



Les droits de l'Homme au service de la sécurité alimentaire

Olivier de Schutter

► To cite this version:

Olivier de Schutter. Les droits de l'Homme au service de la sécurité alimentaire. Penser une démocratie alimentaire Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, 2014, 9782918382096. <hal-01084396>

HAL Id: hal-01084396

<https://hal.science/hal-01084396v1>

Submitted on 19 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License



Les droits de l'Homme au service de la sécurité alimentaire

Intervention à l'occasion des Rencontres internationales du programme Lascaux* « Penser une démocratie alimentaire », 25-27 novembre 2013 à Nantes.

Olivier De Schutter

Ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation
Professeur de droit à l'Université de Louvain

Je voudrais peut-être commencer par un bref rappel d'ordre historique. Pendant des années le droit à l'alimentation a été présent, certes, dans les textes et figurait à l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, mais il a été oublié, omis, et n'a pas été considéré comme un instrument utile pour les gouvernements tentant de réduire la faim et la malnutrition. Et même lorsque le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été adopté en 1966 (entrée en vigueur en 1976), le droit à l'alimentation demeurait relativement peu concret aux yeux des gouvernements et n'était pas invoqué lorsque l'on parlait de politique agricole et alimentaire.

Les choses ont changé à partir du début des années 1990, notamment à la suite de travaux mettant en lumière que les progrès faits en matière de production agricole, l'augmentation de la disponibilité de calories par tête d'habitant, ne suffisaient pas à mettre fin à la faim dans le monde de manière durable. Les gouvernements ont dû se poser la question de savoir pourquoi les politiques misant sur l'augmentation de l'offre pour réduire la faim n'étaient pas effectives. Parmi les travaux qui ont inspiré leur réflexion, on trouve l'ouvrage de l'économiste indien Amartya Sen intitulé « Pauvreté et Famine : essai sur les garanties d'accès et la privation », dans lequel l'auteur examine les quatre grandes famines du 21^{ème} siècle. Il démontre qu'elles ont eu lieu bien que les récoltes aient été bonnes, parce certains groupes de population ont perdu leur capacité à avoir accès à un revenu suffisant leur permettant d'acheter de la nourriture sur les marchés et que les gouvernements ne leur sont pas venus en aide. Amartya Sen montre ainsi que la question de la démocratie et de l'obligation pour les gouvernements de prendre des choix en fonction des besoins de la

* Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)

population est tout à fait décisive pour la sécurité alimentaire et la réduction de la faim et de la malnutrition.

En 1976, lors du 2nd Sommet mondial sur l'alimentation, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté un plan d'action qui demandait aux organes compétents des Nations Unies de clarifier le contenu du droit à l'alimentation, dont on se rendait compte qu'il était particulièrement déterminant pour que les politiques de sécurité alimentaire réussissent et que les plus marginalisés bénéficient des efforts des gouvernements. Il ne suffit pas de produire plus, il faut encore prendre en compte les questions de justice distributive, de justice sociale.

Dans l'intervalle, les recherches du juriste norvégien Asbjørn Eide ont permis aux travaux menés à la suite du Sommet mondial sur l'alimentation de progresser assez rapidement. En 1980, Eide fut sollicité par le ministère norvégien des Affaires étrangères pour réfléchir à la manière dont les droits de l'Homme pouvaient être mieux pris en compte dans les politiques de coopération au développement en Norvège. Il s'est interrogé sur la manière de faire passer le message des droits de l'Homme dans ces politiques. Pour cela, il a examiné la manière dont les droits de l'Homme se rapportaient au marché et a abouti à la conclusion que ces droits imposaient trois types d'obligations aux gouvernements : une obligation de ne pas s'ingérer dans la jouissance des droits, une obligation d'intervenir pour protéger les victimes d'atteintes aux droits de l'Homme lorsque celles-ci sont causées par des acteurs privés et l'obligation de donner effet aux droits de l'Homme. Ce triptyque des obligations étatiques est apparu particulièrement utile à la clarification du droit à l'alimentation. En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels adoptait ainsi l'Observation générale n° 12 sur le droit à l'alimentation en y impliquant ce schéma. Lorsque le Sommet mondial sur l'alimentation se réunit en 2002, des négociations furent lancées sur un autre texte étroitement lié à l'Observation générale n° 12, devenues par la suite les « directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation dans un contexte de sécurité alimentaire nationale ». Adopté par le Conseil de la FAO en 2004, ce texte est le premier à avoir été négocié selon un processus inter-gouvernemental et il clarifie dans le plus grand détail le contenu d'un droit économique et social. Ces directives volontaires continuent d'être régulièrement invoquées. En octobre 2014, lors de sa 41^{ème} session, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale devrait procéder à un bilan de la mise en œuvre de ces directives volontaires. Les gouvernements devront alors s'expliquer sur le suivi qu'ils auront donné à ces dernières.

Aujourd'hui, les enjeux ne sont plus théoriques ; nous ne sommes plus dans la clarification de la signification du droit à l'alimentation. En revanche, la question de la mise en œuvre effective demeure, et deux trajectoires distinctes peuvent être identifiées.

Le premier modèle caractérise certains Etats où les juridictions ont joué un rôle tout à fait déterminant dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation. A titre d'exemple, citons tout d'abord l'Afrique du Sud où une loi a été adoptée pour préserver les ressources halieutiques et éviter la surpêche. Cette loi prévoyait que les pêcheurs devaient obtenir des droits de pêcher pour éviter qu'ils n'épuisent les stocks de poissons disponibles. Mais cette loi ne prenait pas en compte les intérêts des petits pêcheurs artisanaux qui ne s'étaient pas enregistrés. Ceux-ci se sont alors plaints devant la juridiction nationale, avançant que le système de quotas n'avait pas été conçu pour eux. Les juridictions sont alors intervenues pour dire qu'il fallait remanier la loi de manière à prendre en compte les intérêts des pêcheurs traditionnels et rendre possible la poursuite de cette activité, essentielle pour la subsistance des populations vivant à proximité des côtes. En 2012, l'Afrique du Sud a ainsi adopté une version révisée de la loi.

Le second exemple concerne la Cour Suprême du Népal qui a réussi, par une ordonnance de 2008, à persuader le Gouvernement d'étendre un programme d'aide alimentaire à l'ensemble du territoire du Népal et non à quelques districts seulement.

Enfin, un troisième exemple est celui de la Cour Suprême indienne. En 2001, une coalition d'ONG indiennes constatent qu'au Rajasthan, l'un des Etats les plus pauvres de l'Inde, le Gouvernement n'intervient pas pour fournir une aide alimentaire à bas prix sur les marchés, et ce malgré l'existence de réserves alimentaires disponibles dans le pays. La Cour Suprême est alors intervenue pour ordonner au Gouvernement de libérer les stocks. Elle est même allée au-delà, délivrant chaque année depuis 2001 des ordonnances visant à améliorer sur tout une série de points les programmes sociaux que les différents gouvernements de l'Union indienne ont mis en œuvre pour protéger la population contre la faim et la malnutrition. Au total, la Cour Suprême est intervenue sur 8 programmes sociaux (sur la mise au travail des personnes sans autre source de revenus dans les zones rurales, sur l'aide aux femmes enceintes et allaitantes, sur les repas alimentaires dans les écoles, etc...) pour énoncer que ces programmes devraient être étendus à l'ensemble du territoire et améliorés dans leur mise en œuvre. Le juge s'est donc transformé en « ingénieur social », complétant le travail du législateur, sans tout à fait se substituer à lui. La Cour est soutenue par tout un réseau d'ONG, qui signale en retour tout manquement à la bonne mise en œuvre des programmes sociaux ayant valeur constitutionnelle. En septembre 2013, le National Food Security Act adopté par le Gouvernement indien traduit sous forme législative une série d'avancées jurisprudentielles permises par la Cour Suprême.

Le second modèle possible dans la mise œuvre effective du droit à l'alimentation est celui développé notamment en Amérique Latine et qui a démarré dans le milieu des années 2000. A la suite du Guatemala et du Brésil en 2005-2006, plusieurs Etats ont adopté une stratégie nationale visant à réviser le droit à l'alimentation à travers des lois-cadres définissant une structure institutionnelle garantissant la participation de la société civile à l'élaboration de cette stratégie, en collaboration avec différents départements ministériels. Le dernier exemple en date de cette vague de réformes législatives adoptées sur la base de ces lois-cadres est celui du Mexique. Avec l'arrivée à la présidence d'Enrique Pena Nieto, le Mexique a adopté une nouvelle initiative intitulée « La Croisade contre la faim » qui repose sur un décret exécutif établissant un programme visant à éradiquer la faim. Sur le modèle de ce qui s'était déjà fait ailleurs en Amérique Latine et Centrale, cette initiative prévoit que les différents départements ministériels collaborent à travers des plans d'action développés et coordonnés par le ministère du Développement social. Ces plans d'action vont être inspirés par des initiatives locales, car toutes les communautés sont invitées à établir des comités afin d'identifier les priorités et les pistes d'amélioration pour la sécurité alimentaire au niveau local. Le Gouvernement fédéral s'engage par la suite à soutenir les initiatives locales.

Les avantages de ces stratégies nationales sont les suivants : elles permettent tout d'abord une coordination interdépartementale. La réalisation du droit à l'alimentation suppose que tous les ministères travaillent ensemble de manière coordonnée et harmonisée. Ensuite, ces stratégies sont adoptées sur une base participative. Ce sont les organisations de la société civile, les représentants des populations les plus pauvres qui vont identifier les obstacles que les personnes rencontrent dans l'accès à l'alimentation et qui vont formuler des recommandations que le gouvernement devra ensuite prendre en compte dans l'élaboration de ses stratégies. Etant co-auteurs de ces stratégies, cela permet également de s'assurer que les ONG en surveilleront la mise en œuvre. Ces stratégies obligent donc le gouvernement à rendre des comptes, à faire des rapports réguliers sur les progrès réalisés, à adopter des indicateurs permettant de s'assurer que le rythme est tenu. Ce sont des outils de gouvernance, une manière de rendre justiciable des droits qui sont à réalisation progressive.

La question qui continue de préoccuper les chercheurs est celle de savoir comment mesurer l'effectivité du droit à l'alimentation dans le succès des politiques de sécurité alimentaire. Si l'on mettait côte à côte une carte du monde montrant les progrès réalisés dans la réduction de la faim et la malnutrition et une autre identifiant les dispositifs institutionnels

mis en place et les stratégies nationales ou lois-cadres adoptées, pourrait-on montrer une corrélation entre les deux ? Ce genre d'exercice est difficile à effectuer mais paraît essentiel. Certains pays ont fait des progrès sans se soumettre au contrôle de leur population, sans fonder leurs progrès sur le droit à l'alimentation (comme par exemple la Chine ou le Rwanda) ; certains autres possèdent, à l'inverse, des dispositifs intéressants sur papier mais n'avancent pas pour autant (comme par exemple le Guatemala, où le taux de mortalité infantile demeure très élevé, où la discrimination contre les populations autochtones est très forte et où l'inégalité dans l'accès à la terre demeure une source de conflits, et ce malgré l'adoption d'une loi-cadre en matière de droit à l'alimentation). Entre ces deux cas, il y a certains pays où le droit à l'alimentation a permis de faire des progrès importants, en favorisant la participation de la société civile à la définition des politiques, en soumettant le gouvernement à un certain contrôle de la part de l'opinion publique, en définissant la réalisation du droit à l'alimentation comme une priorité nationale, définie comme telle au plus haut niveau du gouvernement. Néanmoins, il reste, pour les juristes, tout un travail important à faire pour démontrer la valeur ajoutée du droit à l'alimentation dans le succès des politiques de sécurité alimentaire.