

L'union fait-elle la force ?

# Le droit à l'alimentation et les stratégies de lutte contre la pauvreté

*Les stratégies de lutte contre la pauvreté génèrent des attentes aussi grandes que les espoirs suscités par les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation ». La question est souvent posée de savoir s'il est possible d'intégrer le droit à l'alimentation dans l'instrument désormais établi que constituent les stratégies de lutte contre la pauvreté. Le présent article analyse dans quelle mesure il est possible de concilier les deux approches afin de contribuer de manière significative à la réduction de la faim.*

Dr. Hans-Joachim Preuss  
Secrétaire Général  
Deutsche Welthungerhilfe  
(Agro Action Allemande)  
Bonn, Allemagne  
HansJoachim.Preuss@dwhh.de

**A**u cours des trois dernières décennies, des progrès remarquables ont été accomplis dans la lutte contre la faim : alors qu'en 1970, un tiers de la population mondiale était encore considérée comme sous-alimentée, cette part est revenue à environ 20 pour cent au cours des deux décennies qui ont suivi. Pendant les années quatre-vingt-dix, on a enregistré un nouveau recul, ce taux s'établissant alors à 17 pour cent. Ainsi, malgré le très faible ralentissement de la croissance démographique, le nombre d'êtres humains sous-alimentés dans les pays en développement est passé de près d'un milliard à un peu de plus de 800 millions à l'heure actuelle. Toutefois, ce recul s'est fortement tassé durant les dix dernières années, ce qui constitue une nouvelle source de préoccupations : en effet, si on sort la Chine des statistiques, le nombre de personnes sous-alimentées s'est même accru de 40 millions au cours des dix dernières années.

## Faim et pauvreté

La pauvreté est la cause principale de la faim. En effet, la seule disponibilité de nourriture ne garantit pas que les populations aient suffisamment à manger, il faut aussi qu'elles aient accès aux produits alimentaires, par quelque moyen que ce soit : production propre, achats ou dons. Cela suppose qu'elles aient accès aux ressources productives, par exemple la terre ou un emploi pour disposer du pouvoir d'achat nécessaire, ou bien qu'il existe des transferts, grâce à des parents, au gouvernement ou des acteurs extérieurs. Troisième condition nécessaire : la nourriture disponible et accessible doit pouvoir être utilisée de manière à contribuer au développement des capacités physiques et mentales des personnes. Cette condition n'est pas donnée, par exemple lorsque les aliments ne sont pas adaptés en raison d'interdits culturels et religieux (comme dans le cas de la viande de bœuf et de porc pour les hindouistes et les musulmans), ou bien lorsqu'il n'est pas possible de garantir une répartition équitable entre les hommes, les femmes, les enfants et les personnes âgées.



Photo: DWHH

On observe par ailleurs fréquemment que les parents ne savent pas de quoi doit être composée la nourriture qu'ils donnent à leurs enfants pour permettre un meilleur développement physiologique. Accès aux ressources, pouvoir d'achat, niveau d'instruction et prévention sanitaire : ces indicateurs de pauvreté ont sur le plan alimentaire une grande importance, qui reste souvent sous-estimée jusqu'à aujourd'hui. Dans la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU, et dans les Objectifs du Millénaire pour le développement qui en ont été dérivés, la pauvreté et la faim sont donc traitées ensemble. La réduction de moitié de la proportion de la population qui souffre de la faim et qui vit dans la pauvreté y occupe la première place. Toutefois, il semble aujourd'hui que ces objectifs, pourtant bien plus modestes que des projets antérieurs, nettement plus ambitieux, des Nations-Unies, ne puissent pas être atteints dans le délai fixé, soit d'ici à 2015.

## Associer deux paradigmes

Selon les points de vue (voir également des autres articles) l'engagement volontaire des gouvernements nationaux du Nord et du Sud en faveur du droit à l'alimentation est interprété de manière très différente, en particulier lorsqu'il s'agit de valider et

Les Directives volontaires offrent une possibilité unique d'ancrer le droit humain à l'alimentation dans les systèmes juridiques nationaux.



de mettre en œuvre cet engagement, avec ses conséquences sur l'aménagement des politiques en matière de développement, d'affaires étrangères et d'économie. Dans le pire des cas, ce droit issu du catalogue des droits humains économiques, sociaux et culturels (droits ESC) constitue au moins un levier éthique et moral permettant aux non-gouvernants de mobiliser le soutien de l'opinion publique en faveur de leurs causes et d'étayer les revendications légitimes qu'ils posent à leurs gouvernements respectifs.

Les stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté lancés par la Banque mondiale offrent un angle d'approche intéressant à cet égard. Ils ont été élaborés dans de nombreux pays pour atteindre ce qu'on appelle le « point d'achèvement » (« completion point ») dans le cadre de l'initiative élargie d'allègement de la dette de ces pays, ce qui a débouché sur un important rééchelonnement de la dette pour les pays concernés. Pour en arriver là, il a toutefois fallu rédiger des documents complets de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), contenant une analyse de la situation de départ, mais décrivant aussi des mesures ayant pour objectif d'atténuer la pauvreté au niveau national avec la participation de la société civile.

Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté – qui répondent à une exigence

impérative de la Banque mondiale dans le cadre des négociations de rééchelonnement de la dette des pays en développement – ont été fortement influencées par les donateurs bilatéraux et multilatéraux, la conséquence en étant dans la plupart des cas que les gouvernements ont établi leurs rapports d'étape ou finals concernant les DSRP avec le conseil d'experts en développement d'organisations internationales et ont dû parfois s'engager à accepter des objectifs quantitatifs précis. On citera, à titre d'exemple, la définition de la part des dépenses publiques consacrée aux secteurs touchant à la pauvreté, comme la santé et la formation.

Bien qu'il soit largement connu aujourd'hui que 70 pour cent des pauvres et des personnes souffrant de la faim vivent dans les zones rurales des pays en développement, cet aspect central a été complètement négligé dans la formulation des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les gouvernements nationaux le passent volontiers sous silence, et les donateurs ne font pas suffisamment usage de leur influence pour que soit conféré un plus grand poids aux actions de promotion des paysannes et paysans, à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles locaux ou à la possibilité de création de revenus extra agricoles. Il ne faut d'ailleurs pas s'en étonner outre mesure car dans la coopération bilatérale et multilatérale au développement, la part des dépenses consacrée à la sécurité alimentaire, à l'agriculture et à l'espace rural n'a cessé de diminuer.

Élaborées par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le cadre du Sommet mondial sur l'alimentation (1996) et lors d'autres conférences, les « Directives volontaires sur le droit à l'alimentation » ont été adoptées en 2004 et ouvrent de nouvelles possibilités pour inverser cette évolution négative.

#### Exemple : atelier « Politiques against hunger »

En Allemagne, le thème de la pauvreté et la faim a été abordé régulièrement dans le cadre de la conférence internationale annuelle « Politiques against Hunger ». Les organisateurs, le ministère fédéral de l'Agriculture et de la Protection des Consommateurs et le ministère de la Coopération économique et du Développement, sont parvenus, en étroite coopération avec la FAO et des organismes du secteur privé, à organiser un échange technique entre les décideurs politiques et la société civile. Il est souhaitable que d'autres acteurs non gouvernementaux profitent de ce forum pour mobiliser un plus grand soutien de l'opinion publique afin que le droit à l'alimentation soit pris en compte dans la coopération au développement.

## Ancrage des Directives volontaires dans les DSRP

Les Directives volontaires pourraient permettre un transfert des priorités dans la formulation des stratégies de lutte contre la pauvreté (DSRP). Pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation, l'État a trois obligations principales : respecter le principe même de ce droit, le protéger et le garantir. En transposant ces trois obligations à la palette des actions découlant des stratégies de lutte contre la pauvreté, on peut les expliciter en détail de la manière suivante :

**Respect :** lorsque dans le cadre du développement économique, on prive des personnes de leurs bases d'existence ou si on les réduit, par exemple en construisant des barrages, des routes, etc., il faut assurer une compensation aux utilisateurs, y compris en atténuant les effets écologiques, grâce à des interventions de l'État.

**Protection :** l'État doit empêcher que des tiers violent le droit à la nourriture. Lorsque la coupe illégale de bois en Guinée accélère l'érosion du sol, lorsque l'extraction du pétrole au Nigeria pollue les surfaces cultivées des Ogoni ou que les mines d'or du Brésil dégradent les ressources écologiques des habitants de la forêt vierge, la protection de ce droit n'est pas suffisamment assurée.

**Garantie :** il faut garantir le droit à l'alimentation en particulier pour tous ceux pour qui il n'est pas encore devenu réalité. Dans une stratégie de lutte contre la pauvreté, il convient donc de dire dans quelle mesure des prestations d'assistance sociale sont prévues, par exemple par le biais de fournitures de produits alimentaires ou la distribution de bons d'achat, ou encore si des réformes agraires donneront aux personnes privées de terre la possibilité de produire des aliments pour leur propre consommation.

La définition de priorités dans la formulation des politiques de lutte contre la pauvreté ne doit pas être réservée aux gouvernements. Des procédures appropriées doivent assurer la participation des entreprises privées et celle de la société civile. À l'heure actuelle, les critères permettant de constater et d'évaluer une telle participation font cependant encore défaut.

Les enseignements que l'on peut tirer à ce jour de la rédaction des DSRP donnent une impression plutôt nuancée. La Bolivie par exemple, avec sa politique de « participation populaire », a sans nul doute trouvé une approche grâce à laquelle les organisations non gouvernementales ont été impliquées dans la formulation de straté-

gies de lutte contre la pauvreté. Toutefois, en raison de la situation politique confuse, les intérêts partisans des différents groupes, organisés parfois selon une structure régionale, parfois sur une base ethnique, ont supplanté une stratégie dirigée clairement sur la lutte contre la faim et la pauvreté, qui aurait engagé aussi les structures étatiques décentralisées. De plus, de nombreuses organisations indigènes locales n'étaient pas en mesure de s'imposer dans un processus de négociation politique.

Au Mozambique, au Mali et en Haïti au contraire, les pouvoirs publics responsables (et en partie la communauté des donateurs) n'ont pas su à quels interlocuteurs s'adresser pour impliquer la société civile : organisations non-gouvernementales, syndicats ou chefs d'entreprise. Presque aucun des experts étrangers n'avait de vue d'ensemble du paysage sociétal civil, ce qui a généré de grandes incertitudes lors des discussions et processus de négociation.

La formulation des stratégies de lutte contre la pauvreté s'est souvent transformée en course contre la montre, en raison du lien étroit qui avait été fait avec la pos-

sibilité de remise de la dette, ce qui a entravé la définition de priorités même au niveau de l'État. Les groupes de la société civile n'ont pas pu se constituer en réseau ni même se concerter. La plupart du temps, la consultation de représentants de la société civile a été organisée de manière arbitraire par le gouvernement.

L'organisation non gouvernementale Deutsche Welthungerhilfe (Agro Action Allemande), qui a joué un rôle déterminant dans l'élaboration des « Directives volontaires sur le droit à l'alimentation », a pu observer que ces dernières n'étaient pas encore connues des organisations indigènes locales des pays en développement, ni même de ses organisations partenaires. Un exemple encourageant est le partenaire de projet « Fundación TIERRA » en Bolivie. Cette organisation encourage une participation active de la société civile afin de promouvoir la mise en place d'un cadre législatif et son application dans le domaine du développement rural, par exemple pour ce qui concerne l'accès à la terre et la nécessité d'interventions autant au niveau des groupes-cibles que des décideurs locaux, nationaux et internationaux (voir encadré). La Fundación TIERRA a aussi par-

ticipé à l'élaboration des « Directives volontaires ».

Malgré quelques cas positifs exemplaires, il semble très invraisemblable dans la situation actuelle et dans un délai prévisible d'envisager des progrès dans la mise en place d'institutions au sein de la société civile et de permettre aux organisations privées des pays en développement de mieux connaître les contenus du droit à l'alimentation de façon à pouvoir ancrer ce dernier dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

### Conclusion provisoire

Le droit à l'alimentation est une nouvelle approche de la politique du développement. Les « Directives volontaires » adoptées par tous les gouvernements constituent une base éthico-morale permettant une action de lobbying politique au niveau national, européen et international. Elles constituent une base pour ancrer formellement et de manière plus marquée les droits que peuvent faire valoir les personnes sous-alimentées auprès de leurs gouvernements jusqu'au niveau du droit international. Toutefois, cela ne peut pas fonctionner sans mécanismes appropriés de sanction et d'exécution : c'est le défi auquel doit faire face non seulement la FAO mais aussi la communauté internationale.

Pour que l'intégration des Directives volontaires dans les stratégies actuellement pratiquées de lutte contre la pauvreté soit soutenue à la fois par le haut et par le bas, il se pourrait qu'il soit trop tard, mais il est important de soutenir les organisations non gouvernementales pour qu'elles représentent les intérêts de leur clientèle, qu'elles renforcent leur capacité à imposer politiquement leurs points de vue et qu'elles promeuvent également les groupements d'intérêts et les forums de concertation. Si les Directives volontaires acquièrent une plus grande force, cela n'ira pas sans une société civile forte et influente.

### Représentation juridique des paysans boliviens ?

Deutsche Welthungerhilfe (Agro Action Allemande) soutient le projet « Accompagnement par la société civile du processus de remembrement et de cadastrage au Chuquisaca », mis en œuvre par l'organisation non gouvernementale bolivienne « Fundación TIERRA » (« Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria ») depuis 1997. Le projet vise à soutenir les paysans, les indigènes et les colons du département du Chuquisaca pour qu'ils accompagnent de manière active le processus de remembrement et d'inscription au cadastre et le contrôlent. Les groupes cibles sont les familles de petits paysans de 250 petites communes, dont jusqu'à 60 pour cent ne détiennent pas de titre de propriété en règle, ainsi que les syndicats de paysans et leur fédération, le conseil des Guarani et la fédération des colons. Parmi les actions du projet, citons :

- la production d'émissions de radio sur les problèmes fonciers et leur rôle dans le débat politique actuel en Bolivie, par exemple dans l'Assemblée constituante prévue pour 2006 ;
- l'accompagnement du travail effectué dans les villages pour préparer la procédure publique de remembrement et de légalisation des titres fonciers dans 30 communes ;
- l'actualisation des registres fonciers, l'arbitrage des conflits fonciers et l'examen ainsi que l'achèvement des actes et documents nécessaires pour la légalisation ;
- la formation continue des hommes et des femmes chargés de promouvoir les droits des paysans sur les questions liées à la législation agricole ;
- l'assistance juridique aux représentants des organisations des paysans et des indigènes avant et pendant leurs négociations avec les autorités, dans le cadre de 11 centres de conseil décentralisés.

En 2002, la Fundación TIERRA a, en concertation avec les organisations de paysans, mis au point une procédure pour faire l'inventaire des terres dans les villages, mettre au clair les droits de propriété, arbitrer les conflits fonciers et recenser les documents et actes existants. Cette procédure appelée « saneamiento interno » a été menée à bien dans 70 communautés villageoises. À ce jour, 650 hommes et femmes promoteurs des droits ont été formés et animent les procédures d'arbitrage tout en conseillant la population villageoise.



Photo: DW/HH