le disent clairement les Directives volontaires, ces ressources doivent être utilisées pour la réalisation d'objectifs très spécifiques et ciblés. Les groupes particulièrement vulnérables doivent être identifiés dans le cadre d'une stratégie nationale de mise en œuvre et doivent être placés au centre de la mise en œuvre. De même, les directives montrent clairement qu'il existe de nombreuses étapes importantes dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation qui ne nécessitent pas d'utilisation spéciale des ressources, mais font référence à des activités peu coûteuses, telles l'amélioration de la législation ou l'abandon de mesures qui ont pour effet la violation des droits humains.