

L'OBSERVATOIRE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION

2014

Retour sur les succès,
les préoccupations et
les luttes à l'occasion
des dix ans des
Directives sur le droit
à l'alimentation

IMPRESSUM

PUBLIÉ PAR



Pain pour le Monde – Service protestant de développement
Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin, Allemagne
www.brot-fuer-die-welt.de



FIAN International
Willy-Brandt-Platz 5
69115 Heidelberg, Allemagne
www.fian.org



Organisation inter-églises de coopération au développement (ICCO Coopération)
Joseph Haydnlaan 2a
3533 AE Utrecht, Pays-Bas
www.icco-cooperation.org

MEMBRES DU CONSORTIUM DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION 2014



Alliance mondiale des peuples autochtones et mobiles (WAMIP)
Secrétariat (MARAG), 2B Milind Park
Opp St. Xavier's School, Memnagar Road
Ahmedabad, Inde



Alliance œcuménique « Agir Ensemble » (EAA)
150 route de Ferney, PO Box 2100
CH-1211 Genève 2, Suisse
www.e-alliance.ch



Centro Internazionale Crocevia
Via Tuscolana n° 1111
00173 Rome, Italie
www.croceviaterra.it



Coalition internationale pour l'habitat (HIC)
Réseau pour les droits au logement et à la terre (HLRN)
12 Tiba Street, 2nd Floor
Muhandisin, Le Caire, Égypte
www.hlrn.org



Conseil international des traités indiens (CITI)
The Redstone Building, 2940 16th Street, Suite 305
San Francisco, CA 94103-3664, États-Unis
www.treatycouncil.org



DanChurchAid (DCA)
Nørregade 15
DK-1165 Copenhague K, Danemark
www.danchurchaid.org



Mouvement Populaire pour la Santé (MPS)
Secrétariat mondial
PO Box 13698, St. Peter's Square
Mowbray 7705, Le Cap, Afrique du Sud
www.phmovement.org



Observatori DESC (Droits économiques, sociaux et culturels)
Carrer Casp 43 Baixos
08010 Barcelone, Espagne
www.observatoridesc.org



Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT)
Secrétariat international
PO Box 21, 8, rue du Vieux-Billard
CH-1211 Genève 8, Suisse
www.omct.org



Pakistan Fisherfolk Forum (PFF)
75-G, Block 6, PECHS
Karachi 75400, Sindh, Pakistan
www.pff.org.pk



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)
La Niña E4-438 y Av. Amazonas
Edif. Pradera, Piso 3, Of. 302-B
Quito, Équateur
www.pidhdd.org



REDSAN-CPLP
c/o ACTUAR, INOPOL, Escola Superior Agrária de Coimbra
Bencanta, 3045-601 Coimbra, Portugal
www.redsan-cplp.org



Réseau africain pour le droit à l'alimentation (RAPDA)
Rue Soneb Aidjedo C/881 Maison Degla
Cotonou, Bénin
www.rapda.org



Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile (IBFAN)
Bureau de liaison IBFAN, IBFAN-GIFA
Av. de la Paix 11
CH-1202 Genève, Suisse
www.gifa.org
www.ibfan.org



Terra Nuova
Viale Liegi 10
00198 Rome, Italie
www.terranuova.org



US Food Sovereignty Alliance (USFSA)
c/o WhyHunger, 505 8th Avenue, Suite 2100
New York, NY 10018, États-Unis
www.usfoodsovereigntyalliance.org



World Alliance for Breastfeeding Action (WABA)
Secrétariat, PO Box 1200
10850 Penang, Malaisie
www.waba.org.my
www.worldbreastfeedingweek.org

OCTOBRE 2014

Conseil éditorial :

Anne C. Bellows, Université de Syracuse
Antonio Onorati, Centro Internazionale Crocevia
Biraj Patnaik, Campagne pour le droit à l'alimentation en Inde
Carolyn Callenius, Pain pour le Monde – Service protestant de développement
Christine Campeau, EAA
Francisco Sarmiento, Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra
Maarten Immink, Consultant
Manigueueigdinapi Jorge Stanley Icaza, CITI
Marcos Arana Cedeño, WABA
Martin Wolpold-Bosien, FIAN International
Monika Agarwal, WAMIP
Nora McKeon, Terra Nuova
Pablo de la Vega, PIDHDD
Stineke Oenema, ICCO Coopération

Coordination du projet :

M. Alejandra Morena, FIAN International
morena@fian.org

Traduction :

Audrey Mouysset

Relecture :

Marie Delumeau

Photographie de couverture :

© Daniel Alfonso León (mission d'établissement des faits sur les droits humains en Colombie)

Mise en page :

KontextKommunikation, Heidelberg/Berlin, Allemagne
www.kontext-kom.de

Impression :

LokayDRUCK, Allemagne, sur du papier certifié FSC

Financé par :

Pain pour le Monde – Service protestant de développement
www.brot-fuer-die-welt.de

FIAN International

www.fian.org

ICCO Coopération

www.icco-cooperation.org



International Food Security Network (IFSN)
IFSN est cofinancé par la Commission européenne
www.ifsni.info



Direction du développement et de la coopération (DDC – Suisse)
www.sdc.admin.ch

Cette publication a été réalisée avec l'aide financière de l'Union européenne. Les articles de cette publication engagent la seule responsabilité de leurs auteurs et ne peuvent aucunement être considérés comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ou des organisations responsables de la publication.

Le contenu de ce rapport peut être cité ou reproduit à condition que la source de l'information soit explicitement mentionnée. Les organisations responsables de la publication souhaiteraient recevoir une copie des documents qui citent ou utilisent ce rapport.

Tous les liens Internet cités dans cette publication ont été consultés pour la dernière fois en août 2014.

ISBN :

978-3-943202-23-6

Plus d'informations sur le site web de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition :

www.rtfn-watch.org

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	6
Préface	8
Introduction	10
BILAN RÉTROSPECTIF POUR ALLER DE L'AVANT : UNE ÉVALUATION DES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION	14–31
01 L'instant juste pour les droits : réflexions de la société civile sur le droit à une alimentation adéquate <i>Abby Carrigan</i>	15
02 Réflexions d'Olivier De Schutter à propos des Directives sur le droit à l'alimentation, la démocratisation des systèmes alimentaires et la souveraineté alimentaire <i>Entretien</i>	21
03 Repenser le clivage entre instruments volontaires et contraignants : quelques pistes de réflexion à l'occasion du dixième anniversaire des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation <i>Sofía Monsalve Suárez et Fabienne Aubry</i>	27
QUESTIONS ET ÉVOLUTIONS MAJEURES À PROPOS DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION	32–59
04 Investissements agricoles : qui prend les décisions ? En quoi le Comité de la sécurité alimentaire mondiale change-t-il la donne pour les mouvements sociaux ? <i>Nora McKeon</i>	33
05 L'indivisibilité et l'interdépendance du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition et des droits sexuels et génésiques des femmes <i>R. Denisse Córdova Montes et Flavio L. Schieck Valente</i>	39
ÉTUDE DE CAS Expliquer le paradoxe indien en écoutant la voix des femmes	
06 Le nouveau règlement européen sur les semences respire-t-il encore ? <i>Philippe Catinaud et Guy Kastler</i>	41
07 Les connaissances locales au service de la restauration de l'autonomie après les catastrophes : enseignements à tirer pour l'alimentation des mères, des nourrissons et des jeunes enfants et leçons à retenir de la solidarité entre petits producteurs <i>Marcos Arana Cedeño, M. Innes Av. Fernandez et R. Denisse Córdova Montes</i>	45
ÉTUDE DE CAS 1 Les réponses des femmes philippines au typhon Haiyan	
ÉTUDE DE CAS 2 « Sans maïs, pas de pays » : la campagne menée par les petits producteurs mexicains après le passage des ouragans	
08 De la première à la deuxième Conférence internationale sur la nutrition : l'exigence de partenariats forts avec la société civile <i>Stineke Oenema</i>	49
09 Les réponses aux défis liés au changement climatique dans la production d'aliments : entre nécessité de renforcer la résilience et pressions pour augmenter la dépendance <i>Marcos Arana Cedeño</i>	55

RAPPORTS NATIONAUX ET RÉGIONAUX :	60–93
Exercer un suivi et faire progresser l'application du droit à l'alimentation et à la nutrition	
AFRIQUE	61–66
10 Accaparement des terres et résistance populaire au Mali <i>Chantal Jacovetti et Philip Seufert</i>	61
11 Faciliter le développement de mesures portant sur le droit à l'alimentation par le biais de la mise en place d'un environnement législatif et politique propice : l'expérience de Zanzibar <i>Maarten Immink, Mansura Kassim et Ali Haji Ramadhan</i>	64
AMÉRIQUES	67–75
12 La faim en Colombie. Indolence de l'État et résistance populaire <i>Juan C. Morales González</i>	67
13 La lutte pour la justiciabilité du droit à l'alimentation au Guatemala : suivi du litige d'intérêt public pour dénutrition infantile dans la commune de Camotán <i>Ricardo Zepeda</i>	70
14 La défense de l'océan Arctique : un combat essentiel à la subsistance des peuples autochtones d'Alaska <i>Faith Gemmill</i>	73
ASIE	76–84
15 Le droit à la terre, garant de la sécurité alimentaire en Inde <i>Marie Bohner</i>	76
16 Établir les fondements d'une loi-cadre sur l'alimentation aux Philippines <i>Aurea G. Miclat-Teves</i>	79
17 Insécurité alimentaire et crises prolongées : le cas de la bande de Gaza <i>Mariam Al Jaajaa et Emily Mattheisen</i>	82
EUROPE	85–93
18 Loi sur le droit à l'alimentation en Belgique : un pas nécessaire à franchir ! <i>Manuel Eggen</i>	85
19 Accaparement des terres et exploitation minière : les pays du Sud n'ont pas l'exclusivité. L'exemple de la Suède <i>Gustaf Jillker, Eva Jonsson, Leif Gustavsson et Torgny Östling</i>	88
20 Les fonds souverains de Norvège et de Suède : comment faire valoir les obligations extraterritoriales des États en matière de droits humains ? <i>Morten Aulund, Rebecka Jalvemyr et Kristin Kjæret</i>	91
RÉSUMÉ ET CONCLUSION	94
CARTE DU MONDE – LA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE DE L'OBSERVATOIRE 2014	100

ACRONYMES

AIC	Agriculture intelligente face au climat
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDESC	Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels
CDH	Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies
CEDR	Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'Homme
CIN1	Première Conférence internationale sur la nutrition (1992)
CIN2	Deuxième Conférence internationale sur la nutrition (2014)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CSM	Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'Homme
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
GES	Gaz à effet de serre
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OET	Obligation extraterritoriale
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondiale
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
SCN	Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies
SUN	Initiative pour le renforcement de la nutrition
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

L'année écoulée a été pour nous aussi dense que décisive. Les douze premiers mois d'existence du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, fondé en juin 2013¹, ont vu ses membres s'engager dans des actions et des discussions portant sur toute une gamme de questions et de processus essentiels à la lutte en faveur du droit à l'alimentation et de la souveraineté alimentaire. L'on peut notamment citer l'avenir des systèmes alimentaires, la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2), la réglementation des marchés des semences, les impacts du changement climatique sur la sécurité alimentaire et la nutrition, et, au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), la négociation des principes pour un investissement responsable dans l'agriculture (Principes « rai ») ainsi que l'élaboration d'un programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées.

Le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition est le fil conducteur qui relie toutes ces questions, ainsi que d'autres défis émergents, non seulement d'un point de vue conceptuel, mais aussi sur le terrain, au cœur des luttes des individus. Les organisations de la société civile (OSC) et les mouvements sociaux représentant les différents secteurs de détenteurs et détentrices de droits (paysans, artisans-pêcheurs, pastoralistes, peuples autochtones, femmes des zones rurales, travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, ou travailleurs urbains, entre autres) unissent leurs forces, chaque jour davantage, pour faire avancer leurs objectifs communs, avec les droits humains comme élément fédérateur. Comme l'a souligné Lalji Desai, de l'Alliance mondiale des peuples autochtones et mobiles (WAMIP), le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition a servi à relier des luttes et des personnes disparates aux quatre coins du monde, transformant des questions qui n'auraient, autrement, revêtu qu'une dimension locale en un seul et même combat mondial interconnecté, en faveur des droits humains : « en unissant les artisans-pêcheurs d'Ouganda aux pastoralistes indiens et en donnant un écho mutuel à nos voix, nous pouvons faire pression sur les gouvernements » ainsi que sur les autres acteurs, pour qu'ils respectent, protègent et concrétisent les droits humains².

Il y a dix ans, en novembre 2004, le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) adoptait les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après les Directives sur le droit à l'alimentation). Le Réseau mondial avec d'autres organisations de la société civile et mouvements sociaux ont profité de cet anniversaire non seulement pour dresser un bilan, mais surtout pour appeler les gouvernements, les agences onusiennes, la société civile et les autres parties prenantes à renouveler leur engagement en faveur de la pleine concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition.

L'anniversaire des Directives intervient à un moment décisif pour notre lutte. Partout dans le monde, en effet, les grands groupes privés montrent un intérêt accru pour les systèmes alimentaires et les instances politiques, où ils exercent une influence de plus en plus grande. Les entreprises du secteur agroalimentaire et les investisseurs financiers font main basse sur les ressources naturelles et menacent la souveraineté des producteurs d'aliments, tandis que les multinationales des produits alimentaires et des boissons acquièrent un pouvoir décisionnel croissant sur le contenu de l'assiette du consommateur. La mobilisation sociale en faveur des droits humains peut avoir un impact, même lorsque des acteurs si puissants sont impliqués, comme le montre l'adoption d'une résolution, par le Conseil des droits de l'Homme, en juin 2014, permettant de progresser vers l'élaboration d'un traité contraignant afin de prévenir les violations aux droits humains perpétrées par les entreprises transnationales³.

- 1 Voir : Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, *Appel à l'action commune*, FIAN International, juin 2013. www.fian.org/fileadmin/media/publications/GNRtFN_-_Formatted_Network_Call_to_Action_FR.pdf
- 2 Entretien avec Lalji Desai. Voir l'article « L'instant juste pour les droits : réflexions de la société civile sur le droit à une alimentation adéquate » paru dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.
- 3 Plus de 500 OSC ont formé une alliance afin d'exiger l'adoption de cette résolution. Pour de plus amples informations, voir : www.treaty-movement.com/blog/2014/7/1/stop-corporate-impunity-press-release (en anglais)

Pour célébrer cet anniversaire, l'édition 2014 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* revient sur les succès, les préoccupations et les luttes ayant marqué cette période. L'objectif de *l'Observatoire* est de réaliser un suivi et de faire avancer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition à l'échelon mondial, régional, national et local, ainsi que de faire mieux connaître les luttes et la résistance des populations sur le terrain. À ce titre, l'édition de cette année met en lumière les Directives sur le droit à l'alimentation en présentant les points de vue et les expériences de la société civile à propos de cet important instrument. En outre, une consultation de la société civile a eu lieu sur ce sujet à Rome, en juillet dernier, dont le document de synthèse devrait être présenté lors d'un événement spécialement dédié aux Directives, dans le cadre de la 41^e session du CSA, en octobre 2014.

Il existe un lien étroit entre le Consortium de *l'Observatoire* et le Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, puisque la plupart de leurs membres prennent part aux deux initiatives. Cette synergie garantit que *l'Observatoire* constitue l'outil de suivi le plus important pour le Réseau mondial. Les membres des deux plates-formes espèrent que les initiatives et les enjeux présentés dans cette édition 2014 aideront le lecteur à mieux comprendre les avancées, les limites et les défis au regard de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Ensemble, nous continuerons de lutter en faveur d'alternatives durables, fondées sur les droits humains, permettant d'améliorer les systèmes, au sein desquels chacune et chacun jouit pleinement de ses droits humains, y compris de son droit à une alimentation adéquate et à la nutrition.

Le Consortium de *l'Observatoire* et les membres du Réseau mondial souhaitent remercier toutes les personnes ayant contribué à la présente édition de *l'Observatoire*. En premier lieu, les auteurs, dont les analyses et l'engagement sont grandement appréciés ; sans eux, cette publication n'aurait pas pu voir le jour. Nous voudrions également remercier les membres du conseil éditorial de 2014, pour leur précieux soutien dans cet effort collectif : Anne C. Bellows, Antonio Onorati, Biraj Patnaik, Carolin Callenius, Christine Campeau, Francisco Sarmiento, Maarten Immink, Manigueueigdinapi Jorge Stanley Icaza, Marcos Arana Cedeño, Martin Wolpold-Bosien, Monika Agarwal, Nora McKeon, Pablo de la Vega et Stineke Oenema. Un merci tout particulier à la coordinatrice de l'édition 2014 de *l'Observatoire*, M. Alejandra Morena, pour son excellent travail, son engagement et sa patience. Nous voudrions aussi témoigner notre profonde gratitude à Léa Winter, coordinatrice de *l'Observatoire* entre 2011 et 2013. De plus, nous tenons à souligner l'excellent travail de Refiloe Joala, qui nous a assisté en sa qualité de stagiaire, ainsi que celui des traducteurs, des relecteurs et des réviseurs. Enfin, nous exprimons notre reconnaissance aux autres membres du Consortium de *l'Observatoire* et du Réseau mondial pour leur aide indispensable lors de l'élaboration et de la diffusion de cette publication.

Bien à vous,

Carolin Callenius, Pain pour le Monde – Service protestant de développement
Stineke Oenema, ICCO Coopération
Flavio Valente, FIAN International

INTRODUCTION

Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (ci-après les Directives sur le droit à l'alimentation), adoptées par le Conseil de la FAO en 2004, visaient à fournir des orientations aux gouvernements pour faire de la concrétisation progressive du droit à une alimentation une réalité. Dix ans plus tard, quelle a été leur efficacité ?

La société civile et les mouvements sociaux, ainsi que les personnes ayant collaboré à l'édition 2014 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, ont saisi l'occasion de l'anniversaire de leur adoption pour analyser à nouveau les Directives et revisiter l'histoire de la lutte ayant mené à leur approbation. Ils ont également jugé opportun d'évaluer leur mise en œuvre par les États ainsi que les avancées, les limites et les défis futurs concernant le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire. Les Directives sur le droit à l'alimentation, en raison de leur nature non-contraignante, sont-elles toujours pertinentes, dix ans après leur adoption ? Les gouvernements en ont-ils tenu compte pour concevoir leurs politiques et leurs programmes ? Quel bilan pouvons-nous dresser de notre lutte en faveur du droit à l'alimentation et à la nutrition ?

L'édition 2014 de l'Observatoire, intitulée *Retour sur les succès, les préoccupations et les luttes à l'occasion des dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation*, explore toutes ces questions. L'évaluation de cet instrument et du droit à l'alimentation dépeint une situation contrastée. Bien que l'on ait assisté à d'importantes réalisations, l'inadéquation de l'application et de la mise en œuvre ainsi que l'absence de transparence et de cohérence politique demeurent des défis majeurs. Trop peu de gouvernements ont suivi la recette proposée par Olivier De Schutter, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, en matière de reddition de comptes : « Il est nécessaire d'adopter un plan d'action assorti d'échéanciers clairs pour la mise en œuvre de chaque action à prendre, d'indicateurs précis permettant de mesurer les progrès réalisés, ainsi que d'une répartition explicite des responsabilités. De cette manière, aucun organe gouvernemental ne peut se soustraire à l'obligation de rendre compte pour ne pas avoir pris les mesures qui lui incombent. »⁴ Le besoin de prendre des mesures pour réformer et démocratiser les systèmes alimentaires se fait plus pressant que jamais.

À l'image des numéros précédents, la présente édition de *l'Observatoire* se compose de deux volets. La section thématique comprend deux sous-sections : la première est en grande partie consacrée à une réflexion sur les dix ans des Directives sur le droit à l'alimentation, tandis que la seconde s'attarde sur les principales évolutions en lien avec la lutte en faveur du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition. Le second volet, structuré par régions, se compose d'articles relatifs aux évolutions à prendre en compte concernant le droit à l'alimentation aux niveaux national et local, et à la manière dont les mouvements populaires abordent les défis auxquels ils sont confrontés.

Dans la première partie de la section thématique, l'article 1 présente des extraits d'entretiens réalisés avec des acteurs de la société civile ayant joué un rôle clé dans la promotion du droit à l'alimentation et l'élaboration des Directives ; il recueille leurs réflexions sur la naissance du cadre du droit à l'alimentation et où celui-ci nous a mené. Dans l'entretien contenu à l'article 2, Olivier De Schutter nous fait partager son analyse de l'instrument, des systèmes alimentaires et de la souveraineté alimentaire, au terme de son mandat comme Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation. L'article 3 traite, quant à lui, de la valeur des instruments de nature

1 Entretien avec Olivier De Schutter. Voir l'article « Réflexions d'Olivier De Schutter à propos des Directives sur le droit à l'alimentation, la démocratisation des systèmes alimentaires et la souveraineté alimentaire » paru dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

non-contraignante à l'appui d'une analyse comparative entre les Directives sur le droit à l'alimentation et les recommandations du GAFI, un instrument adopté par un organe intergouvernemental établi par le G7, visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement des activités terroristes.

Dans la seconde partie de la section thématique, l'article 4 analyse les revendications et les contributions de la société civile aux négociations tenues au sein du CSA dont l'objectif vise l'élaboration de principes œuvrant pour un investissement responsable dans l'agriculture. L'article 5 fournit un éclairage sur les liens sous-jacents existant entre le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition et les droits sexuels et génésiques des femmes. L'article 6 informe le lecteur sur le projet de réglementation semencière de l'Union européenne, lequel menace la biodiversité et est susceptible de favoriser la mainmise des transnationales sur le secteur agricole. L'article 7 souligne l'importance de renforcer l'autonomie, après les catastrophes, grâce aux connaissances locales, en examinant les enseignements à tirer en matière d'alimentation des mères, des nourrissons et des jeunes enfants aux Philippines ainsi que les leçons à retenir de la solidarité entre petits producteurs au Mexique. L'article 8 propose un suivi des principales évolutions et discussions en matière de nutrition intervenues en amont de la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2) et appelle à la construction de solides partenariats entre les gouvernements et la société civile. Enfin, le dernier article de la section thématique, l'article 9, aborde les réponses aux défis que suppose le changement climatique pour la production d'aliments et met en garde contre la promotion de stratégies qui accroissent la dépendance des populations locales vis-à-vis de l'aide extérieure, au lieu de renforcer leur résilience.

La section nationale et régionale nous emmène tout d'abord en Afrique. L'article 10, consacré au Mali, expose les répercussions de l'accaparement des terres, facilité par les pouvoirs publics, sur les populations autochtones et explique comment, face à ce phénomène, la résistance populaire ne cesse de croître et ce qu'elle a permis d'accomplir. L'article 11 décrit les modalités selon lesquelles un environnement législatif et politique propice, au niveau national, associé au renforcement des capacités à l'échelon local, peut faciliter la planification et la mise en œuvre de mesures en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle par les groupes de populations vulnérables et souffrant d'insécurité alimentaire de Zanzibar.

Cap ensuite sur les Amériques. L'article 12 offre une évaluation de la situation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition en Colombie, en mettant en lumière les violations continues de ce droit à cause de l'inadéquation des politiques publiques, et en illustrant la faculté d'adaptation des organisations rurales et urbaines dans leurs efforts pour garantir la concrétisation de leurs droits. Les deux articles suivants examinent l'usage de la justice que font les populations autochtones, dans le cadre des luttes menées en faveur de leur droit à une alimentation adéquate et d'autres droits humains, au Guatemala et aux États-Unis : l'article 13 présente un cas historique de litige d'intérêt public contre la dénutrition infantile dans la commune de Camotán, tandis que l'article 14 se concentre sur les projets d'exploitation pétrolière et gazière offshore envisagés en Arctique et sur leurs impacts potentiels sur les droits de subsistance des peuples autochtones d'Alaska.

S'agissant de la région asiatique, l'article 15 se penche sur la lutte en faveur de la souveraineté alimentaire à travers une évaluation des droits fonciers en Inde et fait état des efforts menés par les mouvements sociaux pour obtenir une réforme tangible dans l'intérêt de la majorité pauvre du pays. L'article 16 décrit les actions en cours visant l'adoption d'une loi-cadre relative au droit à une alimentation adéquate aux Philippines, ainsi que le rôle prépondérant qu'a joué la société civile dans cette initiative. L'article 17 a pour but d'informer le lecteur sur le problème de l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, à travers la description de la situation précaire de la bande de Gaza.

Ce tour d'horizon se conclut avec l'Europe. L'article 18 explique le processus en cours pour adopter un projet de loi sur le droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique, ce qui constituerait une première à l'échelle du continent. Cet exemple montre que l'on reconnaît, de plus en plus, l'importance du droit à une alimentation adéquate pour le monde entier, et pas seulement pour les pays du Sud. Dans la même veine, l'article 19 traite du phénomène émergent de l'accaparement des terres en Suède. Enfin, l'article 20 appelle la Norvège et la Suède à remplir les obligations extraterritoriales (OET) qui leur incombent en matière de droits humains en évaluant les impacts, sur ces derniers, des investissements de leurs fonds souverains et de pension.

Nous espérons que les informations présentées dans cette édition 2014 de *l'Observatoire* constitueront pour le lecteur une source de connaissances lui permettant de mieux comprendre les accomplissements, les revers et les défis futurs, l'objectif ultime étant de renforcer notre mouvement mondial en faveur de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition pour toutes et tous.

Le conseil éditorial de *l'Observatoire* 2014

BILAN
RÉTROSPECTIF
POUR ALLER DE
L'AVANT :
UNE ÉVALUATION
DES DIRECTIVES
SUR LE DROIT À
L'ALIMENTATION

L'INSTANT JUSTE POUR LES DROITS : RÉFLEXIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SUR LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Abby Carrigan¹

Dans le rapport initial qu'il présenta à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies² en sa qualité de premier Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler examinait l'adhésion contemporaine que suscitait le concept de droit à une alimentation adéquate au regard de sa « vérité » et du « moment de sa venue au monde. »³ :

Il existe un mystère inexplicable dans l'histoire des idées : une idée peut être juste, vraie pendant des générations, parfois des siècles. Pourtant, elle ne s'incarne pas dans le débat public, dans un mouvement social, bref dans la conscience collective. Elle reste irrecevable jusqu'à ce moment mystérieux que les Grecs appellent « kairos » – l'instant juste.⁴

Jean Ziegler faisait alors remarquer que « l'instant juste » s'était concrétisé sous la forme du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, dont les participants s'engagèrent à appliquer le droit à une alimentation adéquate et à en assurer le contrôle, en vertu du Plan d'action adopté lors de ce Sommet. Vingt ans après, le dixième anniversaire de l'adoption des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après les Directives) offre l'occasion de dresser un bilan à cet égard.

Le présent article contient des extraits d'entretiens menés auprès d'acteurs de la société civile œuvrant à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Il propose ainsi d'examiner les circonstances dans lesquelles s'est produit le *kairos* de ce droit, où il nous a menés et où il pourrait nous conduire⁵.

UNE NOUVELLE MANIÈRE DE PENSER

Bien qu'il soit codifié dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations Unies (DUDH) et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le concept de droit à une alimentation adéquate est resté vague et obscur, y compris pour les pionniers des droits humains, jusqu'aux années 70.

Je peux vous garantir, qu'à cette époque, nos réflexions n'étaient que questionnements. Nous ne connaissons pas grand-chose aux droits humains mais, petit à petit, nous avons découvert qu'ils offraient une toute nouvelle manière de penser. (Wenche Eide, Université d'Oslo)

1 Abby Carrigan est étudiante invitée de l'Université de Maastricht chez FIAN International. Merci à Maarten Immink, Carolin Callenius, Rolf Künemann et Martin Wolpold-Bosien pour leur aide à la révision du présent article.

2 Remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies.

3 J. Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Genève, 2001. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/36/PDF/G0111036.pdf?OpenElement>

4 *Ibid.*

5 Une version plus détaillée de cet article est disponible à l'adresse : www.fian.org

À peu près au même moment, le ministère des Affaires étrangères norvégien mandata une étude visant à décrire l'évolution de la protection internationale des droits humains. Dans le cadre de ces travaux, des experts en nutrition et en développement furent sollicités pour réfléchir au contenu que pourrait revêtir le droit à une alimentation adéquate. Ceci donna d'abord lieu à toute une série de conférences et de séances de réflexion interdisciplinaires, puis, à la publication parallèle des deux premiers ouvrages sur le sujet, en 1984 : *Food as a Human Right*⁶ et *The Right to Food*⁷.

Un tournant conceptuel décisif s'amorça ensuite dans une étude réalisée pour les Nations Unies sur le contenu juridique du droit à l'alimentation, laquelle incluait la description des trois niveaux d'obligations incombant aux États : respecter, protéger et concrétiser les droits humains, un concept désormais régulièrement repris par les travaux réalisés dans ce domaine.

En faisant valoir que les obligations des États étaient bien plus composites, et qu'elles devaient être divisées en trois niveaux, je pense que nous avons fait un grand pas en avant pour dépasser la polarisation idéologique apparue au cours de la guerre froide, entre partisans des droits civils et politiques, d'un côté, et partisans des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), de l'autre. Ces niveaux d'obligations ont alors été associés aux éléments normatifs d'un cadre pour la sécurité alimentaire, afin d'en tirer des idées en matière de politiques et d'actions. (Asbjørn Eide, Université d'Oslo)

Ces avancées dans la compréhension théorique du droit à une alimentation adéquate coïncidèrent avec l'expression d'un mécontentement au sein de la société civile. En mars 1983, les représentants de la société civile de différents pays lancèrent un réseau d'action international sur le droit à l'alimentation, FIAN.

À cette époque, le réseau FIAN avait valeur d'essai. L'idée était de voir comment les organisations de la société civile (OSC) pouvaient travailler, à l'échelle internationale, avec le cadre du droit à une alimentation adéquate. Grand nombre de travaux portant sur ce droit furent menés à ce moment-là ; l'Assemblée mondiale de l'alimentation, qui fut notamment organisée, réunissant 150 représentants de la société civile, se proposait de dresser le bilan des dix années écoulées depuis la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. Il s'agissait du tout premier rassemblement mondial d'OSC à faire figurer le droit à l'alimentation au premier plan de sa déclaration finale. Forts de cette expérience de travail positive, et au vu des actions urgentes et des campagnes fondées sur les droits qui devaient être menées, nous avons jugé que nous étions sur la bonne voie. C'est ainsi que FIAN a été fondée, en 1986, en tant qu'organisation internationale de défense des droits humains. Dans les années 80 et au début des années 90, le droit à l'alimentation faisait figure de droit novateur pour l'ensemble des autres DESC. (Rolf Künemann, FIAN International)

6 A. Eide et al., *Food as a Human Right*, Genève : Presses de l'Université des Nations Unies, 1984.

7 P. Alston et K. Tomaševski (dir.), *The Right to Food*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

MONTRER LA VOIE

Cette nouvelle manière de penser la faim poussa les acteurs de la société civile à faire campagne en faveur du droit à une alimentation adéquate en tant que revendication centrale, lors du Sommet mondial de l'alimentation organisé à Rome en 1996. Rassemblés au sein du Forum des ONG, tenu en parallèle, ils affirmèrent « [...] d'abord et surtout le droit humain fondamental à l'alimentation. Chacun a le droit d'avoir accès, à tout moment, à l'eau et à une nourriture saine et nourrissante, capable d'assurer une vie digne, active et saine. »⁸ Par ailleurs, des avancées notables furent accomplies, notamment dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale qui réaffirma « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. »⁹

La déclaration nous a donné, à nous, militants, la marche à suivre. Elle nous a montré comment axer notre lutte sur les droits. Personne n'avait vraiment dit cela auparavant. (Antonio Onorati, Centro Internazionale Crocevia)

La Déclaration de Rome de 1996 développait non seulement le concept de sécurité alimentaire, mais elle proposait également le cadre dans lequel inscrire la mobilisation d'un contre-mouvement avancé par La Via Campesina (LVC) : la souveraineté alimentaire.

À l'époque, il s'agissait d'une question de concept. Nous nous opposions à l'idée de sécurité alimentaire telle qu'énoncée par la FAO. La Via (Campesina) proposait que chaque communauté ait le droit de décider comment produire et que produire. Aujourd'hui, nous dirions que les idées en lien avec la sécurité alimentaire s'intègrent au concept de souveraineté alimentaire. (Deolina Carrizo, La Via Campesina)

Les travaux menés par LVC, et leur lien avec les organisations de défense du droit à l'alimentation telles que FIAN International, eurent pour effet de donner mutuellement corps aux concepts et au développement de la souveraineté alimentaire et du droit à l'alimentation :

À la faveur des campagnes conjointes et de leurs interactions réciproques, le discours sur les droits humains prit une place plus importante au sein de LVC ainsi qu'au sein du mouvement plus global en faveur de la souveraineté alimentaire. L'alliance stratégique que suppose la collaboration entre les mouvements sociaux, les militants du droit à l'alimentation et les experts universitaires permit de renforcer considérablement le droit à l'alimentation. En comparaison avec les évolutions des autres DESC, il s'agit d'un aboutissement majeur du droit à une alimentation adéquate. (Sofía Monsalve Suárez, FIAN International)

8 Forum des ONG sur la sécurité alimentaire, Déclaration du Forum des ONG adressée au Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 novembre 1996. www.fao.org/wfs/begin/paral/cngo-f.htm

9 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 13-17 novembre 1996. www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm

LES DIRECTIVES VOLONTAIRES À L'APPUI DE LA CONCRÉTISATION PROGRESSIVE DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE DANS LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE NATIONALE : UN CHANGEMENT DE PARADIGME

L'élan créé par les accomplissements de 1996 mena à l'adoption de l'Observation générale 12 par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), en 1999¹⁰, qui clarifie le contenu normatif du droit à une alimentation adéquate et les obligations correspondantes des États. À partir de là, « l'idée prit forme, au sein de la société civile, d'établir des orientations destinées aux États concernant la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate. Nous avons fait pression en faveur de l'élaboration d'un code de conduite décrivant les responsabilités des États, ainsi que celles des autres acteurs. » (Michael Windfuhr, Institut allemand pour les droits de l'Homme)

En fin de compte, les gouvernements et la société civile décidèrent d'élaborer les Directives, un instrument dont la force est double :

Tout d'abord, elles réaffirmaient l'interprétation du droit à une alimentation adéquate telle qu'énoncée dans l'Observation générale 12 ; deuxièmement, elles furent adoptées à l'unanimité par les membres de la FAO. Cette adoption unanime a signifié un très grand succès. Désormais, nous disposons d'une interprétation qu'aucun État ne peut prétendre ignorer ou ne pas suivre. Ceci rend les Directives plus fortes que bon nombre d'autres normes. (Michael Windfuhr, Institut allemand pour les droits de l'Homme)

L'un des résultats majeurs des Directives a été de contribuer à un changement de paradigme. Elles ont « jeté les bases d'un discours au niveau mondial sur le droit à une alimentation adéquate. Elles ont créé un environnement permettant au droit à une alimentation adéquate de jouer un rôle central dans le discours sur les DESC à l'échelle internationale. C'est leur principal accomplissement. » (Biraj Patnaik, Campagne pour le droit à l'alimentation en Inde)

Ce changement de paradigme a favorisé le succès du droit à une alimentation adéquate à tous les niveaux. Sur le plan mondial, ce droit s'est avéré essentiel à la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et à l'élaboration de documents tels que le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition (CSM) ou le Cadre global d'action. À l'échelle nationale, il a été institutionnalisé sous la forme de lois-cadres et d'amendements constitutionnels introduits dans de nombreux pays, tels que le Mexique, l'Afrique du Sud et le Brésil¹¹.

Au niveau local, les approches fondées sur les droits ont contribué à réduire la marginalisation des populations vulnérables comme les petits agriculteurs, les pastoraux ou les artisans-pêcheurs.

La confiance accrue gagnée dans une démarche de revendication collective de nos droits, sans craindre des actes de violence en retour, nous a conduits à mieux nous mobiliser et nous organiser, contribuant ainsi à mieux faire entendre notre voix. La plus grande visibilité dont ont bénéficié nos luttes a permis de réduire les injustices. (Mohammad Ali Shah, Forum des pêcheurs pakistanais – PFF)

10 Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observation générale 12, Le droit à une alimentation adéquate* (Art. 11) (E/C.12/1999/5), 20^e session, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 12 mai 1999. www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebccd02

11 Voir : Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation* (A/68/288*), 68^e session, août 2013. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/421/79/PDF/N1342179.pdf?OpenElement>

Le droit à une alimentation adéquate a servi à relier des luttes et des personnes disparates, transformant des questions locales qui n'auraient, autrement, reçu que peu d'attention de la part de la communauté internationale, en un seul et même combat mondial interconnecté, en faveur des droits humains. En unissant les artisans-pêcheurs d'Ouganda aux pastoralistes indiens, et « en donnant un écho mutuel à nos voix, nous pouvons faire pression sur les gouvernements et les empêcher d'agir à l'encontre de tout militant des droits humains. Car s'en prendre à l'un de nous signifie s'en prendre à nous tous. » (Lalji Desai, Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles – WAMIP)

LES DÉFIS À VENIR

Malgré tous les importants accomplissements réalisés au fil de son histoire, la lutte en faveur du droit à une alimentation adéquate doit, pour la suite, affronter les défis actuels que constituent le manque de responsabilisation, l'impunité dont bénéficient les auteurs de violations du droit à l'alimentation, la mise en œuvre encore limitée de ce droit, les dangers auxquels s'exposent les défenseurs des droits humains et la criminalisation dont ils sont victimes, ainsi que la « probabilité que les négociations à venir, telles que celles portant sur les objectifs de développement pour l'après-2015, ne prètent à nouveau qu'un attachement de pure forme au suivi et à la responsabilisation fondés sur les droits humains. » (Claudio Schuftan, Mouvement Populaire pour la Santé – MPS)

Le problème croissant que représentent l'emprise des entreprises et l'implication du secteur privé dans l'élaboration des politiques constitue toujours une menace ; nous devons consentir davantage d'efforts pour garantir que « les droits humains ne soient pas achetés » par les plus puissants. (Huguette Akplogan-Dossa, Réseau africain pour le droit à l'alimentation – RAPDA)

Il existe un risque permanent, au sein de la communauté internationale, que le droit à une alimentation adéquate soit réduit au droit d'être à l'abri de la faim. Les puissances hégémoniques et les agences internationales sous leur influence promeuvent des programmes, notamment d'assistance alimentaire et de transfert de fonds, qui considèrent les droits humains comme des minima. Ces puissances veulent contourner les engagements qu'elles ont pris et qu'elles ne souhaitent pas reconnaître. Elles entendent limiter les droits autant qu'elles le peuvent et passer outre toutes les obligations de respecter, protéger et concrétiser (ces droits). (Flavio L. Schieck Valente, FIAN International)

C'est à la société civile qu'incombe le devoir de promouvoir le droit à une alimentation adéquate et d'empêcher qu'il soit récupéré par le secteur privé, édulcoré dans les instances internationales ou ignoré par les gouvernements nationaux. Le lancement, en 2013, du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, vise à créer un espace spécifiquement dédié à cela à l'intention des acteurs, en leur permettant de créer de meilleures synergies dans leur travail grâce à l'action commune¹². « Le droit à l'alimentation est universel, et le Réseau mondial nous servira à accomplir plus de travail, du travail de meilleure qualité, et d'être plus coordonnés par le biais de la diffusion d'informations et du plaidoyer. » (Stineke Oenema, ICCO)

12 Charte et appel à l'action du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, juin 2013. www.fian.org/fr/library/publication/detail/reseau_mondial_pour_le_droit_a_l'alimentation_et_a_la_nutrition_charte_et_appel_a_l'action_co/

De nombreuses réalisations ont été accomplies au cours de la lutte en faveur de la concrétisation du droit à l'alimentation pour toutes et tous. Il est clair que toutes ces avancées, qu'elles aient pris la forme d'accords internationaux, de législations nationales ou d'une redéfinition du discours, ont exigé que les organisations de la société civile y participent de façon assidue, forte, et qu'elles travaillent main dans la main pour aller de l'avant. « Les droits humains sont trop importants pour les laisser aux seuls gouvernements » (Anita Klum, Comité exécutif de FIAN International) et il reste encore beaucoup à faire.

RÉFLEXIONS D'OLIVIER DE SCHUTTER À PROPOS DES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION, LA DÉMOCRATISATION DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES ET LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE¹

Le présent article répertorie les principaux enjeux évoqués par M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation de mai 2008 à mai 2014, au cours d'un entretien réalisé le 25 mars 2014. L'entretien se centrerait essentiellement sur les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (ci-après les Directives sur le droit à l'alimentation)², adoptées il y a dix ans par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). M. De Schutter a fréquemment appelé les États à tenir compte de cet important instrument et à le mettre en œuvre.

Au cours de son mandat, M. De Schutter a grandement contribué à faire comprendre et à faire appliquer le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition comme un droit humain holistique. Les travaux qu'il a menés concernant l'interaction entre ce droit et les autres domaines politiques et juridiques – y compris la nutrition, la gouvernance internationale, le commerce et le développement, les affaires et les droits des femmes – ont montré à quel point il est important de garantir la primauté des droits humains et de créer de solides cadres visant à combler les lacunes existantes en matière de protection et de reddition de comptes³.

PRINCIPAUX ACCOMPLISSEMENTS, LIMITES ET DÉFIS À VENIR POUR LES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Question : Comment les Directives sur le droit à l'alimentation ont-elles contribué à promouvoir et protéger le droit à une alimentation adéquate ces dix dernières années ? Quels ont été les principaux accomplissements et les principales limites des Directives et de leur mise en œuvre ?

Réponse : Généralement, il revient aux experts indépendants disposant d'une vaste expérience de clarifier le contenu normatif des droits économiques, sociaux et culturels. En revanche, les Directives sur le droit à l'alimentation jouissent d'une légitimité tout à fait unique, puisqu'elles ont été négociées par les gouvernements. Elles sont donc en mesure de constituer un outil aussi puissant que les Observations générales adoptées par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) et les autres organes de traités relatifs aux droits de humains. Aussi, les gouvernements ne devraient pas être autorisés à ignorer un texte qu'ils ont eux-mêmes négocié et approuvé par consensus au sein du Conseil de la FAO.

D'après mon expérience, cependant, les Directives sont moins fréquemment invoquées par certains acteurs que les Observations générales. Bien que leur caractère particulièrement vaste et détaillé puisse être considéré comme un atout, il les rend peut-être quelque peu difficiles à utiliser pour de nombreux responsables de l'élaboration des

1 Cet entretien a été réalisé le 25 mars 2014 par [Martin Wolpold-Bosien](#), [Abby Carrigan](#) et [Maria Alejandra Morena](#).

Merci à [Abby Carrigan](#), [Maria Alejandra Morena](#) et [Carolin Callenius](#) pour leur aide à la rédaction et à la révision du présent article.

2 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm

3 Pour en savoir plus à propos de ses travaux et pour consulter ses rapports, voir : www.srfood.org/fr et www.ohchr.org/EN/issues/food/Pages/FoodIndex.aspx (en anglais).

politiques, susceptibles de les trouver trop normatives. Les Directives étant également le premier document de cette nature à avoir été développé au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), organe intergouvernemental de la FAO, les personnes évoluant dans certains cercles, notamment celles non spécialisées dans le droit à une alimentation adéquate, n'ont peut-être pas l'habitude de se référer à de telles sources et sont susceptibles de recourir plutôt aux travaux des organes de traités ou aux Procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme (CDH).

Les Directives connaissent donc une destinée quelque peu paradoxale : d'un côté, elles constituent un instrument remarquable, extrêmement détaillé et jouissant d'une importante légitimité ; de l'autre, les responsables de l'élaboration des politiques ne semblent pas les utiliser très fréquemment pour formuler leurs décisions. Elles pourraient être bien plus utilisées que ce qu'elles l'ont été jusqu'à présent.

Q : Quels sont, selon vous, les principaux accomplissements des Directives en ce qui concerne la formulation des législations nationales et des politiques publiques ?

R : En la matière, les Directives revêtent trois dimensions. La première a trait au fait que les politiques sectorielles nationales peuvent tenir compte des moyens permettant de mettre en valeur le droit à l'alimentation, en ce qui concerne notamment le développement économique (Directive 2) ou l'organisation des marchés (Directive 4). La seconde dimension se rapporte aux institutions et aux procédures, comme le développement d'une stratégie nationale (en ligne avec la Directive 3), la mise en place d'institutions de coordination intersectorielle (Directive 5) ou l'établissement de mécanismes participatifs visant à assurer le droit à la participation et à la consultation, par exemple. La troisième est la dimension internationale, qui est abordée dans une section distincte des Directives, sous la forme d'une sorte d'élément additionnel, en raison du refus de certaines délégations de l'inclure en l'état dans le texte.

Les accomplissements les plus notables sont probablement intervenus dans le cadre du second bloc, le bloc institutionnel. Le rapport que j'ai présenté à la 68^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies résume certaines des principales évolutions s'étant produites en la matière au niveau mondial⁴. Il existe de grandes différences entre les diverses régions. Les avancées les plus significatives ont été enregistrées en Amérique latine. Ceci est le résultat des efforts conjoints menés par différents acteurs, dont un groupe de parlementaires, qui a été particulièrement efficace au moment de soutenir ces évolutions, et des organisations de la société civile (OSC), lesquelles sont bien mieux organisées sur ces questions qu'elles ne l'ont été en Afrique ou en Asie. L'important travail accompli par le bureau régional de la FAO à Santiago du Chili, ainsi que le soutien de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement en faveur de l'Initiative pour l'Amérique latine et les Caraïbes libérées de la faim, ont aussi joué un rôle clé⁵.

Q : Quelle évaluation faites-vous des accomplissements des Directives s'agissant de la reddition de comptes dans le domaine du droit à l'alimentation ?

R : La reddition de comptes fait son chemin. Un nombre croissant de tribunaux utilisent le droit à l'alimentation dans leurs arbitrages. L'idée maîtresse derrière les stratégies nationales visant à concrétiser le droit à l'alimentation reposait sur le constat que nous avons besoin de renforcer la reddition de comptes, également en ce qui concerne les aspects des droits humains sujets à une « concrétisation progressive ». Lorsqu'à la fin des années 90, le CDESC a développé cette idée, qui allait orienter

4 O. De Schutter, *Rapport final : le droit à l'alimentation, facteur de changement* (A/HRC/25/5), 25^e session du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, 10 mars 2014, www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_fr.pdf

5 *Ibid.*, pp. 14-15.

la formulation des Directives, adoptées en 2004, l'objectif était de délivrer le message selon lequel le simple fait que certains aspects d'un droit soient sujets à une concrétisation progressive ne signifie pas pour autant qu'il est acceptable qu'un État reste passif. Afin d'y parvenir, il est nécessaire d'adopter un plan d'action assorti d'échéanciers clairs pour la mise en œuvre de chaque action à prendre, d'indicateurs précis permettant de mesurer les progrès réalisés, ainsi que d'une répartition explicite des responsabilités. De cette manière, aucun organe gouvernemental ne peut se soustraire à l'obligation de rendre compte pour ne pas avoir pris les mesures qui lui incombent.

Cette idée est très puissante. Dans les pays ayant opté pour ce type de stratégies nationales, elle a obtenu un impact certain. Cependant, à nouveau, sa mise en œuvre est très inégale d'une région à une autre. Même en Amérique latine, où de nombreux pays ont adopté une loi-cadre sur le droit à une alimentation adéquate et dont la plupart développent des stratégies nationales, il est difficile de savoir si la mise en œuvre de ces stratégies fait l'objet d'un suivi indépendant systématique. De plus, il est difficile de savoir si des sanctions sont appliquées en cas de non-respect des échéanciers définis. Il reste donc certainement du travail à accomplir.

Q : Quelles sont, selon vous, les faiblesses des Directives, notamment celles de la Directive 19 sur la dimension internationale ?

R : La Directive 19 s'est probablement avérée moins efficace que l'invocation progressive de la dimension extraterritoriale des droits humains. Il me semble que le CDESC ne s'est pas référé à cette Directive lorsqu'il a abordé les obligations extraterritoriales dans ses Observations finales aux rapports présentés par les États. Au lieu de cela, il a statué qu'il serait contradictoire de laisser un État ignorer les impacts sur les droits humains de ses politiques ou des décisions prises hors de sa sphère de compétence, tout en insistant pour qu'il y prête attention sur les territoires relevant de sa juridiction. Il convient de rappeler que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) n'inclut aucune référence à la « juridiction » ou au territoire, mais qu'il impose des devoirs aux États parties au titre de l'ensemble de leurs actes ou omissions.

D'importantes avancées ont été réalisées dans la compréhension des implications des obligations extraterritoriales en matière de droits humains. Pour autant, que je sache, cette évolution a été en grande partie indépendante de l'application de la Directive 19, puisque les tribunaux et les organes de traités relatifs aux droits humains ne l'utilisaient pas de manière explicite. Comme vous le savez, je suis très engagé en faveur du respect des obligations extraterritoriales basées sur le droit international général relatif aux droits humains. Nous sommes sur la bonne voie, grâce au superbe travail accompli par le Consortium OET⁶, que Rolf Künemann a grandement contribué à mettre en place et dynamiser. La manière dont ceci a été réalisé pour faire progresser cette idée est exemplaire.

Q : Souhaitez-vous nous en dire plus sur les Directives ?

R : Je voudrais en effet souligner un fait marquant : je me trouvais, le 25 mars dernier, au Sénat belge, où un projet de loi-cadre sur le droit à l'alimentation est en cours de discussion⁷. Il est intéressant de constater que, par le passé, y compris, dans une large mesure, lors des négociations des Directives sur le droit à l'alimentation, en 2002-2004, cette question était considérée comme ne présentant un intérêt que pour les pays en développement, lesquels connaissaient, et continuent de connaître, une

6 Le Consortium OET est un réseau composé d'environ 80 OSC et universitaires travaillant sur les questions des droits humains. Le réseau a vu le jour afin d'aborder les lacunes dans la protection des droits humains découlant du manquement aux obligations extraterritoriales. Pour de plus amples informations, voir : www.etoconsortium.org (en anglais).

7 Pour plus détails, lire l'article « Loi sur le droit à l'alimentation en Belgique : un pas nécessaire à franchir ! » paru dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

situation de famine et une malnutrition généralisée. Aujourd'hui, les problèmes qui découlent de l'absence de politiques alimentaires, de l'impact environnemental de la production agro-industrielle d'aliments et de l'incapacité des populations pauvres à se procurer des aliments sains sont de plus en plus reconnus comme concernant les pays des régions les plus riches, y compris ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Des politiques agricoles existent, bien sûr ; de même que des politiques sanitaires et environnementales sont mises en œuvre. Mais, l'approche intégrée des « systèmes » dont ont besoin les politiques alimentaires n'a pas encore vu le jour.

Ce point porte à réflexion. Comment convaincre progressivement les gouvernements et les responsables de l'élaboration des politiques que les stratégies alimentaires, les conseils de l'alimentation et l'intégration du droit à l'alimentation dans les différentes politiques sectorielles qui affectent sa concrétisation peuvent s'avérer tout aussi pertinents pour le Nord que pour le Sud ? Il serait intéressant de relire les Directives afin d'identifier si elles tendent à se focaliser outre mesure sur le traitement des problèmes dans le Sud. Cependant, je suis d'avis qu'elles sont également largement applicables au Nord, qui connaît des problèmes bien plus similaires que nous ne le pensions. Il existe certainement un regain d'intérêt pour les questions d'alimentation dans le Nord, du fait des impacts sur la santé publique attribués aux modalités de développement des systèmes alimentaires, ainsi que de leurs effets sur l'environnement, de l'attention insuffisante accordée à la nutrition et de la disparition, dans la région, des petites exploitations familiales.

SYSTÈMES ALIMENTAIRES MONDIAUX ET SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Q : Dans votre dernier rapport, vous appelez à « ce que les systèmes alimentaires mondiaux soient complètement restructurés, en intégrant la perspective de la démocratie ». Quelles seraient les principales composantes d'une telle restructuration qui permettraient de garantir le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition ?

R : Les réformes seront très difficiles à mener tant que la manière dont fonctionne le système alimentaire ne deviendra pas plus démocratique et qu'elle ne donnera pas plus de place à la reddition de comptes. Les systèmes alimentaires dominants présentent de nombreuses limites. Tout d'abord, les investissements récompensent les grandes entreprises de l'agroalimentaire, au lieu de soutenir les systèmes alimentaires locaux. Deuxièmement, les incitations économiques récompensent les producteurs les plus efficaces, au lieu de ceux qui contribuent à la préservation des écosystèmes. Troisièmement, nos goûts et nos habitudes alimentaires ont évolué, pour se porter sur les aliments transformés – plus pratiques, faciles à préparer et adaptés à nos styles de vie effrénés, bien que peut-être moins sains. Enfin, des acteurs de premier plan peuvent bloquer tout changement en raison de la position dominante qu'ils ont acquise dans les systèmes alimentaires et politiques. C'est la raison pour laquelle la démocratie alimentaire représente vraiment la clé vers des systèmes alimentaires plus durables. La démocratisation des systèmes alimentaires est une condition nécessaire pour provoquer le changement.

Q : Votre rapport final fait également référence à la souveraineté alimentaire comme condition à la pleine concrétisation du droit à l'alimentation. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous expliquer ce lien entre souveraineté alimentaire et droit à une alimentation adéquate ?

R : Le concept de souveraineté alimentaire semble avoir évolué de manière significative ces quinze dernières années, voire sur une période plus courte encore. À l'origine, il était utilisé comme une sorte de slogan contre la libéralisation commerciale et contre l'idée selon laquelle les producteurs d'aliments du monde entier devraient rivaliser les uns avec les autres afin de laisser la place aux plus compétitifs et que les régions les plus efficaces produisent pour les autres, lesquelles deviendraient alors dépendantes du commerce et de l'aide pour subvenir à leurs besoins. La revendication initiale de la souveraineté alimentaire, telle qu'imaginée par La Via Campesina dans la Déclaration de Mons de 1993, par exemple, se posait avant tout en réaction à cela, avançant que nous ne devrions pas accepter que les politiques alimentaires et agricoles soient modelées par les exigences du commerce international, mais qu'elles devaient être élaborées en tenant compte des priorités propres définies par chaque pays ou région.

Le concept de souveraineté alimentaire est aujourd'hui repris par un nombre croissant de secteurs plus vastes que ceux qui en sont à l'origine (les petits agriculteurs sous l'égide de La Via Campesina), y compris des ONG et les populations des villes. De plus en plus, il est considéré comme influençant la micro-politique au niveau local, plutôt que comme une simple opposition au commerce mondial et à la libéralisation des échanges au niveau international. La souveraineté alimentaire apparaît aujourd'hui comme un mouvement se déployant sur de nouveaux fronts : les cantines scolaires, les restaurants d'entreprise, les marchés de producteurs, les marchés mobiles circulant dans les quartiers pauvres pour permettre aux populations d'accéder à des aliments frais, entre autres. Ce concept est utilisé d'une manière suffisamment ambiguë pour que j'intègre ces deux sens dans mon rapport final.

Il est impératif que nous reconstruisions les systèmes alimentaires locaux. Il existe désormais un consensus sur le très fort déséquilibre qui caractérise la manière dont les systèmes alimentaires se sont développés par le passé, ainsi que sur la trop grande place accordée aux chaînes alimentaires mondiales à grande échelle et au commerce international. Mais, comme je l'ai souligné précédemment, le public doit s'appropriier les systèmes alimentaires dont il dépend, afin d'y exercer la démocratie. Bien que ces nouvelles manières de décliner la souveraineté alimentaire soient relativement récentes, les deux significations demeurent indispensables à la concrétisation du droit à l'alimentation.

Q : Si vous aviez un vœu à formuler pour la mise en œuvre des Directives sur le droit à l'alimentation, quel serait-il ?

R : Les Directives sur le droit à l'alimentation ont été élaborées en 2002–2004. À ce moment-là, si de nombreux spécialistes constataient l'impasse où menaient les approches dominantes de la sécurité alimentaire (fondées sur l'augmentation de la production, des échanges et de l'aide), la collectivité au sens large ne comprenait pas l'urgence de la question. Les crises des prix des denrées alimentaires mondiales de 2008 et 2010, les impacts, chaque jour plus lourds, du changement climatique sur la volatilité des prix et la pression exercée sur les ressources rendent désormais les Directives plus pertinentes que jamais : nous comprenons maintenant, bien mieux qu'il y a quelques années, l'importance d'une approche décloisonnée de la concrétisation

du droit à l'alimentation (en ce sens qu'il constitue un enjeu transversal dans les différentes politiques sectorielles), ainsi que l'importance des cadres juridiques, institutionnels et politiques améliorant la participation et la reddition de comptes. L'examen rétrospectif des progrès accomplis au cours de cette première décennie de leur mise en œuvre constitue une opportunité. Selon moi, les Directives demeurent entièrement valides et pertinentes, et elles devraient jouer un rôle encore plus déterminant dans les années à venir.

REPENSER LE CLIVAGE ENTRE INSTRUMENTS VOLONTAIRES ET CONTRAIGNANTS : QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION À L'OCCASION DU DIXIÈME ANNIVERSAIRE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Sofía Monsalve Suárez et Fabienne Aubry¹

INTRODUCTION

Ces vingt dernières années ont été caractérisées par la multiplication des instruments volontaires abordant différents enjeux depuis l'échelle internationale. Ces instruments sont qualifiés d'instruments juridiques non-contraignants (*soft law*, en anglais), par opposition à ceux de *hard law*, obligatoires et contraignants. Leur nature volontaire a suscité de nombreuses critiques au sein de la société civile. Des défis considérables demeurent pour garantir la responsabilisation des États et des puissants acteurs internationaux de plus en plus impliqués dans des violations et des abus à l'encontre des droits humains. Aussi, de nombreuses organisations de la société civile (OSC) jugent ces instruments non-contraignants inutiles au regard des lois nationales et des régimes internationaux obligatoires, tels que ceux portant sur l'investissement et le commerce, qui ont des conséquences majeures sur la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Par ailleurs, ces instruments sont souvent perçus comme aidant les États à se soustraire à leurs obligations, tout en donnant l'impression qu'il existe des règles de base et des mécanismes de responsabilisation.

Le présent article revisite ces critiques à la lumière de l'expérience des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*² (ci-après les Directives). À partir de l'évaluation de ces dernières présentée dans la section thématique de l'édition 2014 de *l'Observatoire*, il entend approfondir notre compréhension des instruments de *soft law* et du contexte dans lequel ils opèrent, tout en examinant la manière dont ces instruments peuvent contribuer à améliorer l'application des droits humains et accroître la responsabilisation à l'échelle internationale. Les auteures espèrent que cet article sera utile, particulièrement dans le cadre du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations Unies, au sein duquel les mouvements sociaux et d'autres OSC participent, chaque jour davantage, à l'élaboration de normes internationales dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture.

1 Sofia Monsalve Suárez coordonne le programme Accès aux ressources naturelles de FIAN International ; Fabienne Aubry est une juriste spécialisée en droit international et en droit relatif aux droits humains ; elle assiste actuellement FIAN International dans ses activités genevoises.

Merci à Christophe Golay, Francisco Sarmiento, Claudio Shuftan et Thierry Kesteloot pour leur aide à la révision du présent article.

2 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7957/y7957f00.htm

QU'ENTEND-ON PAR INSTRUMENTS DE *SOFT LAW* ET QUEL EST LEUR DEGRÉ DE CONTRAINTE ?

Outre les États, les organisations internationales et d'autres acteurs jouent un rôle croissant dans le processus décisionnel et la mise en œuvre de politiques au niveau international. Le concept de gouvernance mondiale décrit cette évolution comme conséquence de l'absence de gouvernement à l'échelle internationale. On pourrait dire que « la gouvernance mondiale fait à l'échelon international ce que font les États sur leurs territoires » à l'exception près, cependant, qu'il n'existe à ce niveau-là aucune autorité garantissant l'application³. Par ailleurs, celles et ceux exerçant la gouvernance mondiale opèrent souvent hors de tout cadre normatif matériel et procédural clair et sans recourir à la législation formelle. De nombreux acteurs jugeant fastidieux et chronophage le processus d'élaboration, négociation, ratification et transposition des traités internationaux dans les législations nationales, l'adoption des instruments de *soft law*, voie plus simple et plus rapide, s'est rapidement développée au cours des dernières décennies, dans plusieurs domaines politiques. Considérés comme plus souples et plus facilement adaptables à toute une gamme de circonstances, ces instruments constituent donc un moyen pragmatique d'encourager la coopération et la compréhension mutuelle non seulement entre les États, mais, plus largement, entre l'ensemble des différents acteurs. L'approche « à la carte » qu'ils supposent, à savoir de choisir d'y inscrire uniquement ce qui convient aux parties prenantes, les rend très attractifs pour tous les acteurs n'étant pas disposés à accepter une réglementation obligatoire.

Le large éventail d'instruments de *soft law* s'étend des normes internationales guidant la mise en œuvre de droits humains spécifiques, telles que les Directives, aux normes relatives à tous types d'activités, comme la banque, l'assurance et la finance. Dans ce dernier cas, l'on peut citer à titre d'exemple les recommandations formulées par le Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (GAFI) (ci-après les recommandations du GAFI)⁴. Bien que le présent article ne puisse passer en revue tous les domaines politiques couverts par les instruments de *soft law*, il est évident que ces derniers sont bien plus communément utilisés au niveau international que ne le pensent la plupart d'entre nous.

À première vue, il est clair que les instruments de *soft law* diffèrent substantiellement les uns des autres à de nombreux égards. Les travaux de Matthias Goldmann⁵ proposent des paramètres permettant de repérer de façon systématique ces différences et de comprendre de manière plus nuancée et critique les différents types d'instruments de *soft law*. Les *paramètres génétiques* correspondent au processus d'adoption de l'instrument ; ils incluent les questions de paternité, de procédure et de publication, et renseignent sur le degré d'autorité et de légitimité de l'instrument. Les *paramètres textuels* correspondent au contenu de l'instrument et examinent, entre autres, ses destinataires, le langage utilisé et la chaîne normative (s'il y a lieu) dans laquelle il s'inscrit. Les *paramètres de suivi* correspondent aux mécanismes mis en place pour appliquer l'instrument, qu'ils soient contraignants (sanctions) ou non (tels que les mécanismes de suivi, d'élaboration de rapports ou en lien avec le risque de réputation).

Où se situent donc les Directives, en comparaison, par exemple, avec les recommandations du GAFI, lesquelles, nous allons le voir, diffèrent considérablement en termes de sujet, d'origine et d'impact ?

3 L. S. Finkelstein, "What is Global Governance?", *Global Governance*, vol. 1, n°3, septembre-décembre 1995, pp. 367-372. www.jstor.org/stable/27800120 (en anglais)

4 Voir : www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Recommandations_GAFI.pdf

5 Matthias Goldmann est un juriste allemand menant des recherches sur les moyens permettant de développer un cadre juridique de gouvernance pour les activités des institutions internationales. Voir : M. Goldmann, "Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority", *Part I/II*, *German Law Journal*, vol. 9, n°11, 2008, pp. 1865-1908. www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1046 (en anglais)

Les Directives occupent une bonne place en matière d'inclusivité et de légitimité (*paramètres génétiques*), étant donné qu'elles ont été adoptées par consensus par l'organe de décision intergouvernemental de la FAO (agence onusienne spécialisée, à composition quasi universelle), après de longues négociations impliquant les États, les OSC et les autres agences de l'ONU. Les recommandations du GAFI, en revanche, sont considérablement moins inclusives et légitimes, puisqu'elles ont été adoptées par le GAFI, un organe intergouvernemental établi par le G7 (dont le nombre de membres ne dépasse pas les 36) au terme d'une consultation exclusivement technique entre acteurs privés et institutions financières internationales⁶.

S'agissant du contenu (*paramètres textuels*), les Directives visent à apporter des orientations pratiques aux États lors de la mise en œuvre nationale du droit à une alimentation adéquate, conformément aux principes fondamentaux des droits humains. Elles font expressément référence au droit international des droits humains⁷ et, ainsi, sont subordonnées à la chaîne normative internationale. De même, les recommandations du GAFI s'appuient sur des normes et des standards internationaux préexistants⁸ adoptés dans le but de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces deux instruments utilisent un langage hautement déontique, appelant les États à adopter un comportement précis et des réglementations spécifiques.

En ce qui concerne les *paramètres de suivi*, les Directives ont recours au mécanisme le plus faible, à savoir la présentation de rapports volontaires au CSA⁹. À l'inverse, les recommandations du GAFI bénéficient d'un solide système de suivi, car la mise en œuvre est évaluée grâce à un mécanisme d'examen par les pairs, ainsi que par les processus d'évaluation du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, au moyen de la méthodologie d'évaluation commune du GAFI¹⁰.

Il est frappant de constater l'écart entre la quantité limitée de ressources mises à disposition pour la mise en œuvre des Directives et leur niveau élevé de légitimité, notamment si l'on compare cet écart avec celui qui vaut pour les recommandations du GAFI. Contrairement à ces dernières et à d'autres instruments de *soft law* développés par les États influents pour leur propre bénéfice, les Directives ont été à la fois développées en direction des États les plus puissants et négociées avec des États conservateurs. Ceci explique l'opposition de ces premiers à l'établissement, au sein de la FAO, de mécanismes efficaces servant à réaliser leur suivi, ainsi que l'absence de soutien total à cet exercice de la part des agences onusiennes telles que la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) ou le Programme alimentaire mondial (PAM), et les bailleurs de fonds influents. Les mécanismes de suivi des recommandations du GAFI, quant à eux, suppriment presque totalement la frontière conceptuelle (et factuelle) qui sépare le *hard law* du *soft law*, à savoir la différence entre effet contraignant et non-contraignant.

FACE AU DÉFI D'AMÉLIORER L'APPLICATION DES DROITS HUMAINS, QUEL RÔLE PEUVENT JOUER LES INSTRUMENTS DE *SOFT LAW* ?

L'usage répandu du *soft law* dans la gouvernance mondiale a brouillé la distinction nette entre instruments contraignants et non-contraignants. Les instruments de *soft law* ne sont pas tous assortis d'outils de gouvernance faibles ; de même, les instruments de *hard law* ne sont pas tous mis en œuvre de manière efficace¹¹. Les recommandations du GAFI influencent véritablement le niveau national et induisent notamment de graves conséquences pour les droits civils individuels, comme lorsque des OSC

- 6 Pour de plus amples informations, voir le site Internet du GAFI : www.fatf-gafi.org/fr/
- 7 Voir : article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), articles 2 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies.
- 8 Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et à la suppression du terrorisme et au financement du terrorisme, la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention contre le financement du terrorisme.
- 9 À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été présenté. En outre, certains organes de suivi des droits humains, tels que le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation ont parfois utilisé les Directives dans leur travail.
- 10 Concernant les sanctions que le GAFI peut appliquer pour exiger le respect de ses recommandations, voir le cas de la Turquie et sa législation relative au financement du terrorisme. B. Hayes, *How international rules on countering the financing of terrorism impact civil society*, Transnational Institute, 8 mai 2013. www.tni.org/briefing/how-international-rules-countering-financing-terrorism-impact-civil-society?context=603 (en anglais)
- 11 Comme c'est notamment le cas du PIDESC.

ont été suspectées de financer des activités terroristes¹². Quelle est la logique de tout cela ? Si le présent article soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses, nous pensons qu'il est utile d'approfondir notre vision critique des défis à relever.

La gouvernance mondiale constitue une évolution relativement récente. Il s'agit d'un terrain de jeu très mouvant et très disputé, davantage déterminé par les rapports de force que par le droit. Ceci explique que certains instruments de *soft law* soient influents, car ils sont imposés par d'influents acteurs, et que d'autres tendent à être faibles parce que les puissants refusent de s'y soumettre. La question n'est donc pas tant de savoir si un instrument est contraignant ou pas, mais plutôt de connaître les rapports de force et le poids du droit lors de l'élaboration de moyens efficaces permettant de contrôler les puissants.

Il convient également de se demander si la nécessité de disposer de cadres politiques et réglementaires internationaux doit toujours être traitée en recourant au *hard law*. Supposons que la FAO, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les autres agences de l'ONU soient aussi puissantes que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et qu'elles puissent exiger le respect de leurs instruments normatifs. Est-ce que cela ne limiterait pas davantage encore la souveraineté nationale ? *Quid* du contrôle démocratique et de la légitimité ? Une telle autorité mondiale ne bénéficierait-elle pas, dans le contexte actuel, aux entreprises transnationales ? Le transfert d'un trop grand nombre de pouvoirs réglementaires vers le niveau international aurait sans nul doute des effets négatifs pour l'autodétermination des peuples.

Pour exiger une réglementation obligatoire à l'échelle internationale, il est essentiel de mieux comprendre à quel moment elle s'avère nécessaire et quels sont les espaces décisionnels locaux/nationaux que nous voulons préserver. L'élaboration d'une règle, équivalant au principe de subsidiarité pour la mise en œuvre nationale des traités relatifs aux droits humains, pourrait permettre de clarifier l'interaction entre *hard law* et *soft law*. Une meilleure différenciation de ces catégories ainsi qu'une plus grande compréhension des instruments de *soft law* permettraient également d'identifier, parmi ces instruments, lesquels peuvent conduire à la mise en œuvre de normes obligatoires.

L'élaboration de normes et de standards alternatifs en matière d'alimentation et d'agriculture dans le contexte du CSA réformé exige donc une compréhension plus approfondie des défis liés aux processus décisionnels au niveau supranational. Du point de vue de la démocratie, la gouvernance mondiale offre un panorama confus et fragmenté. Ainsi, il existe un manque de clarté, lorsqu'un acteur ou une institution de la sphère internationale exerce l'autorité publique, concernant les normes matérielles et procédurales qui doivent être observées et qui permettent de considérer ces actions comme légitimes. Par ailleurs, la mise en place de systèmes internationaux spécialisés, comme les systèmes commerciaux et financiers, a donné lieu à l'apparition de plusieurs régimes juridiques autonomes, aux intérêts souvent conflictuels¹³. Il n'existe aucune hiérarchie les ordonnant, et l'antagonisme entre la puissance du régime commercial international et la faiblesse du régime des droits humains n'est malheureusement que bien trop connu. Il n'est alors pas surprenant que de nombreux instruments utilisés pour gouverner à l'échelle mondiale soient profondément illégitimes et contrôlés par une poignée de puissants acteurs et États. Les droits individuels, la démocratie, l'autodétermination collective et la justice mondiale sont menacés¹⁴. Il est donc important d'examiner de façon critique, en toutes circonstances, quels sont les types d'instruments, contraignants ou non-contraignants, en jeu. En d'autres termes, il convient d'établir par qui et comment ils ont été élaborés,

12 Voir note 11.

13 M. Koskeniemi, *Fragmentation du droit international : Difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international* (A/CN.4/L.682), Rapport du Groupe d'étude de la Commission du droit international, Nations Unies, 13 avril 2006. http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_l682.pdf

14 A. von Bogdandy, P. Dann et M. Goldmann, "Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities", *German Law Journal*, vol. 9, n° 11, 2008, pp. 1375-1400. www.germanlawjournal.com/article.php?id=1025 (en anglais)

qui les utilise, comment et à quelle fin. En définitive, le défi à relever est celui de la démocratisation de la gouvernance mondiale et de l'intégration des droits humains au centre de l'ordre international.

Les traités relatifs aux droits humains doivent, en effet, être placés au cœur des réglementations obligatoires au niveau international. Notre principal défi et la tâche importante que nous devons mener consistent donc à rendre ces traités réellement applicables à tous les niveaux. À l'échelon local, il est crucial de continuer d'accroître la responsabilisation en matière de droits humains par le biais de mécanismes tels que les audits sociaux et les tribunaux populaires. Jusqu'à présent, les mobilisations populaires demeurent la manière prépondérante d'exiger cette reddition de comptes. Au niveau national, le droit à l'alimentation n'est pas pleinement justiciable partout, et il reste encore à mettre en place des réglementations obligatoires portant sur l'ensemble des domaines politiques pertinents, tels que ceux inclus dans les Directives. Enfin, à l'échelle mondiale, l'architecture du système international des droits humains doit être complétée par une Cour internationale des droits humains.

Les Directives peuvent encore jouer un rôle à l'égard de ces priorités, par exemple si leur mécanisme de suivi est amélioré. Aussi, un changement à la FAO semble nécessaire : celle-ci ne devrait plus se contenter de mesurer l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, mais devrait plutôt évaluer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate en prenant les Directives pour référence¹⁵. De plus, ces dernières peuvent réellement se trouver renforcées lorsque les mouvements sociaux les revendiquent, en assurent le suivi et les mettent en œuvre eux-mêmes. Quand ils sont utilisés de cette manière, les instruments de *soft law* peuvent devenir de solides outils pour exprimer la dissension et la résistance face aux régimes plus puissants, et soutenir l'application des traités internationaux relatifs aux droits humains.

15 Déclaration des organisations de la société civile lors de la 29^e Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Rapport de la 29^e Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Bucarest (Roumanie), 2–4 avril 2014, www.fao.org/docrep/meeting/030/mk194f.pdf

QUESTIONS ET ÉVOLUTIONS MAJEURES À PROPOS DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION

INVESTISSEMENTS AGRICOLES : QUI PREND LES DÉCISIONS ? EN QUOI LE COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE CHANGE-T-IL LA DONNE POUR LES MOUVEMENTS SOCIAUX ?¹

Nora McKeon²

Le phénomène universellement dénoncé que constitue l'accaparement des terres n'est que la partie la plus visible d'une tendance plus complexe. Il s'inscrit dans une menace plus large venant des efforts actuellement déployés pour consolider un système alimentaire mondial dirigé par les grandes entreprises – par ailleurs ébranlé par les multiples crises de ces dernières années – et pour étendre ce système aux marchés ayant jusqu'alors réussi à échapper à cette pénétration. L'intégration des petits producteurs dans les chaînes de valeur mondialisées peut s'avérer stratégiquement plus avantageuse, pour les entreprises, que l'accaparement des terres, car elle leur permet de contrôler la base de ressources des producteurs et leurs choix de production, tout en laissant ces derniers assumer, sur leurs terres, les multiples risques inhérents à l'agriculture³.

Les problèmes liés à l'investissement dans l'agriculture sont débattus dans de nombreuses instances, au sein desquelles les entreprises, le capital et leurs alliés gouvernementaux disposent d'une voix prépondérante, voire exclusive. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) représente le seul espace international où ces questions sont traitées dans l'optique de garantir le droit à l'alimentation pour toutes et tous, et non pas dans celle de réserver les profits aux élites. Il s'agit également du seul espace où la société civile, notamment les organisations de représentation des petits producteurs d'aliments, jouit d'une participation active. Aussi, pour ces deux raisons, les négociations sur l'investissement agricole menées au sein du CSA revêtent une importance considérable.

CHANGER LES TERMES DU DÉBAT

Suite à un débat houleux, qui se déroula au cœur de la nuit, lors de la première session du CSA réformé, en octobre 2010, l'assemblée refusa d'entériner d'office les Principes pour un investissement agricole responsable (désignés par l'acronyme anglais PRAI) proposés par la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Les PRAI étaient soutenus par les membres du G8, qui avançaient que les investissements étrangers à grande échelle dans l'agriculture des pays en développement constitueraient une contribution bienvenue pour résoudre la crise alimentaire. Ne restait plus qu'à « discipliner » ces investissements par le biais d'un code de conduite rédigé en catimini par les quatre institutions multilatérales ; un code que chaque investisseur pourrait appliquer, de manière volontaire, à ses transactions. Conscients de l'absence

1 Un compte-rendu plus détaillé des débats portant sur l'investissement agricole menés au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) est à paraître chez Routledge, en janvier 2015, sous le titre *Food Security Governance: empowering communities, regulating corporations*.

2 Nora McKeon travaille à Terra Nuova. Elle est écrivaine, maître de conférences et militante sur les questions d'alimentation. Elle était auparavant chargée des relations de la FAO avec la société civile. Merci à Nico Verhagen et Biraj Patnaik pour leur aide à la révision du présent article.

3 P. McMichael, "Value-chain Agriculture and Debt Relations: Contradictory Outcomes", *Third World Quarterly*, vol. 34, n°4, 2013, pp. 671–690. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2013.786290#.U7Kzr77wDcs (en anglais)

de tout processus consultatif derrière ces Principes, leurs défenseurs cherchèrent à obtenir auprès du CSA une validation, sans aucune discussion, de leur légitimité. Face à eux, les mouvements sociaux, les organisations de la société civile (OSC), des universitaires et certaines personnalités publiques comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation s'efforçaient de dénoncer les PRAI comme « une mesure destinée à légitimer [...] l'appropriation pendant de longues années par des compagnies (étrangères et nationales) de terres agricoles de la population rurale »⁴. Plusieurs États membres du G77 et de l'Union européenne rejoignirent le camp des opposants, étant évident que les PRAI ne cadraient pas avec le mandat du CSA en matière de sécurité alimentaire et qu'ils n'étaient le résultat d'aucun processus consultatif approprié. En fin de compte, les PRAI ne furent pas approuvés. Au lieu de cela, il fut décidé que le CSA mènerait lui-même une consultation ouverte en vue de formuler des principes susceptibles de garantir que les investissements agricoles œuvrent pour la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation⁵.

Afin de prendre part à ces débats, le Mécanisme de la société civile (MSC), organe autonome interagissant avec le CSA, mit sur pied, en mai 2011, un groupe de travail sur l'investissement agricole, ouvert à la participation des OSC du monde entier. Deux objectifs furent ainsi définis ; l'un proactif, l'autre défensif :

1. Parvenir à ce que les petits producteurs d'aliments et leurs modèles de production bénéficient d'un appui plus important, grâce à des politiques publiques, des travaux de recherche et des programmes habilitants, des prix rémunérateurs, l'accès aux marchés nationaux, l'ajout de valeur, entre autres.
2. Protéger les petits producteurs d'aliments de la mainmise des entreprises, en résistant à l'accaparement des terres, aux approches fondées sur la chaîne de valeur et l'agriculture contractuelle en tant que mesures destinées à relier les producteurs aux marchés, aux initiatives encourageant l'adoption des organismes génétiquement modifiés ainsi qu'aux partenariats public-privé qui favorisent ce type de stratégies d'entreprise.

Le MSC entreprit de modifier les termes du débat lors d'une première discussion politique sur les investissements agricoles « favorables aux petits exploitants », organisée dans le cadre de la session plénière annuelle du CSA d'octobre 2011. C'est ainsi que, dans son rapport, le Comité reconnut que les petits exploitants produisent la plupart des denrées alimentaires consommées et qu'ils sont à l'origine de la majeure partie des investissements dans l'agriculture. Il y exhorta les gouvernements à orienter les politiques agricoles et les investissements publics en faveur de la production alimentaire et du renforcement de la résilience des systèmes alimentaires locaux et traditionnels ainsi que de la biodiversité⁶. Ces positions font désormais partie des « formulations acceptées » dans le jargon des négociations intergouvernementales et elles ne peuvent plus être ni atténuées ni ignorées.

Durant la même session, le CSA demanda à son Groupe d'experts de haut niveau (HLPE, de son sigle anglais)⁷ de préparer une étude sur les obstacles à l'investissement agricole des petits exploitants et les options de politique susceptibles d'y remédier. Le rapport qui en résulta⁸ fournit une excellente base pour les discussions tenues par le Comité lors de sa session plénière d'octobre 2013. La plupart des gouvernements qui s'y exprimèrent soulignèrent l'importance du secteur des petits exploitants. Les voix discordantes vinrent du Mécanisme du secteur privé⁹,

4 Pourquoi nous opposons-nous aux Principes pour des investissements agricoles responsables ?, Campagne globale pour la réforme agraire et Réseau d'action pour la recherche sur la terre, octobre 2010. <http://focusweb.org/sites/www.focusweb.org/files/Why%20we%20oppose%20RAI-FR.pdf>

5 Le paragraphe 26 (ii) indique : « prenant note du processus d'élaboration continue des principes pour un investissement agricole responsable qui respecte les droits, les moyens d'existence et les ressources, et conformément à son rôle, [le Comité] a décidé de lancer un processus ouvert d'examen de ces principes au sein du CSA ». Voir : Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), Rapport final, 36^e session, FAO, Rome, 11-16 octobre 2010. www.fao.org/docrep/meeting/021/k9551f.pdf

6 Paragraphes 24-29 du Rapport final de la 37^e session du CSA. Voir : Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), Rapport final, 37^e session, FAO, Rome, 17-22 octobre 2011. www.fao.org/docrep/meeting/024/mc497E.pdf

7 Le Groupe d'experts de haut niveau (HLPE) du CSA a été créé dans le cadre de la réforme de ce dernier, dans le but de lui fournir des avis d'experts indépendants et de grande qualité afin d'éclairer ses délibérations. Grâce à l'insistance des organisations de producteurs et de la société civile, le HLPE reconnaît que l'expertise n'est pas l'apanage des universitaires et des chercheurs, mais qu'elle peut également provenir des professionnels et des producteurs eux-mêmes.

8 Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), *Paysans et entrepreneurs : investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire*, FAO, Rome, 26 juin 2013. www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_FR.pdf

9 Mécanisme créé de façon autonome par le secteur privé pour interagir avec le CSA. Il représente essentiellement le secteur des entreprises de l'agroalimentaire.

qui insista sur leur nature rétrograde et sur le besoin de les aider à « rompre le cycle de la subsistance » pour qu'ils deviennent de petits entrepreneurs. Les États-Unis se joignirent également à cet avis, indiquant que la Nouvelle alliance du G8 visait précisément cela, grâce à l'amélioration de l'accès de ces personnes aux nouvelles technologies et variétés de semences. Le MSC répondit poliment, mais fermement, que « nous ne souhaitons pas devenir de petits entrepreneurs ; nous avons nos propres technologies et systèmes de marché, pour lesquels nous attendons un soutien du secteur public ». Les gouvernements africains, quant à eux, formulèrent la position la plus explicite et la plus radicale : « Les petits exploitants sont à la base de notre sécurité alimentaire. Les efforts ne doivent pas chercher à encourager les investissements extérieurs, mais à soutenir ceux qui produisent déjà ». À l'issue de cette session plénière, certaines victoires importantes furent remportées (voir encadré ci-dessous).

TEXTE ADOPTÉ DANS LE RAPPORT FINAL DE LA 40^e SESSION DU CSA (PARAGRAPHE 29 À 51) :

- Les petits producteurs jouent un rôle central dans la sécurité alimentaire ; ce sont eux qui investissent le plus dans l'agriculture. De plus, ils fournissent de nombreux autres avantages.
- Les gouvernements et les parties prenantes au niveau national, et en particulier les petits producteurs, sont invités à développer une vision nationale de la petite agriculture et à l'appliquer aux politiques et budgets pertinents.
- Les droits des petits exploitants devraient être reconnus et respectés, et leurs organisations renforcées.
- La faculté des petits agriculteurs de sélectionner, de produire, de conserver, d'échanger, de vendre et d'utiliser les semences¹⁰ dont ils ont besoin devrait être favorisée, conjointement à la conservation et à l'amélioration de la biodiversité agricole notamment au moyen d'approches agroécologiques.
- La gouvernance responsable des terres et des ressources naturelles doit être promue avec force, en prêtant une attention particulière à la sécurité de l'accès à la terre et à la sécurité des régimes fonciers (*sic*), conformément aux Directives volontaires sur les régimes fonciers, adoptées par le CSA en 2012¹¹.
- La priorité devrait être donnée à l'investissement public en vue d'appuyer les investissements des petits exploitants agricoles, reconnus comme prenant différentes formes et comme n'étant pas uniquement monétaires.
- La recherche participative, qui conjugue le savoir traditionnel aux résultats de la recherche scientifique, devrait être renforcée.
- Un appui devrait être apporté au développement de marchés rémunérateurs pour les petits agriculteurs et les économies rurales, ainsi qu'à l'accès à ces derniers ; l'importance des échanges non-monétaires et des systèmes alimentaires locaux est reconnue.
- Le rapport du Groupe d'experts de haut niveau et les recommandations du CSA devraient être pris en compte lors de la consultation sur les Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture.

10 Voir, par exemple : G. Kastler, A. Onorati et B. Brac, « Semences et autonomie paysannes », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2013 : Alternatives et résistance aux politiques générant la faim*, octobre 2013. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_fr_WEB_final.pdf

11 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 12^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm

LES PRINCIPES POUR UN INVESTISSEMENT RESPONSABLE DANS L'AGRICULTURE (PRINCIPES « RAI »)

Le processus officiel d'élaboration et de négociation des Principes « rai » au sein du CSA débuta en juin 2012. Le MSC décida de produire sa propre version de ce en quoi devraient consister, d'après les mouvements sociaux, des principes forts, régulant l'investissement agricole. L'idée était que ce processus autonome se tienne en dehors du processus officiel, sans pour autant en être coupé (un processus officiel dont les négociations impliquent tous les acteurs concernés – y compris le secteur privé – et dans le cadre duquel les décisions finales sont prises par les gouvernements), que les luttes et les revendications des mouvements sociaux en constituent le point de départ, et qu'il permette de clarifier la vision à défendre lors des négociations officielles ainsi que de mobiliser un large front contre les investissements agricoles destructeurs.

Les discussions menées par la société civile, dans toutes les régions, insistent sur le fait que le texte de ces Principes devait donner des orientations quant à leur mode d'application et instituer un principe de suivi, de manière à placer les gouvernements et les investisseurs face à leurs responsabilités. De plus, elles indiquent que le paradigme de la « modernisation » de l'agriculture devait être remis en question, et le concept d'investissement élargi de manière à ne pas couvrir uniquement l'investissement financier, mais aussi les ressources naturelles, humaines, sociales et culturelles. La souveraineté alimentaire et le droit à une alimentation adéquate devaient, en outre, constituer un cadre général. Il paraissait également essentiel de condamner fermement l'accaparement des terres et des ressources, et d'établir des systèmes de réglementation contraignants d'un point de vue juridique, afin d'imposer une discipline aux investisseurs à grande échelle. Par ailleurs, les discussions mirent en évidence l'attention particulière à apporter sur les accords bilatéraux et multilatéraux d'investissement et de commerce¹².

Parallèlement, le MSC participait à la consultation officielle. Un avant-projet des Principes « rai »¹³ fut discuté pendant les consultations régionales multipartites du CSA, auxquelles les organisations de producteurs et les OSC prirent part activement. La version révisée du Premier projet fut dévoilée le 1^{er} avril 2014 et les négociations eurent lieu, à Rome, du 17 au 24 mai 2014. Dès l'ouverture des négociations, le MSC était donc prêt à défendre des propositions alternatives détaillées et étayées par une définition claire de ce que les mouvements sociaux estiment être les « lignes rouges » :

1. « Le cadre basé sur les droits doit être clairement indiqué dès le début et reconnu de manière concrète dans l'ensemble des Principes.
2. Il doit être clairement reconnu que les producteurs d'aliments à petite échelle et les travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation sont les principaux investisseurs dans l'agriculture et les principaux producteurs d'aliments, et que l'investissement n'est pas seulement de nature financière.
3. Un engagement doit être pris pour créer des emplois décents, respecter les droits des travailleurs et abolir la discrimination à l'encontre des femmes.
4. Les Principes doivent apporter un appui aux systèmes de production agro-écologique, basés sur l'agriculture paysanne, ainsi qu'aux marchés et systèmes alimentaires locaux ; ils doivent défendre l'accès et le contrôle des

12 Pour en savoir plus sur les discussions menées au sein de la société civile concernant l'investissement agricole, voir : www.csm4cfs.org/groupe_de_travail-6/investissement_agricole-7/

13 Voir : www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_rai_Zero_Draft_01_August_2013_FR.pdf

peuples sur l'ensemble des terres, des forêts, de l'eau, des semences paysannes, des pêches, ainsi que l'investissement dans la recherche centrée sur l'être humain.

5. Les Principes pour un investissement agricole responsable doivent donner la priorité à l'élaboration de politiques publiques efficaces, ainsi qu'à l'investissement soutenant et défendant les producteurs à petite échelle et les systèmes alimentaires locaux. Ces politiques doivent inclure des politiques agricoles et rurales, ainsi que des politiques en matière de commerce et d'investissement.
6. Les Principes pour un investissement agricole responsable doivent affirmer clairement la responsabilité des États dans la mise en œuvre et le suivi inclusifs des Principes, plaçant un accent particulier sur la participation des plus vulnérables. »¹⁴

Conformément aux intuitions de la société civile, les négociations furent complexes et conflictuelles. Une semaine ne suffit pas, et une seconde séance de négociation dut être planifiée. Si, à l'heure où nous terminions la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, le résultat final se faisait encore attendre, le MSC était résolu à négocier fermement et à réagir énergiquement dans l'hypothèse où le document final adopté par les gouvernements s'avérait inacceptable.

CONCLUSION

Mi-2014, la société civile avait accompli des progrès considérables aussi bien pour recadrer le débat consacré à l'investissement agricole au sein du CSA que pour identifier les questions clés exigeant un effort supplémentaire. Les tendances à l'homogénéisation du système alimentaire mondial doivent être combattues. Il est fondamental d'opérer une distinction incontestable entre les différentes logiques et intérêts des petits producteurs et des systèmes alimentaires locaux, d'un côté, et ceux des chaînes de valeur verticales promues par les entreprises de l'agroalimentaire, de l'autre. Un travail complémentaire est nécessaire afin de démontrer que la vision fondée sur ces dernières n'est pas la solution pour atteindre la sécurité alimentaire. Ce travail est également essentiel pour convaincre le plus grand nombre de gouvernements possible qu'il n'est pas de leur intérêt politique de d'adopter cette vision. En outre, l'analyse de la nature des marchés adaptés aux petits producteurs, aux économies rurales et aux modèles de production durables requiert davantage d'efforts.

Depuis sa réforme, le CSA a fait un pas de géant en décidant d'adopter le droit à l'alimentation comme grille de lecture des questions épineuses telles que l'investissement dans l'agriculture. Il en a fait un second, en réunissant autour de la même table les acteurs concernés, et notamment les plus touchés par ces enjeux. Néanmoins, ses travaux se heurtent à un dilemme : en effet, les gouvernements nationaux, qui en sont les décideurs, participent aux négociations mondiales sur les questions d'alimentation le plus souvent dans le but de défendre des intérêts nationaux étroits, court-termistes et définis selon le paradigme du commerce productiviste et mondialisé. Or, ces mêmes gouvernements représentent les seuls acteurs susceptibles de défendre leurs citoyens contre les conséquences des accords d'investissement qui bafouent le droit à l'alimentation. La fonction propre aux dispositifs internationaux de suivi et de recours existant dans le domaine des droits humains vise à exhorter

14 Mécanisme de la société civile (MSC) sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Position de la société civile concernant le Premier projet des Principes du CSA pour un investissement agricole responsable*, mai 2014. www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/118/csm_position_rai_first_draft_12_may_2014_fr.pdf

les gouvernements à respecter les promesses qu'ils ont prises à l'échelle mondiale et à engager leur responsabilité en cas de non-respect, une attribution que la société civile et ses alliés, comme le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, entendent introduire au CSA.

La réussite ou l'échec de cette entreprise sera d'une importance cruciale. En définitive, ce qui permettra de changer la donne pour les mouvements sociaux, et aussi pour le CSA, c'est la construction de liens entre l'espace politique mondial et les réalités locales, en rapportant les résultats des négociations du CSA à l'échelle des pays et des territoires¹⁵. La question n'est pas de choisir entre une approche descendante ou une approche ascendante. Elles doivent toutes deux se renforcer mutuellement, la mobilisation locale et nationale fournissant, d'un côté, l'énergie populaire nécessaire au travail politique mondial – dont la légitimité et l'urgence seraient autrement réduites –, et recevant, en retour, un appui externe pour mener les luttes à l'échelle des territoires. La responsabilisation nationale, soutenue par la mobilisation politique, constitue le complément indispensable pour que les textes de référence en matière d'investissement agricole négociés dans la sphère internationale se convertissent en puissants outils au service de la souveraineté alimentaire.

15 O. De Schutter, « Gouverner la sécurité alimentaire mondiale : un nouveau rôle pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2009 : Qui contrôle la gouvernance du système alimentaire mondial ?*, octobre 2009. www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/FRENCH/pdf/Watch_2009/Observatoire_2009_fran%C3%A7ais.pdf

L'INDIVISIBILITÉ ET L'INTERDÉPENDANCE DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE ET À LA NUTRITION ET DES DROITS SEXUELS ET GÉNÉSIQUES DES FEMMES¹

R. Denisse Córdova Montes et Flavio L. Schieck Valente²

La concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition pour toutes et tous est intrinsèquement liée à la reconnaissance de la dignité humaine des femmes et des jeunes filles, ainsi qu'à la pleine concrétisation de tous les autres droits, notamment ceux à l'autodétermination, à l'autonomie et à l'intégrité physique.

Le Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition est une initiative rassemblant des organisations de la société civile et des mouvements sociaux internationaux, comprenant des hommes et des femmes paysans, artisans-pêcheurs, pastoralistes, issus des peuples autochtones, ou travaillant dans les secteurs alimentaire et agricole. Son objectif est de responsabiliser les États vis-à-vis de leur obligation à concrétiser le droit à l'alimentation et à la nutrition³. Le Réseau mondial reconnaît la violence structurelle invisible que perpètrent les États et les grandes entreprises, empêchant la concrétisation des droits humains des femmes et des jeunes filles. Cette philosophie est consacrée dans sa Charte, qui stipule que

la violence et la discrimination structurelles contre les femmes sont souvent invisibles ou passées sous silence, amplifiant les violations des droits des femmes et entravant leur capacité à participer activement à la réalisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition. Les membres du Réseau soutiennent les femmes dans leurs luttes pour l'égalité des droits avec les hommes, pour leur droit à l'autodétermination, pour leurs droits sexuels et reproductifs, y compris le droit de choisir leurs partenaires et le droit de choisir si elles souhaitent ou non procréer⁴.

Si l'on entend éliminer la faim et la malnutrition, il est fondamental de comprendre et d'aborder les liens existant entre les droits des femmes, des jeunes filles et des enfants, y compris leurs droits sexuels et génésiques, et le droit humain à une alimentation adéquate et à la nutrition. Ces liens peuvent être mis en évidence lorsqu'on examine deux manifestations des violations des droits humains, le mariage des enfants et les grossesses adolescentes, lesquels demeurent répandus dans la région Asie-Pacifique, et notamment en Asie du Sud⁵.

Les mariages précoces et les mariages d'enfants, ainsi que les grossesses adolescentes, privent les jeunes filles d'opportunités d'éducation et d'emploi, ce qui les place dans un rapport de force où elles n'ont aucun poids et les empêche de prendre part aux décisions cruciales. Ces circonstances font qu'elles se voient refuser le droit à jouer, à suivre une scolarité et à entretenir des relations sociales, d'autant qu'on leur impose le fardeau d'avoir à élever des enfants. De plus, ceci limite leur accès à une alimentation adéquate et à la nutrition, accroît leur exposition à la violence sexuelle et

- 1 La version originale du présent article a d'abord été publiée dans l'édition "Linking Poverty, Food Sovereignty and Security, and Sexual and Reproductive Health and Rights" du bulletin *ARROW for Change*, vol. 20, n°1, 2014. www.arrow.org/my/uploads/20140616121147_v20n1.pdf (en anglais). Des modifications mineures ont été apportées à la présente version.
- 2 R. Denisse Córdova Montes coordonne les questions de genre chez FIAN International. Flavio L. Schieck Valente est le Secrétaire général de FIAN International. Merci à Maria M. Ando et Ambika Varma (ARROW) pour leur aide à la révision du présent article.
- 3 Pour de plus amples informations concernant le Réseau mondial et ses membres, voir : www.fian.org/fr/news/article/detail/lancement_du_reseau_mondial_pour_le_droit_a_l'alimentation_et_a_la_nutrition/
- 4 Voir la Charte du Réseau mondial pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, disponible à l'adresse : www.fian.org/fileadmin/media/publications/GNRtFN_-_Formatted_Charter_FR.pdf
- 5 Les mariages précoces et les mariages d'enfants perdurent en Asie du Sud, comme le souligne la publication du CIRF : T. Khanna, R. Verma et E. Weiss, *Child Marriage in South Asia: Realities, Responses and the Way Forward*, Centre international de recherche sur les femmes (CIRF), 2013. www.icrw.org/files/publications/Child_marriage_paper%20in%20South%20Asia.2013.pdf (en anglais)

réduit leur pouvoir de négociation sur les questions sexuelles et de reproduction. En conséquence de quoi, leurs chances d'être confrontées à une grossesse et à un accouchement à risque augmentent, élevant ainsi les risques de morbidité et mortalité infantile et maternelle. Par ailleurs, les très jeunes femmes enceintes doivent faire face aux exigences nutritionnelles liées à une grossesse ce qui pose un double fardeau pour leur propre développement, mais aussi pour le développement de l'enfant qu'elles portent. Elles présentent souvent un retard de croissance provoqué par l'état de sous-nutrition dans lequel elles se trouvent, ce qui les conduit à donner naissance à des enfants sous-alimentés⁶. Les décès et les handicaps résultant des avortements pratiqués dans des conditions dangereuses sont également particulièrement élevés chez les adolescentes non-mariées, en raison de plusieurs entraves sociopolitiques et structurelles les empêchant d'accéder aux services d'avortement médicalisé⁷.

Les violations des droits sexuels et génésiques affectent l'état de santé et le bien-être généraux des individus, mais aussi celui de leurs familles et de la communauté toute entière. En outre, comme mentionné précédemment, elles présentent des conséquences intergénérationnelles sur la santé, perpétuent la pauvreté et empêchent les femmes de participer à la vie publique ou de prendre des décisions éclairées en matière de santé sexuelle et reproductive⁸. Si l'on entend combler le fossé en termes d'inégalités et faciliter la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition, les femmes et les groupes marginalisés devraient jouir de l'ensemble des autres droits humains. En effet, la réalisation des droits dans un domaine particulier à un effet d'entraînement dans les autres sphères, comme récemment illustré par une étude ayant démontré de quelle façon l'octroi de droits fonciers aux femmes peut aider à combattre la malnutrition infantile en Inde⁹.

Les membres du Réseau mondial sont déterminés à soutenir les luttes des mouvements sociaux, des communautés et des groupes, ainsi qu'à combattre les violations perpétrées à l'encontre du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition et des droits humains qui s'y rapportent, y compris ceux en lien avec la santé sexuelle et reproductive.

ÉTUDE DE CAS

Expliquer le paradoxe indien en écoutant la voix des femmes

Malgré l'impressionnante croissance économique qu'a connue le pays ces dix dernières années, 42% des enfants indiens de moins de cinq ans continuent de souffrir de malnutrition – un pourcentage similaire à celui relevé en Afrique subsaharienne¹⁰. Une récente enquête nutritionnelle conduite à grande échelle¹¹ sur 73 670 ménages de 112 districts couvrant neuf États du pays a tenté d'expliquer ce paradoxe en choisissant d'adopter la perspective des mères confrontées à la malnutrition. Les résultats de l'enquête ont révélé la terrible situation dans laquelle se trouvent les droits des femmes et des jeunes filles en Inde, à savoir, entre autres, le faible pourcentage de mères ayant suivi des études, le grand nombre de femmes accouchant de nouveau-nés présentant une insuffisance pondérale à la naissance, le manque de pouvoir de décision des femmes au sein des ménages et le manque de connaissances des mères quant aux besoins et aux droits de leurs enfants. L'enquête a également souligné l'impact potentiel de l'état des droits des femmes au niveau local sur les taux élevés de malnutrition chez les enfants indiens, remettant en question certaines des hypothèses actuellement suivies dans le traitement de la malnutrition et mettant en lumière l'importance fondamentale de la concrétisation des droits des femmes tout au long de leur vie.

6 Voir le document relatif aux mariages d'enfants, aux mariages précoces et aux mariages forcés présenté par FIAN au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme en vue de l'élaboration de son rapport au Conseil des droits de l'Homme (26^e session, juin 2014), disponible à l'adresse suivante : www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ForcedMarriage/NGO/FIAN.pdf (en anglais)

7 "Young and Vulnerable: The Reality of Unsafe Abortion among Adolescent and Young Women", *ARROW for Change*, vol. 12, n°3, 2006. www.arrou.org.my/publications/AFC/v12n3.pdf (en anglais)

8 Pour de plus amples informations concernant les liens entre les droits des femmes et le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition, voir : Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter : Droits des femmes et droit à l'alimentation* (A/HRC/22/50), 22^e session, 24 décembre 2012. <http://daaccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/189/50/PDF/G1218950.pdf?OpenElement>

A. C. Bellows, F. L. S. Valente et S. Lemke (dir.), *Gender, Nutrition and the Human Right to Adequate Food: towards an inclusive framework*, New York : Taylor & Francis/ Routledge, 2013. www.fian.org/library/publication/detail/gender_nutrition_and_the_human_right_to_adequate_food_towards_an_inclusive_framework/ (en anglais)

Pour davantage d'informations concernant le cycle des troubles de la croissance d'une génération à l'autre, voir : R. Shrimpton, *Maternal Nutrition and the Intergeneration Cycle of Growth Failure*, sixième rapport annuel sur la situation nutritionnelle dans le monde du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies, 2010. www.unscn.org/files/Publications/RWNS6/report/SCN_report.pdf (en anglais)

9 Pour consulter un exemple de discussion à ce sujet, voir : R. Giovarelli, "Land Rights for Women Can Help Ease India's Child Malnutrition Crisis". *The Guardian*, 20 janvier 2012. www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/jan/20/land-rights-india-women-ease-malnutrition (en anglais)

10 *Ibid.*

11 *HUNGAMA Fighting Hunger & Malnutrition: The HUNGAMA Survey Report 2011*, Naandi Foundation, 2011. www.hungamaforchange.org/HungamaBKDec11LR.pdf (en anglais)

LE NOUVEAU RÈGLEMENT EUROPÉEN SUR LES SEMENCES RESPIRE-T-IL ENCORE ?

Philippe Catinaud et Guy Kastler¹

Que peut-il se passer après le rejet, le 11 mars dernier, par le Parlement européen de la proposition de nouveau règlement de la Commission européenne relatif à la commercialisation des semences, ou proposition de règlement PRM (*Plant Reproductive Material*)² ? Pour répondre à cette question, il convient d'abord de s'interroger sur l'environnement politique dans lequel s'inscrit ce vote, à savoir un contexte européen dominé par les négociations des accords de libre échange avec le Canada (le CETA)³, les États-Unis (le TTIP)⁴, ainsi qu'entre l'Union européenne et les pays d'Amérique du nord (le TAFTA)⁵, et, jusqu'en mai 2014, par la campagne électorale pour le renouvellement du Parlement européen.

LA NÉGOCIATION SUR LES NOUVELLES NORMES DES SEMENCES DÉPASSE LE PRÉ CARRÉ EUROPÉEN

Les directives européennes actuelles réservent l'accès au marché des semences destinées à l'agriculture professionnelle aux seules variétés enregistrées au catalogue suivant les normes du Certificat d'Obtention Végétale (COV)⁶. Ces normes garantissent le monopole des semences industrielles, en excluant les semences paysannes qui ne sont jamais conformes à leurs exigences. Mais, elles imposent aussi aux obtenteurs jusqu'à dix années de travail de sélection pour uniformiser et stabiliser l'ensemble des caractères phénotypiques qui permettent de distinguer « leur » variété de celles de leurs concurrents. Or, ces normes contraignantes ne sont plus nécessaires avec les marqueurs moléculaires ou biochimiques des caractères brevetés par les industriels des technologies génétiques : ces marqueurs sont suffisants pour identifier « leur » propriété tout au long de la chaîne alimentaire, depuis les semences jusqu'à l'assiette du consommateur, sans avoir besoin d'homogénéiser et de stabiliser les autres caractères des plantes issues de leurs manipulations génétiques.

Dans la proposition de règlement PRM rejetée par le Parlement et renvoyée au Conseil, la Commission européenne avait proposé d'ouvrir quelques brèches dans le monopole du COV, en élargissant aux agriculteurs les dérogations aux obligations du catalogue actuellement réservées aux jardiniers amateurs. La défense de la biodiversité cultivée largement revendiquée n'est pas la raison première de cette évolution : elle permet aussi de rapprocher la réglementation européenne de celles du Canada, lequel a considérablement assoupli les normes de son catalogue, et des États-Unis, ces derniers considérant ces normes comme une barrière non tarifaire au commerce international⁷.

Or, la feuille de route qui a été confiée aux négociateurs du TAFTA n'accepte qu'une seule restriction à la liberté des échanges : les « normes fondées sur la science⁸ ». Qu'elles soient sanitaires, phytosanitaires, environnementales, de biosécurité ou autre, ces normes définissent toutes des caractères brevetables. Seul le monopole accordé par les brevets étant à même d'amortir le coût des dossiers d'autorisation de mises sur le marché (AMM) qu'elles impliquent, il s'agit là d'une manière élégante de brandir la liberté du commerce pour réserver l'accès au marché exclusivement aux

1 Philippe Catinaud est producteur de semences paysannes biologiques dans le Sud-ouest de la France et co-président du Réseau Semences Paysannes (RSP). Guy Kastler est paysan dans le Sud de la France, délégué général de RSP et responsable de la Commission semences et OGM de la Confédération Paysanne.

Merci à Antonio Onorati, Christine Campeau et Bob Brac pour leur aide à la révision du présent article.

2 Parlement européen, *Production et mise à disposition sur le marché de matériel de reproduction des végétaux (règlement sur le matériel de reproduction des végétaux)*, Strasbourg, 11 mars 2014. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0185+0+DOC+XML+V0//FR

3 Le 18 octobre 2013, l'Union européenne et le Canada sont parvenus à un accord politique sur les principaux éléments d'un accord commercial : l'Accord économique et commercial global (CETA, en anglais). Pour de plus amples informations, voir : <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/canada/> (en anglais)

4 Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP, en anglais) est un accord commercial entre l'Union européenne et les États-Unis en cours de négociation. Pour de plus amples informations, voir : http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/index_fr.htm

5 La zone de libre-échange transatlantique (TAFTA, en anglais, parfois appelée Grand marché transatlantique ou GMT) réunirait, une fois finalisée, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et l'Association européenne de libre-échange européen (AELE), entre autres.

produits brevetés. Les conflits d'intérêt, qui gangrèment les agences européennes et américaines chargées de la sécurité sanitaire des aliments (respectivement, l'Autorité européenne de sécurité des aliments, EFSA, et la *Food and Drug Administration*, FDA) dans leur gestion des autorisations d'organismes génétiquement modifiés (OGM) et des pesticides, ajoutés à la domination totale des semences brevetées sur le marché des principales cultures agricoles américaines (maïs, soja, coton, colza, ...) révèlent l'objectif réel de telles « normes fondées sur la science » : celui de servir l'appropriation par brevet.

Le 15 avril, un mois après avoir rejeté la proposition de règlement PRM, les eurodéputés ont eu à se prononcer sur les autres propositions de règlement portant sur le contrôle, la santé des plantes et la santé des animaux, incluses au sein du même paquet législatif que le règlement PRM (paquet *Better regulation*)⁹. Au lieu de rejeter ces propositions, ils se sont contentés de supprimer toute référence au règlement PRM et ont éliminé quelques mesures visiblement trop favorables aux conflits d'intérêt. Or, ces trois autres règlements étendent à toute la chaîne alimentaire les procédures « d'autocontrôle sous contrôle officiel », destinées à permettre aux grosses entreprises de déterminer elles-mêmes quelles normes et procédures elles veulent appliquer pour se contrôler elles-mêmes. Mais, ces normes et procédures, taillées sur mesure par et pour les multinationales, sont inapplicables par les petites entreprises, les petits agriculteurs et les praticiens de l'agroécologie paysanne. Ceux-ci seront ainsi enfermés dans les « niches » délimitées par des dérogations leur interdisant de marcher sur les plates-bandes des multinationales. La Via Campesina Europe (ECVC) et le Réseau Semences Paysannes français (RSP) ont été les seules organisations de la société civile à réclamer le rejet de ces règlements et le rétablissement d'un service public de surveillance de la chaîne alimentaire, s'appuyant sur la participation collective des opérateurs ainsi que la transparence et certainement pas sur la privatisation du contrôle des marchés et le secret de la confidentialité industrielle. Elles y ont également vu une sérieuse menace, plus générale, pour le droit à une alimentation adéquate, saine, nutritive et culturellement appropriée, puisque, au titre du paquet législatif, ce seront les multinationales elles-mêmes qui définiront leurs propres normes d'accès au marché et qui pourront les « contrôler » !

LA COMMISSION ET LE CONSEIL EUROPÉENS N'ONT PAS DIT LEUR DERNIER MOT

Si le Conseil rejette à son tour la proposition de règlement PRM, la Commission sera obligée de la retirer. Le marché restera alors régulé par les directives actuelles qui restreignent encore plus l'accès de la biodiversité au marché et les droits des agricultrices et des agriculteurs à échanger leurs semences. La survie de ces directives sera alors conditionnée au devenir du TAFTA, dont la feuille de route, conforme aux intérêts des multinationales, est déjà inscrite dans les trois autres règlements¹⁰.

Toutefois, le Conseil peut aussi amender la proposition de règlement PRM, ce qu'il avait d'ailleurs commencé à faire au cours de nombreuses réunions de travail organisées depuis sa publication le 6 mai 2013. La Commission, qui garde son droit d'initiative, a déjà annoncé qu'elle prendrait alors en compte les demandes du Conseil et du Parlement pour amender sa première proposition. Ce nouveau texte serait alors débattu par le nouveau Parlement fraîchement élu¹¹. Mais, en seconde lecture, ce dernier ne disposerait que de trois mois pour l'étudier, ce qui lui laisserait beaucoup moins de temps pour l'amender qu'en première lecture. Le Parlement

- 6 Directive 2009/97/CE de la Commission du 3 août 2009 modifiant les directives 2003/90/CE et 2003/91/CE établissant des modalités d'application de l'article 7 des directives du Conseil 2002/53/CE et 2002/55/CE en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0097>
- 7 Aux États-Unis, l'enregistrement d'une variété au catalogue n'est pas obligatoire pour en commercialiser les semences. Conformément aux règles de la *Food and Drug Administration* (FDA), les seules restrictions aux commerces de semences acceptables sont les normes sanitaires ou environnementales.
- 8 Pour justifier le refus pour un pays d'importer des marchandises, les risques sanitaires ou environnementaux ne sont acceptés par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qu'à condition d'être fondés sur des études scientifiques.
- 9 Voir : Projet de résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, et modifiant les règlements (CE) n°999/2001, (CE) n°1829/2003, (CE) n°1831/2003, (CE) n°1/2005, (CE) n°396/2005, (CE) n°834/2007, (CE) n°1099/2009, (CE) n°1069/2009, (CE) n°1107/2009, (UE) n°1151/2012, (UE) n°[...]/2013 ainsi que les directives 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/120/CE et 2009/128/CE (règlement sur les contrôles officiels). www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0162+0+DOC+XML+V0//FR; et « Maladies animales et parasites: des mesures plus strictes pour renforcer la sécurité alimentaire », Newsletter, 14-17 avril 2014, Session plénière, Strasbourg, 10 avril, 2014. www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/plenary/2014-04-14/10
- 10 Deux de ces règlements définissent les normes sanitaires applicables à la production agricole, tandis que le troisième définit les modalités de la délégation à l'industrie du contrôle de l'ensemble des normes sanitaires, environnementales ou de biosécurité destinées à remplacer toutes les autres barrières

pourrait aussi, certes, le rejeter une nouvelle fois, mais cela semble assez peu probable. En effet, quelle que soit sa nouvelle composition, le contexte qui a favorisé son vote du 11 mars aura changé¹².

LES DEMANDES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE PIÉGÉES DANS LES ENJEUX ÉLECTORAUX

La première raison du rejet de la proposition de règlement PRM tient en effet à la pression de la période électorale qui a incité tous les partis politiques à éviter un débat de société risqué sur un sujet qui les divise profondément :

- Les uns ont relayé les inquiétudes de la société civile vis-à-vis de la disparition de la biodiversité cultivée. La rumeur d'une interdiction frappant tout échange de semences entre agriculteurs ou jardiniers a largement circulé sur les réseaux sociaux. Elle a été mobilisée pour légitimer le refus en bloc du PRM alors même qu'il s'agit du premier texte juridique européen reconnaissant explicitement ce droit à l'échange dès ses premiers articles. ECVC et RSP ont demandé au Parlement d'amender et d'améliorer le PRM afin d'élargir et de consolider les nouvelles ouvertures qu'il offre pour assouplir les contraintes du catalogue tout en empêchant que ces dernières ne favorisent un déferlement de semences brevetées. Les associations de l'agriculture biologique, regroupées au sein d'IFOAM UE, ont aussi proposé des amendements destinés à ouvrir le marché aux semences biologiques. Mais la rumeur a couvert leur voix.
- Les autres députés ont relayé les demandes de l'industrie. Contrairement aux belles déclarations, la défense de la biodiversité n'est partagée ni par l'industrie ni par la majorité du Parlement européen. De plus, elle ne saurait expliquer, à elle seule, l'absence de tout travail de négociation sur les amendements qui a précédé le rejet du règlement PRM le 11 mars. Le même Parlement a, en effet, adopté le même jour une résolution sur l'horticulture défendant l'emploi accru des pesticides et des technologies brevetées de manipulation génétique des semences qui détruisent la biodiversité cultivée. Et le 25 février, il avait déjà adopté une autre résolution appelant à encourager la recherche sur les nouvelles « technologies de sélection végétale » et à ne plus informer les consommateurs sur les manipulations génétiques des semences. Les députés ayant voté ces résolutions favorables à l'industrie au détriment de la santé de leurs électeurs se sont trouvés pris entre deux exigences contradictoires au moment de se prononcer sur le règlement PRM : celle de l'industrie semencière traditionnelle attachée à l'obligation du catalogue qui garantit la protection de ses COV et celle des multinationales des biotechnologies voulant ouvrir le marché à leurs nouvelles semences brevetées sans aucune autre contrainte que les « normes fondées sur la science ».

Toute négociation sur les amendements à apporter au règlement PRM aurait révélé ces multiples contradictions. Son rejet a, au contraire, permis à chacun de dire à « ses » électeurs, ou bailleurs de fonds, qu'il a refusé ce dont eux ne voulaient pas. Il permet aussi de faire savoir que le Parlement entend se faire respecter par une Commission qui a tendance à ne pas le prendre suffisamment en considération, message

tarifaires ou non tarifaires à la production et au commerce des produits destinés ou issus de la chaîne alimentaire.

11 Déclaration du représentant de la DG Sanco au Groupe Consultatif Semences de la Commission européenne (*Advisory Group on "Seeds"*) le jeudi 13 mars 2014.

12 En début de mandat, les parlementaires ne seront plus sous la pression de surenchères électorales et ne pourront plus prétexter du manque de temps disponible pour examiner cette proposition.

toujours utile en période électorale. Mais, ce rejet ne satisfait aucune des demandes contradictoires de la société civile et de l'industrie. Il paraît assez probable que la pression conjointe des négociations du CETA, du TTIP et du TAFTA, ainsi que des multinationales, de la Commission et du Conseil, lequel est en train de capituler sur les autorisations d'OGM, fera éclater l'unanimité de façade préélectorale dès les élections terminées.

QUE FAIRE AUJOURD'HUI ? ENVOYER UN MESSAGE CLAIR EN SE MOBILISANT

- pour ce que nous voulons, notamment : les droits des agricultrices et des agriculteurs à utiliser et échanger leurs semences et à accéder à toute la biodiversité cultivée libre de droit de propriété industrielle ; la relocalisation de la production des semences ; une régulation et un contrôle publics du marché garantissant la souveraineté alimentaire et la protection des semences paysannes contre les contaminations génétiques, sanitaires et la bio-piraterie ; des normes adaptées au vivant.
- et contre ce que nous ne voulons pas, notamment : l'ouverture du marché aux semences brevetées et aux OGM ; un marché mondial des semences dérégulé ; la privatisation du contrôle de la mise sur le marché ; les normes industrielles ; une circulation incontrôlée des pathogènes des plantes.

Quoi qu'il en soit, si l'objectif est d'améliorer la situation actuelle qui est très préoccupante, on ne pourra pas faire l'économie d'une bataille en faveur d'une nouvelle réglementation sur les semences garantissant la protection de ces droits.

LES CONNAISSANCES LOCALES AU SERVICE DE LA RESTAURATION DE L'AUTONOMIE APRÈS LES CATASTROPHES : ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR L'ALIMENTATION DES MÈRES, DES NOURRISSONS ET DES JEUNES ENFANTS ET LEÇONS À RETENIR DE LA SOLIDARITÉ ENTRE PETITS PRODUCTEURS

Marcos Arana Cedeño, M. Innes Av. Fernandez et R. Denisse Córdova Montes¹

Les innombrables réponses apportées aux catastrophes affectent de manière profonde et irréversible la culture alimentaire locale ainsi que la capacité de la population à prendre en charge sa propre alimentation. Après ces crises, les nourrissons, les enfants âgés de moins de cinq ans et les femmes, en leur qualité de principales responsables de l'alimentation de leurs enfants et de leurs familles, sont particulièrement touchés, et les répercussions sur la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition de l'ensemble de ces populations souvent désastreuses. Il est essentiel que les petits producteurs, hommes et femmes, dont les terres, les cultures et les semences destinées à être ressemées se trouvent endommagées voire perdues, puissent recouvrer leur autonomie et non pas devenir dépendants.

Les catastrophes ne constituent pas des situations exceptionnelles lors desquelles les États seraient exemptés de leurs responsabilités au regard du droit à une alimentation adéquate. Bien au contraire, dans ces circonstances, ils sont tenus d'observer plus strictement encore leur devoir à respecter, protéger et concrétiser ce droit, aussi bien en répondant aux besoins urgents et immédiats des populations touchées qu'en anticipant les impacts à long terme des catastrophes. Ceci suppose que les mesures de protection, d'atténuation et de reconstruction qu'ils adoptent visent non seulement à sauver des vies, mais également à garantir la sécurité et à rétablir la capacité de la population à se nourrir elle-même, tout en déstabilisant le moins possible les conditions précédant la situation d'urgence. Néanmoins, les problèmes auxquels se trouvent confrontées les populations, particulièrement les femmes et leurs familles, découlent fréquemment des modalités selon lesquelles ont été pensées et déployées les opérations de secours, notamment celles ayant trait à la nutrition et à l'alimentation. La piètre qualité des décisions techniques ou politiques, parfois influencées par la corruption, a contribué à créer de longues chaînes de dépendance et d'autres effets non souhaités², ce qui a érodé la capacité de production ainsi que les mécanismes sociaux de solidarité et d'échange.

Dans les situations d'urgence, il est absolument essentiel, pour la santé et la vie des nourrissons et des jeunes enfants, de soutenir l'allaitement au sein de façon exclusive et continue. Si l'on entend prévenir les décès et la malnutrition chez le

1 [Marcos Arana Cedeño](#) est membre d'IBFAN (Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile) et de WABA (Alliance mondiale pour l'allaitement maternel). Il dirige également le Centre mexicain de formation et d'éducation sur l'écologie et la santé des paysans (CCESC) au Chiapas, travaille à l'Institut national des sciences médicales et de la nutrition du Mexique en tant que chercheur, et est co-fondateur du projet aliMente. [M. Innes Av. Fernandez](#) est la fondatrice d'Arugaan et est membre d'IBFAN Philippines. [R. Denisse Córdova Montes](#) coordonne les questions de genre chez FIAN International, en Allemagne. Merci à Christine Campeau, Anne C. Belows et Eike Zaumseil pour leur aide à la rédaction et à la révision du présent article.

2 C. B. Barret, *Food Aid's Intended and Unintended Consequences*, document de travail de la Division de l'économie du développement agricole (ESA), FAO, mai 2006. <http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/aq301e/aq301e00.pdf> (en anglais)

nourrisson, la garantie d'un allaitement exclusivement au sein au cours des six premiers mois, suivi d'un allaitement continu en alternance avec une alimentation complémentaire revêt un caractère crucial. L'absence de recours à l'allaitement au sein augmente sensiblement le risque de maladies car la pénurie d'eau potable et le défaut d'infrastructures empêchent la préparation, de manière efficace et sans danger, des aliments pour bébés tant que des moyens de réfrigération adéquats ou les possibilités de faire bouillir de l'eau potable ne sont pas disponibles. Aussi, l'accès, déjà incertain en temps de crise, aux laits maternisés s'en trouve-t-il encore plus limité³. En outre, lors des situations d'urgence, il est primordial de soutenir le redressement de la production vivrière à petite échelle, et d'y investir immédiatement, afin de reconstituer un socle favorisant l'auto-détermination ainsi que la souveraineté alimentaire et nutritionnelle à l'échelle locale et nationale.

Certains gouvernements ont justifié la tendance consistant à confier le déploiement des opérations de secours à des entreprises privées par la volonté de réduire les coûts de ces opérations et par la promesse d'une efficacité technique accrue. La mainmise du secteur privé sur les programmes d'aide a cependant profité à la distribution systématique de substituts du lait maternel par des entreprises et d'autres acteurs, y compris des gouvernements ainsi que des organisations non-gouvernementales (ONG). Les dons et la distribution non ciblée de substituts du lait maternel et d'aliments prêts à l'emploi (RUF, en anglais), associés à la distribution de variétés de semences commercialisées sur le marché mondial, instaurent une situation de dépendance, découragent l'allaitement au sein en interférant avec les options offertes aux femmes pour décider de la meilleure manière de nourrir leur enfant, érodent la culture alimentaire locale et compromettent la souveraineté alimentaire. Des pratiques inadaptées dans les situations d'urgence peuvent donc avoir des effets néfastes susceptibles de se répercuter sur plusieurs générations. Aussi, loin de contribuer à renforcer les capacités des États à répondre aux urgences, l'externalisation des opérations de secours a rappelé leur désengagement et ouvert la voie à des activités de nature commerciale, lesquelles sont souvent réalisées au mépris des principes de transparence et de reddition des comptes. En conséquence, les États manquent à leur devoir de protéger le droit des populations à une alimentation adéquate et à la nutrition, notamment pour ce qui est des femmes allaitantes, des enfants et des familles de petits exploitants.

On entend par résilience alimentaire l'aptitude à garantir à nouveau la capacité des populations à s'alimenter elles-mêmes, après une catastrophe ou une grave perturbation. En ce sens, ce concept englobe les capacités organisationnelles, économiques, logistiques, culturelles et techniques, aussi bien nouvelles que traditionnelles, à participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des interventions en matière d'adaptation et d'atténuation avant, pendant et après la catastrophe. Ceci suppose une approche participative, fondée sur les droits humains, qui transforme les « victimes » en « acteurs » et prône l'auto-détermination au lieu de la dépendance. Les connaissances dont disposent les femmes en matière d'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants doivent occuper un rôle central dans le processus de restauration de l'autonomie suite aux situations de crise, car ce sont précisément ces savoirs locaux, transmis de génération en génération, qui aident les populations à s'alimenter elles-mêmes et permettent de renforcer l'indépendance et l'autonomisation des femmes. La protection de l'allaitement au sein engage non seulement les femmes et les hommes dans les activités de la communauté, mais elle permet également de renforcer la solidarité et les échanges, ce qui consolide de nombreuses

3 Cependant, le recours aux substituts lors des situations d'urgence est devenu monnaie courante ; il a fallu plus de dix ans pour que cesse cette pratique.

autres activités contribuant à la résilience. Les séances de cuisine collective, la mise en place de crèches mobiles ou l'échange de semences et de produits de l'agriculture familiale sont quelques-unes des nombreuses formes que prennent ces activités⁴. En outre, les connaissances des paysans, des éleveurs, des artisans-pêcheurs et des autres producteurs d'aliments, hommes et femmes, à l'échelle locale et régionale, sont essentielles à la protection et à la promotion des approches agroécologiques et durables de la production vivrière. En conclusion, les initiatives citoyennes qui protègent les connaissances locales liées aux systèmes alimentaires durables doivent être encouragées ; ces mesures peuvent déclencher et déclenchent une multitude d'activités mobilisant les femmes, les hommes et les enfants dans la résolution des défis communs de l'après-crise, et, ainsi, contribuent, un peu plus encore, à la restauration de l'autonomie de la population.

ÉTUDE DE CAS 1

Les réponses des femmes philippines au typhon Haiyan

Le typhon *Haiyan* (connu, dans la région, sous le nom de *Yolanda*), l'un des plus puissants jamais enregistrés, déferla sur la région philippine des Visayas en novembre 2013. S'il entraîna la disparition de 20 000 personnes, seuls 6 000 décès sont, à ce jour, confirmés. Au total, il détruisit les logements et les moyens d'existence de seize millions de personnes et provoqua le déplacement de quatre autres millions⁵. Bien que les îles Visaya et les provinces avoisinantes souffrent depuis longtemps de problèmes de coordination et d'un manque de transparence, cette région est aujourd'hui le témoin de l'émergence de tout un éventail de formes créatives associant solidarité et résilience dans le cadre des efforts de reconstruction menés par la population.

La population locale, à l'initiative des groupes de femmes, a adapté et appliqué les Directives opérationnelles sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants en situation d'urgence⁶. Ceci illustre la manière dont la résilience est exprimée, réinventée et renforcée grâce à l'association des connaissances traditionnelles aux contributions scientifiques et techniques apportées par plusieurs organismes nationaux et internationaux. Ces Directives furent élaborées afin de garantir l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants lors des situations d'urgence et de mettre fin à la distribution, inutile et dangereuse, de substituts du lait maternel.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)⁷, ainsi que de nombreuses ONG internationales, ont joué un rôle décisif en apportant leur soutien à des organisations locales telle qu'Arugaan, une organisation philippine qui travaillait déjà dans la région bien avant la catastrophe. Arugaan encourage l'allaitement au sein et le recours aux aliments autochtones dans l'alimentation complémentaire, comme stratégie de résilience et d'autonomisation des femmes.

Bien que la Constitution philippine ne reconnaisse pas explicitement le droit à l'alimentation⁸, elle mentionne l'obligation du gouvernement à « établir et maintenir un système de réglementation efficace des aliments et des médicaments ». De plus, il existe une loi qui protège spécifiquement l'allaitement au sein et interdit les dons de substituts du lait maternel, biberons, mamelons artificiels et tétines⁹. Ceci a favorisé la mise en œuvre des Directives opérationnelles, ainsi que la collaboration entre organisations. Néanmoins, les ONG œuvrant à la promotion d'une alimentation saine pour les nourrissons ont dû se battre farouchement pour bloquer les projets d'amendement de la législation actuelle qui auraient autorisé les dons de lait dans les zones sinistrées¹⁰. Les efforts coordonnés menés pour protéger l'allaitement au sein ont également stimulé la production d'aliments autochtones pour les bébés de plus de six mois, ce

- 4 M. I. Fernandez, Emergency Response: Breastfeeding and Relactation Intervention, Conférence mondiale sur l'allaitement 2012, 6-9 décembre 2012. www.worldbreastfeedingconference.org (en anglais)
- 5 M. I. Fernandez, *Lessons learnt from Typhoon Haiyan with local name Yolanda*, Arugaan, IBFAN Asie, 2014 ; et Organisation mondiale de la santé (OMS), *Guiding Principles for Feeding Infants and Young Children during Emergencies*, 2004. www.who.int/nutrition/publications/emergencies/9241546069/en/ (en anglais)
- 6 *L'allaitement maternel sauve des vies d'enfants après le passage du typhon aux Philippines*, communiqué de presse conjoint du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 28 novembre 2013. www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/philippines-breastfeeding-20131128/fr/ Voir également : www.humanitarianresponse.info/operations/philippines (en anglais) ; et Groupe de travail sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants dans les situations d'urgence (IFE Core Group), *Alimentation des nourrissons et des jeunes enfants dans les situations d'urgence – Directives opérationnelles à l'intention du personnel et des administrateurs de programmes*, Emergency Nutrition Network, février 2007. <http://files.enonline.net/attachments/121/ops-guidance-french-sept-07.pdf>
- 7 *Ibid.*, communiqué de presse conjoint de l'UNICEF et de l'OMS.
- 8 Un projet de loi-cadre sur le droit à l'alimentation est actuellement en discussion ; voir l'article « Établir les fondements d'une loi-cadre sur l'alimentation aux Philippines », paru dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.
- 9 C. Abad-Santos et al, *The Filipino's Right to Food: An Assessment of the Philippine Legal Framework Governing the Right to Food*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2010. www.fao.org/docrep/016/ap598e/ap598e.pdf (en anglais)
- 10 Letter to Philippines' Secretary of Health from Three Philippines Breastfeeding Support Groups, décembre 2005. www.infactcanada.ca/letter-philippines-secretary-health.html (en anglais)

qui a favorisé la reconstruction de l'agriculture familiale. L'ampleur, la complexité et la diversité des réponses apportées à la catastrophe provoquée par le typhon *Haiyan* marqueront une nouvelle manière d'aborder les catastrophes futures. Reste à espérer que les expériences, y compris le ressenti et l'évaluation de la population concernée, seront systématisées. Il sera essentiel, à l'avenir, de reproduire celles qui contribuent à renforcer la résilience et l'autonomie, et de mettre fin aux pratiques qui génèrent une dépendance.

ÉTUDE DE CAS 2

« Sans maïs, pas de pays » : la campagne menée par les petits producteurs mexicains après le passage des ouragans

En 2013, presque au même moment où le typhon *Haiyan* s'abattait sur les Philippines, la côte sud du Mexique subit la furie de deux ouragans simultanés, l'un frappant le Golfe du Mexique, l'autre la côte pacifique. Suite à cette catastrophe, plus de 30 000 petits producteurs, hommes et femmes, perdirent leurs cultures et les semences qu'ils entendaient ressemer lors de la saison suivante. Le gouvernement mexicain commença alors à distribuer du maïs importé aux populations concernées. Peu après, lorsqu'ils prirent connaissance du plan mis en place par les autorités, des centaines de paysannes et de paysans, épargnés par la catastrophe et conscients des risques que supposait le maïs importé pour la biodiversité du maïs local et des coûts qu'il engendrait, notamment au moment de se fournir en intrants et en matière de droits de propriété intellectuelle, organisèrent une campagne de solidarité ; leur objectif était de fournir des semences autochtones aussi bien aux producteurs affectés par l'ouragan qu'au gouvernement, afin que ce dernier les distribue ou les intègre à l'aide alimentaire. Cette campagne de solidarité paysanne reçut l'appui du Centre des droits humains Tlachinollan¹¹ et de l'alliance nationale de protection du maïs autochtone « Sans maïs, pas de pays » (*Sin maíz no hay país*). Elle est la preuve que la solidarité entre producteurs peut constituer une précieuse forme de résilience.

11 Plus de plus amples informations, voir : www.tlachinollan.org (en espagnol)

DE LA PREMIÈRE À LA DEUXIÈME CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA NUTRITION : L'EXIGENCE DE PARTENARIATS FORTS AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

Stineke Oenema¹

Au cours des dernières années, l'attention accordée par la communauté internationale aux questions de nutrition a connu un regain significatif. Devant la hausse de la malnutrition (particulièrement de l'obésité), la nécessité de porter un nouveau regard sur la nutrition semble évidente. Que s'est-il passé après la première Conférence internationale sur la nutrition de 1992 (CIN1) ? Pour quelles raisons les recommandations et les plans qui y furent adoptés n'ont-ils fait l'objet d'aucun suivi ? A-t-on véritablement exploité les perspectives résultant de l'adoption des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation² (ci-après, les Directives) afin d'améliorer la nutrition ? Vingt-deux ans après la première conférence, les préparatifs de la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2), prévue en novembre 2014, sont en cours. Si l'intention, à travers la CIN2, vise à contribuer de manière efficace à la mise en œuvre de solutions aux problèmes nutritionnels qui soient inclusives, complètes, axées sur la population et fondées sur les droits, il est fondamental que les gouvernements garantissent l'instauration de partenariats forts avec la société civile.

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA NUTRITION DE 1992

Les gouvernements participant à la CIN1 en 1992 déclarèrent : « Nous reconnaissons que l'accès à des aliments nutritionnellement appropriés et sans danger est un droit universel » et confirmèrent cette déclaration par ces mots : « Au nom du droit à un niveau de vie décent, et notamment à une alimentation suffisante, énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, nous nous engageons à agir en commun pour que le droit d'être à l'abri de la faim devienne une réalité. »³

Bien que la déclaration de la Conférence mentionne le droit à une alimentation adéquate, elle ne tient pas compte des principes fondamentaux qui sous-tendent les droits humains : leur caractère universel, inaliénable, indivisible, interdépendant et indissociable, l'égalité et la non-discrimination, la participation et l'inclusion, la responsabilisation et l'État de droit. Néanmoins, la déclaration et le plan d'action insistent avec force sur la nécessité de garantir la participation ainsi que la mise en place d'actions et d'approches plurisectorielles et coordonnées :

Les politiques d'amélioration nutritionnelle axées sur la population doivent tenir compte du fait que les connaissances, les habitudes et la créativité populaires constituent un important moteur du changement social. La mobilisation des collectivités locales, notamment des familles et des ménages, est une condition préalable de l'amélioration de la production vivrière, d'un accès durable à la nourriture et de la réalisation de programmes et de projets adéquats d'amélioration de la nutrition. Il faut reconnaître l'importance

- 1 [Stineke Oenema coordonne le programme Sécurité alimentaire et nutritionnelle chez ICCO Coopération \(Organisation inter-églises de coopération au développement\)](#). Pour plus de renseignements, voir : www.icco.nl (en néerlandais) ou www.icco-international.com/int/ (en anglais)
Merci à Maarten Immink, Lida Lhotska et Ted Greiner pour leur aide à la révision du présent article.
- 2 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm
- 3 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Organisation mondiale de la santé (OMS), *Conférence internationale sur la nutrition : déclaration mondiale sur la nutrition et plan d'action*, Rome, décembre 1992. http://whqlibdoc.who.int/hq/1992/CIN_92_2.pdf

du rôle du secteur informel dans la transformation et la distribution des aliments. Des efforts particuliers s'imposent pour assurer la participation réelle de tous, notamment des pauvres et des groupes marginalisés, aux décisions et aux initiatives qui les intéressent afin d'améliorer leur autoresponsabilité et d'obtenir des résultats positifs. Tous les secteurs compétents de l'État devraient agir de concert avec les communautés et, s'il y a lieu, avec les ONG. La participation communautaire ne doit pas consister seulement pour les communautés à indiquer les priorités telles qu'elles les perçoivent, mais aussi à s'associer à la planification, à la gestion et à l'évaluation des interventions à leur niveau.⁴

L'analyse préparatoire qu'offre le document d'évaluation d'ensemble sur la nutrition et le développement, réalisée en amont de la CIN1, indique que la répartition inégale du pouvoir constitue l'un des principaux déterminants de la malnutrition⁵. Or, cet élément n'est pas pris en compte dans la déclaration finale, ce qui limite son ancrage dans les droits humains. En résumé, si la déclaration offre certaines perspectives pour les politiques et les programmes fondés sur les droits humains visant à lutter contre la malnutrition, le fait qu'elle se réfère directement, mais de façon minimale, aux principes sous-tendant ces mêmes droits et qu'aucun suivi n'ait été réalisé laisse planer le doute quant à l'engagement des gouvernements à respecter, protéger et promouvoir la concrétisation du droit à une alimentation adéquate.

QUELLE SUITE POUR LA PREMIÈRE CONFÉRENCE INTERNATIONALE SUR LA NUTRITION ?

Conformément aux vœux exprimés à l'occasion de la CIN1, de nombreux États élaborèrent des plans d'action nationaux pour la nutrition avec l'appui technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). C'est également à la même période, à savoir dans les années 90, que le Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies (SCN) devint un lieu de débats efficace en matière de plaider et d'harmonisation des politiques et des programmes, permettant de catalyser les actions. Par exemple, le groupe de travail du SCN sur l'allaitement et celui sur la nutrition dans les situations d'urgence furent à l'origine de l'élaboration du document connu sous le nom de Directives opérationnelles sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants en situation d'urgence, adoptées par l'Assemblée mondiale de la santé (AMS) en 2010⁶. Associées aux plans d'action nationaux pour la nutrition, les recommandations des deux groupes du SCN auraient pu guider les travaux menés en matière de nutrition tant au niveau national qu'international. Malheureusement, la mise en œuvre effective des plans nationaux s'est souvent essoufflée, pour diverses raisons, comme l'absence d'orientations politiques claires dans les plans nationaux, le manque de précision des options techniques ainsi que l'insuffisance de financement et d'engagement politique, ou pour toutes ces raisons à la fois. Par ailleurs, le SCN n'a tenu aucune réunion internationale depuis 2008, ce qui, au regard de l'appui et de la reconnaissance importants qu'il avait suscités au fil des ans, constitue un revers majeur.

Tout comme pour l'agriculture, l'attention que le monde portait à la nutrition a progressivement disparu de la liste des priorités internationales. À la même période, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) encouragèrent

4 *Ibid.*, para. 15.

5 FAO et OMS, *Conférence internationale sur la nutrition : nutrition et développement – une évaluation d'ensemble*, Rome, décembre 1992. www.fao.org/docrep/017/z9550f/z9550f.pdf

6 La résolution WHA63.23 portant sur la nutrition chez le nourrisson et le jeune enfant fut adoptée par la 63^e Assemblée mondiale de la santé (8^e séance plénière), le 21 mai 2010. Assemblée mondiale de la santé (AMS), *La nutrition chez le nourrisson et le jeune enfant* (WHA63.23), OMS, Genève, 21 mai 2010. www.who.int/nutrition/topics/WHA63.23_iycn_fr.pdf?ua=1

l'exécution des Programmes d'ajustement structurel (PAS), lesquels amenèrent les pays en développement à opérer une restructuration de leurs économies en réduisant l'investissement dans la santé, l'agriculture, la nutrition, l'éducation, entre autres. Les PAS trouvaient leur justification dans le principe selon lequel la mise en œuvre de réformes institutionnelles et macroéconomiques à l'échelle nationale stimulerait la croissance économique des pays et, par voie automatique, entraînerait les améliorations espérées dans les domaines sociaux, notamment dans celui de la nutrition. Cependant, c'est l'effet inverse qui se produisit. La mise en œuvre des PAS aboutit à une baisse des investissements publics dans les systèmes alimentaires et agricoles nationaux, doublée d'une dépendance grandissante des pays vis-à-vis du commerce mondial pour leur approvisionnement en denrées alimentaires. L'impact sur les comportements alimentaires fut colossal, ce qui incita la population à consommer davantage d'aliments hautement transformés et à forte teneur en sucre, sel ou matières grasses nocives. En conséquence, la malnutrition ne diminua pas, l'obésité et l'hypertension, ainsi que les maladies non transmissibles associées, augmentèrent et les niveaux de sous-alimentation enregistrèrent une baisse négligeable.

LES DIRECTIVES VOLONTAIRES À L'APPUI DE LA CONCRÉTISATION PROGRESSIVE DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Le Sommet mondial de l'alimentation, organisé par la FAO en 1996, aborda les questions de nutrition, mais seulement de façon indirecte et dans le cadre du développement économique (rural) et de la sécurité alimentaire. Ce sommet reconnut, lui aussi, le droit à une alimentation adéquate et les pays s'engagèrent à élaborer des directives volontaires afin d'accompagner la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate (Objectif 7.4.e)⁷.

Les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, fruit de ce travail, furent officiellement adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004⁸. La Directive 10 traite précisément de l'amélioration de la nutrition. Elle souligne la nécessité de porter attention à l'ensemble des comportements alimentaires de la population pour réaliser cet objectif. De plus, l'aspect essentiel que revêtent les actions simultanées et la collaboration intersectorielle dans les domaines de la santé ainsi que des infrastructures sanitaires est mis en exergue (Directive 10.7), tout comme la participation de l'ensemble des acteurs concernés, notamment les communautés (Directive 10.3). En outre, par rapport aux recommandations et au plan d'action de la CIN1, les Directives précisent davantage le rôle que doivent jouer les États pour ce qui est de promouvoir la diversité alimentaire et d'empêcher que les modifications de la disponibilité et de l'accessibilité des aliments n'aient pas d'impacts négatifs sur la composition des aliments (Directive 10.1). Alors que la nature individuelle des choix de consommation est à peine évoquée dans les recommandations et le plan d'action de la CIN1, les Directives, pour leur part, insistent sur les valeurs culturelles des régimes alimentaires, et invitent les États, dans ce contexte, à définir des méthodes visant à promouvoir la sécurité sanitaire des aliments et à protéger les apports nutritionnels (Directive 10.10). Tous ces éléments requièrent l'engagement et la participation active des populations dans l'élaboration des politiques et programmes portant sur la nutrition.

Qui plus est, les Directives offrent des consignes claires à l'attention des gouvernements s'agissant des modalités à mettre œuvre dans le domaine nutritionnel.

7 Adoptées en 2004, les Directives figuraient déjà dans la dernière phrase de l'Objectif 7.4.e contenu dans le plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation en 1996. Toutefois, c'est à l'issue du Sommet mondial de l'alimentation de 2002 que le processus de négociation fut officiellement lancé. Voir : www.fao.org/docrep/003/W3613F/W3613F00.HTM
Voir aussi la section thématique de la présente édition de *l'Observatoire*.

8 *Op. cit.*, note 2.

Ces derniers ont le devoir de se conformer aux Directives de manière à respecter, protéger et promouvoir le droit à une alimentation adéquate. Les organisations de la société civile (OSC), particulièrement les mouvements sociaux, jouissent d'une connaissance approfondie des contextes locaux et ont une expérience directe des conséquences liées à la mise en œuvre des politiques et des programmes sur les populations dont le droit à une alimentation adéquate est violé. Si l'on souhaite réellement concrétiser ce droit, il est fondamental d'y associer ces acteurs et de collaborer avec eux. Une telle interaction est rendue plus efficace lorsque la nutrition demeure au cœur des priorités gouvernementales.

LE RENOUVEAU DANS L'ATTENTION PORTÉE À LA NUTRITION DEPUIS LA CRISE DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES DE 2007–2008

En 2007, la hausse spectaculaire des prix alimentaires plongea des millions de personnes dans la faim et la pauvreté⁹. Dans de nombreux pays, les citoyens descendirent dans la rue pour appeler leurs gouvernements à remplir leurs obligations et à prendre des mesures pour protéger la sécurité alimentaire des populations. Cette crise marqua le retour de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition parmi les priorités nationales et internationales, ce qui donna lieu à plusieurs changements au niveau de la gouvernance en matière d'alimentation et de nutrition, tels que la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), laquelle a été le sujet d'articles très détaillés parus dans les éditions précédentes de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

En 2008, puis en 2013, la revue médicale *The Lancet* publia une série d'études à propos de la nutrition, en deux volets¹⁰, énonçant dix interventions (directes et indirectes) qui permettraient d'améliorer la situation dans ce domaine. En sa qualité de revue spécialisée à caractère technique, *The Lancet* n'aborde pas nécessairement les enjeux du point de vue des droits humains. À cet égard, il est important de remarquer que la série de 2008 ne portait aucune attention aux questions d'inclusion et de participation des groupes ciblés par les interventions¹¹. Néanmoins, l'effet de sensibilisation généré auprès de l'opinion publique par les publications de la revue contribua un peu plus à replacer la nutrition au centre des préoccupations nationales et internationales. C'est dans ce contexte que la Banque mondiale, les gouvernements du Canada et du Japon, ainsi que l'Agence américaine pour le développement international (USAID), unirent leurs efforts et lancèrent l'Initiative pour le renforcement de la nutrition (*Scaling Up Nutrition* ou SUN, en anglais).

SUN, en tant qu'initiative mondiale visant à remédier de façon durable à la malnutrition, a été largement commentée dans les éditions précédentes de *l'Observatoire*¹². Bien qu'elle insiste sur la nécessité de mener des actions aussi bien directes qu'indirectes, de sorte à élargir la portée des interventions, elle ne semble pas tenir compte, comme il se doit, des principaux déterminants de la malnutrition, telles que relevées dans l'évaluation de l'OMS et de la FAO en 1992¹³. L'impératif de corriger la répartition inégale du pouvoir (économique) afin de concrétiser le droit à une alimentation adéquate en est une illustration. Aussi, tant que les réformes envisagées du système alimentaire et nutritionnel à l'échelle mondiale manqueront de reconnaître et d'aborder les principaux déterminants de la malnutrition, aucune déclaration politique et aucun plan d'action ne sera en mesure d'introduire des changements radicaux.

9 F. Mousseau, *Le défi de la hausse des prix alimentaires : une revue des réponses à la crise de 2008*, The Oakland Institute, 2010. www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high_food_prices_FR_02.pdf

10 "The Lancet Global Health Series: Maternal and Child Undernutrition", *The Lancet*, vol. 371, n°9608, 2008. www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition (en anglais) ; et "The Lancet Global Health Series: Maternal and Child Undernutrition", *The Lancet*, vol. 382, n°9890, 2013. www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition (en anglais)

11 Cet élément est en partie discuté dans la série de 2013, laquelle insiste sur la nécessité à créer des plates-formes locales de mise en œuvre ; cependant, la participation des populations à la conception des politiques qui ont des conséquences sur leurs vies fait encore cruellement défaut.

12 C. Schuftan et T. Greiner, « L'Initiative pour le renforcement de la nutrition (SUN) », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2013 : Alternatives et résistances aux politiques générant la faim*, 2013. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_fr_WEB_final.pdf

13 *Op. cit.*, note 4.

Dans un rapport publié en 2011, l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, soulignait la nécessité de garantir et d'encourager la participation des acteurs locaux dans l'agriculture et la nutrition (Directive 10.3), et indiquait que, pour y parvenir en respectant les termes des Directives, les solutions doivent être fonction de la demande et que des partenaires locaux doivent être recherchés¹⁴. Par ailleurs, il indiquait que la participation exige que les bénéficiaires prennent part au processus d'évaluation et à la définition de solutions garantissant des bénéfices durables et optimaux¹⁵. À cet égard, on peut estimer que SUN a vu le jour comme une initiative « descendante » à laquelle il faut encore donner un ancrage local et national associant la pleine participation des bénéficiaires finaux, des groupes cibles, ou, mieux, des détenteurs de droits, hommes et femmes. Aussi, la participation doit-elle être encouragée non seulement lors de la mise en œuvre des programmes, mais également au moment de la conception, du suivi et de l'évaluation des activités. En ce sens, l'Initiative SUN a encore des progrès à faire¹⁶.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Bien que, depuis 2009, la participation et l'ouverture à tous les acteurs constituent des éléments centraux du CSA réformé, la nutrition ne figure, malheureusement, toujours pas pleinement à la liste de ses priorités. Elle fait actuellement l'objet de discussions au sein de plusieurs autres lieux de débats bien moins inclusifs, participatifs et transparents que le CSA. Si le Comité se saisissait totalement des questions nutritionnelles, l'engagement politique en la matière serait plus important, puisque les recommandations en matière de politiques qu'il formule jouissent de l'aval de l'ensemble des États membres y siégeant et comptent avec la participation de la société civile. Les États membres participant également aux discussions tenues dans d'autres enceintes, comme le G7, pourraient et devraient s'appuyer sur les politiques nutritionnelles débattues par le CSA afin de veiller à une plus grande cohérence avec les priorités générales en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

La CIN2 constitue une bonne occasion non seulement de formuler des priorités communes au secteur agricole et à celui de la santé, mais aussi de placer l'être humain au cœur des systèmes alimentaires et, partant, au cœur des politiques et programmes en matière de nutrition. Toutefois, en dépit de tentatives conjointes répétées de la part de plusieurs OSC, il n'a pas été encore possible de garantir que la société civile y participe véritablement et de façon efficace. En effet, ces organisations ont fait part de leurs commentaires au sujet du document de politique final, indiquant l'impératif de l'ancrer dans les droits humains et de l'élaborer avec la participation des individus pour qu'il soit véritablement axé sur la population. Or, jusqu'à ce jour, ces contributions n'ont toujours pas été prises en compte¹⁷.

CONCLUSION : UN PARTENARIAT AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE EST INDISPENSABLE

Pour remédier aux problèmes techniques, les analyses techniques ont offert des solutions claires ; encore faut-il que celles-ci soient exécutées dans un cadre politique propice et conduites par les personnes qu'elles entendent servir. Il est essentiel que les solutions soient participatives, inclusives et axées sur la population. Les politiques et les programmes doivent être conçus de sorte à ce que les individus se les approprient et de façon à garantir la responsabilisation. Le présent article sou-

14 Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter (A/HRC/19/59), 19^e session, 26 décembre 2011. www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_nutrition_fr.pdf

15 *Ibid.*

16 Mouvement SUN, *Cadre de suivi et d'évaluation du Mouvement SUN, version finale*, 10 avril 2013. http://scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2014/06/SUN_Framework_FR_20140514.pdf

17 La société civile a exprimé cette demande à l'occasion de ses contributions à la consultation, réalisée dans le cadre du Forum global sur la sécurité alimentaire et la nutrition (Forum FSN), à propos du projet de document politique final de la CIN2. Elle l'a également réitérée dans des courriers envoyés au Secrétariat de la CIN2 ainsi qu'au Groupe de travail conjoint intergouvernemental.

ligne le manque d'efforts consentis pour identifier les déterminants fondamentaux de la malnutrition et pour y remédier. Il appelle également à ce que celles et ceux souffrant de malnutrition, ou concernées par elle, soient inclus dans la recherche de solutions appropriées.

Cette réflexion nous conduit à nous demander qui « détient » réellement l'agenda des priorités en matière de nutrition et qui contrôle leur mise en œuvre. Les mouvements sociaux et les organisations représentant celles et ceux qui souffrent de malnutrition, de même que les programmes exécutés par d'autres organisations de la société civile, ont déjà permis d'obtenir des changements profonds au sein de la population des pays lourdement touchés par ce problème. Il est indispensable d'associer ces mouvements et ces organisations à l'élaboration des politiques, à l'atteinte des objectifs nutritionnels, mais également à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate¹⁸.

18 *Op. cit.*, note 2.

LES RÉPONSES AUX DÉFIS LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LA PRODUCTION D'ALIMENTS : ENTRE NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA RÉSILIENCE ET PRESSIONS POUR AUGMENTER LA DÉPENDANCE

Marcos Arana Cedeño¹

Le changement climatique menace la sécurité alimentaire mondiale et, avant tout, les populations ayant réussi à préserver leurs moyens d'existence et leurs systèmes alimentaires traditionnels, qui constituent aujourd'hui les piliers fondamentaux de leur résilience et de leur souveraineté. Reconnaissant que les petits agriculteurs, hommes et femmes, gèrent plus de 80% des quelque 500 millions de petites exploitations recensées dans le monde et qu'ils fournissent plus de 80% de la nourriture consommée dans une part importante de pays en développement², l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a décidé de faire de 2014 l'Année internationale de l'agriculture familiale (AIAF). Au cours de la 29^e Conférence régionale européenne, qui s'est tenue à Bucarest, le Directeur général de la FAO, José Graziano Da Silva, a souligné que l'une des clés essentielles pour faire face au changement climatique était d'opérer une transition vers une agriculture durable³.

Le changement climatique creuse les inégalités sociales et a de multiples répercussions sur les droits humains. Les droits à la vie, à la santé, à une alimentation adéquate, à l'eau et au logement sont particulièrement touchés. Afin de garantir le droit à l'alimentation, les États doivent respecter les systèmes agricoles et les moyens d'existence traditionnels et les protéger des menaces potentielles (comme l'accapement des terres ou l'empiètement de l'agriculture industrielle, impliquant un recours massif aux produits agrochimiques). Dans le domaine des semences, les politiques nationales devraient également soutenir la sélection par les paysans, ainsi que l'échange et la distribution libres et sans contrainte de celles-ci, afin de garantir aux petits producteurs l'accès à des semences offrant une large diversité génétique. La diversité semencière joue un rôle central dans le sens où elle présente davantage d'options aux petits producteurs et améliore leur résilience vis-à-vis du changement climatique. Le droit à l'alimentation propose une vision holistique de la production, de la distribution et de la consommation d'aliments ; une vision qui s'oppose à l'objectif unique consistant à augmenter les rendements. Face au changement climatique, il est donc nécessaire de trouver des solutions compatibles avec cette vision. Les États doivent garantir le développement de modèles efficaces d'adaptation au changement climatique, qui respectent le droit à l'autodétermination et qui s'appuient sur des responsabilités communes, mais différenciées.

1 [Marcos Arana Cedeño](#) est membre d'IBFAN (Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile) et de WABA (Alliance mondiale pour l'allaitement maternel). Il dirige également le Centre mexicain de formation et d'éducation sur l'écologie et la santé des paysans (CEESC) au Chiapas, travaille à l'Institut national des sciences médicales et de la nutrition du Mexique en tant que chercheur, et est co-fondateur du projet aliMente.

Merci à Christine Campeau, Anne C. Bellows et Eike Zaumseil pour leur aide à la rédaction et à la révision du présent article.

2 Voir, par exemple : Kanayo F. Nwanze, *Les petits agriculteurs peuvent nourrir le monde*, Fonds international de développement agricole (FIDA), février 2011. www.ifad.org/pub/viewpoint/smallholder_f.pdf ; et Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ), *Smallholders, Food Security and the Environment*, 2013. www.unep.org/pdf/SmallholderReport_WEB.pdf (en anglais)

3 FAO, *A Focus on Climate Change, Family Farming and Agri-food Trade*, Global Law Initiatives for Sustainable Development, 2 avril 2014. www.glawcal.org.uk/index.php/partners/9-news/144-fao-a-focus-on-climate-change-family-farming-and-agri-food-trade.html (en anglais)

LE DÉFI

Selon la FAO, l'élevage d'animaux destinés à la consommation humaine représente 18% des émissions de gaz à effet de serre (GES), sans compter les émissions supplémentaires liées aux changements d'affectation des terres et à la déforestation. De plus, environ 70% de tous les terrains agricoles et 30% de la superficie des terres émergées de la planète entière sont utilisés pour la production animale. Si l'on tient compte des autres terrains agricoles servant actuellement à produire des biocarburants et du fait qu'environ 30 à 50% de la nourriture produite dans le monde est gaspillé à cause des pertes engendrées tout le long de la chaîne alimentaire, l'impact problématique du système alimentaire commercial mondial sur l'environnement devient évident⁴.

Même si les entreprises des biotechnologies prétendent que les cultures génétiquement modifiées aident à réduire les émissions de GES et à atténuer le changement climatique, elles ont tendance à minimiser l'importance de la diversité végétale, de la santé reproductive et de la vie marine. Sans oublier que de nouvelles cultures biotechnologiques, conçues pour résister aux sécheresses, à la salinité et même aux inondations, déferlent sur le marché et dans nos champs alors que, la plupart du temps, il n'existe pas de preuves suffisantes de leur innocuité ni de données suffisantes sur leurs effets à long terme. En moins de vingt ans, les cultures biotechnologiques ont fini par recouvrir plus de 190 millions d'hectares de terres, dans le monde entier. De plus, la vitesse à laquelle ces cultures se multiplient est aujourd'hui artificiellement accélérée par les craintes instillées auprès des gouvernants et des producteurs, selon lesquelles tout retard dans l'adoption de mesures « modernes » d'atténuation du changement climatique pourrait avoir des conséquences désastreuses. Si bien que cette précipitation-panique à intégrer ces nouvelles cultures biotechnologiques décourage la recherche d'autres formes d'adaptation et entrave l'adoption du principe de précaution⁵ eu égard à leurs risques potentiels pour la santé et l'environnement.

Les liens étroits entre les gouvernements et les sociétés de biotechnologies ont été abondamment dénoncés⁶. Certaines sociétés du secteur de l'énergie font du lobbying pour l'adoption de mesures de contrôle des émissions, car elles se sont déjà positionnées pour rivaliser dans un cadre où les émissions de carbone seraient limitées⁷. La fréquence des conflits d'intérêts anéantit les efforts menés pour adopter des solutions plus durables dans l'agriculture. Le problème vient en partie du fait que les mesures d'aide à l'agriculture ont tendance à favoriser les intérêts des grandes exploitations, créant ainsi de larges inégalités dans les zones rurales, ce qui pousse les paysannes et les paysans pratiquant une agriculture de subsistance et ceux sans terre à migrer vers les villes, à la recherche d'un emploi. Ces schémas migratoires incitent un peu plus à privilégier les modèles agricoles industriels, qui dépendent fortement des intrants externes, comme les engrais, l'eau, les pesticides ou les semences génétiquement modifiées. Ainsi, sur le total des émissions mondiales de GES, on estime que la part de la production alimentaire représente entre 17% (émissions directes) et 32% (en incluant les émissions indirectes liées aux changements d'affectation des terres, à l'utilisation d'engrais de synthèse, entre autres). Les politiques qui favorisent les modèles industriels de production animale, les organismes génétiquement modifiés (OGM), la dégradation des terres provoquée par la déforestation, le surpâturage et le labour à répétition accentuent inévitablement les inégalités socioéconomiques, affaiblissent la capacité des gouvernements à protéger

- 4 *Global Food: Waste Not, Want Not*, Institution of Mechanical Engineers, janvier 2013. www.imeche.org/knowledge/themes/environment/global-food (en anglais)
Pour plus de précisions sur ces estimations, voir : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Pertes et gaspillages alimentaires dans le monde – Ampleur, causes et prévention*, Rome, 2011. www.fao.org/docrep/016/i2697f/i2697f.pdf; et la note d'orientation politique : J. Lundqvist, C. de Fraiture et D. Molden, *Saving Water: From Field to Fork – Curbing Losses and Wastage in the Food Chain*, Stockholm International Water Institute, 2008. www.siiwi.org/documents/Resources/Papers/Paper_13_Field_to_Fork.pdf (en anglais)
- 5 G. Comstock, *Are the Policy implications of the precautionary principle coherent?*, Centre pour le développement international de l'Université d'Harvard, 23 septembre 2000. www4.ncsu.edu/unity/users/g/comstock/www/Center%20for%20International%20Development.htm (en anglais)
- 6 Voir : "The Revolving Door between Monsanto, the FDA, and the EPA: Your Safety in Peril", *HubPages*, 9 mai 2012. hubpages.com/hub/The-Revolving-Door-Between-Monsanto-the-FDA-and-the-EPA-Your-Safety-in-Peril (en anglais)
- 7 L. D. Levy et D. Egan, "A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations", *Journal of Management Studies*, vol. 40, n°4, 2003, pp. 804–826. www.glerl.noaa.gov/seagrant/ClimateChange-Whiteboard/Resources/Uncertainty/climatech/levy03PR.pdf (en anglais)

leurs populations et entraînent des abus ainsi que des violations à grande échelle du droit à l'alimentation. Pour être efficaces, les interventions destinées à atténuer le réchauffement climatique mondial doivent s'accompagner d'actions fermes visant la réduction des inégalités et tenir compte des principes liés aux droits humains.

PERTINENCE ET OPPORTUNITÉ DES ACTIONS DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Bien que l'avant-projet initial de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), entrée en vigueur en 1994, mentionne l'importance de l'agriculture face au changement climatique, il a fallu attendre 2009 pour que le Secrétariat de la CCNUCC prépare un document technique sur les opportunités et les mesures d'atténuation envisageables dans le secteur agricole⁸. Le Secrétariat est un groupe de travail temporaire qui a pour mission de discuter de la manière dont la Conférence des Parties (COP) – l'organe décisionnel suprême de la CCNUCC – peut élaborer des stratégies à long terme pour pallier au changement climatique. Depuis 2009, aucune COP n'a été en mesure d'établir un programme de travail spécifique sur l'agriculture, ni dans le cadre des réunions de ses parties, ni dans le cadre du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA, en anglais). Aussi, les débats actuellement menés ont lieu au sein de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA, en anglais), tandis que les problèmes ayant un impact sur l'agriculture sont traités dans le cadre de divers autres axes de travail de la CCNUCC, notamment sur l'adaptation, l'atténuation et les approches liées aux pertes et aux dommages.

Plus récemment, lors de la 19^e Conférence des Parties (COP19), organisée à Varsovie en 2013, le G77 a décidé de différer le programme de travail sur l'agriculture prévu au sein du SBSTA et de planifier un simple atelier sur l'agriculture et le changement climatique, le 6 décembre 2013, dans le cadre des travaux officiels de cette session de la CCNUCC. La 40^e session du SBSTA, qui s'est tenue à Bonn en juin 2014, a permis d'examiner le compte-rendu de cet atelier officiel et de constituer un groupe de contact pour évaluer les propositions des pays, lesquelles avaient été ajournées à l'occasion des débats de la COP19.

Vu l'absence d'avancée dans le domaine de l'agriculture au sein de la CCNUCC, plusieurs alliances se forment, comme l'Alliance mondiale pour une agriculture intelligente face au climat, qui devrait être lancée par le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, lors du sommet sur le changement climatique réunissant les dirigeants mondiaux prévu à New York le 23 septembre 2014. Mais cela est très préoccupant, car les actions menées en dehors du cadre onusien pourraient fragiliser les engagements juridiquement contraignants précédemment convenus au niveau de la CCNUCC et d'autres processus. Si le concept d'« agriculture intelligente face au climat » (AIC) n'est pas forcément problématique en soi, la manière dont il est utilisé et le contexte politique dans lequel il est développé suscitent, en revanche, des questions. Ce concept est critiqué et rejeté par de nombreux mouvements sociaux et paysans du monde entier, car il pourrait potentiellement ouvrir la voie à l'utilisation de technologies largement contestées, telles que les OGM et d'autres technologies dont les impacts sociaux, environnementaux et nutritionnels sont décriés. Le problème vient aussi du fait qu'il est lié à la création de crédits-carbone, lesquels ne servent pas les petits producteurs, impliquent un coût de transaction énorme en amont et offrent des avantages contestables pour le climat. En outre, un rapport de la FAO démontre

8 Secrétariat de la CCNUCC, *Technical Paper: Challenges and Opportunities for Mitigation in the Agricultural Sector*, 4 avril 2009. http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/application/pdf/1_unfccc.pdf (en anglais)

toute l'ambiguïté du concept d'AIC. Ce dernier y est décrit comme une approche permettant de réduire les émissions, mais aussi d'aider les paysans à s'adapter au changement climatique⁹. Cependant, en associant ces termes, ce concept ignore tous les autres aspects de l'adaptation, qui ne sont pas couverts dans cette approche.

Nombre des techniques de l'agriculture intelligente face au climat peuvent s'avérer efficaces en termes d'adaptation au changement climatique ; néanmoins, les ressources consacrées à cette fin ont été considérablement revues à la baisse par rapport à ce qui avait été précédemment proposé ou promis. Cela désavantage considérablement les stratégies d'agriculture durable, par rapport à l'économie en plein essor des grandes entreprises agroalimentaires. L'Alliance mondiale pour une agriculture intelligente face au climat devra non seulement relever le défi de lever des fonds appropriés et de garantir la participation des paysans, hommes et femmes, comme parties prenantes, mais aussi celui de concevoir une approche fondée sur les droits humains, ce qui facilitera la consultation des parties prenantes à l'échelle locale, nationale et mondiale, pour la prise de décisions ayant des conséquences directes sur leur vie.

PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

Les États doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies intelligentes pour l'adaptation au changement climatique, en y intégrant, comme principe-clé, la protection du droit à une alimentation adéquate. Afin d'améliorer la résilience des populations face au changement climatique, il est essentiel de renforcer les systèmes alimentaires locaux, grâce à un modèle d'agriculture fondé sur les écosystèmes. À cet égard, les méthodes agroécologiques de production d'aliments tiennent compte de plusieurs facteurs, comme la santé des sols ou la variété des cultures, et elles associent les connaissances traditionnelles à des technologies modernes adaptées aux besoins des petits producteurs et respectueuses du contexte local. L'agroécologie fonctionne selon un système de production circulaire, en favorisant le recyclage de la biomasse afin d'optimiser la décomposition organique et d'améliorer la teneur en éléments nutritifs au fil du temps. Pour répliquer ces pratiques à plus grande échelle, il est nécessaire de mener des actions garantissant aux paysannes et aux paysans l'accès et le contrôle des ressources naturelles dont ils ont besoin (terres, eau et semences), dans l'optique de réapprovisionner les terres en azote et en matière organique et, par conséquent, de produire, de façon durable, des aliments nutritifs.

Au centre de ces actions, des stratégies doivent être développées pour rétablir la diversité des semences et pour soutenir les savoirs et la diversité qui ont réussi à subsister. De telles stratégies sont cruciales pour nous aujourd'hui, mais aussi pour les générations à venir. La protection et le renforcement de l'agriculture traditionnelle ne dépendent pas uniquement de la reproduction et de l'adaptation des technologies durables éprouvées ; ils doivent pouvoir également s'appuyer sur un investissement public décisif et global permettant d'améliorer les moyens d'existence des paysannes et des paysans, ainsi que les transports, et de garantir des échanges commerciaux équitables. Ce n'est qu'au prix de ces efforts que la tendance actuelle qui pousse les producteurs traditionnels hors des campagnes (laissant ainsi plus de place aux monocultures industrielles) pourra être inversée.

9 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Pour une agriculture intelligente face au climat. Politiques, pratiques et financements en matière de sécurité alimentaire, d'atténuation et d'adaptation*, Rome, 2010. www.fao.org/docrep/014/i1881f/i1881f00.pdf

Il y a dix ans, lorsque les Directives sur le droit à l'alimentation ont été adoptées, la gravité du changement climatique n'était pas entièrement reconnue. En toute vraisemblance, l'adoption d'instruments plus contraignants sur le plan juridique ainsi que de mécanismes de mise en œuvre et de suivi plus efficaces auraient pu contribuer à atténuer les conséquences du changement climatique auxquelles nous sommes aujourd'hui confrontés.

Les futures décisions politiques pour lutter efficacement contre les causes du réchauffement climatique doivent donner la priorité aux droits humains avant toute espèce de considérations techniques. Car le réchauffement climatique est, en fin de compte, un problème de justice climatique.

RAPPORTS
NATIONAUX ET
RÉGIONAUX :
Exercer un suivi
et faire progresser
l'application du droit
à l'alimentation et à la
nutrition

10

ACCAPAREMENT DES TERRES ET RÉSISTANCE POPULAIRE AU MALI¹

Chantal Jacovetti et Philip Seufert²

L'ACCAPAREMENT DES TERRES AU MALI

Le Mali est un pays agro-sylvo-pastoral par excellence. Son économie repose essentiellement sur les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, qui occupent 80% de la population active et contribuent à plus de 40% au produit intérieur brut. Les exploitations agricoles familiales constituent l'épine dorsale de l'agriculture, de l'économie et de la société malienne. Elles produisent plus de 60% des céréales de base et 75% de l'alimentation en général, tout en exploitant environ 90% des sept millions d'hectares de terres cultivées en culture pluviale. L'agriculture familiale paysanne est aussi la gardienne d'une riche biodiversité, notamment des cultures vivrières comme le mil et le sorgho qui sont le socle de l'alimentation malienne³.

Mais, le Mali est devenu une cible importante pour les accaparements de terres, surtout depuis les crises de 2008. Parmi les régions particulièrement touchées figure l'Office du Niger, une vaste zone d'un delta intérieur du fleuve Niger aménagée et aménageable pour l'irrigation. Au cours des dernières années, on estime qu'entre 350 000 et 820 000 hectares y auraient été accaparés ; à l'échelle du Mali, plus d'un million d'hectares seraient concernés, tant dans l'urbain, le péri-urbain que le rural⁴. L'acquisition de terres par des individus, des investisseurs publics et des entreprises nationales ou étrangères est activement encouragée par le gouvernement malien qui, à l'invitation de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds, a pris des mesures pour faciliter les transactions foncières.

TROIS CAS EMBLÉMATIQUES : SANAMADOUGOU-SAHOU, SANSANDING ET SAN

En 2010, les communautés paysannes de Sanamadougou-Sahou ont perdu leurs terres à cause des activités de l'entreprise agro-industrielle Moulin Moderne du Mali, qui a signé avec l'État malien une convention d'investissement portant sur 20 000 hectares et un bail concernant 7 400 hectares. À Sansanding, 35 villages font face à la menace de perdre leurs maisons et leurs champs pour faciliter l'installation du Projet sucrier de Markala, un partenariat public-privé visant la création de plantations de canne à sucre sur 20 245 hectares, dont 140 ont déjà été aménagés⁵. Dans le cercle de San, sept villages se sont vus dépossédés de 300 hectares de terres cultivées depuis longtemps par les habitants, suite à la réattribution abusive de ces terres, autorisée en 2011 par le préfet, à d'autres villages, au moment où elles devenaient irrigables grâce à la construction d'un barrage.

1 Le présent article propose un résumé de la mission de recherche menée par FIAN et la CMAT, du 25 novembre au 5 décembre 2013, intitulée « Accaparement de terres et droits humains au Mali ». Le rapport, publié en 2014, est disponible à l'adresse suivante : www.fian.org

2 Chantal Jacovetti est chargée du dossier foncier/accaparement des terres/agroécologie à la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP Mali) et assure le secrétariat de la Convergence malienne contre les accaparements de terres (CMAT). Philip Seufert était, jusqu'au mois d'avril 2014, le coordonnateur du programme Accès aux ressources naturelles chez FIAN International. Merci à Rita D. Córdova, Valentin Hategeki-mana et Antonio Onorati pour leur aide à la révision du présent article.

3 En milieu rural, les céréales sèches (mil, sorgho, maïs, fonio), les légumineuses (niébé) et les oléagineuses (arachide) dominent le régime alimentaire, alors qu'en ville celui-ci a tendance à changer, à la faveur des importations de riz et de pain.

4 Le grand écart entre ces chiffres s'explique par l'absence de données officielles.

5 Ce projet est actuellement suspendu suite au retrait de l'entreprise sud-africaine Illovo en tant que principal actionnaire.

Ces expulsions et expropriations constituent l'origine des violations des droits humains de ces populations, y compris de leur droit à une alimentation adéquate. Elles les privent en effet de leurs moyens d'existence, les plaçant ainsi dans une situation d'insécurité alimentaire, alors que cette région n'a jamais, auparavant, connu la faim⁶.

Dans leur vaste majorité, les communautés jouissent de droits fonciers coutumiers collectifs et individuels. Bien qu'explicitement reconnus dans l'article 43 du Code domanial et foncier⁷, ils sont en fait inapplicables parce qu'il n'existe aucun inventaire de ces droits oraux et qu'ils ne possèdent donc aucune valeur face au droit moderne, positif et écrit. Ainsi, dans la réalité, les droits fonciers coutumiers et collectifs ne sont ni respectés ni protégés par l'État. Par ailleurs, les cas de Sanamadougou-Sahou et Sansanding illustrent comment la promotion, par l'État malien, d'un modèle agro-industriel aux dépens de la population exacerbe l'insécurité foncière. Ceci risque d'aggraver davantage encore la pauvreté et l'insécurité alimentaire, d'autant plus que les productions prévues dans le cadre des projets sont, pour la plupart, destinées à l'exportation ou aux agro-carburants. Devant cette menace, la sécurisation foncière des exploitations agricoles familiales revêt un caractère fondamental, comme le soulignent le Cadre et les lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique⁸, ainsi que les *Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*⁹.

RÉSISTANCE POPULAIRE À L'ACCAPAREMENT DES TERRES

Dès l'arrivée matérielle des projets sur leurs terres, les populations résistent. Mais, face aux emprisonnements, aux harcèlements quotidiens, à la destruction de leurs maisons et de leurs biens, aux bastonnades, pouvant entraîner la mort voire la perte d'un enfant pour les femmes enceintes, un nouveau souffle est nécessaire pour permettre à la lutte de continuer. Jugeant impératif d'ouvrir le débat, les organisations paysannes et de la société civile travaillant sur le terrain ont organisé plusieurs événements. Parmi les mobilisations les plus importantes, l'on peut évoquer : le Forum paysan, organisé en novembre 2010 par la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP Mali), l'Association des organisations professionnelles paysannes (AOPP) et d'autres organisations faitières paysannes à Kolongotomo ; le Forum des Peuples, organisé en octobre et novembre 2011 par la Coalition des alternatives africaines dettes et développement (CAD Mali) à Niono ; le Forum des Sans Terre, organisé en novembre 2011 par l'Union des associations et de coordination d'associations pour le développement et la défense des droits des démunis (UACDDDD/No Vox), à Bamako ; la Conférence paysanne internationale, organisée par la CNOP Mali et La Via Campesina, du 17 au 20 novembre 2011 à Nyéléni (Sélingué) ; et une marche paysanne organisée à Bamako par l'UACDDDD, le 13 mars 2012.

L'une des recommandations fortes issues de ces actions était de créer une union des efforts de lutte. C'est pourquoi l'AOPP, la CNOP Mali, la CAD, l'UACDDDD ainsi que la Ligue pour la justice, le développement et les droits de l'Homme (LJDH) se sont réunies pour réfléchir sur des stratégies communes et qu'elles ont donné naissance, en janvier 2012, à la *Convergence malienne contre les accaparements de terres* (CMAT)¹⁰. Les principaux objectifs de la CMAT visent à apporter un soutien physique, moral et financier aux populations et à leur lutte, tout en préservant la cohésion sociale et en

6 La zone dite du Sana est réputée pour produire des excédents en aliments et la population locale est fière d'avoir régulièrement aidé des communautés dans d'autres régions confrontées à des pénuries alimentaires.

7 Gouvernement de la République du Mali, *Code domanial et foncier*, ordonnance n°00-27/P-RM, Bamako, 22 mars 2000. www.droit-afrique.com/images/textes/Mali/Mali%20-%20Code%20domanial%20et%20foncier.pdf

8 Banque africaine de développement, Commission économique pour l'Afrique et Union africaine, *Cadre et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*, Addis-Abeba, Éthiopie, 2010. www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/fg_on_land_policy_fre.pdf

9 Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, FAO, Rome, mai 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf

10 La CMAT est maintenant officiellement reconnue par le décret n°202 MAT/DGAT du 14 octobre 2013.

partageant les stratégies. La CMAT entend également agir auprès des autorités aux niveaux local et national, informer et former les populations quant à leurs droits, ainsi qu'alerter l'opinion publique nationale et internationale.

La marche organisée en mars 2012 a été décisive pour la prise en compte des litiges fonciers au niveau gouvernemental. En effet, à la suite de celle-ci, une commission interministérielle a été mise en place afin de régler les 150 cas, et plus, de conflits, présentés dans un mémorandum commun. Depuis juillet 2013, un nouveau gouvernement est au pouvoir au Mali, mais il n'a toujours pas apporté de réponse concrète aux problèmes. Devant ce constat, la CMAT a décidé d'organiser, du 31 mars au 2 avril 2014, un Village des Sans Terre à Bamako, rassemblant plus de trois mille paysannes et paysans venus de tout le Mali, avec comme doléances immédiates dix conflits prioritaires à traiter. Cette action a permis à un groupe de représentants d'être reçu par le Premier ministre, puis, qu'une délégation gouvernementale se rende enfin sur le terrain pour écouter les problèmes des populations, avec l'appui de la CMAT. De plus, grâce à cette forte mobilisation, des actions concrètes ont été menées afin de résoudre les cas de Sanamadougou-Sahou et San, ainsi que les autres dossiers traitant de l'urbain et du péri-urbain. En outre, la CMAT est devenue un interlocuteur crédible et a réussi à instaurer un rapport de force.

Cependant, d'autres litiges demeurent, et, chaque jour, de nouveaux cas sont révélés. Une loi foncière est en cours d'élaboration, dans laquelle la CMAT s'investit pour que les revendications du terrain soient entendues et, plus particulièrement, que les droits coutumiers, en premier lieu ceux portant sur les terres collectives, les espaces vitaux des villages et des terroirs, soient respectés. Tout en restant fidèle à son slogan « Ne touche pas à ma terre, ma maison, mes militant-e-s ! », la CMAT continue la lutte !

FACILITER LE DÉVELOPPEMENT DE MESURES PORTANT SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION PAR LE BIAIS DE LA MISE EN PLACE D'UN ENVIRONNEMENT LÉGISLATIF ET POLITIQUE PROPICE : L'EXPÉRIENCE DE ZANZIBAR

Maarten Immink, Mansura Kassim et Ali Haji Ramadhan¹

Le présent article offre un bref examen de l'assistance apportée au Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar en matière d'élaboration de politiques, visant le double objectif de renforcer l'ancrage d'une politique et d'une loi, toutes deux cruciales, dans le droit à l'alimentation et, par conséquent, de faciliter la mise en œuvre d'actions ayant trait à ce droit, notamment au niveau local. L'article explique comment l'approbation de la politique et de la loi relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle a déclenché une série d'actions pour venir en aide aux catégories de population les plus vulnérables et les plus touchées par l'insécurité alimentaire, que ces mêmes catégories contribuent à mettre en œuvre.

LES DÉFIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE À ZANZIBAR

Zanzibar compte environ 1,3 million d'habitants, dont deux tiers vivent sur l'île d'Unguja et un tiers sur l'île de Pemba². Près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et on estime que 13% souffrent de pauvreté alimentaire³. La dépendance vis-à-vis des aliments importés est élevée, ce qui induit une instabilité des prix des denrées alimentaires produites dans le pays. Le rendement de la production nationale de cultures vivrières (en grande partie non irriguées) et de la production halieutique (pêche artisanale) est faible, tandis que les pertes de produits alimentaires après récolte atteignent des niveaux importants. En outre, la production vivrière du pays se trouve limitée par la disponibilité décroissante des terres agricoles, ainsi que par l'expansion des infrastructures touristiques, l'importante croissance démographique et la dégradation de l'environnement, y compris des ressources marines. Par ailleurs, environ trois enfants de moins de cinq ans sur dix présentent un retard de croissance et un sur cinq souffre d'insuffisance pondérale. Les carences en micronutriments sont très répandues : les carences en vitamine A et en fer chez les enfants âgés de moins de cinq ans s'élèvent à 40 et 75% respectivement ; plus de 60% des femmes adultes présentent une carence en fer⁴.

ASSISTANCE AUX POLITIQUES ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS SUR LA PÉRIODE 2006–2013

Entre 2006 et début 2013, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a apporté son assistance au Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar afin d'inscrire la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ainsi que de formuler une politique

¹ Après avoir travaillé pendant plusieurs années à la FAO, [Maarten Immink](#) est aujourd'hui consultant indépendant. [Mansura Kassim](#) dirige le Département sécurité alimentaire et nutrition du ministère de l'Agriculture et des Ressources naturelles de Zanzibar. [Ali H. Ramadhan](#) travaille comme agent de liaison de la FAO au bureau de Zanzibar. Merci à Carolin Callenius et à Frank Mischler pour leur aide à la révision du présent article.

² Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, *Zanzibar Population Census 2012*.

³ Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, *Household Budget Survey 2010*.

⁴ Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, *Demographic and Health Survey 2010*.

de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et le plan d'action l'accompagnant⁵. Cette politique fournit un cadre global pour atteindre la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et contribuer à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate pour toutes et tous. Ses buts et objectifs visent un accès équitable permanent aux aliments, ainsi que la protection spécifique des groupes démunis et vulnérables. Ses principes de mise en œuvre mettent en avant un engagement vis-à-vis de la concrétisation du droit à l'alimentation, lié aux obligations découlant du droit international. Ils incluent : (i) le plein respect de la dignité humaine et de l'état de droit, (ii) la reddition de comptes des institutions publiques quant à leurs actions et l'utilisation des ressources publiques, (iii) la non-discrimination, (iv) la transparence du processus décisionnel, (v) l'équité des résultats des mesures politiques, (vi) la participation pleine et effective, ainsi que l'autonomisation, de toutes et tous.

En 2011, afin de fournir une base juridique pour la mise en œuvre de la politique, le gouvernement a approuvé une Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle⁶ énonçant plusieurs dispositions en lien direct avec la concrétisation du droit à une alimentation adéquate à Zanzibar, parmi lesquelles :

- la reconnaissance des obligations du gouvernement à garantir la jouissance du droit à l'alimentation de chaque citoyenne et citoyen ;
- la garantie d'une affectation équitable des ressources en donnant la priorité aux personnes marginalisées et souffrant d'insécurité alimentaire ;
- l'interdiction de la discrimination ou de l'exclusion, quel qu'en soit le motif ;
- l'instauration du Conseil national pour la sécurité alimentaire et la nutrition, auquel il incombe, notamment, d'assurer le suivi de la concrétisation du droit à l'alimentation ;
- la description des responsabilités des équipes de gestion au niveau des districts, et de celles des comités de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau des sous-districts ;
- la demande aux ministères des secteurs concernés d'élaborer et de mettre en œuvre des plans de travail en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que d'inclure les ressources nécessaires à leurs budgets.
- l'imposition de sanctions aux chefs de famille qui ne fournissent pas une alimentation adéquate à leur famille alors qu'ils en ont les moyens.

QUE S'EST-IL PASSÉ, DEPUIS, AU NIVEAU NATIONAL, DES DISTRICTS ET DE LA COLLECTIVITÉ ?

Le réel défi consiste à transformer les déclarations politiques en actions. Bien qu'aucune preuve ne permette de démontrer qu'un plus grand nombre de personnes jouissent de leur droit à l'alimentation de manière permanente, il existe des évolutions encourageantes, attribuables en partie au renforcement intensif des capacités en matière de planification et de gestion à différents niveaux. Ces évolutions ont pris la forme suivante :

- Le cadre institutionnel exigé par la Loi a été établi et est désormais opérationnel, y compris à l'échelle des districts et des sous-districts.
- Plusieurs districts ont développé des plans d'action relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui servent désormais de point de référence à l'ensemble des parties prenantes.

5 Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, *Zanzibar Food and Nutrition Security Policy 2008*. extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/TZA%202008%20Zanzibar%20Food%20security%20and%20nutrition%20policy.pdf (en anglais) ; Gouvernement révolutionnaire de Zanzibar, *Zanzibar Food and Nutrition Security Programme 2008*.

6 Loi abrogeant l'exécution de la Loi n°3 de 1988 relative au Programme national pour l'autosuffisance alimentaire et promulguant la Nouvelle loi de Zanzibar sur la sécurité alimentaire et la nutrition de 2011. L'expression « sécurité alimentaire et nutrition » est utilisée dans les trois instruments.

- Les institutions traitant des questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle mises en place au niveau de la base offrent une tribune permettant aux représentants des différents groupes de population de se rencontrer et de prendre leurs propres décisions concernant les actions à mener au sein de la collectivité ; des efforts particuliers sont menés pour veiller à ce que les groupes marginalisés soient représentés.
- Les partenariats avec les organisations de la société civile et les partenaires du développement, visant à formuler et à mettre en œuvre des actions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle auprès de la population, se multiplient. Associés à la démarche de planification participative, ces partenariats constituent une nouveauté à Zanzibar.
- Plusieurs projets relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, développés au niveau des collectivités et des groupes locaux, ont été mis en œuvre⁷. Ils contribuent également à l'effort de sensibilisation sur le droit à l'alimentation en termes pratiques. Un changement de comportement significatif a été observé au sein de la population à travers la mise en œuvre de ces projets. Les personnes y travaillent de manière bénévole, sans demander d'indemnités, comme c'était le cas auparavant ; les membres des comités de sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des sous-districts sont eux aussi volontaires.

PÉRENNITÉ DU PROCESSUS ET DÉFIS À RELEVER

Le suivi s'est déroulé de manière dynamique et le nombre croissant de partenariats avec la société civile, le secteur privé et les partenaires du développement constitue la clé de voûte de sa pérennité. Les mécanismes de coordination intersectorielle, y compris au niveau ministériel, offrent une meilleure visibilité politique aux questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Grâce à l'accent mis sur les projets citoyens locaux et le renforcement des capacités dans des domaines tels que la planification participative, le suivi et l'évaluation, le plaidoyer, la mobilisation de ressources et la communication sociale, un mouvement de base mobilisé sur les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle est en train de voir le jour. Le secrétariat technique en charge de ces questions, financé par le budget national, fournit des services techniques à l'échelle nationale, du district et de la collectivité.

Pour autant, des défis demeurent. Il n'est pas aisé de maintenir l'élan créé lorsque d'autres questions politiques exigent une attention urgente. Une partie des actions en lien avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle sur le terrain dépendent des bailleurs de fonds, et un cadre de suivi adéquat permettant de lancer des alertes rapides dans ce domaine doit encore être mis en œuvre. L'absence de législation en matière de décentralisation a en partie restreint les flux de financements transitant de l'échelon central à l'échelon infranational. Ces fonds permettraient aux comités de sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des districts et des sous-districts d'assumer leurs responsabilités, telles que définies dans la Loi de 2011. Cependant, à Zanzibar, on peut dire que le droit à l'alimentation est en passe de se concrétiser.

7 Ces projets couvrent notamment la plantation d'arbres, l'apiculture, la production maraîchère, l'éducation nutritionnelle et les programmes d'alimentation scolaires proposant des aliments cultivés localement ; ils sont organisés, mis en œuvre et gérés par des groupes de citoyens locaux et bénéficient d'un soutien technique externe.

12

LA FAIM EN COLOMBIE. INDOLENCE DE L'ÉTAT ET RÉSISTANCE POPULAIRE

Juan C. Morales González¹

En 2013, FIAN Colombie, en collaboration avec d'autres organisations de défense des droits humains, divers groupes locaux et des organisations de base, a publié le rapport *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes. 3^{er} Informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia/2013*². Cet ouvrage rend compte de la situation du droit à une alimentation adéquate, des avancées et des reculs de l'État concernant les obligations qui lui incombent au regard de ce droit, ainsi que des formes par lesquelles différentes initiatives sociales et citoyennes résistent, au niveau de leurs territoires, à la violation du droit à une alimentation adéquate.

Il s'agit du troisième rapport de ce type élaboré en Colombie avec la participation de FIAN et/ou sous la direction de cette dernière. Les deux précédents ouvrages, publiés en 2008 et 2010³, ont constitué un outil utile pour mener des actions de plaidoyer à l'échelle internationale et nationale. À l'instar du présent compte-rendu, ils ont été structurés avec méthode afin de tirer parti d'un instrument de suivi conçu par FIAN International et Welthungerhilfe⁴, dont l'objectif est de faciliter la surveillance du comportement des États concernant le droit à une alimentation adéquate, en s'appuyant sur les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation⁵. Pour cette troisième édition, les analyses ont été accompagnées de comptes-rendus réalisés par les initiatives sociales invitées, lesquelles ont pu faire état des problématiques auxquelles elles sont confrontées, des accomplissements qu'elles ont obtenus, ainsi que des défis qu'elles doivent relever pour défendre le droit à une alimentation adéquate.

POINTS SAILLANTS DU RAPPORT

Après avoir longtemps tardé à formuler une politique publique, l'État colombien a finalement élaboré la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en 2008, puis le Plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle correspondant, en 2012. Nous pensons que ces deux textes sont loin d'adopter la perspective des droits humains, notamment du droit à une alimentation adéquate. En raison de leur démarche principalement axée sur l'assistanat, ils présentent de graves lacunes en matière de participation des détentrices et détenteurs de ce droit ainsi que dans le domaine de la création de mécanismes de reddition de comptes visant à assurer la surveillance de son développement. De plus, ils ne sont articulés autour d'aucune autre proposition de l'État visant à protéger les populations rurales et la production nationale d'aliments et ne sont assortis d'aucune mesure de sauvegarde face à

1 Juan C. Morales González est le directeur exécutif de FIAN Colombie. Ses domaines d'expertise incluent le droit à l'alimentation, la géopolitique de l'alimentation et de la faim, et la création d'indicateurs de suivi. Merci à Pablo de la Vega et Juana Camacho pour leur aide à la révision du présent article.

2 Voir le rapport complet à l'adresse : www.fiancolombia.org/colombia-con-hambre-estado-indolente-y-comunidades-resistentes-3er-informe-sobre-la-situacion-del-derecho-la-alimentacion-en-colombia2013/ (en espagnol)

3 Collectif, *El derecho a la alimentación en Colombia: situación, contextos y vacíos*, Sticker Publicidad, Bogotá, 2008, et Collectif, *Hambre y vulneración del derecho a la alimentación en Colombia. Segundo informe sobre la situación del derecho a la alimentación en Colombia*, ARFO Editores e impresores Ltda, Bogotá, 2010.

4 S. Ratjen, A. M. Suárez Franco et R. Schneider, *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*, FIAN International et Welthungerhilfe, novembre 2007. www.fian.org/es/library/publicacione/detall/vigilando_la_accion_estatal_contra_el_hambre-1/ (en espagnol)

l'exode rural induit par les traités de libre-échange. En outre, ils cantonnent la problématique alimentaire à une question de sécurité alimentaire et non de droit à une alimentation adéquate.

Les carences des politiques s'inscrivent également dans le contexte d'une aggravation des déterminants structurels de la faim et de la violation du droit à une alimentation adéquate. Dans les communes marquées par une importante ruralité, par exemple, la pauvreté découlant de la non-satisfaction des besoins essentiels touche 74,6% des personnes, alors que les femmes ne comptent que pour 14% du nombre des travailleurs ruraux⁶. Il s'agit donc d'une situation qui obéit à un modèle économique caractérisé par une pauvreté élevée dans les zones rurales, laquelle limite les possibilités d'emploi pour les femmes.

Parallèlement, la perte de contrôle et de pouvoir des populations rurales sur leurs territoires s'accroît en raison de la priorité que donne l'État à l'extraction minière et de l'absorption de la main d'œuvre rurale par les chaînes de production du secteur de l'exportation de produits agricoles. Tout cela intervient dans le cadre d'une forte concentration des terres (l'index de Gini de concentration des terres du pays, atteignant 0,86, est l'un des plus élevés de la planète)⁷. Ainsi, à la mi-2012, sous l'impulsion générée par la politique minière et énergétique, 4,4% du territoire continental colombien faisait l'objet de concessions et 15,6% était réclamé par des entreprises⁸.

S'agissant du marché, le modèle économique dominant « a relégué l'État à jouer un rôle minimum dans la régulation des marchés alimentaires nationaux, affaiblissant ainsi sa mission en tant que garant du droit à l'alimentation ». Par ailleurs :

La politique rurale étant orientée vers le renforcement des projets de production à grande échelle, tournés vers l'exportation, les possibilités d'accès aux ressources nécessaires pour réactiver la petite agriculture familiale et approvisionner le marché alimentaire national à partir de la souveraineté et de l'autonomie alimentaires se voient restreintes.⁹

Toute cette situation, loin de constituer le seul facteur de violation du droit à une alimentation adéquate en Colombie, rejaille sur la nutrition des Colombiennes et des Colombiens : 42,7% des foyers souffrent d'insécurité alimentaire ; 27,5% des filles et garçons de moins de cinq ans sont atteints d'anémie ; 51,5% de la population adulte présente une surcharge pondérale et la durée moyenne de l'allaitement exclusivement au sein atteint à peine les 1,8 mois.

Les facteurs et les conséquences de la violation du droit à une alimentation adéquate en Colombie ont comme corollaire l'approfondissement des luttes des populations rurales et de certaines initiatives urbaines qui considèrent clairement la défense de ce droit comme un axe central de leur développement. Le rapport recense plusieurs de ces expériences luttant pour l'attribution de terres par voie légale dans les zones de monoculture de canne à sucre ou de palmier à huile, l'établissement d'observatoires régionaux du droit à une alimentation adéquate afin d'influer sur la politique publique, la création de circuits de production et de consommation non régis par le marché, ainsi que la préservation des traditions de production d'aliments en périphérie des villes¹⁰.

- 5 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm. Les directives évaluées dans le rapport sont les suivantes : « Politiques de développement économique », « Marchés », « Institutions », « Accès aux ressources et aux moyens de production », « Sécurité sanitaire des aliments et protection des consommateurs » et « Nutrition ».
- 6 Chiffres correspondant aux années 2011 et 2010, respectivement. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*, 2011. [www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00056950/2Anexo%20sobre%20proceso%20de%20difusion%20INDH%20-%20Informe%20a%20Embajada%20de%20Suquia%20\(2\).pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/documents/projects/COL/00056950/2Anexo%20sobre%20proceso%20de%20difusion%20INDH%20-%20Informe%20a%20Embajada%20de%20Suquia%20(2).pdf) (en espagnol)
- 7 *Op. cit.*, note 2, p. 124.
- 8 *Ibid.*, p. 84.
- 9 *Ibid.*, p. 248.
- 10 Ces luttes sont menées par les coauteurs suivants du rapport : Conseil paysan communautaire de Palenque Monte Oscuro, Association de producteurs agricoles du district de Puerto Carreño - San Alberto, Organisation féminine populaire, Mouvement paysan de Cajibío et l'Équipe communautaire de Ladera pour la promotion de la vie et de la santé.

CONCLUSION

Bien que le rapport dénonce l'étendue des violations à l'encontre du droit à une alimentation adéquate en Colombie et le non-respect, par l'État, des obligations qui lui incombent en la matière, il souligne également la capacité d'adaptation des organisations rurales et urbaines dans leur volonté de le concrétiser selon la logique de la souveraineté et de l'autonomie alimentaires. À cet égard, le principal défi auquel est confronté le pays consiste à parvenir à mieux positionner ces deux propositions en garantissant leur concrétisation par le biais de la formulation de politiques. Ces dernières doivent être adaptées du point de vue du droit à une alimentation adéquate et, bien entendu, s'inscrire dans le cadre des obligations étatiques et des éléments constitutifs de ce droit. Par ailleurs, un autre défi vise à réussir à influencer, d'un point de vue politique, sur la mise en place de mécanismes efficaces en matière de justice et de reddition de comptes en lien avec la garantie du droit à une alimentation adéquate. Nous invitons les lectrices et lecteurs de la présente édition de *l'Observatoire* à consulter le rapport mentionné.

LA LUTTE POUR LA JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION AU GUATEMALA : SUIVI DU LITIGE D'INTÉRÊT PUBLIC POUR DÉNUTRITION INFANTILE DANS LA COMMUNE DE CAMOTÁN

Ricardo Zepeda¹

LE CADRE POLITIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA FAIM ET L'EFFICACITÉ DES INTERVENTIONS

La lutte contre la faim dans le pays connaissant le taux de dénutrition chronique le plus élevé du continent américain revêt de multiples facettes. Au Guatemala, depuis une dizaine d'années, des organisations sociales militent pour la création d'un cadre politique et institutionnel visant à orienter les différentes actions menées dans le domaine de la lutte contre la faim et la dénutrition. La Loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SINASAN), approuvée en 2005, a pour objet de compenser les impacts commerciaux de la ratification du traité de libre-échange entre la République dominicaine, l'Amérique centrale et les États-Unis (ALÉAC)². Il convient de souligner que la responsabilité de l'État guatémaltèque en matière alimentaire était déjà reconnue dans la Constitution politique de la République de 1986³, c'est-à-dire avant la ratification, par le pays en 1988, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

1 Ricardo Zepeda est chercheur en sciences sociales, spécialisé dans les droits humains et les politiques publiques alimentaires. Il collabore avec le *Colectivo social por el derecho a la alimentación de Guatemala* (Collectif social guatémaltèque pour le droit à l'alimentation) dans le cadre de l'élaboration d'un rapport alternatif sur la mise en œuvre de la politique alimentaire au Guatemala, ainsi que de la réalisation d'activités de plaidoyer en la matière. Le Collectif regroupe des organisations de la société civile et des experts travaillant sur les questions alimentaires et opérant un suivi des devoirs de l'État en lien avec le droit à l'alimentation. Il comprend actuellement le Conseil des institutions de développement (COINDE), la campagne « *Guatemala Sin Hambre* », le Collectif d'études rurales Ixim, la Pastorale sociale de San Marcos, la Fondation Tierra Nuestra, le Conseil national de l'alimentation et le Réseau national pour la défense de la souveraineté alimentaire au Guatemala (REDSAG).
Merci à Marcos Arana Cedeño et Manigüeuigdinapi Jorge Stanley Icaza pour leur aide à la révision du présent article.

2 L'ALÉAC a été ratifié le 10 mars 2005 par le décret n°31-2005, tandis que la Loi sur le SINASAN a été approuvée le 6 avril 2005 par le décret n°32-2005.

Si l'existence de la loi sur le SINASAN a suscité des attentes concernant la portée du cadre politique et institutionnel plus adéquat qu'elle représente, elle s'est rapidement heurtée à des obstacles politiques et à une incapacité à générer des changements durables. Bien qu'il soit reconnu que la faim au Guatemala a une origine structurelle, les mesures prises par l'État ne dépassent généralement pas les interventions relevant de l'assistanat alimentaire, lesquelles ne parviennent pas à rompre le cycle de la faim. Au cours de trois gouvernements successifs, les dirigeants politiques n'ont eu de cesse d'invoquer les arguments de « faiblesse institutionnelle » et de « manque de moyens », conditionnant une très forte dépendance vis-à-vis des fonds mobilisés par la coopération internationale⁴.

Ainsi, les actions de plaidoyer menées par les organisations sociales se sont-elles centrées sur le « fonctionnement » des institutions, notamment dans le domaine de l'agriculture, du travail, de la santé et de l'accès aux ressources. Elles portaient également sur la nécessité que l'État protège la population devant les menaces provenant de tiers, en particulier dans le domaine économique ou face à des entreprises agricoles et minières s'appropriant les ressources des communautés paysannes et autochtones. Dans ce cadre, les organisations sociales ont identifié comme objectif stratégique de garantir que l'État du Guatemala assume réellement sa responsabilité juridique au regard du droit à l'alimentation par le biais d'une procédure visant à faire valoir la justiciabilité de ce droit, portant sur un dossier où sa violation était évidente.

LA SITUATION DE FAMINE RÉCURRENTÉ DU PEUPLE CHORTÍ

Au Guatemala, la faim prend un visage paysan et autochtone. Bien que la région occidentale du pays abrite la majorité de la population autochtone et recense le plus grand nombre de cas de dénutrition chronique, dans l'Est, le peuple chortí concentre la plupart des cas de dénutrition aiguë et subit, chaque année, un cycle de famine entraînant la mort de dizaines d'enfants. L'histoire de ce peuple est celle de la spoliation constante de ses terres, de la perte de ses ressources naturelles et de la détérioration de ses moyens d'existence. En conséquence, il se trouve isolé dans la zone la moins fertile de la région et la plus affectée par la sécheresse, le dénommé « Corridor sec », faisant de lui le peuple autochtone le plus vulnérable à l'insécurité alimentaire⁵.

Alors que le département de Chiquimula ne figure pas parmi les plus pauvres du pays, il s'avère le plus inégal, avec un indice de Theil de 0,3538. Le taux de pauvreté générale s'élève à 56,5% et celui de pauvreté extrême à 13,3%. À Camotán, quatre personnes sur dix souffrent de pauvreté extrême tandis que le taux de dénutrition infantile y atteint 55,7% chez les enfants âgés de moins de cinq ans⁶. Depuis plusieurs décennies, cette région a connu une série de changements environnementaux résultant de la destruction des moyens d'existence de la population, de la dégradation des sols provoquée par l'érosion, ainsi que de la pénurie et la contamination de l'eau. Tout cela a entraîné l'effondrement de la production agricole locale et augmenté les taux de mortalité et de morbidité.

La dénutrition chronique résulte de la condition d'extrême pauvreté dans laquelle vivent les familles, laquelle provoque un état constant de pénurie de nourriture, d'absence de travail correctement rémunéré, de restriction de l'accès à la terre, ainsi que de déficience des services de base (eau, logement, latrines). Chaque année, les cas de dénutrition aiguë se multiplient pendant la période de sécheresse, en raison des pertes de récoltes, plongeant des milliers de familles dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

LITIGE D'INTÉRÊT PUBLIC POUR LA CONCRÉTISATION DU DROIT HUMAIN À L'ALIMENTATION

La procédure judiciaire a rempli l'objectif politique d'engager l'État guatémaltèque à aller au-delà des déclarations politiques et de contester l'efficacité des actions du gouvernement en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans le cadre de la campagne « Guatemala Sin Hambre » (Le Guatemala libéré de la faim), un accompagnement commença à être dispensé aux familles paysannes de la commune de Camotán, étant donné que cette région révélait la portée limitée des interventions de l'État, qui ne traitaient pas les problèmes de manière globale. C'est ainsi que furent identifiés les cas de trois filles et deux garçons en situation de dénutrition chronique et aiguë, résidant dans cette zone considérée comme prioritaire depuis plus de dix ans. Cette priorité donnée à la région aurait dû justifier la création de programmes adéquats visant à traiter les différentes dimensions de la problématique. Cependant, les fréquents reculs et les alertes provoquées par les situations de famine mettaient en évidence des failles qui, aujourd'hui encore, n'ont pas encore été reconnues par les dirigeants politiques.

Afin d'étayer ce litige d'intérêt public, des études médicales, psychologiques, nutritionnelles, socioéconomiques et anthropologiques furent menées avec pour objectif d'établir la situation précise, l'environnement social et les besoins spécifiques

3 République du Guatemala, *Constitution politique de la République du Guatemala*, Titre II : Droits humains, Chapitre I : Droits individuels (de l'article 3 à 46) et Chapitre II : Droits sociaux (de l'article 47 à 134).

4 R. Zepeda, *Sembrando semillas. Oportunidades y desafíos de la ayuda estadounidense para la seguridad alimentaria en Guatemala*, Campaña CRECE-OXFAM, Guatemala, 2012. www.lahojita.org/attachments/article/184/Oxfam%20Sembrando%20semillas%202012.pdf (en espagnol)

5 L'Indice de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (IVISAN) se calcule en associant l'indice de sécurité alimentaire et nutritionnelle, les menaces environnementales et la capacité de réponse. Ses valeurs absolues oscillent entre 0 et 1, la valeur 1 correspondant à un risque total. La commune de Camotán a un IVISAN actuel de 0,909485, le plus élevé du département de Chiquimula. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Alimentation, *Priorización de municipios a través del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala*, Guatemala, 2011.

6 SEGEPLAN, INE et Universidad Rafael Landívar, *Mapas de pobreza y desigualdad en Guatemala*, Guatemala, avril 2005. www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=startdown&id=87 (en espagnol)

et individuels propres aux différents cas. Le 17 novembre 2011, cinq procédures furent engagées contre l'État du Guatemala pour violation du droit humain à l'alimentation. En mai 2013, un pas historique fut franchi dans cette lutte : l'appareil judiciaire déclara en effet l'État « responsable pour omission de la violation du droit humain à l'alimentation, à la vie, à la santé, à l'éducation, au logement et au travail », parce qu'il n'avait prévu ni programmes, ni politiques, ni actions, ni mesures efficaces afin d'éviter les problèmes de santé découlant de la dénutrition chronique et aiguë subie faute d'une alimentation adéquate. Dans ce contexte, et dans l'intérêt supérieur des enfants, il a été estimé que les droits humains objet de violations devaient être rétablis⁷.

En décembre 2013, une action de suivi portant sur l'application de la décision permit de constater que les conditions de vie des familles n'ont connu aucune amélioration substantielle, et que les mesures adoptées par l'État n'ont pas rétabli les droits, contrairement à ce qu'avait dicté le tribunal. Le plus grand paradoxe dans cette affaire est que plusieurs organes publics, dont le Secrétariat à la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SESAN), ont déposé des recours en protection contre le jugement, après en avoir été notifiés. Bien que le retrait de l'appel ait été annoncé, à ce jour, il ne s'est pas encore officiellement concrétisé.

Le cas des cinq enfants de Camotán a donné lieu à une décision historique, qui représente un événement marquant en matière de droits humains dans la vie juridique guatémaltèque. D'autres organisations et personnes considèrent que la voie judiciaire offre la possibilité d'affronter un plus grand nombre de contradictions et de déficiences dans la politique publique relative à l'alimentation. Les groupes sociaux continueront de lutter pour renforcer l'État, étant entendu qu'il doit répondre aux objectifs pour lesquels il a été créé. Pour un Guatemala libéré de la faim, nous continuerons d'exiger le droit humain à l'alimentation.

7 Décisions rendues sur les cas présentés : Tribunal pour enfants et adolescents et adolescents en conflit avec la loi pénale du département de Zacapa. Dossiers judiciaires n°19003-2011-0637 (Mayra Amador Raymundo), n°19003-2011-00638 (Dina Marilú et Mavelita Lucila Interiano Amador), n°19003-2011-0639 (Brayan René Espino Ramírez) et n°19003-2011-0641 (Leonel Amador García). Pour de plus amples détails, voir : <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2013/09/Resumen-casos-de-los-nin%CC%83os-y-nin%CC%83as-de-Camota%CC%81n.pdf> (en espagnol)

LA DÉFENSE DE L'OCÉAN ARCTIQUE : UN COMBAT ESSENTIEL À LA SUBSISTANCE DES PEUPLES AUTOCHTONES D'ALASKA

Faith Gemmill¹

« La subsistance, telle que nous l'entendons, ne renvoie pas uniquement à l'alimentation physique ; elle constitue une manifestation du tissu social de nos communautés, entrelacé des enseignements spirituels et culturels de nos peuples. »²

Les territoires autochtones sont aujourd'hui la proie de la tendance mondiale actuelle à l'extraction de nouvelles formes de ressources énergétiques extrêmes, telles que l'exploitation des sables bitumineux, la fracturation hydraulique, l'extraction du charbon des montagnes selon la technique dite du « déplacement du sommet » (*mountain top removal*) ou l'exploitation pétrolière offshore, des activités qui, toutes, menacent la qualité de l'air et de l'eau, la santé humaine et écologique, ainsi que la sécurité alimentaire. Le présent article examine les projets d'exploitation pétrolière et gazière offshore envisagés en Arctique et leurs impacts sur les droits de subsistance des peuples autochtones d'Alaska.

Les peuples autochtones d'Alaska sont fortement enracinés dans leurs territoires ancestraux ; nos origines et nos attaches y trouvent un ancrage profond. Il s'agit d'une relation d'ordre spirituel. Notre rapport à la Terre est si puissant qu'il remonte au moment de la création, lorsque le Créateur nous transmet nos Lois Naturelles. Ces lois sacrées pénètrent le mode de vie traditionnel des différents peuples de la région, que le monde extérieur qualifie de « mode de subsistance ». Génération après génération, nous poursuivons notre existence en préservant nos modes de vie coutumiers et traditionnels. Nos traditions de chasse, pêche et cueillette sont imprégnées des valeurs culturelles et spirituelles de respect, de partage, ainsi que des relations étroites qui unissent les êtres humains, les animaux et la nature. En tant que telle, la subsistance signifie pour nous bien plus que la sécurité alimentaire.

Le droit inhérent des peuples autochtones d'Alaska à vivre comme l'ont toujours fait leurs ancêtres nous a été accordé par le Créateur. Ce droit nous permet de disposer des moyens de subsistance physiques, culturels, spirituels, sociaux et économiques nécessaires. Les peuples autochtones considèrent que les droits humains sont intrinsèquement liés à un environnement sain. Ainsi, les éléments de gestion prudente et de protection du milieu arctique représentent une condition *sine qua non* pour garantir que les peuples d'Alaska jouissent de leurs droits humains, particulièrement parce que ces éléments ont trait au mode de vie de subsistance. Depuis longtemps, les peuples autochtones d'Alaska luttent pour obtenir la reconnaissance des droits de subsistance comme un droit humain fondamental. À l'instar de leurs ancêtres, les Iñupiat du versant nord (*North Slope*) de l'Alaska continuent de vivre de la pêche à la baleine, laquelle nécessite un écosystème océanique sain.

1 Faith Gemmill, des ethnies Gwich'in et Pit River/Wintu, est la directrice exécutive du mouvement *Resisting Environmental Destruction on Indigenous Lands* (REDOIL, combattre la destruction de l'environnement sur les terres autochtones). REDOIL regroupe les peuples autochtones d'Alaska issus des tribus Iñupiat, yupik, aléoute, tlingit, eyak, gwich'in et dena'ina, qui se sont réunis en juin 2002 à Cordova (Alaska) pour constituer une puissante entité visant à combattre les industries des combustibles fossiles et de l'extraction minière ainsi qu'à revendiquer le droit à un environnement sûr, sain et propice à la subsistance. Merci à Andy Mager et Anne C. Bellows pour leur aide à la révision du présent article.

2 Citation de l'auteur.

SUBSISTANCE DES PEUPLES AUTOCHTONES ET DROITS HUMAINS

Les droits de subsistance ont été reconnus et affirmés par les nations civilisées dans les pactes internationaux relatifs aux droits humains. L'article 1.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)³ et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)⁴ énoncent à cet égard : « En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ».

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007, appelle à ce que ces derniers « dispos[ent] en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance » (article 20.1) et réaffirme que ceux « privés de leurs moyens de subsistance » ont droit à une « indemnisation juste et équitable » (article 20.2)⁵. Par ailleurs, les *Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées en 2012⁶, abordent la question de la reconnaissance juridique et de l'attribution de droits fonciers aux peuples autochtones et aux autres communautés disposant de systèmes fonciers coutumiers.

CONCESSIONS PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES OFFSHORE EN MER DES TCHOUKTCHES

En janvier 2014, la Cour d'appel des États-Unis pour le neuvième circuit a statué que le département de l'Intérieur des États-Unis avait enfreint la loi en vendant des concessions pétrolières et gazières offshore, en mer des Tchouktches, au large des côtes de l'Alaska⁷. La décision fait suite à un procès intenté par une coalition de groupes autochtones et de protection de la nature d'Alaska. La partie demanderesse regroupait le village autochtone de *Point Hope*, la communauté inupiat du versant de l'Arctique (*Inupiat Community of the Arctic Slope*) et le mouvement REDOIL. Earthjustice, une association à but non lucratif de défense juridique active sur les questions de protection environnementale, représentait nos groupes. C'est la seconde fois qu'un tribunal déclare illégale la vente de concessions au motif d'une analyse environnementale contraire à la loi.

REDOIL s'est portée partie civile afin de défendre le droit des peuples autochtones d'Alaska à une alimentation adéquate. Conjointement aux autres demandeurs, il soutient que l'exploitation de pétrole offshore aura des conséquences dévastatrices sur la mer des Tchouktches de l'océan Arctique, laquelle abrite plusieurs espèces importantes pour la subsistance des Inupiat, telles que l'ours polaire, le morse, le béluga, la baleine boréale ou le phoque. Or, ces ressources sont menacées par la pollution, les nuisances sonores et les déversements liés aux activités pétrolières. S'il s'y produisait un important déversement d'hydrocarbures, le nettoyage serait impossible à réaliser et les conséquences pour les populations et l'écosystème de la région seraient irréversibles. Nous sommes pleinement conscients que l'Arctique se réchauffe à un rythme alarmant. L'exploitation de pétrole offshore dans les mers des Tchouktches et de Beaufort aggraverait les dangers liés au changement climatique en raison du caractère non durable et polluant de l'extraction d'une telle ressource, mettant davantage en péril cet écosystème crucial⁸.

L'arrêt de la Cour nous a donné gain de cause, car celle-ci a, en effet, estimé que le département de l'Intérieur des États-Unis avait placé des zones en concession sans analyser, comme il se devait, les effets potentiellement dramatiques de la vente sur le milieu naturel, y compris les risques de déversements de pétrole et les autres

3 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (2200A XXI), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 16 décembre 1966. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

4 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (2200A XXI), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 16 décembre 1966. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/ICESCR.aspx

5 Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* (A/61/L.67 et Add. 1), 61^e session, 13 septembre 2007. www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf

6 Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, FAO, Rome, 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf

7 *Native Village of Point Hope, Inupiat Community of the Arctic Slope v. Sally Jewell*, Secretary of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, D.C. n°1:08-cv-00004-RRB, n°12-35287, Cour d'appel des États-Unis (9^e circuit), 22 février 2014. earthjustice.org/sites/default/files/files/Chukchi_Decision44Opinion.pdf (en anglais)

8 Programme des Nations Unies pour l'environnement, *UNEP Year Book 2013: Emerging Issues in our Global Environment*, février 2013. www.unep.org/pdf/uyb_2013.pdf (en anglais)

perturbations causées par les forages. La Cour a établi que le département avait analysé « uniquement le meilleur cas de figure pour déterminer le préjudice écologique, à savoir l'exploitation pétrolière » et que cette analyse « oriente les données vers des impacts environnementaux moins néfastes, empêchant ainsi la tenue d'une discussion franche et approfondie sur les effets potentiels du projet. »⁹ Le département doit à nouveau revoir sa déclaration d'impact environnemental afin de pouvoir vendre des concessions et doit réexaminer la pertinence de la réalisation de forages dans les zones couvertes par les concessions en mer des Tchouktches. À la lumière de ces éléments, nous pensons que la vente de concessions devrait être annulée.

À l'heure actuelle, Royal Dutch Shell plc. (Shell)¹⁰ représente la plus grande compagnie pétrolière à avoir acheté des concessions en mer des Tchouktches. Suite à l'arrêt de la Cour, la multinationale a décidé de suspendre son programme de forages pour 2014. Par ailleurs, elle a démontré son manque de préparation pour faire face aux conditions rudes, instables et extrêmes de l'Arctique. En 2012, seule année où elle a réalisé des forages sur ses concessions, la compagnie a en effet subi de sérieuses déconvenues et connu plusieurs incidents : l'une de ses plateformes s'est échouée, tandis qu'une seconde a manqué de connaître un sort similaire. Cette même année, la compagnie a également été condamnée à verser plus d'un million de dollars au titre des violations des normes de sécurité et de lutte contre la pollution, et d'autres enquêtes sont actuellement encore en cours¹¹. Ces événements catastrophiques doivent être pris en compte dans l'élaboration des futures politiques régissant les forages offshore en mer des Tchouktches.

CONCLUSION

Nous croyons fermement que le droit à l'alimentation est un droit humain qu'il convient de protéger afin que tous les peuples puissent satisfaire dignement leurs besoins de subsistance de base. Les antécédents de plusieurs compagnies pétrolières et gazières ont démontré la négligence avec laquelle elles agissent et la pollution que génèrent leurs activités en Alaska. Au Nigeria et ailleurs, Shell détient déjà un record consternant au regard des violations perpétrées à l'encontre des droits des peuples autochtones et des droits humains ainsi que pour ses promesses non tenues¹². Les Inupiat et les autres tribus côtières devraient-elles confier leur sécurité alimentaire aux mains de Shell ? Le fait est que l'écosystème, lorsqu'il est maintenu intact, constitue la meilleure garantie que les droits de subsistance continuent d'être protégés. Le temps est venu d'assurer la sécurité alimentaire des peuples autochtones en défendant le reliquat d'écosystème naturel, lequel protège leurs moyens de subsistance des menaces posées par les multinationales pétrolières et minières ou par les conséquences catastrophiques du changement climatique.

9 *Op. cit.*, note 7.

10 Royal Dutch Shell plc. a été contactée le 23 juillet 2014 afin de solliciter son droit de réponse concernant les informations publiées dans le présent article.

11 B. Anderson, "Swift Reaction as Shell Suspends 2013 Arctic Alaska Offshore Drilling", *Alaska Dispatch*, 27 février 2013 (consulté le 4 juin 2014). www.alaskadispatch.com/article/swift-reaction-shell-suspends-2013-arctic-alaska-offshore-drilling (en anglais) ; "Report of the Secretary of the Interior: Review of Shell's 2012 Alaska Offshore Oil and Gas Exploration Program", *Département de l'Intérieur des États-Unis*, 8 mars 2013, pp. 27-31 (consulté le 4 juin 2014). www.doi.gov/news/pressreleases/upload/Shell-report-3-8-13-Final.pdf (en anglais)

12 "Factsheet: The Case against Shell", *Centre for Constitutional Rights*, 16 juin 2009 (consulté le 4 juin 2014). www.ccrjustice.org/learn-more/faqs/factsheet%3A-case-against-shell-0 (en anglais) ; B. Amunwa *et al.*, *Risking Ruin: Shell's Dangerous Developments in the Tar Sands, Arctic and Nigeria*, Indigenous Environmental Network et Première nation Athabasca Chipewyan, mai 2012 (consulté le 4 juin 2014). www.no-tar-sands.org/wp-content/uploads/2012/05/Shell-Risking-Ruin.pdf (en anglais) ; J. Vidal, "Shell faces payouts in Nigerian oil spill case", *The Guardian*, 20 juin 2014 (consulté le 23 juillet 2014). www.theguardian.com/environment/2014/jun/20/shell-faces-payouts-nigerian-oil-spill-case (en anglais) ; et "Senior English judge delivers ruling in preliminary Bodo trial", *Royal Dutch Shell*, 20 juin 2014 (consulté le 23 juillet 2014). www.shell.com/ng/aboutshell/media-centre/news-and-media-releases/2014-releases/Senior-english-judge-delivers-ruling-bodo-trial.html (en anglais)

15

LE DROIT À LA TERRE, GARANT DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN INDE

Marie Bohner¹

Bien qu'elle ait été classée parmi les économies à croissance rapide par la Banque mondiale en 2012, l'Inde fait piètre figure dans le classement de l'Indice de développement humain 2013 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)², et bien plus encore dans celui de l'Indice de la faim dans le monde³. En réponse à l'importante pression politique exercée par des mouvements de la société civile tels que la Campagne pour le droit à l'alimentation en Inde, organisée en amont des élections législatives de 2014, une Loi nationale sur la sécurité alimentaire a été adoptée en juillet 2013. Par ailleurs, une Politique nationale de réforme agraire a également été élaborée et pourrait permettre de remédier à certaines lacunes présentes dans la Loi nationale.

« DU PAIN POUR LA VIE ET DES TERRES POUR DU PAIN »⁴ : POURQUOI LA LOI NATIONALE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE PASSE À COTÉ DES PRINCIPAUX ENJEUX

Les droits accordés aux personnes souffrant de malnutrition au titre de la Loi nationale sur la sécurité alimentaire constituent un pas en avant dans le combat contre la faim en Inde. Néanmoins, la Loi présente plusieurs faiblesses inquiétantes : tout d'abord, elle manque de clarté en ce qui concerne la distribution, la transformation et la supervision de la distribution d'aliments ; deuxièmement, elle pourrait bien privilégier les importations massives de produits alimentaires au détriment de la production locale⁵, sans garantir la qualité nutritionnelle de la nourriture ; troisièmement, elle pourrait semer la confusion au niveau des modalités d'identification des personnes pouvant prétendre à des subventions ; et, enfin, elle pourrait aboutir à ce que davantage de biens soient détournés et finissent entre les mains d'intermédiaires.

De plus, la nouvelle Loi ne s'attaque pas à la cause profonde de la famine en Inde : l'incapacité des habitants pauvres des zones rurales à disposer d'un accès sécurisé aux terres et aux ressources naturelles. Près de 70% de la population indienne vit en milieu rural⁶ et, selon les estimations, près de la moitié des ménages ruraux sont privés, partiellement ou totalement, de terres⁷. Dans ce contexte, la Loi nationale sur la sécurité alimentaire considère les citoyens indiens sans terres comme de simples bénéficiaires des politiques publiques bien intentionnées. Cependant, tout en étant expulsées de leurs terres, ces populations marginalisées sont rendues grandement dépendantes de la Loi et d'autres programmes gouvernementaux pour accéder à la nourriture. La fragilité des droits sur la terre et des droits fonciers menace la sécurité alimentaire des ménages ruraux, notamment des agriculteurs, en les empêchant d'agir et en contrevenant à leur droit à une vie digne.

1 Marie Bohner travaille comme consultante indépendante pour Ekta Parishad et Ekta Europe, en qualité de coordinatrice du plaidoyer et de la communication pour l'Europe. Ekta Parishad est un mouvement social indien non-violent, qui s'inspire de Gandhi, travaillant sur la question des terres et des forêts. Pour de plus amples informations, voir : www.ektaparishad.com (en anglais)

Merci à Priscilla Claeys et Monika Agarwal pour leur aide à la révision du présent article.

2 Le Rapport sur le développement humain 2013 classe le pays au 136^e rang sur 186. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport sur le développement humain 2013, L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié*, 14 mars 2013, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2013_french.pdf

3 Le Rapport 2013 sur l'indice de la faim dans le monde classe le pays au 63^e rang sur 78. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, *Indice de la faim dans le monde 2013, Le défi de la faim : construire la résilience pour une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable*, 14 octobre 2013, <http://content.yudu.com/Library/A2hwcl/Indicedelafaimdansle/resources/index.htm?referrerUrl=http%3A%2F%2Fwww.ifpri.org%2Fnode%2F9555>

4 « Pet ke liye Roti, Roti ke liye zameen » est l'un des slogans d'Ekta Parishad.

- 5 R. Rowden, "India's Role in the New Global Farmland Grab: An Examination of the Role of the Indian Government and Indian Companies Engaged in Overseas Agricultural Land Acquisitions in Developing Countries", en collaboration avec GRAIN et la Economic Research Foundation, New Delhi, août 2011. www.grain.org/bulletin_board/entries/4342-india-s-role-in-the-new-global-farmland-grab.pdf (en anglais)
- 6 Recensement de l'Inde de 2011, ministère de l'Intérieur du gouvernement indien, Bureau de l'état civil et du recensement, avril 2011. www.censusindia.gov.in/ (en anglais)
- 7 Selon la Politique nationale de réforme agraire, la privation de terres ne cesse de s'aggraver. Les données indiquent également que, tandis qu'un tiers des ménages sont dépourvus de terres, ceux n'en possédant que très peu représentent un autre tiers. Les 20% suivants détiennent moins d'un hectare. Près de 60% de la population du pays disposent de droits sur uniquement 5% des terres du pays, alors que 10% de la population contrôle plus de 55% des terres. *Projet de politique nationale de réforme agraire*, Département des ressources foncières du ministère du Développement rural du gouvernement indien, 24 juillet 2013. http://rural.nic.in/sites/downloads/latest/Draft_National_Land_Reforms_Policy_July_2013.pdf (en anglais)
- 8 B. Patnaik, « Projet de loi nationale sur la sécurité alimentaire en Inde : véritable espoir ou simple poudre aux yeux ? », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2013 : Alternatives et résistance aux politiques générant la faim*, 8 octobre 2013. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_fr_WEB_final.pdf
- 9 Expression qui peut se traduire étymologiquement par « recherche de la vérité ».
- 10 Ekta Parishad, "About Jansatyagraha 2012 March". www.ektaparishad.com/en-us/campaigns/jansatyagraha2012/aboutjs2012march.aspx (en anglais)
- 11 Le *gram sabha* est le Conseil du village. La gouvernance locale applicable aux habitants des forêts est garantie par la Loi de 2006 relative aux tribus répertoriées et aux autres habitants traditionnels de la forêt (Loi sur la reconnaissance des droits forestiers, *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act*, 2006, en anglais) mais n'a été, jusqu'à présent que peu appliquée.
- 12 Voir le manifeste, disponible en anglais à l'adresse : www.ektaparishad.com/en-us/campaigns/jansatyagraha2012/manifesto-for-landrights.aspx

Face à cette situation, Ekta Parishad, un mouvement de base qui plaide, depuis près de 25 ans, en faveur des droits des sans-terres et des plus pauvres en Inde, a appelé à un changement structurel donnant la priorité au droit à la terre des petits agriculteurs marginalisés et à leur accès aux ressources naturelles. Pour Ekta Parishad, le droit à la terre est satisfait à partir d'un minimum de 400 m² pour chaque personne pauvre sans abri vivant en milieu rural et d'un minimum d'un hectare de terre agricole pour chaque personne pauvre sans terre vivant en milieu rural. En effet, le principe d'interdépendance entre alimentation et terre suscite un consensus croissant parmi les militants du droit à l'alimentation. Comme l'a indiqué Biraj Patnaik, de la Campagne pour le droit à l'alimentation en Inde, « une loi consacrant le droit à l'alimentation qui ne tient pas directement compte des questions de production, qui ne prévoit aucune aide pour les agriculteurs (notamment à destination des petits exploitants), dans un pays où plus de 250 000 personnes pratiquant l'agriculture se sont suicidées depuis 1996, est totalement inacceptable. »⁸

L'ÉVOLUTION ENCOURAGEANTE VERS UNE POLITIQUE NATIONALE DE RÉFORME AGRAIRE

En octobre 2012, près de 50 000 personnes sans terre, défavorisées et marginalisées réclamèrent leur droit à la terre en rejoignant Ekta Parishad dans la ville de Gwalior, à l'occasion d'une marche d'un mois pour la justice, baptisée *Jan Satyagraha*⁹, en direction de Delhi. La marche prit fin le onze octobre à Agra, lorsque le ministre du Développement rural rencontra les manifestants pour signer un accord comprenant dix engagements¹⁰, parmi lesquels figurait la mise en œuvre d'une Politique nationale de réforme agraire.

Le projet de Politique nationale de réforme agraire fut élaboré en consultation avec la société civile. Il inscrit la problématique de la terre dans une démarche globale, la définissant comme « le bien le plus précieux et impérissable duquel les personnes retirent leur indépendance financière, leur statut social, ainsi qu'un moyen d'existence modeste et permanent », et comme un moyen permettant de leur assurer « identité et dignité ». Il reconnaît également la gouvernance foncière à l'échelle des *gram sabha*¹¹, afin de rendre effective la consultation et la participation des populations concernées.

Dans le but de veiller à ce que le projet de loi soit adopté après les élections législatives d'avril-mai 2014, Ekta Parishad et d'autres mouvements de défense des droits à la terre ont rédigé un « Manifeste pour les droits à la terre »¹², qu'ils sont parvenus à faire inclure, à force d'insistance, dans les programmes de la plupart des partis avant les élections. Ce manifeste comprend l'adoption et la mise en œuvre de la Politique nationale de réforme agraire, ainsi que des recommandations spécifiques visant à garantir que les femmes, les *dalits* et les *adivasi* soient au cœur de chaque décision de gouvernance relative aux terres et aux ressources naturelles.

Cependant, les élections ont amené au pouvoir une nouvelle formation politique (de droite), disposant de la majorité absolue au Parlement, une évolution qui constitue un revers pour la lutte, car un nouveau cycle de négociations avec le gouvernement devra être lancé. Ekta Parishad anticipe une lutte farouche à partir du mois d'octobre 2014 pour faire campagne en faveur de l'adoption, par le Parlement, de la Politique nationale de réforme agraire, et de sa mise en œuvre. Des marches, *Padyatras*, sont déjà prévues dans six grands États couvrant une grande partie du territoire indien, dont le Madhya Pradesh, le Bihar, l'Odisha et l'Uttar Pradesh.

CONCLUSION

Il ne fait aucun doute que l'Inde se soucie de la quantité d'aliments qu'elle doit produire pour nourrir sa population. Cependant, les questions alimentaires et foncières ne devraient pas être envisagées de manière cloisonnée. Par exemple, la Loi nationale sur la sécurité alimentaire ne pourra pas garantir la sécurité alimentaire de manière durable (notamment dans le contexte de l'augmentation de l'accapement des terres et de l'épuisement des ressources naturelles) si elle continue d'aborder les questions d'alimentation sans tenir compte des producteurs d'aliments locaux. Il incombe donc aux mouvements sociaux d'engager la responsabilité des personnes chargées de l'élaboration des politiques pour garantir la protection et la promotion des droits humains dans les stratégies de développement qu'elles adoptent.

16

ÉTABLIR LES FONDEMENTS D'UNE LOI-CADRE SUR L'ALIMENTATION AUX PHILIPPINES

Aurea G. Miclat-Teves¹

CONTEXTE

Des politiques claires et exhaustives favorisant la concrétisation du droit à une alimentation adéquate aux Philippines s'imposent de toute urgence. Face à ce constat, les organisations de la société civile de ce pays ont décidé de créer la *National Food Coalition* (NFC, Coalition nationale pour l'alimentation), par la voie de laquelle, elles ont adressé un appel urgent au Président Benigno Aquino III et au Congrès demandant l'adoption immédiate d'une loi-cadre sur le droit à une alimentation adéquate².

La NFC a constitué un groupe de travail, avec pour mission de préparer un projet de loi-cadre sur l'alimentation. Le texte proposé suit une approche fondée sur les droits humains et prévoit un cadre exhaustif harmonisant les dispositions de différentes lois existantes liées à l'alimentation ou au droit à une alimentation adéquate. Plus spécifiquement, il précise la portée et le contenu du droit à une alimentation adéquate, fixe des critères de conformité, énonce les principes qui guideront le processus de concrétisation de ce droit, et met en place des sanctions à l'encontre de toute violation dont celui-ci ferait l'objet. En outre, le texte s'appuie sur les principes de participation, d'obligation redditionnelle, de non-discrimination, de transparence, de dignité humaine, d'habilitation et d'État de droit (principes désignés sous l'acronyme « PANTHER »)³.

LE PROJET DE LOI-CADRE SUR LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Ce projet de loi comprend plusieurs dispositions essentielles. L'article 3 définit le droit à une alimentation adéquate, tandis que l'article 10 propose d'atteindre l'objectif « Faim Zéro » en l'espace de dix ans et d'augmenter les superficies consacrées à la production d'aliments à hauteur de 50% des meilleures terres agricoles, dans chaque région. L'article 4 stipule que le droit à une alimentation adéquate doit être concrétisé de manière progressive. De plus, l'article 6 prévoit des mesures en vue de lutter contre la faim, en vertu desquelles chaque individu souffrant de faim ou de malnutrition, ou exposé au risque d'en souffrir, aurait droit à une quantité minimale de nourriture. Selon les termes de l'article 15, la distribution régulière, fiable et réalisée en temps opportun de cette quantité minimale d'aliments devrait également être organisée. Par ailleurs, l'ensemble des mesures, des plans et des projets proposés par le gouvernement, y compris tout programme de développement, devront tenir compte du droit à une alimentation adéquate et faire l'objet d'évaluations d'impact objectives avant leur adoption et leur mise en œuvre, conformément à l'article 11. L'article 26 oriente l'harmonisation des politiques existantes en matière d'alimentation. Enfin, le projet de loi prévoit également la création d'une commission sur le droit à une alimentation adéquate, en collaboration avec un conseil interinstitutionnel (articles 13–14), d'un système de suivi intégré au sein de chaque organisme gouvernemental, à tous les niveaux (article 10),

1 Aurea Miclat-Teves est la coordinatrice de la National Food Coalition (NFC) et la présidente de FIAN Philippines. Ancienne vice-présidente de FIAN International, elle siège désormais à son Comité exécutif international en tant que membre de la Commission électorale (COMELEC). Elle est également la directrice exécutive de l'ONG Peoples Development Institute.

Merci à Maarten Immink et Martin Rempis pour leur aide à la révision du présent article.

2 Philippine Alliance of Human Rights Advocates, *Advocates Pitch 5 Essential Elements to Achieve Rice Self-Sufficiency*, 18 octobre 2012. www.philippinehumanrights.org/news/press-releases/235-advocates-pitch-5-essential-elements-to-achieve-rice-self-sufficiency (en anglais)

3 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Droit à l'alimentation, Obligations et responsabilités*, PANTHER, Rome, 2009. www.fao.org/docs/up/easypol/841/1-3%20trf_panther_233fr.pdf

ainsi que des sanctions pénales, civiles et administratives, à l'encontre de ceux qui transgresseraient la loi sur le droit à une alimentation adéquate (articles 22–23). En s'attaquant directement aux problèmes de la faim et de l'extrême pauvreté dans le pays, ce projet de loi, s'il est correctement mis en œuvre, aura un effet considérable en termes de réduction de la pauvreté.

LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Fort d'un soutien important parmi les membres de la NFC, notamment les représentants des secteurs les plus lourdement frappés, le projet de loi-cadre sur le droit à une alimentation adéquate rédigé par la NFC a été présenté, sous la forme de deux textes séparés, à la Chambre des représentants (*House Bill* n°3795) et au Sénat (*Senate Bill* n°2137)⁴. Ces textes ont été respectivement déposés auprès de la Commission des droits de l'Homme de la Chambre des représentants et de la Commission pour l'agriculture du Sénat.

La première audience de la Commission de la Chambre des représentants consacrée au projet de loi a eu lieu le 27 mai 2014. Les sept membres du Congrès présents l'ont approuvé. Les représentants des services décentralisés de l'État y ont également manifesté leur soutien, tout en émettant certaines réserves concernant plusieurs parties du texte. Ils soumettront leurs conclusions à la Commission à une date ultérieure. À l'heure où nous parachevons la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, la prochaine audience de la Commission devait encore être programmée et une date devait être fixée pour l'audience de la Commission du Sénat chargée du projet de loi.

Ce projet de loi a encore un long chemin à parcourir et il est encore trop tôt pour dire quand le Congrès pourrait l'approuver. En vertu du système législatif philippin, tout projet de loi doit d'abord être examiné par les différentes commissions compétentes. Si, après débats et discussions, leurs membres jugent le contenu du texte satisfaisant, le projet est porté à l'ordre du jour des travaux de la Chambre et du Sénat, pour approbation ou refus. Quand, pour un même projet de loi, la version de la Chambre et celle du Sénat sont approuvées, une commission mixte composée de représentants des deux chambres se voit chargée de préparer une version finale, qui est ensuite renvoyée aux assemblées respectives pour que celles-ci se prononcent définitivement. En cas d'adoption, le projet de loi est soumis au Président, qui le promulgue. Néanmoins, le Président a la possibilité d'opposer son veto⁵.

LA CAMPAGNE EN FAVEUR DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

À partir des enseignements tirés de l'expérience brésilienne⁶, la NFC a mené plusieurs actions phares pour constituer des groupes de soutien, à l'échelle de tout le pays, dans le but de promouvoir l'adoption d'une politique nationale sur l'alimentation. Ces actions ont compté avec la participation pleine et active de toutes les parties prenantes, notamment des individus les plus vulnérables face à la faim. Tout en mobilisant un mouvement de masse en faveur du droit à une alimentation adéquate, la NFC est parfaitement consciente que certains individus et/ou groupes, à la fois au sein du secteur public et du secteur privé, entendent bien conserver leur monopole sur les terres et les autres ressources naturelles essentielles à la production d'aliments, et qu'ils essayeront, pour le moins, de bloquer cette proposition de loi ou de s'y opposer.

4 Voir : www.congress.gov.ph/download/basic_16/HB03795.pdf (en anglais)

5 Seizième Congrès de la République des Philippines, Chambre des représentants, *Legislative Process*. www.congress.gov.ph/legisinfo/index.php?l=process#FIRST (en anglais)

6 En 2014, une délégation de la NFC est partie en visite au Brésil pour voir comment le droit à une alimentation adéquate y est mis en œuvre grâce à la réforme des politiques et par la voie législative, avec la participation de la société civile, dans le cadre de la Stratégie « Faim Zéro » et de ses différentes composantes.

La NFC prépare une grande campagne en faveur du droit à une alimentation adéquate. Elle a trouvé des soutiens de choix au sein du Congrès, qui exerceront une pression pour faire adopter le projet de loi. Plusieurs travaux d'études sur le droit à une alimentation adéquate sont également en cours. En outre, une large opération d'information auprès du public a également été lancée, à travers des événements presse, et un site Internet sera prochainement créé pour encourager les études, éveiller l'intérêt public et susciter des débats sur le droit à une alimentation adéquate. La NFC entend aussi établir un « bureau de correspondants », composé d'experts et de leaders d'organisations citoyennes, à même d'engager des discussions éclairées et pertinentes sur les questions en liens avec la sécurité alimentaire, la faim, la pauvreté, le développement et les droits humains. Ce bureau de référence assistera également aux audiences parlementaires et participera aux émissions télévisées, aux conférences de presse, aux rencontres publiques ainsi qu'aux débats portant sur le droit à l'alimentation.

De plus, cette campagne place les détenteurs des droits, notamment les paysans, les peuples autochtones et les citoyens pauvres, hommes et femmes, en première ligne. Afin de leur donner les moyens d'agir, des formations sur l'approche des questions alimentaires fondée sur les droits humains et des ateliers sur les méthodes de lobbying et de négociation sont organisés. La composante « recherche » de cette campagne doit aider le « bureau des correspondants », les défenseurs du projet de loi et les soutiens au Congrès à étoffer les données permettant d'avancer des arguments faisant autorité dans les débats sur le droit à l'alimentation. Enfin, des projets autour d'initiatives créatives sont en cours, pour susciter l'intérêt des législateurs et des parties prenantes (par exemple : expositions photos au Congrès, réalisation d'affiches dans les écoles et les communautés) ainsi que pour populariser la campagne sur le droit à l'alimentation.

S'agissant du plaidoyer, plusieurs actions sont menées, notamment la création de solides canaux de communication avec les secrétariats des deux commissions parlementaires chargées des projets de loi. À l'heure où ces deux commissions travaillent encore, les activités de lobbying auprès de leurs membres s'intensifient. En outre, la NFC tisse aussi un réseau de contacts avec différents militants issus des organisations de la société civile, tout en s'efforçant de trouver des alliés au sein des collectivités locales.

Il est important que la NFC et ses soutiens, à l'intérieur comme à l'extérieur du Congrès, veillent à ce que le projet de loi sur le droit à l'alimentation franchisse toutes les étapes du processus législatif. Par ailleurs, la NFC doit avoir conscience des différents obstacles pouvant faire échouer son projet. Citons, par exemple, les contraintes internes du corps législatif philippin, en raison notamment des compromis inhérents au système de négociation entre le Sénat et la Chambre et entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif concernant les projets de loi qui doivent être considérés comme prioritaires. Aussi, la NFC doit-elle mener des efforts sur plusieurs fronts pour que les législateurs voient dans ce projet une priorité nationale également favorable à leur intérêt.

INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET CRISES PROLONGÉES : LE CAS DE LA BANDE DE GAZA¹

Mariam Al Jaajaa et Emily Mattheisen²

Le combat contre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées demeure un défi mondial. Que les crises découlent de facteurs naturels ou anthropiques, il est indéniable que les gouvernements, les agences internationales et les organisations de la société civile (OSC) peinent encore à trouver des solutions à long terme à l'insécurité alimentaire chronique.

- 1 Le présent article a été rédigé en mai et juin 2014. L'opération militaire terrestre et aérienne lancée par les forces israéliennes au début du mois de juillet a eu pour effet l'aggravation désastreuse de la situation et des problèmes décrits ici. Les pertes accumulées, en termes humains et matériels, sont considérables, tandis que l'approvisionnement en eau, en nourriture et en fournitures médicales est fortement restreint.
- 2 [Mariam Al Jaajaa](#) est directrice générale du Groupe arabe pour la protection de la nature et co-animatrice du groupe de travail du MSC sur les crises prolongées. [Emily Mattheisen](#) est chargée du programme mondial au sein du Réseau pour les droits au logement et à la terre (HLRN) de la Coalition internationale pour l'habitat (HIC), basé au Caire (Égypte). Merci à Joseph Schechla et Monika Agarwal pour leur aide à la révision du présent article.
- 3 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Avant-projet de Programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées* (CSA-A4A), février 2014, pp. 65–66. www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/A4A/CFS-AGENDAFORACTION-ZERODRAFT_fr.pdf
- 4 Mécanisme de la société civile, *Évaluation du Groupe de travail sur les Crises prolongées (GT-CP) et son impact sur le processus du CSA sur les Crises prolongées*, 7 avril 2014. www.csm4cfs.org/files/2/fr_protracted_crises.pdf
- 5 *Op. cit.*, note 2, pp. 68–69.
- 6 *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* présente une liste de 22 pays considérés comme étant en situation de crise ; cependant, le Groupe de travail du MSC sur les crises prolongées, qui mène ses travaux parallèlement aux processus du CSA, considère que cette liste n'inclut pas l'ensemble des crises prolongées à l'échelle internationale.
- 7 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm (notamment les Directives 16.2 et 16.3). Les Directives abordent l'article 54 du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève.

Aucune définition ne s'applique à elle seule à toutes les « crises prolongées »³. Ces dernières se caractérisent souvent par de multiples causes profondes, telles que des catastrophes causées par l'Homme et/ou naturelles récurrentes, leur durée ou longévité, des conflits et/ou de l'insécurité, la faiblesse de la gouvernance ou des moyens d'existence non-durables et vulnérables. L'insécurité alimentaire constitue une manifestation commune de ces différents types de crises.

LES CRISES PROLONGÉES ET LE COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Lorsque le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) commença à examiner cette question prioritaire, en 2011, la société civile contribua à la préservation de valeurs essentielles dans le Programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, qu'allait développer le Comité⁴. Parmi elles, figurent l'intégration, dans la pratique, des normes relatives aux droits humains et des obligations correspondantes, le traitement des causes profondes des crises et de l'insécurité alimentaire, ainsi que la remise en cause de l'approche fondée sur la « résilience » comme cadre global lorsque la prévention, la responsabilisation et la résolution n'y occupent pas une place fondamentale⁵. La société civile insista également pour que le Programme d'action cible l'ensemble des pays, et non pas uniquement ceux déjà confrontés à une crise⁶. La démarche méthodologique consistant à examiner plus particulièrement les causes permet d'élargir le cercle des États impliqués et des autres parties responsables.

Dans les situations de conflit, l'insécurité alimentaire ne se résume pas simplement à la conséquence d'une situation. Bien qu'il soit interdit de priver une population de l'accès à l'alimentation et aux ressources productives et d'y recourir comme arme de punition collective⁷, la Palestine et la bande de Gaza, en particulier, constituent un exemple emblématique de la manière dont l'insécurité alimentaire a été utilisée pour contrôler et appauvrir une population ; elles sont également un cas de figure représentatif des atteintes systématiques portées au droit à l'alimentation et aux droits correspondants, lors des crises prolongées.

- 8 En certains endroits, la densité démographique atteint les 16 000 habitants/km². *Demographia World Urban Areas*, 8^e édition, version 2. www.demographia.com/db-worldua.pdf (en anglais)
- 9 73,3% des habitants de Gaza sont enregistrés comme réfugiés. Bureau d'information au public de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, *UNRWA in Figures: Gaza*, 2009. www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-0 (en anglais et en arabe)
- 10 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), *Locked in: The Humanitarian Impact of two Years of Blockade on the Gaza Strip*, août 2009. www.ochaopt.org/documents/Ocha_opt_Gaza_impact_of_two_years_of_blockade_August_2009_english.pdf (en anglais)
- 11 Les artisans-pêcheurs ont perdu 85% de leur revenu journalier. H. Sherwood, "Gaza fishermen swamped by Israeli gunboats and water canon", *The Guardian*, 24 juillet 2011. www.guardian.co.uk/world/2011/jul/24/gaza-fishermen-gunboats-israel-navy (en anglais)
- 12 *Op. cit.*, note 7 ; voir aussi l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 1966. www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx
- 13 C. Urquhart, "Gaza on brink of implosion as aid cut-off starts to bite", *The Guardian*, 16 avril 2006. www.theguardian.com/world/2006/apr/16/israel (en anglais)
- 14 R. Zurayk et al., *Food Security Challenges and Innovation: The Case of Gaza*, Forum d'experts de haut niveau du CSA sur la gestion de l'insécurité alimentaire dans les situations de crise prolongée, Rome, septembre 2012. http://apnatura.org/sites/default/files/food_security_challenges_and_innovation_the_case_of_gaza_final_0.pdf (en anglais)
- 15 Alors que certains ménages gazaouis tentent de survivre avec vingt litres d'eau par personne par jour, la consommation quotidienne en Israël est de 300 litres par personne. *Ibid.*, p. 8.
- 16 Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, *Rapport de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza* (A/HRC/12/48), 25 septembre 2009. www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_AD-VANCE1_fr.pdf
- 17 Bureau central palestinien des statistiques, Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et Programme alimentaire mondial, *Socio-economic and Food Security Survey: West Bank and Gaza Strip, Palestine* 2012, 2012, p. 27. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp259657.pdf> (en anglais)
- 18 Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, *UNRWA, Labor Market Briefing: Gaza Strip- Second Half of 2010*, avril 2011. www.unrwa.org/user_files/201106083557.pdf (en anglais)

LA BANDE DE GAZA

Depuis la proclamation de l'État d'Israël, en 1948, les Palestiniens ont été chassés de leurs foyers et de leurs terres ; des millions d'entre eux vivent dans des camps de réfugiés ou dans la frange de terres que le gouvernement israélien n'est pas encore parvenu à annexer. La bande de Gaza constitue un cas particulier.

Avec une population avoisinant les 1 800 000 habitants pour une superficie de 363 km²⁸, Gaza est devenue l'une des zones où la densité démographique figure parmi les plus élevées au monde. Ce surpeuplement résulte du transfert de Palestiniens qui, en 1948, fit tripler la population de l'enclave⁹, ainsi que de la mise en place, suite à l'occupation israélienne, de vastes zones interdites, lesquelles bloquent l'accès à 30% des terres arables de Gaza.

Le blocus et la restriction de l'accès aux ressources

Peu après que le Hamas ait pris, par les urnes, le contrôle du Conseil législatif palestinien, les restrictions imposées par Israël sur l'espace maritime, terrestre et aérien de Gaza se traduisirent par la mise en place d'un blocus sans précédent, déclenchant « une crise prolongée de la dignité humaine »¹⁰. Ce blocus interdit les exportations et les importations, y compris celles d'aliments et de produits agricoles, le franchissement des frontières, ainsi que l'accès aux terres et aux zones de pêche¹¹. Les coupures prolongées et récurrentes d'électricité et de l'alimentation en carburants entravent le fonctionnement des systèmes d'approvisionnement en eau. Le blocus bafoue les droits humains à l'alimentation et à l'eau¹². En 2006, Dov Weisglass, conseiller de l'ancien Premier ministre israélien Ehud Olmert, déclarait que « l'idée (derrière le blocus) est de mettre les Palestiniens au régime, mais pas de les faire mourir de faim. »¹³

L'opération « Plomb durci »

Fin 2008, Israël lança l'opération « Plomb durci » sur Gaza, qui allait durer 22 jours et causer d'énormes pertes humaines et économiques. Près de 1 700 ménages perdirent leurs soutiens de famille des suites de blessures ou de décès. Les attaques israéliennes endommagèrent ou détruisirent plus de 15 000 logements et 10 000 petites exploitations agricoles, décimant près de 17% des terrains agricoles et tuant pas moins de 36 000 têtes de bétail ainsi que 1 000 000 d'oiseaux¹⁴. Qui plus est, 90% de l'aquifère côtier gazaoui fut contaminé par des écoulements d'eaux usées provenant d'infrastructures endommagées par les Israéliens¹⁵. Une mission d'établissement des faits révéla l'existence d'une « politique délibérée et systématique (des forces armées israéliennes) de cibler des sites industriels et des installations d'eau. »¹⁶

Ces destructions ont aggravé la situation déjà fragile de Gaza. En 2012, 71% des ménages souffraient d'insécurité alimentaire (57%) ou étaient vulnérables à cette dernière (14%)¹⁷. La perte des terres et de l'eau, les taux élevés de chômage (45,2%)¹⁸, de pauvreté (38,8%)¹⁹ et l'érosion des moyens d'existence ont renforcé et prolongé la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, une aide dont bénéficiait 80% de la population en 2012²⁰.

Aide internationale : vers une plus grande érosion de la souveraineté alimentaire

La nouvelle orientation qu'a prise l'aide à l'échelle internationale a favorisé l'intégration des industries palestiniennes à l'économie israélienne, au sein de laquelle elles doivent rivaliser avec les entreprises israéliennes, fortement subventionnées ; de

plus, elle contraint la production destinée à l'exportation à transiter par les sociétés d'exportation israéliennes²¹. Depuis le début du blocus de Gaza, il est fréquent que ces produits ne soit pas transportés et qu'ils finissent par pourrir²².

Trois forces interconnectées paralysent les systèmes alimentaires et agricoles de Gaza. La première – et la plus évidente – est l'occupation israélienne, qui usurpe et détruit les ressources, dans le mépris le plus total des normes internationales relatives aux droits humains²³. La deuxième est l'infrastructure de financement internationale, qui a marchandisé la production agricole de Gaza, exacerbant ainsi l'insécurité alimentaire²⁴. Enfin, Israël a, de façon préemptive, détourné les ressources en eaux souterraines de Gaza, qui s'écoulent naturellement depuis le Mont Hébron (Cisjordanie)²⁵. En conséquence, les Gazaouis n'ont d'autre alternative que de surexploiter les eaux souterraines existantes, ce qui augmente la salinisation des nappes phréatiques et des sols.

L'innovation à l'échelle locale

L'innovation locale passe par le développement de l'agriculture urbaine²⁶, l'acquisition d'aliments locaux pour l'aide humanitaire, l'utilisation de briques de boue dans les activités de reconstruction et le recyclage des décombres dans les infrastructures. Si ces mesures ont contribué à réduire l'insécurité alimentaire, elles ne peuvent remplacer ni l'accès aux terres et aux zones de pêche, ni celui aux marchés naturels interdits d'accès, pas plus qu'elles ne compensent les moyens d'existence détruits depuis l'occupation israélienne.

LES PISTES POUR ALLER DE L'AVANT

La bande de Gaza est un exemple frappant des défis auxquels sont confrontées les populations en situation de crise prolongée : la présence de forces armées dans le pays, la situation de conflit et d'occupation, ainsi que l'internement de fait d'un peuple captif dans un territoire confiné, orchestré par les acteurs nationaux et étrangers. De plus, le cas de Gaza illustre parfaitement l'échec de la communauté internationale à mettre en adéquation les objectifs visés en matière de secours, de développement et de droits humains avec des interventions débouchant sur des solutions à long terme prenant la forme d'une véritable coopération avec la population concernée. Il est également la preuve du refus de l'État israélien d'assumer les obligations internationales qui lui incombent. Si l'on entend aider ces populations dans la concrétisation de leur droit à l'alimentation d'une manière qui soit à la fois constructive et favorable à leur auto-détermination, il convient de s'attaquer aux causes profondes de la crise qu'elles connaissent ; cela demandera également de préconiser la traduction, dans les faits, des engagements internationaux que les gouvernements se sont ostensiblement montrés disposés à signer mais qu'ils ne semblent pas aussi désireux de mettre en œuvre.

- 19 Bureau central palestinien des statistiques, *On the Eve of the International Population Day*, juillet 2012. www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/PeopleDay_2010E.pdf (en anglais)
- 20 Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH), *Five Years of Blockade: the Humanitarian Situation in the Gaza Strip*, juin 2012. www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_gaza_blockade_factsheet_june_2012_english.pdf (en anglais)
- 21 R. Zurayk, A. Gough, A. Sourani et M. Al Jaajaa, *Control Food, Control People: The Struggle for Food Security in Gaza*, Institut des études palestiniennes, publication prévue en 2014, p. 56.
- 22 En 2011, moins d'un chargement de marchandises par jour sortait de Gaza, ce qui équivaut à moins de 3% du volume d'exportations moyen lors du premier semestre. *Op. cit.*, note 19, p. 1.
- 23 *Op. cit.*, note 7.
- 24 *Op. cit.*, note 20, p. 17.
- 25 World Environment Day, Gaza. Sustainable Management of the West Bank and Gaza Aquifers (SUSMAQ), financé par le ministère britannique du Développement International (DFID) et en collaboration avec l'Université de Newcastle-upon-Tyne ; British Geological Survey 2001–2004, *Land Times*, n° 3, juillet 2012. <http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=qWw=&catid=ow=&edition=pQ> (en anglais)
- 26 H. al-Najer, *Urban Agriculture and Eco-sanitation: the strategic potential toward poverty alleviation in the Gaza Strip*, RICS Research Paper Series, Université de Palestine, vol. 7, n° 7, 2007. <http://site.iugaza.edu.ps/halnajar/files/2010/03/Urban-agriculture-and-ecosanitation-the-strategic-potential-toward-poverty-alleviation.pdf> (en anglais)

18

LOI SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION EN BELGIQUE : UN PAS NÉCESSAIRE À FRANCHIR !

Manuel Eggen¹

En janvier 2014, des députés du groupe de l'opposition (*Ecolo/Groen*) ont déposé une proposition de loi-cadre « instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation par la Belgique ». La loi-cadre vise à consacrer le droit à l'alimentation dans l'ordre juridique interne et à préciser les responsabilités des pouvoirs publics. Elle s'appuie sur les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation, qui recommandent notamment aux États d'adopter « une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme » (Directive 3.1).

L'exposé des motifs de la loi énonce ses principaux objectifs, lesquels sont ainsi définis³ :

- définir une stratégie nationale en matière d'alimentation sur la base d'une large concertation sociale ;
- préciser les obligations en matière d'aide alimentaire ;
- soutenir des systèmes alimentaires durables ;
- lutter contre le gaspillage ;
- renforcer la qualité nutritionnelle de l'alimentation ainsi que le droit à l'information des consommateurs ;
- éviter que les pratiques des acteurs belges ne portent atteinte au droit à l'alimentation dans les pays en développement.

L'adoption de cette loi-cadre représenterait un pas en avant essentiel dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition en Belgique et constituerait une première au niveau européen. Les principales plus-values de la loi-cadre proposée résident, d'une part, dans la dimension participative (notamment par la création d'un Conseil national de politique alimentaire) et, d'autre part, dans l'approche holistique, qui est développée tout au long de la chaîne alimentaire. Cette approche holistique revêt un caractère essentiel au vu de la complexité du système agroalimentaire et de l'interdépendance des différentes problématiques ayant un impact sur le droit à l'alimentation (par exemple : pauvreté, modes de production durable et maintien d'une agriculture paysanne, malnutrition ou surconsommation).

1 Manuel Eggen est chargé de recherche et de plaidoyer chez FIAN Belgium depuis 2011. Merci à Antonio Onorati et Priscilla Claeys pour leur aide à la révision de cet article.

2 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 127^e session, novembre 2004, FAO, Rome, 2005. www.fao.org/docrep/009/y7937/y7937f00.htm

3 Proposition de loi, exposé des motifs, Doc 53-3317/001, p.12-13.

PAUVRETÉ ET AIDE ALIMENTAIRE

Selon les statistiques européennes, en 2012, 21,6% de la population belge était menacé de pauvreté ou d'exclusion sociale, soit plus de 2,3 millions d'individus⁴. Ces personnes disposent de trop peu de moyens pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, dont le logement, l'énergie, les soins de santé et la nourriture. De son côté, la Fédération des services sociaux estime que plus de 200 000 personnes ont recours à l'aide alimentaire pour survivre au quotidien⁵.

Sur le terrain, les associations d'aide alimentaire tentent, tant bien que mal, de répondre aux besoins, mais elles manquent de moyens humains et financiers. Représentées au sein de la Fédération des services sociaux, elles dénoncent cette situation et réclament la mise en place d'un système d'aide aux plus démunis fondé sur les droits⁶. De son côté, Olivier De Schutter, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, insiste pour que l'aide alimentaire s'inscrive dans le soutien à l'émergence de « régimes alimentaires durables »⁷.

SURCONSOMMATION ET MALNUTRITION

La concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition ne signifie pas uniquement avoir accès à une quantité suffisante de nourriture. Celle-ci doit également être saine et apporter les micronutriments nécessaires au bon développement physique et mental des personnes. Or, la surconsommation et les régimes alimentaires inadéquats (trop riches en matières grasses, en sucre et en sel), sont à l'origine d'une augmentation inquiétante des maladies non transmissibles.

Pour tenter d'inverser la tendance, la Belgique est dotée, depuis 2005, d'un Plan national nutrition santé (PNNS), avec comme objectif de lancer des actions concrètes et coordonnées pour améliorer les habitudes alimentaires de la population. Pour l'instant, force est de constater que le PNNS n'a pas contribué à un changement significatif des comportements alimentaires. Selon la dernière enquête sur la santé parue en 2008, le pourcentage de la population présentant une surcharge pondérale est passé de 41% à 47% entre 1997 et 2008, tandis que l'obésité atteignait 14% en 2008, contre 11% en 1997⁸. Outre certaines difficultés opérationnelles, la première évaluation du PNNS, pointe surtout le manque de cohérence et de vision globale : « Alors que les recommandations internationales insistent pour une approche globale, le PNNS est confronté à un terrain institutionnel fragmenté [...] (il) ne semble pas intégré à un projet sociétal plus global »⁹.

DISPARITION DE L'AGRICULTURE PAYSANNE

Depuis 1980, la Belgique a perdu 63% de ses exploitations agricoles¹⁰. Ce chiffre reflète la concentration foncière aux mains des grandes holdings agricoles et la disparition de la petite paysannerie. D'autre part, les agriculteurs, hommes et femmes, dénoncent la pression financière et l'exclusion sociale dont ils sont victimes et qui mènent à des taux particulièrement inquiétants de suicide, particulièrement chez les petits agriculteurs¹¹. Cette situation ne constitue pas seulement une violation des droits fondamentaux des paysans, mais fait également peser une menace croissante pour la souveraineté alimentaire de l'ensemble du peuple belge. En effet, le droit à l'alimentation ne saurait être séparé des aspects de production agricole et des droits des producteurs.

4 Eurostat, *Personnes en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale*, 2012. epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugi n=1&pcode=t2020_50&language=fr

5 Fédération des services sociaux, *L'aide alimentaire en Belgique*. www.fds.be/index.php?page=concertation-aide-alimentaire-2

6 Colloque *Droit et alimentation : Quelle stratégie d'aide alimentaire pour l'Europe de demain ?*, Bruxelles, 18-19 décembre 2012.

7 Olivier De Schutter, lors du colloque *Droit et alimentation : Quelle stratégie d'aide alimentaire pour l'Europe de demain ?*, Bruxelles, 18-19 décembre 2012. www.fds.be/index.php?page=video-Olivier-De-Schutter

8 S. Drieksens, *Enquête nationale santé*, Bruxelles : Institut scientifique de santé publique, 2008, p. 733. his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/NS_FR_2008.pdf

9 G. Absil et al., *Évaluation du premier Plan National Nutrition Santé belge*, Université de Liège : École de Santé Publique, juin 2011. orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/104351/1/ELE%20THE-ALI%20R-10306.pdf

10 SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, *Chiffres clés de l'agriculture en 2012*. statbel.fgov.be/fr/binaries/FR_A5_WEB_Landbouw_2012_tcm326-192178.pdf

11 Voir les articles de presse suivants : www.rtf.be/info/societe/detail_suicide-des-agriculteurs-un-phenomene-mondial-indicateur-fort-d-une-detresse-qui-s-accroit?id=8025294 et www.rtf.be/info/belgique/societe/973992/suicide-chez-les-agriculteurs-le-fermier-est-fier-un-jour-il-craque

Ces constats alarmants ont fait l'objet de recommandations spécifiques de la part du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) lors du dernier examen périodique de la Belgique, en novembre 2013.

*Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Belgique (E/C.12/BEL/CO/4)*¹²

« Le Comité est préoccupé par les difficultés rencontrées par des petits agriculteurs en Belgique. » Il recommande à la Belgique de : « tenir compte des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation¹³ et des Directives volontaires sur la gouvernance foncière¹⁴ qui préconisent l'adoption de mesures spécifiques de soutien aux petits agriculteurs. »

CONCLUSION

La mise en œuvre du droit à l'alimentation et à la nutrition en Belgique est confrontée à de nombreux défis¹⁵. Pour y faire face, les approches sectorielles s'avèrent insuffisantes. Aussi est-il nécessaire de développer des politiques intersectorielles et holistiques, fondées sur les droits humains et permettant aux citoyens de reprendre le contrôle sur le système alimentaire. Dans cette perspective, la proposition de loi-cadre sur le droit à l'alimentation offre une occasion à ne pas manquer. Malheureusement, elle ne représente pas (encore) une priorité politique pour le gouvernement et les rapports de force au Parlement fédéral ne semblent pas favorables, a fortiori, suite à la défaite du parti Ecolo/Groen aux élections de mai 2014. Nous pensons que la société civile doit, ici, peser de tout son poids pour presser les dirigeants politiques à voter cette loi.

12 Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Belgique*, 68^e session, 29 novembre 2013. www.fian.be/IMG/pdf/E_C-12_BEL_CO_4_15901_F-1.pdf

13 *Op. cit.*, note 2.

14 Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, FAO, Rome, mai 2012. www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf

15 Outre les exemples énoncés, nous aurions pu développer d'autres sujets tels que : le gaspillage alimentaire, les scandales alimentaires, l'impact de nos modes de production sur l'environnement, entre autres.

19

ACCAPAREMENT DES TERRES ET EXPLOITATION MINIÈRE : LES PAYS DU SUD N'ONT PAS L'EXCLUSIVITÉ. L'EXEMPLE DE LA SUÈDE

Gustaf Jillker, Eva Jonsson, Leif Gustavsson et Torgny Östling¹

L'accaparement des terres en Suède va bien au-delà de la simple question des terres agricoles. Du fait de l'extrême libéralisation qu'ont supposées, depuis les années 90, les législations dans le domaine de l'économie et des acquisitions foncières, lesquelles répondaient aux exigences de déréglementation provenant de l'extérieur, le peuple suédois a perdu tout accès aux ressources naturelles, ainsi que tout contrôle sur ces dernières. Les projets d'exploitation minière et l'accaparement des terres ont eu un impact négatif tangible sur les vies et les droits des paysannes et des paysans, sur la population autochtone (les Sames) et sur la société suédoise dans son ensemble.

LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE, REcul DE L'AUTOSUFFISANCE ET ACCAPAREMENT DES TERRES

Au début des années 90, la Suède était un pays en grande partie autosuffisant au niveau de sa production d'aliments et de fourrage. Cependant, après son adhésion au système de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la signature de l'accord sur la Politique agricole commune (PAC), son degré d'autosuffisance en aliments et fourrage a chuté de manière constante, pour se situer aujourd'hui à hauteur de 25%. Afin de garantir un approvisionnement suffisant en nourriture pour les 9,4 millions d'habitants que compte le pays et fournir une alimentation adéquate à son bétail, les intérêts suédois ont commencé à convoiter de grandes superficies de terres agricoles dans les pays en développement².

La déréglementation a également donné lieu à l'accaparement de terres sur le territoire même de la Suède. Entre 1990 et 1999, le gouvernement a adopté une nouvelle législation relative aux ressources économiques et naturelles couvrant des secteurs tels que l'extraction minière, la propriété des terres ou la protection des forêts et servant principalement les intérêts des entreprises transnationales. De grandes étendues de forêts ont ainsi été vendues à des investisseurs et à des individus n'ayant aucun autre lien avec elles que le désir d'en tirer profit et d'encourager la spéculation sur les marchés. Par ailleurs, lorsque des forêts sont vendues, les exploitations toutes entières qui s'y trouvent sont généralement aussi incluses dans la transaction.

Outre la culture des terres agricoles, les agriculteurs suédois utilisent traditionnellement les zones forestières pour l'élevage, la chasse et la pêche, la cueillette de baies constituant une source de revenus secondaire. L'impact de l'accaparement des terres a donc été énorme. Les petits producteurs et les populations rurales, rencontrant des difficultés à survivre de leurs revenus traditionnels, quittent massivement les campagnes et ont quasiment perdu tout contrôle sur les prix, ainsi que sur la qualité et les méthodes de récolte des produits agricoles. Cette situation fait peser une menace sur toute une profession et génère le dépeuplement de villages entiers.

1 Tous les auteurs travaillent à titre bénévole chez NOrdBruk, une organisation suédoise de petits producteurs, membre de la Coordination européenne Via Campesina (ECVC). [Gustaf Jillker](#), journaliste same, [Eva Jonsson](#), agricultrice et ingénieur, et [Leif Gustavsson](#), ancien agriculteur, siègent au Conseil d'administration. [Torgny Östling](#) est agriculteur ; il est le président de NOrdBruk et préside son Conseil d'administration. Merci à Anita Klum et Martin-Wolpold Bosien pour leur aide à la révision du présent article, ainsi qu'à Eddie Olsson (Friends of the Earth Sweden) pour sa traduction du suédois vers l'anglais.

2 Voir, par exemple, P. Seufert, « Plantations d'arbres et accaparement des terres dans la province mozambicaine de Niassa », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2013 : Alternatives et résistance aux politiques générant la faim*, 2013. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2013/Watch_2013_PDFs/Watch_2013_fr_WEB_final.pdf

L'exploitation à grande échelle des zones forestières et montagneuses est également visée par le secteur de l'énergie. Plutôt que les bénéficiaires ne profitent aux personnes concernées, vivant dans les campagnes où se situent les sources d'énergie, une part croissante des revenus et de la propriété a été transférée des zones agricoles et forestières aux zones urbaines. Lors des dernières décennies, l'accaparement de terres nationales a réduit la propriété privée des terres de plus de 50% en 1990 à une moyenne de 25% aujourd'hui dans le nord de la Suède.

EXPLOITATION MINIÈRE CONTRE MODES DE VIE TRADITIONNELS ET DROITS DES SAMES

Conséquence des législations minières adoptées pendant la période 1991–1993, qui bénéficient exclusivement aux entreprises, et de la vulnérabilité des droits de propriété foncière, le gouvernement suédois a octroyé à plusieurs entreprises des concessions minières et des permis d'exploration portant sur des dizaines de milliers d'hectares (12 452 ha au titre des concessions minières et 1 467 689 ha au titre des permis d'exploration)³. Le contribuable suédois devra également payer les coûts d'infrastructure et des préjudices écologiques futurs causés par l'exploitation minière.

En vertu du droit international relatif aux droits humains, la Suède est soumise à des obligations et le pays s'est également explicitement engagé à respecter les anciennes revendications du peuple autochtone same, qui transhume traditionnellement ses troupeaux de rennes dans le nord du pays. Malgré ses promesses et les vives protestations de la population, le gouvernement suédois a autorisé, à la mi-2013, un projet d'extraction du nickel à grande échelle à Rönnebäck, près de Tärnaby (dans le nord du pays), prévu pour s'étendre jusqu'en amont de la rivière Ume. Il affirme que la mine apportera aux populations locales des bénéfices économiques supérieurs à ceux de l'élevage de rennes. Néanmoins, ce projet est susceptible d'avoir des répercussions majeures sur l'environnement, le tourisme, la pêche, la chasse, les disponibilités vivrières locales, la migration des rennes et sur la population same dans son ensemble.

Les plaintes formulées par les organisations locales de représentation des Sames et d'autres organisations ont jusqu'à présent été rejetées par le gouvernement. Le Conseil same et le village de Vapsten ont également porté l'affaire devant le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CEDR)⁴. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007) stipule que « les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources (y compris les eaux et les zones maritimes côtières) qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis », afin de « conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers » avec ces territoires et ces ressources et « d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures. »⁵

S'exprimant sur l'injustice criante de la situation, Marie Persson, figure de proue du mouvement de protestation de Tärnaby et membre du Parlement same, a décrit cette lutte comme le combat de David contre Goliath : « Nous avons contre nous le lobby de l'industrie minière, qui détient d'énormes ressources et possède des contacts jusqu'au sein du gouvernement ». Persson a, en outre, indiqué : « En sa qualité de leader européen de l'exploitation minière, la Suède a la responsabilité de résister face aux industries extractives et de protéger les droits humains, les droits des peuples autochtones, ainsi que l'approvisionnement en eau et en nourriture. Si nous ne le faisons pas en Scandinavie, qui le fera ? »

3 Voir : Service d'inspection des mines de Suède, www.sgu.se/en/mining-inspectorate/ (en anglais)

4 Association suédoise pour les Nations Unies, *Rapport alternatif aux 19^e, 20^e et 21^e rapports périodiques présentés par la Suède au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*, juillet 2013. www.fn.se/global/Pdfer/CERD%202013.pdf (en anglais)

5 Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* (A/61/L.67 et Add. 1), 61^e session, 13 septembre 2007, articles 26.1 et 25. www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf

Durant la réalisation de tests d'abattage à l'explosif dans une région où le gouvernement a accordé un permis pour l'exploitation d'une mine de fer, à Gállok (municipalité de Jokkmokk), le peuple same du village s'est vu empêcher de transhumer ses rennes du fait que la police suédoise protégeait les intérêts de la compagnie minière. Depuis 2011, les habitants de la région organisent des manifestations avec l'aide des mouvements de défense de l'environnement. Henrik Blind, un Same ayant pris part à l'action de protestation organisée contre la mine, affirme que le projet « affectera la capacité du peuple same à conserver son mode de vie traditionnel bien au-delà de la zone effectivement visée par le projet. »⁶ De plus, les zones où vivent les Sames ont déjà subi les effets négatifs de l'exploitation de l'énergie hydraulique, il y a 70 ans ; il est également question de développer la production d'énergie éolienne dans un futur proche.

CONCLUSION

Tout comme dans les pays du Sud, les exigences de déréglementation provenant de l'extérieur et l'adoption d'un cadre national bénéficiant aux grandes transnationales de l'alimentation, de l'industrie minière et de l'énergie, au lieu de protéger et garantir l'accès et le contrôle des populations sur les ressources naturelles, peuvent aussi être identifiées comme la principale cause de l'accaparement des terres en Suède. Ce phénomène menace les sources traditionnelles de revenus, ainsi que le mode de vie des paysannes et des paysans et de la population same.

Il ressort clairement de l'expérience des pays scandinaves et des autres régions du monde que la déréglementation poussée à l'extrême et la négligence des principes des droits humains, tels que la participation à la prise de décisions, peuvent mener à soumettre les terres et les autres ressources naturelles – traditionnellement protégées par les paysannes et les paysans ou d'autres groupes tels que les éleveurs de rennes – à une exploitation peu scrupuleuse voire leur destruction.

L'organisation NOrdBruk, avec d'autres groupes de la société civile en Suède et à l'échelle internationale, milite donc fermement contre les projets industriels d'exploitation minière et d'agriculture à grande échelle, en faveur d'une agriculture responsable, à petite échelle, défendant les principes de l'agroécologie. Face à la libéralisation, la souveraineté alimentaire et la gestion responsable des terres, des pêches et des forêts apparaissent comme les seules alternatives durables.

6 A. K. Salo, "The Swedish government is abandoning us", *Barents Observer*, 22 août 2013, www.barentsobserver.com/en/society/2013/08/swedish-government-abandoning-us-22-08 (en anglais)

LES FONDS SOUVERAINS DE NORVÈGE ET DE SUÈDE : COMMENT FAIRE VALOIR LES OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ÉTATS EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ?

Morten Aulund, Rebecka Jalvemyr et Kristin Kjæret¹

Il est souvent considéré, à tort, que les obligations d'un État en matière de droits humains s'arrêtent aux frontières de son territoire. À cet égard, le présent article propose un éclairage sur les obligations extraterritoriales (OET) de la Norvège et de la Suède en examinant l'incidence des fonds souverains respectifs de ces deux pays sur cet aspect.

Les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels furent adoptés en 2011 par un ensemble d'experts internationaux du droit international et des droits humains². Ces Principes ne cherchent pas à inscrire de nouveaux éléments au droit international relatif aux droits humains, mais s'attachent plutôt à préciser les obligations extraterritoriales des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Suivant ces Principes, en 2013, FIAN Norvège a présenté un rapport devant le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), dans lequel l'organisation dénonçait la participation du gouvernement norvégien aux violations de droits humains constatées au Guatemala en raison des investissements réalisés par le fonds souverain norvégien dans l'entreprise Goldcorp Inc. (Goldcorp)³. Des allégations similaires ont également été formulées à propos du fonds public de pension de la Suède, lequel détient des parts minoritaires dans la même société.

LES FONDS SOUVERAINS DE NORVÈGE ET DE SUÈDE

Le Fonds de pension global du Gouvernement de Norvège (*Norwegian Government Pension Fund Global*, GPFG), dont les actifs s'élèvent à environ 5 400 milliards de couronnes norvégiennes (soit 645 milliards d'euros)⁴, investit dans plus de huit mille entreprises partout dans le monde et occupe la première place du classement des fonds souverains de la planète⁵.

Le ministère norvégien des Finances transfère régulièrement les recettes issues de l'exploitation pétrolière vers le fonds. Créé en 1990 afin d'éviter la surchauffe de l'économie du pays, le GPFG protège l'économie norvégienne des conséquences des fluctuations du cours du pétrole et permet de relever les défis financiers posés par le vieillissement de la population ainsi que par les baisses attendues des revenus tirés de la manne pétrolière⁶. *Norges Bank Investment Management* (NBIM), le service de gestion des investissements appartenant à la Banque centrale norvégienne, est l'entité mandatée par le Parlement norvégien pour gérer le fonds⁷.

- 1 [Morten Aulund](#) est l'auteur du rapport de FIAN Norvège sur les OET, soumis au Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels en 2013. [Rebecka Jalvemyr](#) coordonne le bureau de FIAN Suède. [Kristin Kjæret](#) est l'ancienne directrice exécutive de FIAN Norvège. Merci à Stineke Oenema et Rens van Tilburg pour leur aide à la révision du présent article.
- 2 Pour une lecture approfondie des Principes de Maastricht, voir : www.etoconsortium.org/en/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=22
- 3 FIAN International et FIAN Norvège, *The Right to Adequate Food and the Compliance of Norway with its Extraterritorial Obligations (ETO's) ESCR: Parallel Report in Response to the 5th Periodic Report of Norway on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, présenté au Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 51^e session, novembre 2013. http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/NOR/INT_CESCR_NGO_NOR_15162_E.pdf (en anglais)
- 4 Pour de plus amples informations sur le Fonds, voir : Norges Bank Investment Management, 2014. www.nbim.no/en/the-fund/ (en anglais)
- 5 Sovereign Wealth Fund Institute, *Fund Ranking: Sovereign Wealth Fund Ranking*, 2014. www.swfinstitute.org/fund-rankings/ (en anglais)
- 6 Norges Bank Investment Management, 2014. www.nbim.no/en/the-fund/about-the-fund/ (en anglais)
- 7 Norges Bank Investment Management, *Government Pension Fund Act (As of January 2011)*, 2014. www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/government-pension-fund-act/ (en anglais)

Au terme de plusieurs années de campagnes menées par des organisations non gouvernementales (ONG) norvégiennes, le gouvernement décida d'instituer, en 2014, un Code d'éthique portant sur la gestion du fonds et de créer un Comité d'éthique⁸, chargé d'en suivre l'application. Conformément à son mandat, le Comité peut recommander d'exclure toute entreprise du portefeuille de placements du fonds pour les cas où « il existe un risque inacceptable que l'entreprise contribue à [...] des actes graves ou systématiques de violation de droits humains, ou qu'elle en soit responsable. »⁹ Au titre de ce seul critère, trois sociétés ont déjà été exclues dudit portefeuille, tandis que 63 entreprises, en tout, ont connu le même sort pour différents autres motifs.

Depuis 1999, le système public de pension suédois comporte six fonds de pension publics (dénommés AP1, AP2, AP3, AP4, AP6 et AP7), représentant un montant total de 130 milliards d'euros d'actifs. En 2007, un Comité d'éthique commun aux quatre premiers fonds (AP1 à AP4) a été établi avec pour mission d'influer sur les entreprises inscrites au portefeuille de placements, afin que celles-ci redoublent d'efforts dans le domaine social et environnemental. Toutefois, le cadre juridique servant d'orientation à la réglementation des investissements, adopté par le Parlement suédois, indique que « les fonds devraient tenir compte des questions sociales et environnementales sans pour autant compromettre l'objectif général recherché, à savoir la génération d'un niveau de recettes élevé. »¹⁰ De toute évidence, la relégation au second plan, derrière l'objectif de recettes élevées, des obligations de respect des droits humains n'est pas compatible avec les engagements internationaux pris en la matière par la Suède.

LE COMITÉ DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS APPELLE À LA RÉALISATION D'UNE ÉVALUATION SYSTÉMATIQUE DE L'IMPACT DES INVESTISSEMENTS SUR LES DROITS HUMAINS

Dans les observations finales qu'il a adressées à la Norvège en novembre 2013, le CDESC s'est exprimé sur les obligations extraterritoriales du pays en sa qualité de signataire du PIDESC :

*Le Comité est préoccupé par le fait que les diverses mesures prises par l'État partie dans le cadre de la responsabilité sociale du Fonds de pension global du Gouvernement ne comprenaient pas l'institutionnalisation d'une évaluation systématique de l'incidence de ses investissements sur les droits de l'homme.*¹¹

Le gouvernement norvégien a répondu à cette préoccupation dans le récent livre blanc qu'il a publié sur le GPF, dans lequel il indique :

*Cependant, le ministère (des Finances) estime qu'il n'existe aucune base permettant d'établir que le PIDESC impose aux États de respecter une obligation extraterritoriale pour que ceux-ci soient en conformité avec ses dispositions.*¹²

- 8 Le Comité d'éthique du Fonds de pension global du Gouvernement de Norvège (GPF) a été institué par décret royal le 19 novembre 2004. Pour plus d'informations, voir : www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council.html?id=434879 (en anglais)
- 9 Le Code d'éthique a été adopté par le ministère des Finances le 1^{er} mars 2010 en vertu de l'article 7 de la Loi n°123 du 21 décembre 2005 relative au Fonds de pension du gouvernement. Voir : Comité d'éthique du gouvernement de Norvège, *Guidelines for the observation and exclusion of companies from the Government Pension Fund Global's investment universe*, 13 novembre 2013. www.regjeringen.no/en/sub/styrer-rad-utvalg/ethics_council/ethical-guidelines.html?id=425277 (en anglais)
- 10 *Regeringens proposition 1999/2000:46, AP-fonden i det reformerade pensionssystemet*, p.76. www.regeringen.se/content/1/c4/35/03/d2813990.pdf (en suédois)
- 11 Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la Norvège* (E/C.12/NOR/CO/5), 68^e session, 29 novembre 2013. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/496/80/PDF/G1349680.pdf?OpenElement>
- 12 Livre blanc rédigé par le ministère norvégien des Finances portant sur le Fonds de pension global du Gouvernement (GPF). *Det kongelige finansdepartement, Stortingsmelding 19 Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013, 2014*, p. 91.

Dans son rapport, le CDESC souligne que les États et les investisseurs privés peuvent être tenus de rendre compte de leurs investissements lorsque ceux-ci contribuent à la violation de droits humains à l'étranger, et, à cet égard, il recommande à la Norvège de :

[...] veiller à ce que les investissements effectués par le service de gestion des investissements de la banque Norges dans des sociétés étrangères ayant des activités dans des pays tiers fassent l'objet d'une évaluation complète de leur incidence sur les droits de l'homme (avant et pendant l'investissement).¹³

VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS AU GUATEMALA

Le fonds norvégien (GPF) et celui de Suède (fonds AP1 à AP4) détiennent tous deux des actions minoritaires dans la société canadienne Goldcorp Inc.¹⁴, laquelle est propriétaire de la mine Marlín, située sur le territoire des municipalités de San Miguel et de Sipacapa, au Guatemala¹⁵. En 2011, grâce à ses activités minières sur le site de Marlín, Goldcorp a généré un revenu dépassant les 600 millions de dollars, dont environ 5% a profité aux populations locales¹⁶.

Des représentants du fonds suédois se sont rendus au Guatemala, en 2008, pour enquêter sur les allégations d'atteintes aux droits humains¹⁷. La société de conseil internationale *On Common Ground Consultants*, quant à elle, a été recrutée pour le compte de Goldcorp avec la mission de réaliser une évaluation des incidences des activités minières du site de Marlín sur les droits humains¹⁸. Le rapport fait état de différents types de violations de ces derniers, telles que l'absence de processus de consultation transparents auprès des populations locales autochtones, de graves problèmes de santé¹⁹ ou des plaintes pour accaparement de terres²⁰.

Si le gouvernement guatémaltèque est le principal coupable de ces violations systématiques des droits humains, les gouvernements de Norvège et de Suède, à travers leurs fonds souverains, ont aussi leur part de responsabilité. Plusieurs organisations de la société civile du Guatemala, du Canada et d'Europe plaident pour la fermeture de la mine. De son côté, la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) a appelé le gouvernement du Guatemala à suspendre les activités sur le site de Marlín, au titre de mesures de précaution²¹. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, a, pour sa part, critiqué l'absence de consultation de la population autochtone concernée par les activités de la mine²².

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Norvège doit réexaminer le sens qu'elle accorde à la dimension extraterritoriale du PIDESC. Par ailleurs, à la lumière des recommandations formulées par le CDESC, il est nécessaire de modifier les cadres juridiques portant sur les fonds souverains de Norvège et de Suède afin de rendre obligatoires les évaluations d'impact sur les droits humains. Les deux fonds souverains seraient avisés d'exclure immédiatement la société Goldcorp de leurs portefeuilles de placements, et il serait bienvenu que des ressources suffisantes soient allouées au Comité d'éthique norvégien et à celui de Suède pour qu'ils puissent mener à bien leurs missions.

Le temps est venu pour l'ensemble des États de reconnaître et de respecter leurs obligations extraterritoriales en matière de droits humains !

13 *Op. cit.*, note 11.

14 Pour de plus amples informations, voir : FIAN International, *Guatemala – Marlín Mine*, 28 novembre 2012. www.fian.org/fr/notre-travail/cas/quatemala-marlin-mine/

15 Voir : Goldcorp. www.goldcorp.com/English/About-Us/default.aspx (en anglais).

16 "Time to monitor Guatemala's mining sector?", *Al Jazeera*, 24 novembre 2012. www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/11/201211247373432351.html (en anglais)

17 Voir le rapport du Fonds de pension suédois. www.ap4.se/etikradet/Etikradet.aspx?id=671 (en anglais)

18 HRIA - Guatemala.com, *Human Rights Assessment of Goldcorp's Marlín Mine*, mai 2010. www.hria-guatemala.com/en/Marlín-HumanRights.htm (en anglais)

19 N. Basu et H. Hu, *Toxic Metals and Indigenous Peoples near the Marlín Mine in Western Guatemala: Potential Exposures and Impacts on Health*, Physicians for Human Rights, mai 2010. <https://s3.amazonaws.com/PHR/Reports/quatemala-toxic-metals.pdf> (en anglais)

20 *Op. cit.*, note 18, p. 21.

21 Le 20 mai 2010, la Commission interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) a ordonné des mesures de précaution en faveur des membres de 18 communautés au Guatemala. La CIDH a demandé à l'État guatémaltèque de suspendre le projet minier Marlín I ainsi que toute activité liée à la concession octroyée à l'entreprise Goldcorp/Montana Exploradora de Guatemala S.A., et de prendre des mesures effectives en vue d'empêcher la pollution de l'environnement, jusqu'à ce que la Commission se prononce sur le bien-fondé de la pétition dont elle avait été également saisie et qui accompagnait la demande de mesures de précaution. En décembre 2011, la CIDH a demandé l'amendement des mesures de précaution et la levée de la suspension des activités minières à Marlín. Pour de plus amples informations, voir : www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp (en anglais)

22 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya* (A/HRC/18/35/Add.3), Conseil des droits de l'Homme, 18^e session, 7 juin 2011. http://unsr.jamesanaya.org/docs/special/2011-special-quatemala-a-hrc-18-35-add3_fr.pdf

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME, DIX ANS APRÈS L'ADOPTION DES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

L'édition 2014 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* dresse un bilan rétrospectif qui permet d'aller de l'avant, en saisissant l'occasion du dixième anniversaire de l'adoption des Directives sur le droit à l'alimentation pour mener une évaluation détaillée des avancées réalisées dans le cadre de notre lutte en faveur du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition. Elle identifie les principaux accomplissements, les tournants décisifs et les défis futurs, ainsi que les idées particulièrement pertinentes sur toute une série de processus liés au droit à une alimentation adéquate aux niveaux international, régional, national et local.

Grâce à cette évaluation, l'on peut observer l'émergence d'un changement de paradigme concernant les politiques qui ont des conséquences, directes ou indirectes, sur la sécurité alimentaire et la nutrition, à un moment où un nombre croissant d'acteurs, de documents adoptés par consensus intergouvernemental, de politiques et de plans d'actions reconnaissent que le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition doit être *la* priorité. Plus spécifiquement, les Directives sur le droit à l'alimentation ont permis d'amorcer un débat mondial sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), incitant les pays à passer d'un paradigme reposant sur l'action caritative vers un paradigme fondé sur les droits humains.

Néanmoins, le chemin vers la pleine concrétisation du droit à une alimentation adéquate est également semé d'embûches, lesquelles se font plus évidentes et plus marquées. Aussi, loin d'être une réalité, ce changement de paradigme se trouve confronté à des menaces : les intérêts économiques, et ceux des entreprises, s'opposent, en effet, de manière systématique, aux efforts menés afin d'améliorer les politiques développées à l'échelon national, régional et mondial pour ce qui est de leur cohérence avec les droits humains et de la reddition de comptes.

L'édition 2014 de *l'Observatoire* offre les éclairages d'une série d'auteurs et de collaborateurs, venant de toutes les régions du monde ; ils incluent des représentants de mouvements sociaux, notamment des peuples autochtones, des petits producteurs, des pastoralistes, des femmes des zones rurales, ainsi que des défenseurs des droits humains, des conseillers politiques et des universitaires.

BILAN RÉTROSPECTIF

Suite au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et au Plan d'action qui en a découlé, des avancées significatives ont été accomplies pour comprendre et mettre en œuvre le droit à une alimentation adéquate, ce, grâce à deux nouveaux instruments majeurs : l'Observation générale 12 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), adoptée en mai 1999, et les Directives sur le droit à l'alimentation, adoptées en novembre 2004 par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), au terme de deux années de négociations.

Depuis lors, la concrétisation du droit à une alimentation adéquate a enregistré des progrès notables à plusieurs égards, même si ce droit demeure peut-être le droit humain le plus bafoué au monde. L'impunité, conséquence de la défaillance des systèmes de responsabilisation, reste une constante dans la quasi-totalité des violations dont il fait l'objet.

À la demande de l'ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) tiendra une session spécialement dédiée aux Directives sur le droit à l'alimentation, en octobre 2014, à l'occasion de leur dixième anniversaire. Comme mentionné précédemment, ce jalon arrive à point nommé pour dresser le bilan des avancées accomplies et identifier les défis à venir.

ÉLÉMENTS DE PROGRÈS

Les Directives sur le droit à l'alimentation, adoptées en 2004, par consensus des gouvernements, concernant la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate au niveau national, constituent le premier accord intergouvernemental traitant des modalités d'application des droits humains de nature économique, sociale et culturelle à l'échelle des pays.

Elles ont aidé à mieux faire connaître et comprendre la dimension de droit humain mondial que revêt l'alimentation, les obligations que cela implique pour les États, le rôle que jouent les détenteurs et les détentrices de droits, ainsi que la nécessité d'adopter une perspective globale des systèmes alimentaires, fondée sur le principe d'indivisibilité des droits humains. Si l'on considère que, vingt ou trente ans en arrière, peu nombreux étaient ceux qui avaient connaissance du droit à une alimentation adéquate, la situation est aujourd'hui radicalement différente. Les contributions des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, de l'équipe du droit à l'alimentation de la FAO et du nombre croissant d'organisations de la société civile et de mouvements sociaux ont sans aucun doute joué un rôle déterminant dans cette évolution.

L'adoption des Directives sur le droit à l'alimentation a donné naissance à un processus mondial visant à intégrer ce droit aux cadres juridiques et politiques nationaux, un processus qui se poursuit encore. La présente édition de *l'Observatoire* met en relief les initiatives en la matière, actuellement en cours à Zanzibar, aux Philippines et en Belgique. Des efforts visant à faire reconnaître le droit à une alimentation adéquate comme un droit justiciable ont été entrepris avec succès dans de nombreux pays, comme en témoignent les articles sur le Guatemala et l'Alaska. Près de cinq années se sont écoulées depuis la réforme historique du CSA. Il est important de rappeler, à cet égard, que la mise en œuvre des Directives figurait dans l'énoncé de la vision du Comité et qu'elle a été renforcée par le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition (CSM), dont la troisième version sera adoptée en octobre 2014.

Plus important encore, le droit à une alimentation adéquate et les autres droits économiques, sociaux et culturels (DESC) sont devenus la clé de voûte des luttes sociales ainsi que des priorités politiques des mouvements sociaux et des organisations de la société civile, qu'il s'agisse de questions de terres, de territoires, d'eau, de salaires minimum vitaux, de protection sociale, d'alimentation saine, d'égalité des genres, de justice sociale, de démocratie participative, de souveraineté alimentaire, d'agroécologie ou de durabilité des systèmes alimentaires. Les articles consacrés à l'Inde, à la Suède et à la Colombie illustrent cette tendance, à l'instar de ceux figurant dans la section thématique et abordant l'organisation de la société civile dans les négociations mondiales actuellement en cours sur l'investissement responsable dans l'agriculture ou la sécurité alimentaires lors des crises prolongées.

Dans ce contexte, le rapprochement et la collaboration entre les mouvements de défense du droit à une alimentation adéquate et ceux prônant la souveraineté alimentaire constituent un accomplissement significatif. Mais, cela n'a rien de surprenant. Comme le souligne l'article sur l'Alaska, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'interdiction de les priver de leurs moyens de subsistance sont consacrés à

l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Le droit à une alimentation adéquate est devenu un élément central des alternatives locales, nationales et mondiales, qui placent les populations au cœur des décisions en matière d'alimentation et de nutrition.

Le rôle fondamental des petits producteurs d'aliments, tels que les petits agriculteurs, les travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, les artisans-pêcheurs, les pastoralistes, les peuples autochtones, les sans-terres, ainsi que les femmes et les jeunes, a été réaffirmé dans de nombreux documents internationaux adoptés par consensus. Ces secteurs doivent occuper une place centrale dans l'élaboration des politiques, du fait qu'ils apportent la contribution la plus importante à la sécurité alimentaire et à la nutrition et que les femmes et les hommes qui les composent sont les détenteurs de droits les plus affectés par les atteintes portées à leur droit à une alimentation adéquate et à la nutrition.

LES DÉFIS À VENIR

Le défi de la mise en œuvre et de la reddition de comptes

Les Directives sur le droit à l'alimentation constituent un outil pratique pour mettre en œuvre le droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale. Si plusieurs pays se sont engagés sur cette voie, ils ne représentent qu'une minorité et certains ne l'ont fait que partiellement. En effet, la majorité des États n'a encore entrepris aucune mesure. Ceci s'explique par un manque de volonté politique ou, plus précisément, par une accumulation de volontés politiques s'opposant à cette mise en œuvre. Il est extrêmement difficile de progresser en la matière sans tenir compte des relations de pouvoir, de la prévalence de l'exclusion sociale et de la discrimination, à tous niveaux, chez les populations les plus affectées par les violations au droit à une alimentation adéquate. Par conséquent, il est fondamental, pour le processus de mise en œuvre, de conduire des réformes visant l'instauration d'une gouvernance inclusive.

La résistance de la société civile et sa capacité de mobilisation contribuent considérablement à la réussite des processus nationaux de mise en œuvre et de reddition de comptes, comme l'illustrent les articles consacrés au Mali et à l'Inde de la présente édition de *l'Observatoire*. L'un des défis à venir consiste donc à consolider la capacité d'auto-organisation, en toute indépendance, des détenteurs et détentrices de droits (notamment des paysans, des pastoralistes, des artisans-pêcheurs, des sans-terres, des travailleurs agricoles, des peuples autochtones, des citoyens pauvres, des consommateurs, des femmes et des jeunes), à les aider à défendre leurs droits et à exiger l'application des principes de reddition de comptes, d'autodétermination et de souveraineté alimentaire.

L'on n'insistera jamais assez sur la nécessité d'agir de façon efficace en suivant les principes d'indivisibilité et d'interdépendance de l'ensemble des droits humains. En effet, pour éliminer la faim et la malnutrition, il est fondamental d'avoir une compréhension globale et de tenir compte des liens qui existent entre les droits des femmes, des jeunes filles et des enfants (y compris leurs droits sexuels et génésiques), d'un côté, et le droit humain à une alimentation adéquate et à la nutrition, de l'autre. Ces liens deviennent évidents lorsque l'on examine deux des conséquences des violations des droits humains que sont le mariage des enfants et les grossesses adolescentes, encore très répandus dans la région Asie-Pacifique, notamment en Asie du Sud, mais aussi dans d'autres régions du monde.

Quant au clivage entre instruments internationaux volontaires et contraignants, il est important d'examiner de façon critique, en toutes circonstances, quels sont les types d'instruments, contraignants ou non-contraignants, en jeu. En d'autres termes, il convient d'établir par qui et comment ils ont été élaborés, qui les

utilisent, comment et à quelle fin. En effet, les instruments de *soft law* peuvent finir par avoir une très large influence, voire devenir contraignants à l'échelle nationale, pour peu qu'il existe une volonté et un pouvoir politiques suffisants. En revanche, la négociation d'accords internationaux contraignants peut s'avérer extrêmement problématique. Les régimes portant sur l'investissement ou le commerce, par exemple, peuvent contraindre les États à amender leurs législations nationales en conséquence, souvent à l'encontre des principes démocratiques de base.

Aussi est-il essentiel de placer les traités relatifs aux droits humains au centre des réglementations ayant force obligatoire à l'échelon national et international. À l'avenir, le principal défi à relever est donc lié à l'importante mission qui consiste à les rendre pleinement applicables, à tous les niveaux. Les initiatives actuellement menées aux Philippines et en Belgique pour proposer une loi-cadre sur le droit à l'alimentation vont dans ce sens : renforcer la mise en œuvre et consolider les dispositions relatives à la reddition de comptes des normes internationales en matière de droits humains et des cadres s'appuyant sur le droit à une alimentation adéquate traduits dans l'environnement juridique, politique et institutionnel des pays, aussi bien au Nord qu'au Sud.

Par ailleurs, dans de nombreux pays, les Directives sur le droit à l'alimentation ont été utilisées comme un outil de contrôle pour évaluer les politiques publiques. Des dizaines de rapports de la société civile ont ainsi été rédigés et publiés dans *l'Observatoire*, ces dernières années. L'article consacré au cas colombien montre toute la pertinence de la démarche et les importantes conclusions qu'a permis de tirer cet effort de suivi axé autour des droits humains dans l'évaluation et le renforcement du processus de mise en œuvre et de reddition de comptes.

Le défi de la cohérence

Les Directives sur le droit à l'alimentation, ainsi que plusieurs autres documents adoptés par consensus international, comme le CSM, reconnaissent que toutes les politiques nationales, régionales et internationales ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité alimentaire et la nutrition (notamment celles en matière de commerce, d'agriculture, de santé, d'environnement, de ressources naturelles, d'économie ou d'investissement) doivent être cohérentes avec le droit à une alimentation adéquate.

Néanmoins, d'innombrables preuves montrent qu'il existe des incohérences dans de nombreux domaines. Outre l'opposition classique entre la puissance des régimes commerciaux et la relative faiblesse du régime des droits humains, de nouveaux éléments pointent aujourd'hui les effets négatifs des phénomènes d'accaparement et de concentration des terres, ainsi que des activités des industries minières et extractives, comme en témoignent les articles dédiés au Mali, à l'Alaska et à la Suède. Les violations des obligations extraterritoriales (OET) en matière de droits humains sont particulièrement inquiétantes dans le contexte des activités menées par les industries extractives et des investissements réalisés par les fonds souverains et de pension, comme l'a indiqué le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) dans ses observations finales sur la Norvège.

Les différences de position liées à cet enjeu de cohérence avec les droits humains s'expriment aujourd'hui dans le cadre des négociations, menées au sein du CSA, à propos des Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et du Programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées. D'autres points névralgiques illustrant ces différences sont décrits dans les articles relatifs au projet de réglementation semencière de l'Union européenne et au processus préparatoire de la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2) prévue en novembre 2014.

Mais, la vraie question consiste à se demander dans l'intérêt de qui cherche-t-on à être cohérent. Cherche-t-on une cohérence avec les droits humains dans l'intérêt public ou une cohérence au profit des intérêts économiques et privés ? Ces questions sont hautement pertinentes, à un moment où les entreprises s'immiscent dans presque toutes les sphères de la politique publique en matière de droits humains, de santé, d'alimentation, de nutrition et d'agriculture. Il existe un danger bien réel pour le droit à une alimentation adéquate. La cohérence avec les droits humains, ainsi que les mécanismes de reddition de comptes, risquent d'être davantage fragilisés par des acteurs qui imposent agressivement leurs intérêts économiques et financiers, et s'approprient les espaces publics, en quête de nouveaux marchés ; des acteurs qui, face à une opinion publique réticente, cherchent à gagner en légitimité par l'intermédiaire des Nations Unies.

Le défi à relever pour des systèmes alimentaires durables, démocratiques, holistiques et respectueux des droits humains

Dans son dernier rapport présenté au Conseil des droits de l'Homme en tant que Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation en mars 2014, Olivier De Schutter a appelé à « une réforme des systèmes alimentaires mondiaux et à leur démocratisation. »¹ À ce sujet, il explique, dans l'entretien accordé à *l'Observatoire 2014*, quelles doivent en être les principales composantes afin de garantir le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition :

Les réformes seront très difficiles à mener tant que la manière dont fonctionne le système alimentaire ne deviendra pas plus démocratique et qu'elle ne donnera pas plus de place à la reddition de comptes. Les systèmes alimentaires dominants présentent de nombreuses limites. Tout d'abord, les investissements récompensent les grandes entreprises de l'agroalimentaire, au lieu de soutenir les systèmes alimentaires locaux. Deuxièmement, les incitations économiques récompensent les producteurs les plus efficaces, au lieu de ceux qui contribuent à la préservation des écosystèmes. Troisièmement, nos goûts et nos habitudes alimentaires ont évolué, pour se porter sur les aliments transformés – plus pratiques, faciles à préparer et adaptés à nos styles de vie effrénés, bien que peut-être moins sains. Enfin, des acteurs de premier plan peuvent bloquer tout changement en raison de la position dominante qu'ils ont acquise dans les systèmes alimentaires et politiques. C'est la raison pour laquelle la démocratie alimentaire représente vraiment la clé vers des systèmes alimentaires plus durables. La démocratisation des systèmes alimentaires est une condition nécessaire pour provoquer le changement.

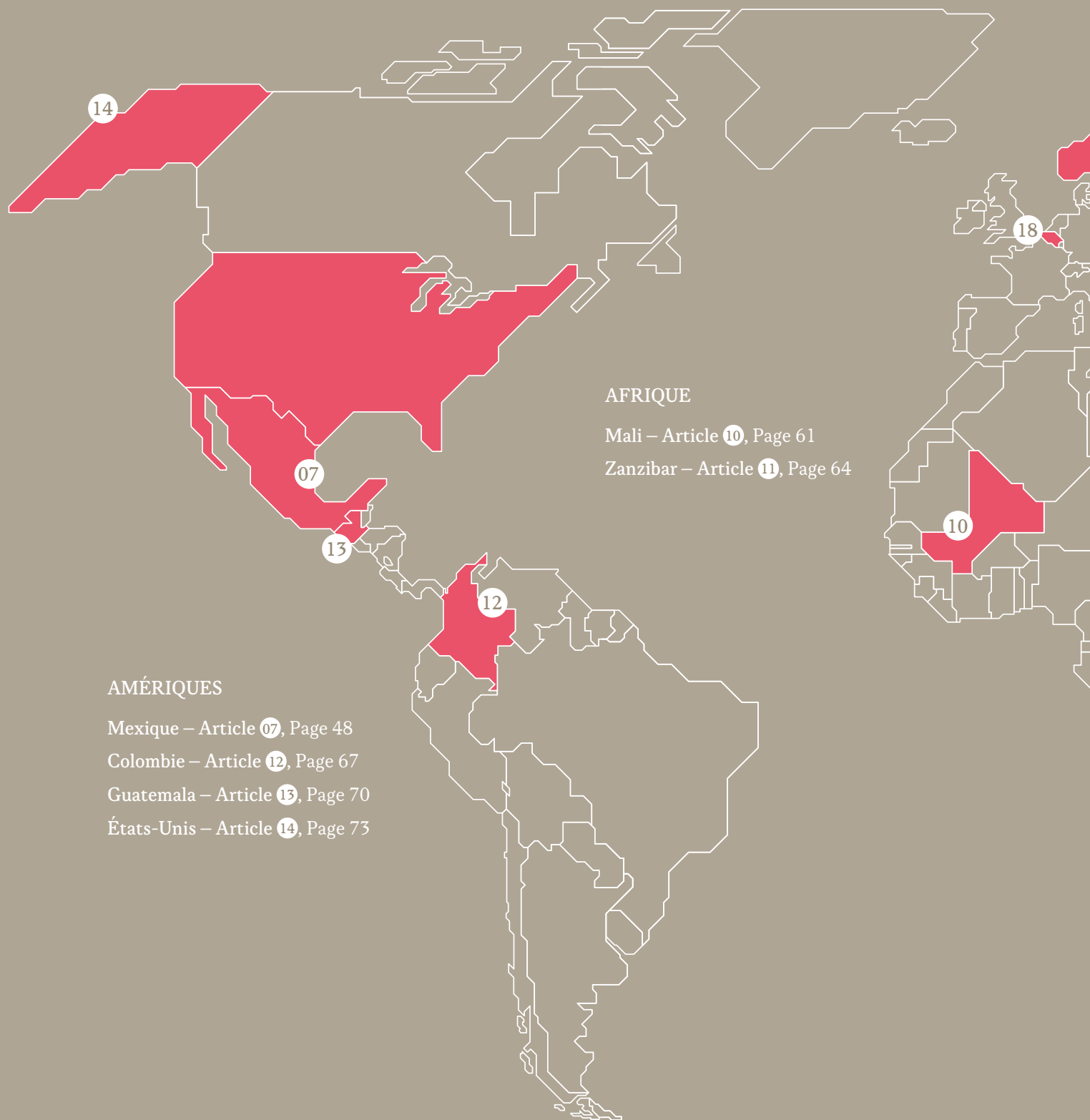
Avec la réforme du CSA, le processus de démocratisation de la gouvernance mondiale en matière d'alimentation et de nutrition a fait un grand pas en avant. Cette réforme vit le jour suite à la crise des prix des denrées alimentaires de 2008 ainsi qu'à la reconnaissance que les systèmes alimentaires, loin d'être en mesure de garantir les droits des individus, se pliaient aux exigences des marchés mondiaux et répondaient à l'intérêt accru des acteurs financiers dans l'alimentation, la nutrition et les ressources nécessaires à la production alimentaire.

Aujourd'hui, le défi à relever en matière de démocratie consiste à assurer la participation des paysans, des pastoralistes, des artisans-pêcheurs, des travailleurs agricoles, des femmes, des jeunes et des peuples autochtones à l'ensemble des processus décisionnels qui affectent, de façon directe ou indirecte, leurs vies et leurs ressources alimentaires ; rien ne doit être fait sans leur consentement libre, préalable et éclairé, ou, pour reprendre les termes utilisés par la société civile dans l'enceinte du CSA : « Rien ne doit être décidé et fait à notre sujet sans notre participation ! »

¹ Voir : O. De Schutter, *La démocratie et la diversité peuvent remettre sur pied les systèmes alimentaires défaillants – diagnostic final de l'expert de l'ONU sur le droit à l'alimentation*, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, 10 mars 2014. www.srfood.org/fr/la-democratie-et-la-diversite-peuvent-remettre-sur-pied-les-systemes-alimentaires-defaillants

Enfin, un autre défi concerne l'adoption d'une démarche holistique. Même lorsque des efforts sont faits pour tenir compte de l'accès aux ressources de production alimentaire et du contrôle sur celles-ci, il est essentiel d'établir un lien direct entre le droit à une alimentation adéquate et les luttes menées pour les droits des travailleurs, les citoyens pauvres, le bien-être nutritionnel et les droits des générations futures dans le cadre de la souveraineté alimentaire. Seule l'adoption d'une vision plus globale et holistique associée à la mise en place d'une coopération plus large et solide entre les mouvements sociaux et les groupes de la société civile permettra que ce changement de paradigme devienne réalité.

CARTE DU MONDE – LA COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE DE *L'OBSERVATOIRE* 2014



EUROPE

Belgique – Article 18, Page 85

Suède – Article 19, Page 88; Article 20, Page 91

Norvège – Article 20, Page 91



ASIE

Inde – Article 05, Page 40

Article 15, Page 76

Philippines – Article 07, Page 47

Article 16, Page 79

Bande de Gaza – Article 17, Page 82

« L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition s'est imposé comme une contribution éminemment influente aux débats reliant les différents secteurs œuvrant pour le droit à l'alimentation et la transition vers une alimentation équilibrée. Tout en mettant l'accent sur les enjeux émergents, tels que la démocratie alimentaire, le rôle du secteur privé dans les initiatives de sécurité alimentaire ou la mise en œuvre des Directives sur le droit à l'alimentation, cette publication annuelle continue de proposer des analyses approfondies d'acteurs qui comptent parmi les plus respectés de la scène internationale. L'édition de cette année ne déroge pas à la règle. »

Olivier De Schutter, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (mai 2008 – mai 2014)

« Nous avons atteint un tournant décisif pour les décideurs mondiaux de la politique alimentaire mondiale, les défenseurs des droits humains et les personnes qui se soucient de la création d'un monde libéré de la faim. Compte tenu de la vaste diversité des opinions qu'il représente, l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition dispose d'un haut degré de légitimité et de compétence pour évaluer la situation du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition dans le monde entier. Alors que nous célébrons les progrès réalisés au cours de la dernière décennie, il est important de garder à l'esprit que nous devons travailler encore plus dur pour réaliser le droit à l'alimentation afin que la faim et la malnutrition n'affligent plus l'humanité ».

Hilal Elver, l'actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

Le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition, le droit humain sans nul doute le plus bafoué au monde, est aux prises avec l'émergence de menaces croissantes posées par les intérêts économiques et des entreprises, chaque jour plus influents dans les espaces politiques et prenant le contrôle des systèmes alimentaires ainsi que des ressources naturelles, partout dans le monde. Face à cette évolution inquiétante, la mobilisation sociale et la résistance sont plus essentielles que jamais.

Les efforts des organisations de la société civile et des mouvements sociaux engagés dans la lutte pour le droit à une alimentation adéquate et à la nutrition se concentrent sur la recherche de systèmes alimentaires plus démocratiques, ainsi que sur une plus grande cohérence et un niveau plus élevé de reddition de comptes par rapport aux droits humains, dans les politiques nationales, régionales et mondiales. Pour y parvenir, il est fondamental de garantir la participation des paysans, des pastoralistes, des artisans-pêcheurs, des travailleurs agricoles et urbains, des femmes, des jeunes et des peuples autochtones à l'ensemble des processus décisionnels se rapportant à leurs vies et à leurs ressources.

L'édition 2014 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* aborde des processus politiques majeurs, parmi lesquels la négociation des Principes pour un investissement agricole responsable ou la deuxième Conférence internationale sur la nutrition (CIN2), et fait écho aux perspectives et expériences des organisations de la société civile, des universitaires et des mouvements sociaux dans le cadre de la lutte mondiale en faveur du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition. À l'occasion du dixième anniversaire des Directives sur le droit à l'alimentation, la présente édition met à l'honneur cet important instrument, et se penche sur certains succès et obstacles importants rencontrés sur le chemin de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition pour toutes et tous.

N'hésitez pas à consulter le site Internet : www.rtfn-watch.org/fr