



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

2012

Qui décide
des questions
d'alimentation et de
nutrition à l'échelle
mondiale ?

Les stratégies pour reprendre
le contrôle

IMPRESSUM

PUBLIÉ PAR



Brot für die Welt (Pain pour le Monde)
Staffenbergstrasse 76, 70184 Stuttgart, 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)
Joseph Haydnlaan 2a, 3533 AE Utrecht, Pays-Bas
www.icco.nl

MEMBRES DU CONSORTIUM DE L'OBSERVATOIRE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION 2012



Alliance étasunienne pour la souveraineté alimentaire (USFSA)
c/o WhyHunger
505 8th Avenue, Suite 2100, New York, NY 10018, États-Unis
www.usfoodsovereigntyalliance.org



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



Centre international Carrefour (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)
11 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)
Global Secretariat, 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



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



Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation (RAPDA)
C/487 Jéricho, Von de la Station Dovonou, Cotonou, Bénin
www.rapda.org



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

OCTOBRE 2012

Conseil éditorial :

Anne Bellows, Université de Hohenheim
Pablo de la Vega, PIDHDD
David Kane, USFDA
Stineke Oenema, ICCO
Antonio Onorati, Crocevia
Maarten Immink, Consultant
Biraj Patnaik, Indian Right to Food Campaign
Fernanda Siles, La Via Campesina
Sara Speicher, EAA
Saúl Vicente, CITI
Bernhard Walter, Brot für die Welt
Martin Wolpold-Bosien, FIAN International

Coordination du projet :

Léa Winter, FIAN International
winter@fian.org

Traduction :

Audrey Mouysset

Relecture :

Marie Delumeau

Mise en page :

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

Édition :

Wilma Strothenke, FIAN International

Impression :

LokayDRUCK, Allemagne
Fabriqué avec un bilan carbone neutre et imprimé avec des encres à base de ressources renouvelables sur du papier 100% recyclé.

Financé par :

Brot für die Welt (Pain pour le Monde)
www.brot-fuer-die-welt.de



Commission européenne (CE)
ec.europa.eu



Direction du développement et de la coopération (SDC)
www.sdc.admin.ch

FIAN International

www.fian.org



International Food Security Network (IFSN) –
IFSN est co-financé par la CE
www.ifsni.info

Organisation inter-églises de coopération au développement (ICCO)

www.icco.nl

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 2012.

ISBN :

978-3-943202-12-0

Plus d'information 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
QUI DÉCIDE DES QUESTIONS D'ALIMENTATION ET DE NUTRITION À L'ÉCHELLE MONDIALE ?	
Les stratégies pour reprendre le contrôle	12–54
01 État des lieux du travail conjoint en faveur d'un cadre pour la sécurité alimentaire et la nutrition fondé sur les droits humains Martin Wolpold-Bosien	13
02 Financiarisation des marchés agricoles : volatilité des prix des denrées alimentaires et chaînes de valeur mondiales Mauro Conti	19
03 Deux défis contemporains à relever : le contrôle des entreprises sur l'alimentation et la nutrition et l'absence d'attention portée aux déterminants sociaux de la nutrition Claudio Schuftan et Radha Holla	24
04 Conflits d'intérêts et formulation de politiques fondées sur les droits humains : le cas de la santé et de la nutrition des mères, des nourrissons et des jeunes enfants Lida Lhotska, Anne C. Bellows et Veronika Scherbaum	31
05 Les Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts : un tournant décisif dans la gouvernance mondiale des ressources naturelles ? Sofía Monsalve Suárez	37
05 a Un tremplin pour une nouvelle civilisation Entretien avec Angel Strapazzón	42
06 Le droit à l'alimentation des peuples autochtones Saúl Vicente Vázquez	44
06 a Les boissons sucrées laissent un goût amer au Mexique : risques et menaces accrus pour les peuples autochtones Marcos Arana Cedeño et Xaviera Cabada	46
07 Stratégies pour reprendre le contrôle : les principes relatifs aux obligations extraterritoriales des États Rolf Künnemann	49

RAPPORTS NATIONAUX ET RÉGIONAUX :		
Exercer un suivi de l'application du droit à l'alimentation et à la nutrition		56–86
08	Printemps arabe et accaparement des terres : chronique de la corruption comme mode de gouvernance Joseph Schechla	57
09	Famine en Afrique : le scandale continue Huguette Akplogan-Dossa	63
10	Les voitures européennes carburent-elles à la faim ? Pascal Erard	66
11	Politiques de réduction des dépenses publiques et violation des droits sociaux : le cas de l'Espagne Laia Fargas Fursa	70
12	Inégalités et dépendances : les impacts de la signature de l'ALÉNA dans les campagnes mexicaines Marcos Arana Cedeño	73
13	Un secteur agroalimentaire fort et un État faible : l'équation qui génère la faim au Paraguay Milena Pereira Fukuoka	77
14	Le droit à l'alimentation au Bangladesh : analyse de la situation et défis à relever pour les campagnes à venir Zakir Hossain	80
15	Le cadre juridique régissant le droit à une alimentation adéquate aux Philippines Aurea Miclat-Teves et Maria Socorro I. Diokno	83
Conclusion		88
Liste des principales sources disponibles sur www.rtfn-watch.org		90

ACRONYMES

AMS	Assemblée mondiale de la santé
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CE	Commission européenne
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels
DSN	Déterminants sociaux de la nutrition
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GAIN	Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OET	Obligations extraterritoriales
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public-privé
SCN	Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies
STN	Société transnationale
SUN	Initiative pour le renforcement de la nutrition
UE	Union européenne
UN	Nations Unies
UNDRIP	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome de l'immunodéficience acquise

À première vue, l'interrogation « Qui décide des questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale ? » semble être une question rhétorique. Il paraît en effet naturel que les populations elles-mêmes décident de ce qu'elles mangent et de ce qu'elles ne mangent pas. Le droit de décider et de contrôler les aliments que l'on consomme est inhérent au droit humain à une alimentation adéquate et cette décision doit être prise par les détenteurs de droits eux-mêmes. Cependant, en réalité, des centaines de millions de personnes sur la planète, notamment celles les plus touchées par la faim et la malnutrition, ont perdu ce pouvoir de décision, du moins en partie.

L'approche fondée sur les droits humains, telle qu'exposée dans les Directives sur le droit à l'alimentation, « englobe certains principes fondamentaux : nécessité de permettre aux individus de concrétiser leur droit à participer à la conduite des affaires publiques, droit à la liberté d'expression et droit de solliciter, d'obtenir et de communiquer des informations, notamment concernant le processus décisionnel lié aux politiques de concrétisation du droit à une alimentation adéquate »¹. Par conséquent, en vertu des principes d'universalité, d'interdépendance, d'indivisibilité et de corrélation de l'ensemble des droits humains, tout être humain est pleinement habilité à jouir du droit à l'information et à la participation aux prises de décisions relatives à l'alimentation et à la nutrition, ainsi qu'à engager la responsabilité des détenteurs d'obligations.

L'édition 2012 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* aborde le processus décisionnel en matière d'alimentation et de nutrition mondiales sous cet angle des droits humains. La question « Qui décide ? » en amène donc une autre : « Qui est exclu de la prise de décision ? » Alimentation et pouvoir sont liés. Il est quasiment impossible de trouver une personne parmi les plus influentes de la politique et de la société qui ne puisse manger à sa faim. L'exclusion de la prise de décisions économiques et politiques va généralement de pair avec un plus grand risque de souffrir de la faim et de la malnutrition. Par conséquent, au moment d'examiner les modèles de prise de décisions concernant l'accès et le contrôle de l'alimentation et de la nutrition dans toute la filière alimentaire, y compris les processus de concentration des ressources alimentaires, il nous est impossible de ne pas évoquer les relations de pouvoir entre des acteurs extrêmement inégaux, y compris au sein-même des ménages.

Le Consortium de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition est particulièrement préoccupé par l'influence et le contrôle grandissants des acteurs financiers et de l'industrie agroalimentaire sur l'alimentation et la nutrition, notamment par leur impact sur la spéculation sur les denrées et les ressources servant à la production alimentaire. Le phénomène d'accaparement des terres semble en fait s'inscrire dans un processus plus large de ruée mondiale sur les ressources naturelles. Nous le répétons à nouveau : il s'agit d'une question de pouvoir, au niveau local, national et mondial, mais également et chaque jour davantage, d'une question en lien avec les droits humains, dans la mesure où les personnes les plus touchées par la faim et la malnutrition sont défavorisées dans leur accès aux ressources alimentaires et à la prise de décisions politiques.

Dans un même temps, on constate une nette tendance, parmi les gouvernements et les organisations multilatérales, à reconnaître et promouvoir le secteur privé et les fondations philanthropiques qui y sont liées en tant que parties prenantes importantes dans la lutte contre la faim et la malnutrition, y compris par le biais de partenariats public-privé (PPP) et en tant qu'investisseurs clés dans l'agriculture et le développement durable ; cette légitimité leur est accordée en l'absence de réglementation publique adéquate des conflits d'intérêts existants.

De plus, les mouvements sociaux et d'autres formes d'expression de la société civile se sont engagés dans le développement de stratégies visant à permettre à la population de reprendre le contrôle de l'alimentation et de la nutrition. Plusieurs de ces initiatives sont également analysées dans la présente édition de *l'Observatoire*. Un ensemble de dénominateurs communs peut être identifié : la souveraineté alimentaire et la souveraineté des peuples sont, en effet, les convictions dans lesquelles s'ancrent nombre de ces luttes, ces dernières étant directement liées, dans leur action politique en matière d'alimentation et de nutrition, à l'utilisation et au renforcement des instruments des droits humains. Enfin, dernier élément

1 Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, Para. 19, Rome, FAO, 2004. www.fao.org/righttofood/publi_01_fr.htm.

mais non des moindres, ces luttes semblent obéir à une stratégie visant à occuper efficacement l'espace de décision politique dans les structures de gouvernance locale, nationale et mondiale.

L'édition 2012 de *l'Observatoire* présente plusieurs aspects de ce paysage global de la mobilisation sociale, qui relèvent essentiellement de la primauté effective des droits humains sur les intérêts particuliers, tel que consacré à l'Article 1 de la Déclaration de Vienne et du Programme d'action adoptés lors de la Conférence mondiale des droits de l'homme de 1993. Les droits humains constituent l'outil le plus puissant pour veiller à ce que les efforts déployés aux quatre coins de la planète contre la faim et la malnutrition ne se cantonnent pas à des stratégies d'intervention à court terme ; ils permettent également que ces actions abordent l'ensemble des causes structurelles, établissent de solides mécanismes de responsabilisation et qu'elles dotent la population des moyens nécessaires dans ses efforts pour reprendre le contrôle de l'alimentation et de la nutrition.

Le Consortium de l'Observatoire souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué à l'édition 2012. Nous avons sincèrement apprécié les analyses des auteurs qui ont fait de cette publication un succès. Nous remercions tout particulièrement la Coordinatrice de *l'Observatoire*, Léa Winter, pour son excellent et intense travail, ainsi que le comité éditorial pour son très grand engagement : Anne Bellows, David Kane, Stineke Oenema, Antonio Onorati, Maarten Immink, Biraj Patnaik, Fernanda Siles, Sara Speicher, Pablo de la Vega, Saúl Vicente, Bernhard Walter et Martin Wolpold-Bosien. Nous souhaitons également souligner le travail de Donna Ramírez, assistante de la Coordinatrice. De même, nous exprimons notre reconnaissance aux autres membres du Consortium de l'Observatoire pour leurs précieuses contributions à l'élaboration et au contenu de cette publication.

Bien à vous,

Stineke Oenema, ICCO

Flavio Valente, FIAN International

Bernhard Walter, Brot für die Welt

Année après année, des millions de personnes souffrent de violations de leur droit à l'alimentation ; ce phénomène trouve son origine non seulement dans un manque de responsabilisation, mais aussi dans la perte de contrôle de la population sur son alimentation et sa nutrition. La concentration du pouvoir de décision entre les mains d'une puissante minorité a abouti à une centralisation du modèle d'approvisionnement en aliments, qui provoque, dans de nombreux cas, des famines, des abus politiques ou un non-respect par les États des obligations fondamentales qui leur incombent en matière de respect, de protection et de réalisation des droits humains.

Il est grand temps que les victimes de ces intérêts égoïstes recouvrent leur souveraineté légitime sur leur alimentation. Il est inacceptable que des communautés, telles que les paysans, les artisans pêcheurs, les pastoralistes ou les populations autochtones, qui se consacrent depuis des siècles au travail de la terre, à l'élevage du bétail et à la pêche dans les mers et les rivières pour nourrir leur famille, soient désormais expulsées et se voient interdites non seulement d'exercer leurs activités de subsistance, mais aussi de répondre aux besoins essentiels à leur survie. Cette injustice est tolérée par des États qui sont soit à court d'un système juridique apte à protéger leur population, soit impliqués dans des systèmes corrompus où les abus inévitables génèrent des victimes sans défense.

Si l'on veut instaurer un modèle qui protège le droit à l'alimentation et garantisse à chacune et chacun la jouissance de ce droit dans un futur proche, il est nécessaire de savoir qui contrôle actuellement l'alimentation et la nutrition. Qu'il s'agisse d'entreprises ou d'institutions, il est crucial de procéder à une surveillance des décisions prises afin de garantir leur transparence et d'instaurer un dialogue équitable entre celles et ceux qui sont au pouvoir et les mouvements sociaux. En parallèle, le plaidoyer et la promotion des droits humains sont indispensables pour veiller à ce que l'ensemble des États respectent les normes internationales définies par les différents comités et pactes en matière de droits humains ratifiés par la plupart des pays ces dernières décennies.

La présente édition de *l'Observatoire* se compose de deux volets. La première partie, qui compte sept articles relatifs à divers aspects de la perte de contrôle sur l'alimentation et la nutrition, relate des cas affectant la population de différents États et examine les dernières avancées réalisées dans les stratégies pour reprendre le contrôle. La seconde partie, qui comprend huit articles analysant les récentes évolutions intervenues dans des régions et des pays spécifiques, dénonce les différents abus commis par les politiciens et les institutions ainsi que les répercussions négatives de la fragilité des systèmes juridiques sur les droits humains.

L'article 1 donne suite à ce qui avait été discuté dans les précédentes éditions de *l'Observatoire*. Il propose également une analyse perspicace de l'importance du travail réalisé par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, depuis sa réforme, et procède à une évaluation des défis à venir ainsi que des modalités permettant de les relever. L'article 2 sensibilise le lecteur à la problématique de la financiarisation des marchés agricoles, qui permet à la spéculation de prendre le contrôle du marché des matières premières. Il en résulte, entre autres, la violation du droit à l'alimentation et la diminution du pouvoir d'achat du consommateur lambda.

Les articles 3 et 4 étudient la domination des sociétés privées sur la politique internationale en matière d'alimentation et de nutrition. Ils portent un regard critique sur la tendance croissante à la formation de partenariats public-privé (PPP), tels que l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (GAIN) et l'Initiative pour le renforcement de la nutrition (SUN). Ces associations controversées peuvent avoir des implications dangereuses, mais évitables à condition de prêter attention aux déterminants sociaux de la nutrition et de procéder à une mise en œuvre plus solide et plus efficace de la responsabilisation des entreprises afin d'empêcher les conflits d'intérêts. L'entretien avec Angel Strapazzón, de La Via Campesina, à l'article 5, nous présente le processus des Directives volontaires pour la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, depuis leur élaboration jusqu'à leur adoption. Cet article met en avant les points les plus pertinents et les plus novateurs des Directives, tout en soulignant leurs défauts et leurs lacunes vis-à-vis des attentes des organisations de la société civile.

Les peuples autochtones sont l'un des groupes les plus vulnérables dans le domaine du droit à l'alimentation. L'article 6 démontre que, même si la plupart des constitutions des pays d'Amérique latine tiennent compte des désavantages dont souffrent ces communautés et qu'elles procèdent à une différenciation positive en leur faveur, dans la pratique, les gouvernements manquent à leurs obligations. En lien avec ce sujet, l'article 6a illustre cette situation à renfort d'une description détaillée de l'agressivité avec laquelle plusieurs fabricants de sodas et de produits hautement énergétiques ont modifié les habitudes de consommation des populations autochtones du Mexique, générant une augmentation inquiétante des cas de diabète et d'autres maladies résultant de ces modèles de consommation malsains.

L'article 7, le dernier de la première partie, est une étude factuelle des Principes de Maastricht sur les obligations extra-territoriales (OET) des États récemment adoptés et dont les mouvements sociaux pourront s'inspirer pour trouver de nouvelles manières d'engager la responsabilité des États au titre du non-respect des droits humains en dehors de leurs frontières.

L'article 8 offre quant à lui une nouvelle perspective du Printemps arabe. Nous y apprenons comment le chaos juridique ayant précédé les soulèvements a donné le champ libre à une corruption accrue, laquelle s'est traduite par une violation flagrante du droit à la terre dans des pays tels que la Tunisie, l'Égypte ou le Yémen.

Cette année a vu l'apparition d'une nouvelle crise alimentaire due aux graves sécheresses qui a causé des famines dans toute la Corne de l'Afrique avant de s'étendre au Sahel. L'article 9 nous présente les conséquences d'une aide insuffisante et/ou inefficace ainsi que la nécessité pour les gouvernements et les populations de ces régions de prendre efficacement le contrôle de leurs systèmes alimentaires.

L'article 10 explique la grave erreur qui a été commise de croire que les agrocarburants étaient la solution aux problèmes environnementaux. Il démontre qu'ils ont non seulement un impact négatif sur l'environnement mais qu'ils entraînent également une hausse des prix des denrées agricoles et encouragent davantage encore l'accaparement de terres.

Cette année, l'Espagne a fait l'objet d'un examen par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR). L'article 11 analyse comment les coupes drastiques des dépenses publiques ont sérieusement mis à mal l'application du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et détaille les préoccupations du Comité concernant leur impact négatif sur les groupes les plus vulnérables.

La dépendance du Mexique vis-à-vis des produits agricoles internationaux qui a suivi la signature de l'ALÉNA a eu des effets dévastateurs sur les zones rurales du pays. L'article 12 relate les pertes de terres et d'emplois subies par nombre de paysannes et paysans mexicains et détaille les préoccupations du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en la matière.

L'article 13 montre comment le modèle agroalimentaire intensif a privé de nombreux Paraguayens de leurs terres ou de leurs moyens de subsistance. Le nouveau système de production, axé sur les exportations de soja et de viande, a déformé les prix du marché, provoqué une augmentation de la pauvreté et de la faim et profondément affaibli les institutions démocratiques.

Enfin, les articles 14 et 15, consacrés au Bangladesh et aux Philippines respectivement, décrivent la piètre qualité des systèmes juridiques de ces pays. Dans le cas du Bangladesh, le droit à l'alimentation fait l'objet d'aides indirectes insuffisantes de la part du gouvernement, tandis qu'aux Philippines la solide structure juridique est affaiblie par l'inefficacité de la bureaucratie.

Les membres du Consortium de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* espèrent que l'édition 2012 permettra aux victimes d'injustices de faire entendre leur voix et souhaitent que la lectrice et le lecteur utilisent son contenu pour lutter en faveur des droits humains, en s'alliant à la cause de la reprise du contrôle sur l'alimentation et la nutrition. Pour que le droit à l'alimentation, auquel a droit tout être humain, devienne enfin une réalité.

Le comité éditorial de *l'Observatoire* 2012

QUI DÉCIDE DES QUESTIONS D'ALIMENTATION ET DE NUTRITION À L'ÉCHELLE MONDIALE ?

Les stratégies pour
reprendre le contrôle

ÉTAT DES LIEUX DU TRAVAIL CONJOINT EN FAVEUR D'UN CADRE POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION FONDÉ SUR LES DROITS HUMAINS

Martin Wolpold-Bosien¹

Nous ouvrons cette cinquième édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition* par un bref examen des progrès que nous avons accomplis, avant d'évaluer les initiatives actuellement mises en place pour bâtir un cadre pour les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition fondé sur les droits humains. Pour finir, nous nous pencherons sur les défis que nous avons identifiés pour le futur proche.

QUELLE ÉTAIT LA SITUATION DE DÉPART ?

« Les décisions politiques nationales et mondiales qui ne tiennent pas compte des obligations incombant aux États et aux organisations intergouvernementales en matière de droits humains sont les principales causes de la persistance de la faim »². La phrase d'introduction de la préface de la première édition de *l'Observatoire*, publiée en 2008, annonçait clairement l'angle adopté par la publication : celui des droits humains. À l'époque, il était le fil conducteur d'une analyse de la crise mondiale des prix alimentaires qui avait fait les grands titres en début d'année. À la demande du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation qui venait d'être nommé, le Conseil des droits de l'homme avait tenu sa première session extraordinaire sur la crise alimentaire et le droit à l'alimentation en mai 2008. Les mouvements sociaux et les organisations de la société civile (OSC) exigeaient quant à eux de profonds changements politiques, et soulignaient la nécessité d'établir « un système de production alimentaire établi sur les principes de la souveraineté alimentaire et des droits humains »³.

Même si les avis quant aux causes et origines de la crise divergeaient, la nécessité de réformer la gouvernance recueillait un consensus international. C'est dans ce contexte que fut publiée l'édition 2009 de *l'Observatoire*, sous le titre : « Qui contrôle la gouvernance du système alimentaire mondial ? ». À cette occasion, la publication avait mis l'accent sur la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) adoptée en octobre 2009⁴. Dans l'édition 2010, nous examinions plusieurs évolutions fortement préoccupantes, liées à la question de l'accaparement des terres et de la malnutrition en tant que défis posés à la gouvernance. Cela a également été l'occasion de procéder à une première évaluation de la réforme du CSA et de présenter divers points de vue concernant un Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition fondé sur les droits humains⁵.

L'Observatoire 2011 a mis en avant la responsabilisation vis-à-vis du droit à l'alimentation comme élément fondamental du cadre des droits humains pour l'alimentation et la nutrition. Le mouvement international émergent œuvrant en faveur du droit à l'alimentation et les rapports de suivi publiés dans *l'Observatoire* depuis 2008 ont démontré clairement que la lutte contre la faim passait par l'accès à la justice et que l'absence actuelle de responsabilisation et l'impunité des violations du droit à l'alimentation conduisaient directement à la faim chronique. La concrétisation progressive et durable du droit à une alimentation adéquate dépend de l'existence de mécanismes de responsabilisation renforcés à tous les niveaux et qui doivent être mis à disposition des détenteurs de droits dans leurs luttes quotidiennes⁶.

QUELLE EST LA SITUATION ACTUELLE ?

Les processus de prise de décisions au sein du CSA

La réforme du CSA est perçue par les mouvements sociaux et les groupes de la société civile

1 [Martin Wolpold-Bosien](#) est le coordinateur du Programme de responsabilisation en matière de droit à l'alimentation au Secrétariat international de FIAN. Il est également membre du comité éditorial de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*. L'auteur remercie Stineke Oenema et Carole Samdup pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 *Right to Food and Nutrition Watch: the World Food Crisis and the Right to Food*, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2008, p. 4.

3 Ibid. pp. 9–10.

4 *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : Qui contrôle la gouvernance du système alimentaire mondial ?* Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2009, pp. 10–23.

5 *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : L'accaparement de terres et la nutrition : défis pour la gouvernance mondiale*, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2010, pp. 13–15, 18–21, 33–43 et 86–87.

6 *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : Revendiquer les droits humains : le défi de la responsabilisation*, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2011, pp. 98–100.

comme une réalisation importante. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des organisations de représentations des communautés de petits producteurs d'aliments et des défenseurs de la souveraineté alimentaire, des droits humains et de la démocratie. Bon nombre de ces organisations se sont activement engagées dans le processus de négociation de la réforme du CSA qui a duré un an et en ont fortement influencé les résultats⁷.

La vision du CSA réformé aspire à « [...] un monde libéré de la faim dans lequel les pays mettent en œuvre les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale »⁸. La réforme du CSA a ouvert une nouvelle voie pour que le Comité devienne la principale plate-forme participative pour la gouvernance mondiale de l'alimentation et de la nutrition, en assurant la promotion de la cohérence et de la coordination, et avec pour objectif d'éliminer la faim et la malnutrition, essentiellement en renforçant la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

Un résultat important acquis lors de la réforme du CSA a été l'augmentation du niveau de participation d'une série d'acteurs de la société civile, notamment des représentants des secteurs les plus touchés par la faim et la malnutrition, tels que les sans-terres, les travailleurs et travailleuses agricoles, les peuples autochtones, les communautés paysannes, de pêcheurs, de pastoralistes, les femmes, les jeunes et les communautés pauvres des zones urbaines. Tous ces groupes sont désormais en mesure d'interagir avec le CSA par le biais du Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition (MSC) qu'ils gèrent de manière autonome⁹.

Le degré de confiance et de crédibilité dont bénéficie à présent le CSA auprès des organisations de la société civile est une prouesse et un atout qui montre que les processus décisionnels internationaux peuvent intégrer des approches participatives de la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. La déclaration des OSC africaines, fruit du processus de consultation tenue lors de la conférence régionale de la FAO pour l'Afrique à Brazzaville en avril 2012, contient notamment le point suivant : « Nous reconnaissons la pertinence du CSA et son mode opératoire et demandons que cette approche soit mise en œuvre à tous les niveaux »¹⁰.

Le processus ayant mené à l'adoption par le CSA des Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale le 11 mai 2012¹¹, est une autre illustration de la nouvelle dynamique qui anime les différentes parties prenantes. Une déclaration commune de plusieurs groupes de la société civile s'est félicitée des nouvelles Directives, tout en signalant également qu'elles contiennent des lacunes dans certains domaines essentiels aux moyens de subsistance des petits producteurs d'aliments.

« Néanmoins, nous appelons les gouvernements et les agences intergouvernementales à procéder à leur mise en œuvre et à améliorer de toute urgence la gouvernance des systèmes fonciers pour la sécurité alimentaire. Nous souhaiterions mettre l'accent sur le processus suivi pour élaborer ces Directives, qui a permis à la société civile, et notamment aux représentant(e)s des petits producteurs et petites productrices d'aliments, de prendre part à toutes les étapes, y compris aux négociations, afin d'attirer l'attention sur les problèmes auxquels ils sont confrontés dans la réalité et de formuler des propositions concrètes. Ce processus a démontré sa capacité à intégrer aux débats un large spectre d'acteurs sociaux, dans le but de chercher des solutions à des questions difficiles et conflictuelles, comme celle des régimes fonciers applicables aux terres, pêches et forêts. Cette approche devrait être imitée par l'ensemble du système des Nations Unies »¹².

Des méthodologies participatives similaires ont été utilisées pour élaborer le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition (CSM). Le Groupe de travail du MSC sur le CSM a été invité à prendre part à chaque étape de l'élaboration et a encouragé les mouvements sociaux et autres groupes de la société civile à contribuer au processus. L'adoption finale du CSM est programmée pour octobre 2012, suites aux négociations qui se sont conclues à la fin du mois de juillet.

D'autres processus de consultation ont également été lancés, notamment des études menées par le Groupe d'experts de haut niveau du CSA sur toute une série de sujets pertinents

- 7 Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Document de travail de la société civile sur le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, décembre 2011. www.csm4cfs.org/default.asp?l=fr&cat=6&cattitle=policy_working_groups&pag=8&pagtitle=global_strategic_framework&subpag=41&subpagtitle=cso_working_document_on_the_gsfc. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 8 Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 35^e session, *Point III de l'ordre du jour. Réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Version finale (CFS/2009/2 Rev 2), Rome, 14, 15 et 17 octobre 2009.
- 9 L'objectif du MSC consiste à faciliter la participation de la société civile à l'élaboration des politiques nationales, régionales et mondiales définies dans le cadre du CSA en matière d'agriculture, de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau national, régional et mondial. Pour plus d'informations, consulter : www.csm4cfs.org/Default.asp?l=fr&.
- 10 Consultation des OSC d'Afrique, *Déclaration finale des organisations de la société civile découlant de la consultation régionale des OSC*, Brazzaville, 21-22 avril 2012. www.europafrika.info/fr/fora/declaration-finale-des-organisations-de-la-societe-civile-a-l-issue-de-la-consultation-regionale-pour-l-afrique-tenue-a-brazzaville-les-21-et-22-avril-2012. Ce document, ainsi que les déclarations des OSC émanant des autres consultations régionales, sont inclus dans le document référencé à la note 15.
- 11 Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 38^e session (extraordinaire), *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* (CFS 2012/58/2), Rome, 11 mai 2012. www.fao.org/docrep/meeting/025/md708F.pdf. Voir également l'article 5 de la présente publication.
- 12 Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Les Directives sur les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts constituent une première étape, mais il faut avant tout garantir le droit des personnes à la terre et aux ressources naturelles*, Rome, 11 mai 2012. www.csm4cfs.org/default.asp?l=eng&cat=6&cattitle=policy_working_groups&pag=6&pagtitle=land_tenure ; le document en français est disponible en bas de la page d'accueil anglaise du groupe de travail, sous le titre *Joint Political Statement_FR*. Voir également l'article 5 de la présente publication.

tels que la volatilité des prix, l'investissement agricole, les agrocarburants, le changement climatique et la sécurité sociale, ainsi que sur le suivi et la responsabilisation.

Cependant, les contraintes temporelles et financières auxquelles sont confrontées les OSC, et notamment les mouvements sociaux, représentent une limite qui ne leur a pas permis de tirer pleinement parti des opportunités de participation offertes par la réforme du CSA. Si, en théorie, les groupes sociaux représentant les personnes les plus touchées par la faim et la malnutrition disposent désormais d'un espace politique plus large que jamais au sein des structures de gouvernance mondiales en matière d'alimentation et de nutrition, dans la pratique, la plupart ne sont pas en mesure de l'exploiter pleinement. Le MSC a déployé des efforts louables pour pallier cette situation et certains gouvernements ont répondu en y apportant leur soutien ; cependant, d'importantes difficultés subsistent encore.

Un autre point important sur lequel il convient de s'interroger est la pertinence du CSA dans une structure de gouvernance mondiale comprenant des acteurs tels que le G-8, le G-20, l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire, ainsi que des institutions multilatérales. L'analyse qui suit illustre à quel point les relations de pouvoir entre les régimes de gouvernance mondiale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition sont loin d'être arrêtées. Il est intéressant de noter qu'en 2011, le CSA a refusé d'approuver automatiquement les Principes pour un investissement agricole responsable (IAR), élaborés sous les auspices de la Banque mondiale, et décidé de conduire son propre processus sur la question, en considérant les IAR comme un élément parmi tant d'autres dans le cadre multipartite du CSA. Parallèlement, nous ne savons toujours pas, par exemple, quand se tiendront les discussions relatives à la libéralisation du commerce et à la sécurité alimentaire au sein du CSA. L'OMC sera-t-elle en position d'accepter les orientations émanant du CSA ?

En outre, la relation entre le CSA et les structures régionales et nationales qui y sont liées manque de clarté. Même dans les pays caractérisés par des structures de gouvernance avancées, inclusives et calquées sur le modèle du CSA, comme c'est le cas de la CONSEA au Brésil, la relation de travail n'est pas limpide. Ce manque de transparence affecte évidemment la participation de la société civile dans la mesure où les gouvernements nationaux sont les membres du CSA et peuvent faire valoir leurs positions au niveau national et international dans le cadre d'un processus institutionnel défini au sein des entités gouvernementales.

Les politiques ayant une influence sur le droit à une alimentation adéquate

Les débats tenus lors du processus de négociation du CSM ont permis de comprendre la perception qu'ont les gouvernements, les institutions intergouvernementales et le secteur privé du droit humain à l'alimentation en tant que cadre viable des discussions portant sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Bien que le droit à une alimentation adéquate et la mise en œuvre de Directives sur le droit à l'alimentation semblent faire l'objet d'un consensus international, la tendance à ignorer toutes les implications d'une approche conséquente en termes de droits humains est omniprésente¹³. L'acceptation d'un cadre fondé sur les droits humains ne permet pas pour autant une approche « à la carte » de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Les États et les autres acteurs sont particulièrement réticents à assumer les implications de l'approche axée sur les droits humains lorsqu'il s'agit de garantir la cohérence multisectorielle des programmes et des politiques, de prêter attention aux incidences extraterritoriales des législations et des politiques régissant le commerce et les investissements, ou de reconnaître les mécanismes de responsabilisation juridique et les remèdes efficaces à apporter aux personnes touchées par la faim chronique.

Le rejet du cadre des droits humains est particulièrement visible lors des discussions en rapport avec :

- le rôle de la libéralisation des échanges et la conclusion du Cycle de Doha dans le cadre de l'OMC ;
- le rôle de l'investissement international, particulièrement dans l'agriculture et les ressources naturelles ;
- l'influence des traités bilatéraux relatifs aux échanges et aux investissements ;
- le rôle des partenariats public-privé ;

13 Pour de plus amples informations concernant le traitement de la question de la responsabilisation dans le CSM, voir : C. Golay et M. Büschi, *The Right to Food and Global Strategic Frameworks: the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*, Rome, FAO, 2012 ; FAO, *Fiche d'information 1 – Le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition selon la perspective du droit à l'alimentation*, mars 2012 ; et FAO, *Fiche d'information 2 – Les droits humains : une stratégie pour la lutte contre la faim*, mars 2012. www.fao.org/righttofood/news56_fr.htm. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

- la nécessité de limiter l'expansion des agrocarburants et l'accaparement des ressources foncières et naturelles qui en résulte ;
- la nécessité de cesser la promotion du modèle agroindustriel ;
- le rôle de l'approche agroécologique comme principale méthode de production alimentaire durable ;
- la nécessité de réorienter les décisions politiques en les éloignant de l'intégration mondiale forcée, pour les rapprocher d'un système qui permet, au niveau régional ou national, davantage de flexibilité des politiques alimentaires et une plus grande appropriation de ces dernières, dans le contexte de la souveraineté des populations et de la souveraineté alimentaire.

Parallèlement, il existe de nombreux points d'« entente de principe » pour lesquels les différences portent uniquement sur la formulation et la mise en œuvre. Sur ces sujets, les groupes de la société civile ont souligné la nécessité de :

- procéder à la mise en œuvre progressive du droit humain à l'alimentation au moyen de politiques pertinentes en matière de sécurité alimentaire et de nutrition ;
- adopter des politiques qui accordent la priorité aux petits producteurs et productrices d'aliments ;
- mettre en œuvre les nouvelles Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, notamment les réformes de redistribution ;
- défendre les droits des femmes en combattant toutes les formes de discrimination ;
- mettre en lumière la relation entre le droit humain à l'alimentation, les droits du travail, les salaires minimum vitaux et le droit à un niveau de vie adéquat ;
- reconnaître que la protection sociale revêt une dimension relevant des droits humains ;
- élaborer des politiques nutritionnelles sous l'angle des droits humains en mettant l'accent sur les déterminants sociaux de la nutrition et sur un développement qui tienne compte de la nutrition ;
- atténuer les effets du changement climatique en traitant ses causes ;
- créer des réserves alimentaires pour renforcer la résilience.

Le suivi et la responsabilisation

Du point de vue des droits humains, il est extrêmement important de combler le fossé qui subsiste en matière de suivi et de responsabilisation au sein du CSA. Comme l'indique le document de réforme du CSA, le suivi et la responsabilisation composent l'un des piliers de cette réforme¹⁴.

Dans ce contexte, les groupes de la société civile ont soumis des propositions préliminaires :

« Un mécanisme de suivi est établi au sein du CSA, mandaté et doté des ressources financières, de l'indépendance et de l'autorité politique nécessaires pour contrôler, sur la base de directives méthodologiques décidées, la mise en œuvre des décisions du CSA, l'élaboration de normes et les cadres globaux par les différents acteurs, notamment les gouvernements, les institutions intergouvernementales et transnationales. [...] En exerçant son mandat, le mécanisme de suivi aura contribué de manière significative à augmenter la reddition de comptes des acteurs du CSA, à mettre fin aux échecs de politiques spécifiques, à l'incohérence des politiques et aux réponses non coordonnées au niveau national, régional et international, ainsi qu'à renforcer le CSA comme la plate-forme internationale la plus inclusive, influente et efficace en matière de sécurité alimentaire et de nutrition »¹⁵.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a proposé des orientations sur le sujet. « Le Rapporteur spécial est convaincu que le CSA ne peut pas être à la hauteur de ses ambitions [...] sans mécanisme de suivi et de responsabilisation, notamment en ce qui concerne la responsabilité des États membres du CSA de s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits humains dans le contexte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle »¹⁶. Il a avancé cinq principes concernant le système de suivi et de responsabilisation du CSA, notamment la garantie d'une participation adéquate aux procédures de suivi. Un tel système pourrait tirer parti des « avantages d'un mécanisme multipartite

14 « (ii) Promouvoir l'obligation de rendre compte et la mise en commun des pratiques optimales à tous les niveaux [...] Cela supposera la mise au point d'un mécanisme novateur, comportant notamment la définition d'indicateurs communs, pour suivre les progrès accomplis vers les objectifs et les actions convenus, en tenant compte de l'expérience acquise par le CSA et autres initiatives de suivi précédents. », para. 6, CSA, op. cit., note 8.

15 *Contributions à la première version du CSM émanant des consultations de la société civile organisées lors des conférences régionales*, Groupe de travail du MSC sur le CSM, 15 mai 2012. www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/45/contributions_from_cso_consultations_to_the_gsf_first_draft_fr.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

16 O. De Schutter, *Mandate of the Special Rapporteur on the right to food: Submission to the Consultation on the First Draft of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, 8 mai 2012, p. 4. www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20120508%20-%20%20rrtf_commentsqsfirsdraft.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

d'évaluation par les pairs, semblable à l'examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme »¹⁷ ou envisager d'autres solutions, « parmi lesquelles l'établissement d'un mécanisme de suivi indépendant – un Observatoire – qui fournirait à la plénière du CSA des rapports indépendants sur la mise en œuvre de décisions du CSA, comme c'est le cas du Groupe d'experts de haut niveau qui lui offre une expertise indépendante. Quelle que soit la solution préférée, des rapports parallèles émanant de la société civile seront essentiels à la crédibilité du processus de suivi »¹⁸.

Il découle des consultations sur le CSM un résultat certainement exceptionnel et encourageant : l'obtention d'un consensus sur le fait que le premier des cinq principes à être appliqué aux systèmes de suivi et de responsabilisation sera celui d'être fondé sur les droits humains, en faisant particulièrement référence à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate¹⁹.

QUELLES POSSIBILITÉS S'OFFRENT À NOUS ?

Alors que nous passons en revue les progrès et les défis en lien avec les efforts destinés à promouvoir un cadre en matière de sécurité alimentaire et de nutrition fondé sur les droits humains, nous accorderons la priorité aux quatre principes suivants :

Primauté des droits humains. Bien que l'incorporation de références et d'une terminologie relatives aux droits humains ait sensiblement progressé dans les processus internationaux traitant de sécurité alimentaire, le fait que les droits humains constituent la première responsabilité des États et qu'ils priment sur toute autre question politique, tel que consacré dans l'article 1 de la Déclaration de Vienne et dans le Programme d'action adoptés en 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, n'est pas encore parfaitement compris et accepté. Dans cette optique, le fait que la vision du CSA énoncée dans son document de réforme déclare qu'« [il] luttera pour un monde libéré de la faim dans lequel les pays mettent en œuvre les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale »²⁰ marque une victoire importante.

Qualification de la cohérence politique. Le concept de cohérence doit s'entendre dans le sens de « cohérence avec les droits humains ». En d'autres termes, les politiques gouvernementales doivent être examinées en vue de veiller à ce qu'elles ne portent pas préjudice aux droits humains, dont le droit à l'alimentation. Cette qualification est nécessaire afin d'éviter tout effet indésirable résultant d'objectifs politiques différents ; la cohérence politique n'est pas une fin en soi. Malheureusement, les exemples de cohérence politique jouant à l'encontre des droits humains ne manquent pas, comme c'est le cas de la stratégie « Europe globale » de l'Union européenne, qui favorise clairement les intérêts économiques. Cette stratégie a conduit à la signature d'accords de partenariat européens et d'accords d'association garantissant l'alignement des politiques de développement avec des objectifs de commerce et d'investissement qui marginalisent les droits humains. Ce n'est absolument pas le type de cohérence politique auquel fait référence la société civile.

Suivi et responsabilisation fondés sur les droits humains. Ces termes font l'objet d'une adhésion croissante de la plupart des acteurs impliqués dans la sécurité alimentaire et la nutrition. Que désignent-ils en pratique ? S'ils sont réduits à la responsabilisation mutuelle entre États « donneurs » et « receveurs », ou au suivi de projets de développement du point de vue de leur mise en place technique, ces termes sont loin de réaliser leur potentiel. Une fois de plus, une qualification du point de vue des droits humains est nécessaire. Même si l'on sait que les États, les institutions intergouvernementales et les acteurs privés hésitent à accepter des mécanismes de suivi qui impliquent une responsabilité juridique au titre des implications sur les droits humains, l'on sait également que sans une telle responsabilisation, aucune modification importante des politiques nationales et internationales ne peut être espérée. Si nous pensons que la faim est en grande partie le fruit des échecs des politiques à répondre aux obligations en termes de droits humains, notamment les obligations extra-territoriales, nous devons insister pour que des mécanismes de responsabilisation soient instaurés et renforcés à tous les niveaux.

17 Ibid. p. 3.

18 Ibid. p. 3.

19 Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, Chapitre V, juillet 2012. (Version soumise à l'approbation du CSA en octobre 2012). Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

20 Para. 4, CSA, op. cit., note 8.

Alors qu'un milliard de personnes souffrent de la faim chaque jour, le mouvement mondial en faveur du droit à l'alimentation est confronté à défi colossal. Les petits producteurs d'aliments, les consommateurs et la société civile doivent s'unir afin d'occuper les nouveaux espaces de gouvernance participative. Ils doivent s'unir pour exiger une participation encore plus importante à tous les niveaux de la gouvernance – local, national, régional – et particulièrement au niveau mondial, où la cohérence et la responsabilisation en lien avec le droit à l'alimentation sont les plus nécessaires. Nous devons nous unir afin de renforcer nos capacités de plaidoyer et de suivi sur toute une série de thèmes, notamment la terre, l'eau, la pêche, la foresterie, l'élevage, l'agriculture, le développement rural, la biodiversité, la durabilité environnementale, les revenus, la nutrition, la distribution alimentaire, la sécurité alimentaire, les droits des femmes, les droits des travailleurs, la justiciabilité et les obligations extraterritoriales. Nous devons nous unir afin de nous défendre pour faire face aux activités des acteurs intergouvernementaux et transnationaux, notamment les acteurs privés. Dans toutes nos actions, nous continuerons d'associer et de relier les luttes pour le droit à l'alimentation au niveau local et national aux efforts menés à long terme au niveau mondial, essentiellement ceux qui défendent et consolident le système des droits humains internationaux et ses instruments. Ensemble, nous assisterons à la mise en œuvre intégrale de normes des droits humains au sein de tous les processus de gouvernance en lien avec la sécurité alimentaire et la nutrition.

FINANCIARISATION DES MARCHÉS AGRICILES : VOLATILITÉ DES PRIX DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET CHÂÎNES DE VALEUR MONDIALES

Mauro Conti¹

Depuis la première crise des prix des denrées alimentaires de 2007–2008, et davantage encore depuis 2011 lorsqu'ils ont à nouveau augmenté pour dépasser les records atteints précédemment, de nombreuses discussions se sont tenues au sein des institutions internationales (Nations Unies, Banque mondiale, Fonds monétaire international, Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Groupe d'experts de haut niveau, etc.) concernant les causes et les effets de la volatilité des prix des denrées alimentaires.

Faute de faire la distinction entre les phénomènes de prix élevés et de volatilité des prix, la pensée dominante au sein de ces institutions internationales ne tient pas compte du rôle principal que joue la volatilité des prix dans le déclenchement des crises alimentaires. Les cours élevés renvoient, en effet, à une hausse croissante des prix des denrées alimentaires due à des tendances inhérentes au marché de l'offre et de la demande, ainsi qu'à d'autres fondamentaux économiques sous-jacents. La volatilité des prix désigne, quant à elle, une variation constante des prix sur une courte période de temps. Il convient de différencier très nettement les effets découlant d'un accroissement de la demande du marché, qui entraînent une hausse des cours, et les effets spéculatifs, qui génèrent une volatilité des prix. Afin de mieux cerner cette différence, il faut également se pencher sur certains aspects clés de ce qu'il est convenu d'appeler *financiarisation*, ainsi que leurs liens avec les causes et les effets de la volatilité des prix alimentaires.

Alors que l'organisation traditionnelle du système de production capitaliste industriel (datant des XIXe et XXe siècles) tendait à investir l'argent pour produire des biens qui, une fois vendus, permettaient de récupérer l'investissement réalisé, le capitalisme financier réduit le circuit traditionnel à un circuit argent-argent, contournant ainsi la production matérielle et réduisant également la durée de l'investissement. L'économie des pays développés a atteint un stade de maturité, caractérisé par une réduction des opportunités d'investissement réelles, de sorte que l'argent résultant du circuit traditionnel (argent-biens-argent) s'accumule sous forme liquide (capital financier mobile). Il en découle une mise en concurrence accrue entre les capitaux accumulés sous forme liquide se déplaçant très rapidement à la recherche de nouveaux marchés en essor. Ce capital financier mobile ne constitue pas un investissement dans des actifs corporels (investissement à long terme), mais un investissement dans des activités financières (investissement à court terme) à rendement immédiat, par le biais de la spéculation portant sur la valeur d'échange (prix) des actifs corporels. Les actifs corporels, composés de capital fixe et de capital humain, ne sont pas comptabilisés dans les rendements réels, mais dépréciés afin de transférer au système financier une partie de leur valeur monétaire ; dans la plupart des cas, ce transfert de valeur intervient par le biais de la compression des conditions de vie des travailleurs et du prix de la main d'œuvre.

Le rôle de la spéculation financière n'est pas mentionné dans les analyses traditionnelles et occupe une place presque secondaire dans les recommandations formulées par les organisations de la société civile (OSC), qui se contentent de plaider en faveur d'une plus grande transparence des marchés financiers². La seule allusion constatée concerne les agrocarburants, reconnus comme étant un facteur majeur de volatilité et de prix élevés.

1 [Mauro Conti](#) est chargé de mission et analyste économique au *Centro Internazionale Crocevia*. Diplômé en économie et en philosophie, sa soutenance de thèse en économie a été publiée sous la forme d'un manuel universitaire. Il est titulaire d'un Master en économie et finance. L'auteur remercie Bernhard Walter, Antonio Onorati, Maarten Immink et Christine Campeau pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Propositions pour les prochaines mesures sur la volatilité des prix alimentaires*, 28 décembre 2011. www.csm4cfs.org/files/Pagine/11/cso_proposal_for_next_steps_on_fpv_fr.pdf.

AGROCARBURANTS, PÉTROLE ET CORRÉLATION DES PRIX

La plupart des études indiquent que les effets des agrocarburants sur la volatilité des prix des denrées alimentaires sont déterminés par des critères d'offre et de demande : en présence d'une capacité d'offre donnée, si un certain volume de produits agricoles est transféré de la consommation alimentaire à la production d'agrocarburants, il se produit un choc d'offre, assorti d'une hausse du prix du marché. Cependant, si la demande en agrocarburants vient s'ajouter à celle de produits agricoles, il se produit un choc de demande, assorti d'une augmentation des prix et des quantités produites. En d'autres termes, la mise en concurrence croissante entre la production agricole d'agrocarburants et celle d'aliments destinés à la consommation humaine implique une réduction de la disponibilité de ces derniers et par conséquent, une augmentation des prix alimentaires.

Néanmoins, la tendance répandue consistant à imputer les chocs de demande aux agrocarburants repose sur un postulat erroné. Même si l'on reconnaît l'importance du rôle des agrocarburants dans la crise alimentaire actuelle, il est difficile de soutenir cette hypothèse, dans la mesure où les chocs d'offre ou de demande n'expliquent en rien une augmentation de la volatilité des prix, laquelle correspond à une série de variations des prix dans des directions opposées, non prévisibles et non explicables au moyen des principes fondamentaux de l'offre et de la demande.

La production agricole a connu une croissance continue depuis 1960 ; lorsque la crise alimentaire a éclaté, en 2007, l'offre de denrées était largement en mesure de satisfaire la demande de la population mondiale d'alors³.

Malgré cela, ces dernières années, le nombre de personnes sous-alimentées à l'échelle mondiale est en hausse⁴, ce qui démontre clairement que la discrimination dans l'accès (physique ou économique) à une alimentation adéquate constitue la cause profonde de la faim. L'analyse alternative du rôle des agrocarburants dans la volatilité des prix est corroborée par une corrélation presque parfaite (0,93)⁵ constatée sur les marchés internationaux entre les prix du baril de pétrole et l'indice FAO des prix des produits alimentaires⁶, depuis 2005.

Bien qu'il soit clair que le modèle d'agriculture industrielle est de plus en plus tributaire des combustibles fossiles (en raison de l'utilisation d'engrais, des transports, des machines et des autres sources d'énergie), ces derniers ne représentent pas 93% du coût des intrants, dans la mesure où la plus grande partie de la production agricole mondiale continue d'être réalisée selon des méthodes reposant sur les cycles biologiques. Cet argument ne suffit donc pas à expliquer la corrélation.

Cependant, il s'agit d'une analyse intéressante, étant donné que la corrélation entre les cours du pétrole et ceux des produits agricoles découle d'un processus de financiarisation attribuant un prix à une valeur de manière totalement indépendante de l'économie réelle et des fondamentaux économiques sous-jacents, tels que l'offre et la demande.

Cette analyse renvoie à deux canaux de transmission différents : le premier est de nature financière, tandis que le second est intégré au système de production et aux chaînes logistiques. Les mécanismes de transmission représentent par conséquent un élément central à prendre en compte.

Lors des dernières décennies, la corrélation entre le prix des produits agricoles et le cours du pétrole n'était que de 0,07, contre une corrélation de 0,23 entre le prix moyen des matières premières et celui du pétrole⁷. Cependant, après l'adoption généralisée des nouveaux agrocarburants à base d'éthanol par l'industrie américaine des transports, la corrélation entre le prix des produits agricoles et le cours du pétrole s'est envolée, pour atteindre 0,93⁸. En fait, il est largement admis que l'industrie américaine des agrocarburants a été stimulée par l'effet combiné des coûts élevés du carburant et de l'adoption par le Congrès du *U.S. Energy Policy Act* de 2005 (Loi sur l'énergie), ainsi que par l'introduction ultérieure d'un contrat à terme sur l'éthanol à la Bourse de commerce de Chicago. Suite à cette introduction suivie de l'adoption du *Commodity Futures Modernization Act* (Loi de modernisation des contrats à terme sur les matières premières), les dérivés de gré à gré⁹ furent exemptés de toute réglementation limitant la capacité des participants du marché à le manipuler (par le biais de limites de position)^{10,11}.

- 3 M. W. Rosegrant et al, *Global Food Projections to 2020*, Washington D.C. : International Food Policy Research Institute, 2001. www.ifpri.org/sites/default/files/publications/gfp.pdf.
- 4 FAO, FIDA et PAM, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2011 : Quelles sont les conséquences de l'instabilité des cours internationaux pour l'économie et la sécurité alimentaire des pays ?* Rome, FAO, 2011. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfri-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 5 P. Chefurka, "Food Prices and Oil Prices", *Approaching the Limits to Growth*, 15 mai 2011. www.paulchefurka.ca/Oil_Food.html.
- 6 « L'indice FAO des prix des produits alimentaires mesure la variation mensuelle des cours internationaux d'un panier de denrées alimentaires. Il est établi à partir de la moyenne des indices de prix de cinq catégories de produits (soit 55 cotations), pondérés en fonction de la part moyenne à l'exportation de chacune des catégories ». FAO, 2012. www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr/.
- 7 J. Newell, "Commodity Speculation's 'Smoking Gun'", *Probalytics: Probability Analytics Research*, 17 novembre 2008.
- 8 P. Chefurka, op. cit. note 5.
- 9 Contrats en vertu desquels les deux parties peuvent spéculer, aucune partie n'étant tenue de se prémunir contre un risque préexistant.
- 10 Nombre maximum d'options ou de contrats à termes qu'un investisseur peut détenir sur un titre sous-jacent. Les bourses et/ou les organismes de réglementation établissent différentes limites de position pour chaque contrat, en fonction du volume d'échange et de la quantité d'actions sous-jacentes.
- 11 Sénat et Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique, 106^e Congrès, 2^e Session, *Commodity Futures Modernization Act of 2000* (H. R. 5660), 14 décembre 2000. www.cftc.gov/ucm/groups/public/@lrrulesandstatutoryauthority/documents/file/ogchr5660.pdf.

ACCENTUATION DE LA SPÉCULATION SUR LES MATIÈRES PREMIÈRES

La dérèglementation du secteur financier a encouragé le développement de dérivés financiers complexes, dont des fonds indiciels sur matières premières, après quoi la demande des investisseurs institutionnels pour ces produits s'est accrue dans des proportions supérieures (notamment après la crise des subprimes). D'autre part, le nombre de contrats à terme négociés à l'échelle mondiale sur les bourses de matières premières a plus que quintuplé entre 2002 et 2008¹². Ce phénomène peut être attribué à l'assèchement progressif des autres marchés : la bulle internet finit par exploser en 2001, la bourse s'effondra peu après, et le marché américain du logement connut une débâcle en août 2007. Chaque fois que ces bulles éclataient, les grands investisseurs institutionnels se déplaçaient vers des marchés plus traditionnels et plus stables, négativement corrélés à des actions et des obligations, afin de se prémunir contre l'inflation.

Les fonds indiciels sur matières premières¹³ ont permis aux investisseurs de diversifier leurs portefeuilles par le biais de différents marchés à terme sans avoir à investir directement dans chacun d'eux. Ces fonds portent principalement sur des transactions de gré à gré ; il s'agit donc de contrats bilatéraux personnalisés, directement établis entre deux parties contractantes, et n'ayant pas la transparence des échanges réalisés ouvertement en bourse.

Les spéculateurs d'indice n'étaient pas intéressés par l'achat de marchandises sous-jacentes, ni par la variation à brève échéance des prix des contrats à terme : leur stratégie consistait à « adopter une position longue » en rachetant constamment des contrats à terme acquis à un prix inférieur qu'ils revendaient à un prix supérieur avant leur date d'échéance, et en réinvestissant dans des contrats à terme assortis d'échéances ultérieures. Les analystes financiers ont participé à ce processus en formulant des prévisions de nouvelles hausses des cours.

Les acteurs du marché réel étaient encouragés à accroître leurs réserves agricoles en prévision de revenus futurs, entraînant une augmentation des prix des denrées agricoles due à la réduction de l'offre, conformément à l'approche spéculative traditionnelle.

Dans le contexte de dérèglementation des marchés financiers survenue ces dix dernières années, l'élévation des prix des contrats à terme a été rendue possible par l'exemption des spéculateurs d'indice, alors considérés comme des traders, de l'application des limites de positions spéculatives établies par la Bourse de commerce de Chicago dans les années 30, dont le but était d'éviter les distorsions du marché créées par d'éventuelles positions de couverture dominantes.

Malgré la difficulté à obtenir des chiffres officiels, plusieurs estimations indépendantes indiquaient en mars 2008 que les fonds indiciels auraient investi 200 milliards d'USD dans des positions haussières (*bullish*, en anglais)¹⁴ sur des matières premières, soit près de 40% du total, auxquels il convient de rajouter les 30% supplémentaires représentés par les spéculateurs réglementés. Ceci revenait à laisser seulement 30% de positions ouvertes aux traders, avec une nette divergence entre les attentes des spéculateurs d'indice et celles des traders ayant décidé de ne plus avoir recours aux contrats à terme¹⁵. En fait, pour opérer sur le marché des contrats à terme, les investisseurs doivent disposer de fonds permettant de garantir le maintien des marges face aux fluctuations du marché, qui ont tendance à les réduire : jusqu'à l'expiration du contrat à terme, le ratio entre la marge et le prix du contrat à terme doit être fixe ; en cas d'augmentation du prix, la différence doit être payée immédiatement, sous peine de déchéance du contrat. Les positions haussières des spéculateurs d'indice sur le marché à terme (évitant la vente à découvert et les échanges sur la simple hypothèse que les matières premières suivent la même tendance à la hausse à long terme que les réserves) ont engendré des difficultés pour maintenir les marges des petits opérateurs, les forçant à clôturer leurs positions.

Selon les estimations du Département de l'Agriculture des États-Unis, la volatilité des prix, le resserrement des taux de crédit et l'augmentation des coûts des intrants sont à l'origine de l'abandon de près de quatre millions d'hectares de terres cultivées¹⁶.

Une estimation indépendante a calculé que 59,1% de la récolte nationale de soja de 2007 auraient effectivement été achetés par le biais de positions spéculatives, tandis que les

- 12 B. Lilliston and A. Ranallo, Eds, *Excessive Speculation in Agriculture Commodities: Selected Writings from 2008–2011*, Minneapolis : Institute for Agriculture and Trade Policy, 2011. Tableau 25B. www.iadb.org/intal/inalcdi/PE/2011/08247.pdf.
- 13 Un fonds indiciel sur matières premières est un indice à pondération fixe ou une moyenne (pondérée) du prix de plusieurs matières premières sélectionnées, prenant pour base les cours au comptant ou les cours à terme. Il est destiné à être représentatif de la classe d'actif des matières premières dans son ensemble. Les investisseurs peuvent choisir d'obtenir une exposition passive à ces fonds indiciels sur matières premières par le biais d'un contrat d'échange sur rendement global. Les avantages d'une exposition passive aux fonds indiciels sur matières premières incluent une corrélation négative aux autres catégories d'actifs, tels que les participations et les obligations, ainsi que la protection contre l'inflation.
- 14 Les investisseurs haussiers (*bull*, en anglais) sont des investisseurs qui pensent qu'un titre ou un secteur spécifique va connaître une hausse : ils adoptent une approche optimiste et acquièrent des titres en partant du principe qu'ils pourront les revendre ultérieurement à un prix plus élevé. Les investisseurs baissiers (*bear*, en anglais) opèrent à l'inverse : ils sont pessimistes et pensent que la valeur d'un titre spécifique est susceptible de décliner à l'avenir.
- 15 Témoignage de M. Masters, Comité sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales du Sénat des États-Unis d'Amérique, 20 mai 2008. www.hsac.senate.gov/imo/media/doc/052008Masters.pdf?attempt=2.
- 16 Soit un peu plus que la superficie de la Belgique et un petit peu moins que celle de la Moldavie. Département de l'Agriculture des États-Unis, *Net Farm Income and Costs: 2009 Farm Sector Income Forecast*, Service de recherche économique, 12 février 2009.

chiffres dépasseraient les 83,6% pour le blé¹⁷. Comme jamais auparavant, les opérateurs de transactions physiques sur les matières premières misaient contre elles.

Par conséquent, les variations des prix alimentaires ne reflétaient pas nécessairement les mouvements intervenant au niveau du marché de l'offre et/ou de la demande, mais étaient déterminées dans une grande mesure par la spéculation, qui dépassait largement les besoins en liquidités des marchés des matières premières afin de réaliser les transactions des utilisateurs de ces dernières.

Parallèlement aux événements sur le marché du pétrole, les cours des denrées alimentaires sur le marché des contrats à terme de produits agricoles se sont effondrés à partir de septembre 2008, lorsque la Chambre des représentants a approuvé un projet de loi imposant des limites sur les contrats d'échange et les contrats à terme portant sur les matières premières et interdisant les activités des traders étrangers, bien que cette initiative ait été ultérieurement retardée au Sénat¹⁸.

Les solutions politiques nécessaires pour éviter une autre crise doivent traiter non seulement les problèmes affectant les fondamentaux sous-jacents des marchés financiers, mais aussi les conditions dans lesquelles la spéculation sur les produits alimentaires de base est autorisée, de sorte à limiter les effets de ces mouvements sur les indicateurs de base du marché.

Cette constatation a été mise en évidence par une étude quantitative¹⁹ ayant tenu compte de la reprise des mouvements spéculatifs en 2010 et ayant pu faire une distinction claire entre les effets de l'introduction de l'éthanol et ceux de la spéculation. L'analyse a en effet démontré que les deux pics aigus de 2007/2008 et 2010/2011 étaient dus à la spéculation des investisseurs, tandis que la tendance haussière sous-jacente pouvait être attribuée à la demande croissante découlant de la conversion de l'éthanol. L'étude indiquait que les affirmations selon lesquelles les pratiques des spéculateurs ne peuvent pas influencer sur le prix des céréales sont invalidées par l'analyse directe des pratiques de fixation des prix des offices céréaliers.

Les réserves de céréales et d'autres produits agricoles peuvent avoir un impact sur le comportement spéculatif des marchés réels ; le fait que de nombreuses réserves alimentaires soient contrôlées par des multinationales, verticalement et horizontalement intégrées, doit être pris en compte. Malgré leur orientation initiale vers le commerce, ces dernières années, ces sociétés ont engrangé la plupart de leurs bénéfices sur le marché financier²⁰.

Par conséquent, ce n'est pas la croissance constante de la demande en denrées alimentaires qui détermine le niveau des réserves, mais bien les pics de volatilité qui entraînent la réduction de ces dernières²¹. L'épuisement des réserves est une conséquence de la spéculation, habituellement génératrice de volatilité, tant et si bien que leur reconstitution affecte le mécanisme de l'offre et de la demande, mais ne peut influencer sur la volatilité des prix générée sur le marché financier. La seule fonction des réserves consiste à intervenir en cas de situation d'urgence en matière de sécurité alimentaire provoquée par la volatilité des prix et à réduire le pouvoir des réseaux de production mondiaux, qui assurent la transmission des prix à partir des marchés financiers vers les produits et les marchés locaux.

Même si les grandes exploitations agricoles ont initialement pu tirer profit des prix plus élevés, comme cela a été le cas aux États-Unis, à long terme, elles se sont heurtées à des difficultés pour éviter les effets de la volatilité des prix et les coûts d'emprunt élevés²². En fin de compte, elles ont souffert de la différence entre les cours du marché boursier et ceux du marché réel, de l'augmentation des coûts de production provoquée par le pic pétrolier et de la forte hausse des prix à la consommation²³.

Les paysans et paysannes des États en développement ont mal interprété la volatilité des prix, ce qui a entraîné la banqueroute et l'abandon de la production par de nombreux petits producteurs d'aliments, qui investissaient et empruntaient pour augmenter leur production, malgré la flambée des prix, et couraient ainsi le risque d'être anéantis en cas de chute des cours mondiaux. La cause structurelle de cette crise est un modèle qui convertit les aliments en de simples marchandises et en une source de profit.

Lors des dernières décennies, l'industrie agroalimentaire fixait les prix des denrées agricoles en contrôlant les réseaux de production mondiaux et en s'appropriant la valeur le long des chaînes de valeur mondiales ; récemment, les investisseurs financiers sont entrés

- 17 G. Epstein, "Commodities: Who's Behind the Boom?" *Wall Street Journal*, 31 mars 2008. www.online.barrons.com/article/SB120674485506173053.html?reflink=wsj_redirect#articleTabs:article%3D1.
- 18 G. Sivini, « Scommesse sulla fame: Finanza, agribusiness e crisi alimentare. », *Foedus* 24, 2009.
- 19 M. Lagi et al, *The Food Crises: a Quantitative Model of Food Prices Including Speculators and Ethanol Conversion*, New England Complex Systems Institute, 21 septembre 2011.
- 20 GRAIN, "Corporations Are Still Making a Killing from Hunger", *Seedling*, 20 avril 2009.
- 21 M. Lagi et al. op. cit.
- 22 *New York Times*, 22 avril 2008, à propos du cas de Fred Grider, un paysan propriétaire de 750 hectares de terres près de Bloomington (Illinois). Au moment de décider ce qu'il allait cultiver, Grider avait choisi d'acheter des contrats à terme et payé les marges correspondantes ; cependant, la hausse des prix l'a forcé à les réincorporer chaque jour. « Si vous disposez de contrats portant sur 50 000 boisseaux et que le prix augmente de 20 cents, c'est un chèque de 10 000 dollars que vous devez signer. »
- 23 L. Polgreen, "West African Villagers Stake Their Fortunes on the Future Price of Rice", *New York Times*, 25 janvier 2009.

en jeu et ont remplacé les transnationales de l'industrie agroalimentaire dans la vente des droits sur les prix des contrats à terme portant sur les produits agricoles, créant ainsi les conditions propices au développement de la bulle spéculative du printemps et de l'été 2008. Dans un même temps, la spéculation financière a créé un environnement permettant à l'industrie agroalimentaire d'accroître ses profits à travers une gestion des prix transférée du marché des contrats à terme au marché réel, sur lequel elle pouvait exercer un contrôle total.

CONCLUSION

La volatilité réelle des prix des denrées alimentaires provient essentiellement de la spéculation sur les marchés financiers. Cependant, sa transmission sur les marchés réels, depuis la Bourse de commerce de Chicago jusqu'à chaque marché local à l'échelle de la planète, dépend de la manière dont la puissance commerciale agroindustrielle contrôle les chaînes de valeur et les réseaux de production mondiaux. La formation du secteur agroindustriel est le fruit de multiples processus de dépossession ayant investi l'agriculture mondiale, causant l'expulsion de millions de paysannes et paysans, la marginalisation de millions d'autres et la subordination de celles et ceux qui réalisent des activités agricoles aux « empires ». Avec la crise des prix alimentaires, l'accent qu'ont placé les organisations internationales sur la sécurité alimentaire relève d'une tentative consistant à engager un nouveau processus de dépossession à travers la privatisation accrue des terres et des autres ressources naturelles nécessaires à la production alimentaire, ainsi qu'à poursuivre le développement du secteur agroindustriel.

Dans cet article, nous avons souligné que les processus de production sont étroitement liés aux processus financiers, la financiarisation utilisant les structures de production et les actifs sous-jacents pour extraire la valeur réelle. Cependant, il est nécessaire d'insister sur la forte dépendance du modèle agroindustriel vis-à-vis des combustibles fossiles, qui conditionne environ 30% des coûts de production (en raison de l'utilisation des semences industrielles, des engrais, du recours aux chaînes logistiques et de l'utilisation intensive de ressources). Cette approche dominante et agressive modifie l'agriculture traditionnelle et la rend de plus en plus tributaire de pratiques agroindustrielles et d'une approche capitaliste.

Tout au long de la dernière crise des prix alimentaires, l'agro-industrie et le capital financier ont étendu leur contrôle sur les ressources que l'on peut considérer comme les plus importantes de la planète, dans la mesure où, partout dans le monde, la production d'aliments est essentielle à la régulation des activités économiques, à la fixation du niveau des salaires réels et à la reproduction de la main d'œuvre. En réalité, même après la première crise des prix alimentaires (2007–2008), la réduction des prix à la production n'a pas été répercutée sur les prix à la consommation, ce qui a prolongé l'érosion du pouvoir d'achat des consommateurs, comme l'a relevé en ces termes le *Wall Street Journal* : « Les prix des céréales baissent, pas ceux affichés en supermarché »²⁴.

24 S. Kilman et L. Etter, "Grain Costs Down, Groceries Not", *Wall Street Journal*, 13 mars 2009.

DEUX DÉFIS CONTEMPORAINS À RELEVER : LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES SUR L'ALIMENTATION ET LA NUTRITION ET L'ABSENCE D'ATTENTION PORTÉE AUX DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA NUTRITION

Claudio Schuftan et Radha Holla¹

S'il on veut redynamiser les politiques internationales en matière de nutrition et les intégrer, comme il se doit, au cadre des droits humains, il est impératif de porter une attention particulière aux déterminants sociaux de la nutrition (notamment à ses déterminants politiques). Or, en raison de l'influence grandissante des sociétés privées et des organisations philanthropiques sur les politiques publiques (particulièrement sous diverses formes d'initiatives multipartites) et sur la mise en œuvre de ces dernières (en particulier par le biais de partenariats public-privé), ces déterminants sont actuellement ignorés. Comme le montrera notre analyse, l'initiative multipartite pour le renforcement de la nutrition (SUN) en constitue un bon exemple, ainsi que l'illustre également l'article 4 de la présente publication. Nous aborderons, en outre, l'indifférence manifestée à l'égard des déterminants sociaux de la nutrition (DSN) dans l'élaboration des politiques mondiales relatives à la nutrition.

Les DSN désignent les conditions dans lesquelles les personnes naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent, et comprennent les services nutritionnels mis à leur disposition. Ces conditions dépendent de la répartition des richesses, du pouvoir et des ressources au niveau mondial, national et local, répartition elle-même influencée par les choix politiques.

En 2008, le rapport de la Commission des déterminants sociaux de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a formulé trois recommandations globales qui s'appliquent également au domaine de la nutrition : améliorer les conditions de vie quotidiennes, lutter contre les inégalités dans la répartition du pouvoir, de l'argent et des ressources, ainsi que mesurer et évaluer l'impact des efforts concertés². Ces recommandations s'adressaient également au secteur privé. Pourtant, ces mesures essentielles, ainsi que les autres causes structurelles de la faim que sont les inégalités de répartition des revenus, le chômage, le manque d'accès à l'éducation, aux services de santé et à l'assainissement, la discrimination raciale et le non-accès aux ressources de production sont rarement, si ce n'est jamais, mentionnées par les acteurs du secteur privé qui doivent, en principe, également en tenir compte.

D'autre part, s'agissant de la nutrition, les partenariats public-privé (PPP) finissent souvent par renforcer des filières alimentaires de plus en plus mondialisées, qui contribuent à l'homogénéisation planétaire des régimes alimentaires, dictée par les grandes entreprises, et ses conséquences désastreuses sur les systèmes alimentaires locaux et la sécurité alimentaire des ménages des différents groupes de population. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a clairement expliqué le problème, à savoir que le secteur privé tente d'appliquer des solutions techniques pour résoudre des problèmes fondamentalement sociaux (*Voir Encadré 1*).

1 [Claudio Schuftan](#) est l'un des membres fondateurs du Mouvement Populaire pour la Santé (MPS). Il est reconnu dans le monde entier pour son travail comme consultant indépendant en matière de santé publique et pour ses nombreuses publications. [Radha Holla](#) est la coordinatrice des campagnes du réseau IBFAN Asie et du *Breastfeeding Promotion Network of India* (réseau de promotion de l'allaitement en Inde). Les auteurs remercient David Kane, Kathy McNeely, Anne C. Bellows et Lida Lhotska pour leur aide précieuse lors la révision de cet article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité des auteurs.

2 M. Marmot et R. Wilkinson, *Social Determinants of Health*, 2^e édition, New York : Oxford University Press, 2006.

ENCADRÉ 1

« Les pays désireux de renforcer la nutrition devraient commencer par régler la commercialisation des du lait maternisé et d'autres substituts du lait maternel, [...] et par appliquer l'ensemble des recommandations de l'OMS sur la commercialisation des substituts du lait maternel et des aliments et boissons non alcoolisées destinés aux enfants [...]. Cela signifie qu'il faut [...] trait[er] l'ensemble des facteurs à l'origine de la malnutrition, plutôt que d'entreprendre des initiatives trop ciblées qui répondent aux besoins spécifiques du développement de l'enfant [...]. [M]ême si elles sont essentielles, les initiatives visant à améliorer la nutrition des femmes enceintes ou allaitantes et des enfants de moins de 2 ans, ne sauraient remplacer le fait de s'attaquer aux causes structurelles de la dénutrition [...]. Les violations des droits de la femme, les inégalités entre les sexes et la non-autonomisation des femmes sont d'autres grands facteurs qui expliquent les problèmes de nutrition. [...] Les initiatives dans le domaine de la nutrition ne doivent être qu'une composante de plus vastes stratégies en faveur de la réalisation du droit à une alimentation suffisante. [...]

Le Rapporteur spécial ne voit pas pourquoi il faudrait continuer d'autoriser la promotion d'aliments réputés dommageables à la santé. Ces produits réduisent la durée de vie, notamment celle des catégories les plus pauvres de la population, qui ont le moins de connaissances en matière de nutrition [...] [U]n code de conduite international réglant la commercialisation des aliments et boissons à l'appui des mesures prises dans les pays serait souhaitable pour prendre en compte le caractère international de la promotion commerciale des aliments et boissons riches en énergie et faibles en micronutriments. [...]

Il est grand temps de prendre conscience de la dichotomie réelle qui existe entre une stratégie qui cherche à promouvoir des aliments transformés, enrichis en nutriments, au risque de médicaliser le régime alimentaire, et une stratégie favorable à des systèmes alimentaires locaux et régionaux ainsi qu'à une transition vers des aliments moins lourdement transformés et, partant, plus nutritifs »³.

LE CONTRÔLE DES ENTREPRISES SUR LA NUTRITION PAR LE BIAIS DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ

Le secteur privé et certaines ONG internationales ont acquis une influence sans précédent sur la gouvernance mondiale, tandis que les États assistent au déclin de leur emprise. L'explication donnée à cette étroite collaboration avec le secteur privé⁴ est la « rareté » des fonds publics. Or, cette rareté ne concerne que le financement du développement, puisqu'une quantité suffisante de fonds publics est libérée afin de renflouer les entreprises⁵. Cette influence croissante a fait de la signature de PPP la stratégie numéro un pour répondre aux besoins de la population mondiale dans le domaine de la santé et de la nutrition.

Ces dernières années, les Nations Unies se sont avérées être l'un des principaux promoteurs des PPP (conclus le plus souvent avec des entités commerciales). Beaucoup considèrent ces partenariats comme l'instrument nécessaire et idéal pour financer les activités de développement. Une analyse plus approfondie révèle toutefois les multiples enjeux (parfois contradictoires) et les conflits d'intérêts qu'ils renferment.

Les PPP ont permis de renforcer certains programmes en s'orientant vers des solutions non durables, axées sur l'utilisation de technologies et sur le marché, pour résoudre des problèmes spécifiques, sans tenir compte des déterminants sociaux de la santé et de la nutrition. Ils se sont révélés incapables de promouvoir et de soutenir des approches sectorielles horizontalement intégrées et explicitement engagées en faveur du renforcement des systèmes locaux de prestation de services, et de répondre aux besoins locaux. La nécessité de conclure de nouvelles alliances avec la société civile, les organisations populaires et les mouvements sociaux pour promouvoir le droit à la nutrition⁶ réaffirme la place centrale que devrait occuper la participation démocratique dans la prise de décisions concernant la fourniture des services sociaux. Étant donné que les partenaires finançant ces projets disposent généralement d'un pouvoir disproportionné dans la prise de décisions, le modèle de PPP ne peut garantir une participation démocratique. Autre défaut de ces ententes, elles s'orientent souvent vers des solutions techniques fragmentées, dictées par le marché,

- 3 Conseil des droits de l'homme, 19^e session, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Olivier De Schutter (A/HRC/19/59), 26 décembre 2011, para. 16, 17, 18, 19, 42 et 43. www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59_fr.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfti-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 4 Nous incluons ici les organismes donateurs, tels que la fondation Bill and Melinda Gates, et les organisations de la société civile, telles que Save the Children, laquelle reçoit plus d'un million de dollars américains de financement de la part des sociétés des secteurs agroalimentaire et pharmaceutique suivantes : Green Mountain Coffee, Kraft Foods et la Fondation Kraft Foods, Merck, la Fondation PepsiCo, Procter and Gamble, Reckitt Benckiser et la Fondation Wal-Mart. GlaxoSmithKline, Starbucks Corporation, Johnson and Johnson, Cadbury plc, General Mills et Pfizer comptent également parmi ses donateurs. D'après le site Internet de Save the Children, les dons de la Fondation PepsiCo et de Kraft Foods servent essentiellement à la prise en charge des problèmes de malnutrition dans les zones rurales de l'Inde et du Bangladesh. www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGlpI4E/b.6148597/k.C77B/Corporate_Partners.htm.
- 5 A. Shah, "Free Trade and Globalization", *Global Issues*, 7 novembre 2011. www.globalissues.org/issue/58/free-trade-and-globalization. L'auteur a rédigé cet article d'après les informations fournies par la BBC, Bloomberg et UPI en février 2009 : le montant des renforcements d'entreprises s'élevait à 9,7 milliards de dollars aux États-Unis et à 1,4 milliards de dollars en Europe ; l'aide accordée aux pays pauvres depuis 1970 était de 2,6 milliards de dollars, alors que l'aide promise pour cette même période était de 3,3 milliards.
- 6 Nous avons choisi d'employer dans cet article l'expression « droit à la nutrition » plutôt que « droit à l'alimentation » car elle nous semble mieux refléter les différentes causes de malnutrition qui associent l'alimentation, les soins et la santé. Ces derniers points sont les conditions nécessaires à une bonne nutrition, qui ne sont toutefois pas suffisantes si elles sont considérées individuellement ou en paires. Il faut que ces trois conditions soient réunies simultanément. L'alimentation, les soins et la santé sont des droits humains reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant (U. Jonsson, "An Approach to Assess and Analyze the Health and Nutrition Situation of Children in the Perspective of the Convention on the Rights of the Child", *International Journal of Children's Rights* 5, 1997, pp. 367-381.)

qui s'accompagnent de nets avantages pour les sociétés participantes, mais de bénéfices discutables pour les populations ciblées, tout en ignorant les causes sociales de leurs problèmes, comme c'est clairement le cas de l'initiative SUN (Voir aussi l'article 4 de cette publication).

ENCADRÉ 2

L'initiative pour le renforcement de la nutrition (SUN)

L'initiative SUN « [...] vise à favoriser les mesures et les investissements ciblés pour améliorer la nutrition maternelle et infantile pendant la période des mille jours qui s'écoule entre le début d'une grossesse et le deuxième anniversaire de l'enfant, durant laquelle l'amélioration de la nutrition peut changer l'avenir de l'enfant [...] [et à] encourager les gouvernements à adopter des plans nationaux pour mieux intégrer la nutrition dans leurs différentes politiques sectorielles [...] »⁷. Si cet objectif est honorable, les méthodes choisies pour l'atteindre sont controversées. En 2010, l'initiative SUN a identifié plusieurs interventions ayant un impact direct sur l'état nutritionnel, dont, entre autres, l'allaitement maternel, l'introduction d'une alimentation complémentaire après l'âge de six mois, l'amélioration des pratiques d'hygiène, l'amélioration des pratiques agricoles et la supplémentation en micronutriments⁸. Le Cadre d'action SUN prévoit l'allocation de 2,9 milliards de dollars à la promotion de bonnes pratiques nutritionnelles et de 6,2 milliards de dollars à la prévention et au traitement de la malnutrition à l'aide d'aliments spéciaux⁹.

« [...] le mouvement SUN prévoit la création de partenariats entre les entreprises, la société civile et les gouvernements pour renforcer la nutrition grâce à des initiatives de sensibilisation qui s'inscrivent dans une chaîne de valeur nationale. Les initiatives du secteur privé visent notamment à fournir des produits alimentaires enrichis, à promouvoir des comportements nutritionnels sains, à créer des environnements de travail ouverts aux femmes pour leur permettre de mieux se nourrir et nourrir leurs enfants, à ouvrir l'accès à des produits nutritionnels de qualité aux groupes ayant des revenus modestes, et à renforcer les capacités locales grâce à la transmission de savoir-faire et de technologie »¹⁰.

Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, tout en saluant les progrès réalisés par l'initiative SUN, a appelé à son alignement sur les droits humains, parmi lesquels le droit à l'alimentation (Voir Encadré 1).

« Certains [des] partenariats [du SUN] bénéficient de l'appui de l'Alliance mondiale pour une meilleure nutrition [GAIN, en anglais]. Partenariat entre les secteurs public et privé, l'Alliance mondiale a été lancée en 2002 lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée aux enfants »¹¹. Au départ, elle a investi dans l'enrichissement à grande échelle des aliments de base. L'alliance GAIN propose une assistance technique aux fabricants internationaux, régionaux ou nationaux, afin de permettre à ces entreprises, du moins c'est ce qu'elle revendique, de proposer des mélanges de vitamines et minéraux de haute qualité au meilleur prix, associés à un mécanisme de fonds auto-renouvelables permettant de disposer du financement nécessaire pour aider les partenaires à acheter ces produits. « [GAIN a] nouer des liens avec 600 entreprises dans le cadre de 36 projets de grande envergure menés dans plus de 25 pays afin d'améliorer l'accès aux micronutriments qui font défaut dans les régimes alimentaires. D'après les responsables de l'Alliance mondiale, près de 400 millions de personnes bénéficient ainsi de produits alimentaires enrichis sur le plan nutritionnel. »¹² Cela indique que les solutions issues du marché peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration durable de la qualité alimentaire pour les populations à faibles revenus.

L'une des raisons pour lesquelles les entreprises s'associent à l'alliance GAIN est qu'elle leur permet de toucher des clients potentiels trop pauvres pour constituer un marché solvable à court terme. Le problème avec l'action réelle de GAIN réside précisément dans ces partenariats. La Business Alliance de GAIN comprend des groupes tels qu'Unilever, Ajinomoto, Britannia, Cargill, The Coca Cola Company, DSM, Danone, MARS, PepsiCo, Kraft Foods et Bel, dont beaucoup ont été accusés par des organisations de la société civile de violations des droits humains, notamment des lois et codes internationaux, contribuant ainsi à la malnutrition¹³. Pour GAIN, le rôle des gouvernements est d'acheter, année après année, ces produits enrichis pour nourrir les populations souffrant de malnutrition. Ce faisant, ils dépensent le budget limité alloué à la santé et à la nutrition pour acheter des produits, au

7 Conseil des droits de l'homme, op. cit., para. 13 et 14.

8 S. Horton et al, *Scaling Up Nutrition: What Will It Cost?* Washington D.C. : Banque mondiale, 2010.

9 *Renforcement de la nutrition : un Cadre d'action*, avril 2011, p. 6.

10 Conseil des droits de l'homme, op. cit., para. 14. Ces aliments spéciaux, qui sont notamment utilisés dans le traitement de la malnutrition aiguë sévère, sont désignés sous le nom d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (RUTF, en anglais) et consistent principalement en une pâte à base d'arachide, de lait en poudre, de sucre et de micronutriments sélectionnés. Outre le fait d'être culturellement inappropriés dans de nombreuses régions où la malnutrition concerne des populations nombreuses, ces aliments dissocient la malnutrition des DSN pour la médicaliser, en associant sa prévention et sa gestion à un « médicament » qui doit être produit de manière centralisée et faisant l'objet d'une importante veille technologique. Pour plus d'informations, le lecteur peut consulter la Rubrique *World Nutrition* du site Internet de la *World Public Health Nutrition Association*, qui a publié plusieurs articles, commentaires et rapports relatifs aux RUTF. www.siteresources.worldbank.org/NUTRITION/Resources/281846-1131656806529/PolicyBriefNutrition.pdf.

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Pour plus d'informations concernant les violations des droits humains commises par ces sociétés et dénoncées par les organisations de la société civile, consulter les liens suivants : Corporate Watch www.corpwatch.org; ICDC Legal Update, janvier 2012. www.ibfan.org/art/LU-Jan_2012-ICDC.pdf; Business and Human Rights www.business-humanrights.org; Killer Coke www.killercoke.org; Global Exchange www.globalexchange.org/corporateHRviolators#; International Labor Rights Forum www.laborrights.org; et Organic Consumers Association www.organicconsumers.org.

lieu d'investir dans des solutions à long terme, comme la diversification de l'agriculture et des régimes alimentaires ou les exploitations agricoles familiales, et de prendre en compte les DSN. Les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (RUTF, en anglais), les fortifiants et les préparations pour nourrissons, par exemple, sont trop souvent utilisés à mauvais escient et sont susceptibles d'augmenter les problèmes sanitaires et nutritionnels, en entraînant une surnutrition ou une sous-nutrition¹⁴. Les RUTF devraient uniquement être utilisés pour traiter la malnutrition aiguë sévère, lorsqu'il est impossible d'employer d'autres solutions, et jamais en guise de prévention^{15,16}. De plus, la commercialisation et la consommation de ces substituts ou de produits associés au lieu de repas équilibrés fraîchement préparés, contribuent à d'importants problèmes de santé publique.

Une bonne nutrition passe par l'accès à une alimentation saine comprenant une grande variété de fruits et légumes qui, la plupart du temps, sont plus chers que les plats (prêts à l'emploi) riches en huile, en sel, en sucres et en graisses. **Toute société proposant une alimentation saine plus onéreuse qu'une alimentation malsaine est une société qui doit revoir son système alimentaire.** Cet impératif est d'autant plus pressant lorsque les plus démunis sont trop pauvres pour s'alimenter d'une manière qui ne nuise pas à leur santé.

La Feuille de route SUN, qui détaille les modalités de collaboration entre acteurs nationaux, régionaux et internationaux pour définir et appliquer des mesures visant à accroître l'ampleur et l'efficacité des interventions en matière de nutrition dans les pays connaissant une forte malnutrition, privilégie essentiellement les interventions de nature technique, « du haut vers le bas ». **La Feuille de route SUN ne contient aucun élément substantiel relatif au droit à la nutrition.** SUN ignore le fait que certains détenteurs de droits et détenteurs d'obligations participent aux interactions sociales, et que seul leur engagement direct pourra faire progresser le processus de concrétisation de ce droit.

Cependant, l'élément le plus inacceptable de l'initiative SUN réside dans son silence total vis-à-vis des DSN. L'orientation « pro-pauvres » proposée ne s'intéresse pas à la réduction des inégalités, mais plutôt à « cibler » les populations pauvres. En l'absence de toute prise en compte des DSN, cette prétendue « nutrition à visage humain » ne fait que victimiser ces populations, comme si elles étaient responsables de leur malnutrition, et se résume à leur jeter quelques miettes.

Les personnes souffrent différemment de la pauvreté et de la violation de leur droit à la nutrition en fonction de leur sexe, de leur âge, de leur caste, de leur classe sociale et de leur appartenance ethnique. Nous pensons qu'au moment de mener un travail dans le domaine de la nutrition, il convient de tenir compte des multiples dimensions que revêt la pauvreté. Elle a trait, en effet, à la privation de pouvoir, à l'exclusion et donc, à la discrimination, à l'exploitation, à la victimisation et à la violence. Elle est également liée aux migrations, aux déplacements forcés, à l'urbanisation croissante et à la perte des moyens de subsistance. Or l'initiative SUN, qui appelle à placer davantage la nutrition au centre du développement, refuse de tenir compte de ces éléments et de tout ce qu'ils impliquent.

QUI ORIENTE L'INITIATIVE SUN ET FIXE LES ENJEUX PRIORITAIRES MONDIAUX EN MATIÈRE DE NUTRITION ?

Dans le passé, les priorités mondiales en matière de nutrition étaient définies en premier lieu par le Comité permanent de la nutrition des Nations Unies (SCN). Début 2009, la Banque mondiale, accompagnée d'organismes onusiens (UNICEF, PNUD et SCN) et de donateurs tels que les agences britannique et canadienne pour le développement, la fondation Bill and Melinda Gates, Save the Children-USA, Hellen Keller International et d'autres, ont développé le Plan d'action mondial pour des investissements dans le renforcement de la nutrition. Ce plan a ouvert l'espace au secteur privé pour qu'il joue un rôle de plus en plus important dans la définition des priorités dans le domaine de la nutrition à l'échelle mondiale. Il convient de rappeler que la fondation Gates détient un grand nombre de parts/actions chez Coca Cola, McDonald, Exxon Mobil, BP, Caterpillar et Wal-Mart^{17,18,19}.

- 14 FAO, *Rapport final du Symposium scientifique international « Biodiversité et régimes alimentaires durables unis contre la faim »*, Rome, 3-5 novembre 2010. www.fao.org/aa/humannutrition/28508-0f23e974a12924600117086270a751f60.pdf.
- 15 Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile (IBFAN), "Statement on the Promotion and Use of Commercial Fortified Foods as Solutions for Child Malnutrition" *Indian Pediatrics* 49, 2012, pp. 295-296. www.bpmi.org/Article/Indian-Pediatrics-IBFAN-Statement-on-SAM.pdf.
- 16 A. Gupta, C. Schuftan, F. Valente, P. Rundall et R. Holla, "Ready to Use Therapeutic Food Is Not the Solution to Malnutrition" [Letter], *World Nutrition* 3.4 (avril 2012) : 3, 4, pp. 168-171. www.wphma.org/2012_apr_wn6_rutf_letter.htm. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rifn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 17 Historique des actions détenues par la fondation Bill & Melinda Gates. www.dataroma.com/m/hist/p_hist.php?f=GFT.
- 18 Plusieurs autres prétendues OSC, partenaires et bailleurs de fonds de l'initiative SUN, reçoivent également un financement de la part des entreprises mentionnées ci-dessus. Par exemple, les fonds destinés aux interventions de Save the Children en Inde et au Bangladesh en matière de nutrition proviennent essentiellement de Pepsico (voir note 4).
- 19 D. Stuckler, S. Basu et M. McKee, "Global Health Philanthropy and Institutional Relationships: How Should Conflicts of Interest Be Addressed?", *PLoS Med* 8, 4 avril 2011. www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1001020.

Les organismes donateurs ont à maintes reprises tenté d'orienter le travail du SCN en matière de nutrition. En 2011, *Irish Aid* (l'agence gouvernementale irlandaise d'aide au développement) a donné au SCN 300 000€ exclusivement destinés aux travaux sur l'initiative SUN, une somme sans laquelle ce dernier n'aurait jamais pu poursuivre ses activités. Le maintien de l'initiative SUN a donc été une nécessité absolue pour le SCN et a constitué, par nature, un conflit d'intérêts ne lui permettant pas vraiment de prendre position quant aux failles de cette initiative, comme le voudraient sa mission et son mandat.

Bien que le SCN ait reconnu les faiblesses de l'initiative SUN (essentiellement le manque d'attention prêtée au droit à la nutrition et aux approches fondées sur les droits humains, et le manque de clarté quant au rôle et au comportement du secteur privé), il a considéré que les pays y participant seraient les plus à même de remédier à ces faiblesses. Cela n'a pas été le cas. Les efforts de certains membres du SCN, issus de la société civile, pour introduire des références aux droits humains ont été rejetés par les donateurs soutenant l'initiative ; jusqu'à présent, les tentatives visant à inclure des considérations sur les droits humains à la Feuille de route se sont avérées peu fructueuses.

L'opposition limitée à la mainmise des entreprises sur la nutrition, illustrée par l'initiative SUN, soulève des inquiétudes quant à l'impact à court et moyen terme de ces entreprises sur les systèmes nutritionnels locaux. Cela concerne notamment leur capacité à obtenir des résultats mesurables et durables, leur indifférence envers les DSN et le droit à la nutrition, ainsi que leur contribution à une approche fragmentée et verticale de la gouvernance mondiale en matière de nutrition. Une réflexion et des actions critiques portant sur le rôle que jouent les PPP internationaux dans la gouvernance ont vu le jour^{20,21,22} ; cependant, il est absolument nécessaire qu'elles s'intensifient.

Les États devraient protéger le droit à la nutrition en adoptant des mesures qui permettent de réduire les conséquences négatives des systèmes alimentaires existants sur la santé publique. En outre, ils devraient prendre des mesures immédiates pour réaliser une transition progressive vers une alimentation plus durable. À cet égard, l'OMS recommande, entre autres, de recourir à l'imposition pour encourager des pratiques alimentaires saines, de revoir le système de subventions dans son ensemble, et de réglementer les pratiques de commercialisation²³.

Un militantisme de base beaucoup plus important sera également nécessaire pour garantir que les normes internationales ne soient pas influencées par les entreprises tentant d'asseoir les bénéfices du secteur privé et prétendant agir dans l'intérêt public. Le déploiement de cet effort constitue le principe directeur du Mouvement Populaire pour la Santé (www.phmovement.org/fr) et du Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile (IBFAN) (www.ibfan.org).

LES STRATÉGIES POUR REPREDRE LE CONTRÔLE

Des organisations de base et des mouvements populaires ont identifié plusieurs stratégies pour que les populations reprennent le contrôle de l'alimentation et de la nutrition. La liste suivante répertorie certaines des options proposées, sans ordre de priorité particulier. Cette liste n'est en aucun cas exhaustive. De nombreux autres points d'action ont été suggérés dans cet article bien qu'ils ne soient pas repris ici.

- Adopter une approche qui prenne en compte les DSN et le concept de souveraineté alimentaire²⁴, plutôt que celui de sécurité alimentaire ; les DSN et la souveraineté alimentaire sont étroitement liés.
- Établir des liens avec les groupes œuvrant contre l'hégémonie des transnationales, et se joindre à eux pour rejeter les appels à la responsabilité sociale de ces dernières lancés par leurs directeurs. À la place, sur la base des principes des droits humains, exiger – et contrôler – une responsabilisation sociale des entreprises vis-à-vis des violations dont elles se rendent coupables à l'égard des DSN.
- Dans le domaine de l'aide internationale, identifier des alternatives locales, pouvant être mises en œuvre par les communautés elles-mêmes, à la solution consistant à promouvoir les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (voir note 8), non seulement en traitement de la malnutrition aiguë sévère, mais aussi pour sa prévention.

20 J. Richter, "Public-private Partnerships for Health: a Trend with No Alternatives?", *Development* 47, juin 2004, pp. 43–48.

21 J. Richter, "Public-private Partnerships and Health for All – How Can WHO Safeguard Public Interests?", *GOSPP Policy Brief* 5, septembre 2004. www.ibfan.org/aru/538-5.pdf.

22 P. Utting et A. Zammit, *Beyond Pragmatism: Appraising UN-Business Partnerships*, Genève : UNRISD, 2006.

23 En mai 2004, la 57^e Assemblée mondiale de la Santé (AMS) a approuvé la Stratégie mondiale de l'OMS pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé, dans sa résolution 57.17. www.apps.who.int/qb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-en.pdf.

24 La souveraineté alimentaire est une expression introduite par la Via Campesina en 1996 pour désigner le cadre politique défendu par un certain nombre de représentants des communautés pratiquant l'agriculture, des pastoralistes, des populations de pêcheurs, des peuples autochtones, des femmes, des jeunes ruraux et des organisations de défense de l'environnement afin de pouvoir défendre leurs propres systèmes alimentaires, agricoles, d'élevage et de pêche, par opposition à une production alimentaire largement soumise aux forces des marchés internationaux. La souveraineté alimentaire envisage l'alimentation comme un droit humain et défend la protection des ressources naturelles, la réorganisation du commerce des denrées alimentaires, la fin de la mondialisation des produits alimentaires ainsi que la promotion de la paix sociale et du contrôle démocratique.

- Rejeter l'idée selon laquelle le secteur privé peut être partie prenante des discussions, dialogues et processus de prise de décisions ayant pour enjeu l'intérêt public. La principale partie intéressée est le public, au titre des droits dont il est titulaire ; le rôle du secteur privé est d'être garant de ces droits.
- Travailler de pair avec des juges et des avocats sur les aspects juridiques du droit à une alimentation adéquate et à la nutrition, ainsi que sur l'application de ce droit dans les tribunaux.
- Insister sur la participation des détenteurs de droits à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de tous les projets /programmes de développement.
- Dénoncer les PPP compte tenu de leurs conflits d'intérêts inhérents et de la priorité qui leur est accordée par rapport aux autres modèles.
- Créer un mécanisme de surveillance à long terme similaire à celui utilisé par IBFAN pour surveiller le secteur des boissons et des aliments malsains²⁵.
- Veiller à ce que l'initiative SUN règle définitivement la question des conflits d'intérêts, et que l'élaboration de politiques en matière de santé publique respecte les principes de gouvernance démocratique. La réforme de SUN devra également tenir compte des principes des droits humains tels que la responsabilisation, la participation et la non-discrimination.
- Continuer de faire pression pour que l'initiative SUN, dont la prochaine Feuille de route est en cours d'élaboration, inclue des actions sur les DSN ainsi qu'une approche plus nettement axée sur les droits ; exercer un rôle de surveillance de l'initiative SUN.
- Participer activement au débat et à l'élaboration de la stratégie mondiale post-OMD pour le développement ; critiquer le fait qu'il était facile de définir des objectifs, mais que les processus cruciaux pour atteindre ces objectifs ont été négligés.
- Faire pression pour que le poste de Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation devienne un poste permanent au sein du système des Nations Unies, et constitue, de façon spécifique et progressive, un point d'action central.
- Transposer dans les législations nationales le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel ainsi que les résolutions ultérieures de l'Assemblée mondiale de la Santé (AMS) sur la commercialisation des substituts du lait maternel et des aliments et boissons non alcoolisées destinés aux enfants, et veiller à l'application effective de ces lois.
- Imposer des taxes sur les boissons sucrées (sodas) et les aliments malsains pour financer l'accès aux fruits et légumes ainsi que des campagnes éducatives sur les pratiques alimentaires saines.
- Revoir les systèmes de subventions agricoles existants en tenant compte des impacts nutritionnels de l'affectation actuelle des ressources en matière de santé publique, et recourir à la passation de marchés publics pour les programmes de repas scolaires et des autres institutions publiques, afin d'encourager la consommation d'aliments nutritifs d'origine locale, en prêtant une attention particulière aux producteurs et consommateurs aux revenus faibles.
- Accroître le soutien aux marchés de producteurs et à l'agriculture urbaine et périurbaine, et veiller à disposer des infrastructures adaptées, permettant de mettre en relation les producteurs locaux et les consommateurs urbains.
- Réformer le Comité permanent de la nutrition afin de garantir que son programme d'action reste dans l'intérêt public, qu'il continue de s'attacher aux droits humains, et qu'il soit représentatif des agences des Nations Unies et de la société civile. Cette dernière doit pouvoir faire entendre sa voix à tous les niveaux du système onusien.

25 Il est naïf de penser que nous pouvons mettre fin, à court terme, au contrôle des entreprises sur les décisions prises dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition ; cependant, nous devons élaborer une stratégie à long terme, en définissant clairement ce que nous souhaitons réaliser au fur et à mesure, dans les prochaines années.

- Concernant l'approvisionnement en produits alimentaires et les interventions en matière de nutrition, veiller à impliquer les filières alimentaires locales, à garantir que les travailleurs reçoivent un salaire minimum vital et à ce que des prix rémunérateurs soient versés aux communautés pratiquant l'agriculture, afin de garantir le droit à la nutrition de toutes les personnes concernées et impliquées dans ces interventions.

Nous le répétons, l'Équipe SUN ainsi que les détenteurs de droits et les détenteurs d'obligations qui participent à cette initiative vont devoir mener une réflexion approfondie : faut-il simplement améliorer l'initiative SUN actuelle pour en faire une initiative multipartite dont le secteur privé serait un partenaire, sans qu'elle contienne aucune sauvegarde contre les conflits d'intérêts, et en prétendant que SUN est un mouvement ? Plutôt que de demander à revoir sa mise en œuvre, une telle position devrait être contestée en tant que modèle politique. Afin que soit modifiée la Feuille de route SUN, un appel au remaniement de l'initiative, passant par l'ancrage de toutes les interventions sur les principes de responsabilisation, de participation et de non-discrimination, et par la garantie qu'elles s'inscrivent dans le cadre de stratégies nationales de plus grande ampleur pour la réalisation du droit à la nutrition (afin de renforcer la capacité des pays à contribuer à des solutions durables et à long terme) pourrait s'avérer insuffisant. En outre, cette demande ne correspond pas à l'analyse politique que font FIAN, IBFAN et le Mouvement Populaire pour la Santé.

Enfin, il faut comprendre que les deux défis présentés dans cet article (le contrôle des entreprises sur l'alimentation et la nutrition et l'absence d'attention portée aux déterminants sociaux de la nutrition) ne pourront être relevés que si nous reconnaissons toutes et tous, où que nous nous trouvions sur la planète, que les choses ne pourront pas changer tant que nous continuerons de mener la vie que nous menons à l'heure actuelle. Chacun tirera de ce constat les conclusions qu'il se doit. Nous espérons pouvoir compter sur vous pour la suite.

CONFLITS D'INTÉRÊTS ET FORMULATION DE POLITIQUES FONDÉES SUR LES DROITS HUMAINS : LE CAS DE LA SANTÉ ET DE LA NUTRITION DES MÈRES, DES NOURRISSONS ET DES JEUNES ENFANTS

Lida Lhotska, Anne C. Bellows et Veronika Scherbaum¹

La communauté internationale est en quête de nouvelles approches permettant de faire face aux avancées inégales vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) consistant, entre autres, à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui souffre de la faim et de la pauvreté et à faire reculer la mortalité maternelle et infantile. Sous l'impulsion du Pacte mondial des Nations Unies et de l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (*Global Alliance for Improved Nutrition, GAIN*), lancés respectivement en 2000 et 2002, ces approches sont désormais de plus en plus liées à ce que l'on appelle les initiatives multipartites (*multi-stakeholder initiatives, MSI*, en anglais) ou les partenariats public-privé (PPP). Les acteurs, agences et institutions du secteur public, à court de ressources, forment ces MSI/PPP en y intégrant le secteur privé et les géants de l'industrie, dont les intérêts reposent avant tout sur la réalisation de profits². En ce sens, l'étroite collaboration entre les acteurs du secteur privé et du secteur public crée une multitude de conflits d'intérêts.

La question politique fondamentale qui n'a pas été abordée consiste à savoir si le fort encouragement dont font l'objet les dialogues et initiatives « multipartites » en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE), ainsi que les « partenariats » public-privé, est compatible avec le devoir des agences des Nations Unies de promouvoir l'intérêt public, une obligation consacrée dans leurs mandats constitutionnels et leurs fonctions essentielles, notamment dans leur mission de respecter, protéger et réaliser les droits humains.

LES INITIATIVES MULTIPARTITES, OU LA FRAGILISATION DES MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION BASÉS SUR LES DROITS ET CONTRAIGNANTS D'UN POINT DE VUE JURIDIQUE

Les initiatives multipartites et les partenariats public-privé ont été utilisés pour mettre à mal les mesures de réglementation internationales visant à engager la responsabilité des entreprises au titre du non-respect des principes des droits humains. L'on peut citer en exemple le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de 1981 (ci-après, le Code), ainsi que les résolutions ultérieures adoptées par l'Assemblée mondiale de la santé (AMS). Les modèles des MSI et des PPP contreviennent à l'objectif du Code de protéger la santé et les vies des « consommateurs et consommatrices » les plus jeunes, ainsi que la capacité de prendre des décisions éclairées de celles et ceux qui décident en leur nom. De plus, ils amoindrissent les politiques de santé publique internationalement reconnues, telles que la Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant de 2002^{3,4}. À l'heure actuelle, le secteur privé continue, avec l'aval des Nations Unies, de promouvoir l'adoption de mesures « volontaires », c'est-à-dire non contraignantes d'un point de vue juridique, lui permettant « d'autoréguler » ses agissements. Le Pacte mondial, la plus connue des initiatives entre les Nations Unies et le secteur des entreprises, se présente comme une initiative politique stratégique d'entreprises « s'engageant à aligner leurs opérations et leurs stratégies sur dix principes universellement acceptés touchant les droits de l'homme, les normes du travail, l'environnement et la lutte contre la corruption »⁵. Cependant, les puissants acteurs du secteur privé, tels que la Chambre de commerce internationale, sont parvenus à utiliser le Pacte mondial pour signifier leur opposition aux

1 [Lida Lhotska](#) est directrice de programme à l'IBFAN-GIFA, le bureau de liaison international du Réseau international d'action pour l'alimentation infantile (IBFAN). Elle dispose d'une expérience de vingt ans dans les politiques en matière d'alimentation des nourrissons.

[Anne C. Bellows](#) enseigne sur les questions de genre et de nutrition à l'Institut de sciences sociales en agriculture de l'Université de Hohenheim. Elle travaille au croisement du monde universitaire et de la société civile, avec un accent particulier sur les droits humains et la sécurité/souveraineté en matière de nutrition.

[Veronika Scherbaum](#) est chargée de recherches à l'Institut de sciences sociales en agriculture, genre et nutrition de l'Université de Hohenheim. Elle est titulaire d'un doctorat en sciences de la nutrition, d'un MSc en santé maternelle et infantile, et mène des recherches dans le domaine du traitement et de la prévention de la malnutrition chez l'enfant, notamment dans le domaine de l'allaitement.

Les auteurs remercient Antonio Onorati, Maarten Immink et Claudio Schuftan pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité des auteurs.

2 Comme l'explique Ann Zammit, le terme « partenariat » « couvre de nombreuses activités et relations, lesquelles peuvent être s'avérer mieux définies comme un cas spécial de relations « étroites » plutôt que comme des relations sans lien de dépendance » entre les acteurs du secteur public et privé. A. Zammit, *Development at Risk: Rethinking UN-business Partnership*, Genève : IRNUDS, en collaboration avec le South Center, 2005.

Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises, instrument élaboré sous les auspices de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, dont l'objectif est de développer un cadre global international contraignant d'un point de vue juridique, visant à réguler les pratiques préjudiciables des entreprises⁶.

ENCADRÉ 1

L'Initiative sur les Principes des droits de l'enfant et du monde des affaires : une mesure qui ébranle les mécanismes de responsabilisation juridiquement contraignants ?

L'UNICEF, l'ONG Save the Children et le Pacte mondial des Nations Unies ont publié, le 12 mars 2012, les Principes des droits de l'enfant et du monde des affaires⁷. Ces principes, qui se basent sur le modèle de responsabilité sociale des entreprises adhérentes du Pacte mondial, ignorent les préoccupations relayées dans l'évaluation du Pacte mondial réalisée, en 2010, par le Corps commun d'inspection des Nations Unies, et selon laquelle « le mécanisme de présentation de rapports et d'auto-évaluation [du Pacte mondial] ne permet pas de suivre et de vérifier de façon adéquate et efficace l'application réelle des [10] principes [du Pacte mondial] par les participants [du secteur privé] »⁸.

Parallèlement à cette initiative, le Comité des droits de l'enfant (CRC, en anglais) est en train d'élaborer une Observation générale sur les droits de l'enfant et les entreprises. Le travail du Comité consiste à veiller à ce que les États parties satisfassent progressivement à leurs obligations de prendre des mesures propres à réguler et contrôler les activités des entreprises aux fins de prévenir les violations des droits de l'enfant (y compris le droit à une alimentation adéquate), et de faciliter la réparation des violations perpétrées par ces dernières, lorsqu'elles se produisent.

Il existe un risque que cette initiative, qui n'impose aucune obligation au secteur privé et qui compte avec le soutien de l'UNICEF et de Save the Children, sape les efforts du Comité des droits de l'enfant⁹, tout comme le Pacte global a fragilisé et relégué les Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises.

CONFLITS D'INTÉRÊTS ET RÔLE DES ENTREPRISES

Il existe actuellement plusieurs directives relatives à la coopération entre les agences des Nations Unies et le monde des affaires. Elles incluent, par exemple, les *Directives des Nations Unies sur la coopération entre l'ONU et le monde des affaires* (2000/2009)¹⁰, les *Principes directeurs de l'OMS concernant les relations avec les entreprises commerciales en vue d'atteindre des objectifs sanitaires* (2000)¹¹ et la *Politique concernant la participation de l'OMS à des partenariats mondiaux pour la santé et les modalités d'hébergement* (2010)¹².

Ces documents contiennent une série de principes utiles à la gestion des ententes entre les Nations Unies et le monde des affaires, lesquelles ne doivent pas « affaiblir l'intégrité et l'indépendance des Nations Unies », mais « promouvoir les objectifs des Nations Unies », se baser sur une « définition claire des responsabilités et des rôles » et être « transparentes ». De plus, « les informations relatives à la nature et à la portée des accords de coopération devraient être mises à la disposition du grand public »¹³. Cependant, il existe un écart très net entre le contenu de ces directives et les pratiques des agences onusiennes.

En outre, malgré la référence faite aux conflits d'intérêts dans plusieurs documents des Nations Unies, la famille des Nations Unies ne dispose encore d'aucun cadre politique ou éthique global permettant de résoudre de manière adaptée les conflits d'intérêts aussi bien individuels qu'institutionnels et de faire la distinction qui convient compte tenu des rôles inappropriés des entreprises^{14,15}.

Dans ce contexte, nous faisons figurer ci-dessous deux définitions susceptibles d'aider à mieux comprendre et traiter la question des conflits d'intérêts :

- « Un conflit d'intérêts [individuel] désigne une série de conditions selon lesquelles un jugement professionnel concernant un intérêt primaire [...] tend à être indûment influencé par un intérêt secondaire »¹⁶.

- 3 La Stratégie mondiale préconise un allaitement exclusif lors des six premiers mois et la poursuite de l'allaitement jusqu'à l'âge de deux ans ou plus, assorti d'une alimentation complémentaire sûre, appropriée et adéquate. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9242562211.pdf>.
- 4 Organisation mondiale de la santé, *Code international de commercialisation des substituts du lait maternel*, Genève : Bureau des publications de l'OMS, 1981. www.who.int/nutrition/publications/code_french.pdf.
- 5 Pour plus d'informations, consulter : www.unglobalcompact.org/Languages/french/index.html.
- 6 Cf. J. Richter, *Building on Quicksand: The Global Compact, Democratic Governance and Nestle*, Genève : IBFAN-GIFA, CETIM, Déclaration de Berne, 2004a, pp. 40-42 ; *Public-private Partnerships and International Health Policy Making: How Can Public Interests Be Safeguarded?* Helsinki : Ministry for Foreign Affairs of Finland, Development Policy Information Unit, 2004b, p. 74.
- 7 *A Call to Business to Respect and Support Children's Rights*, publication en ligne, 12 mars 2012. www.unglobalcompact.org/news/197-03-12-2012.
- 8 P. L. Fall et M. M. Zahran, *Partenariats de l'ONU avec le secteur privé : Rôle et fonctionnement du Pacte mondial* (JIU/REP/2010/9), Genève : Corps commun d'inspection des Nations Unies, 2010.
- 9 Les commentaires d'IBFAN concernant les Principes du droit de l'enfant et du monde des affaires peuvent être consultés à l'adresse <http://info.babymilkaction.org/news/policyblog/CRBPcomment>.
- 10 Nations Unies, *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Sector*, 2009. <http://business.un.org/fr/documents/guidelines> ou <http://business.un.org/fr/documents/6602>. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 11 Bureau exécutif de l'OMS, 107^e Session, *Principes directeurs applicables à la collaboration avec le secteur privé en matière de santé Rapport du Secrétaire*, Point 8.3 de l'ordre du jour provisoire (EB107/20), Genève : OMS, 30 novembre 2000. http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB107/fe20.pdf.
- 12 Résolution WHA 63.10, *Annexe 1*, Genève : OMS, mai 2010. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63-REC1/WHA63-REC1-P4-en.pdf.
- 13 Nations Unies, op. cit., note 9.
- 14 J. Richter, 2004b, op. cit., pp. 11-50.
- 15 Dans une déclaration publiée par Concern, les 148 réseaux et ONG d'envergure nationale, régionale et mondiale travaillant dans le domaine de la santé publique ont appelé les Nations Unies à développer un tel cadre : <http://info.babymilkaction.org/sites/info.babymilkaction.org/files/COIC145%20.pdf>. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 16 D. F. Thompson, *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business and Health Care*, Cambridge : Cambridge University Press, 2005, p. 290.

- « Un conflit d'intérêts institutionnel surgit lorsque les intérêts financiers d'une institution ou ceux de ses hauts fonctionnaires présentent un risque d'influence indue sur les décisions impliquant l'intérêt primaire de l'institution »¹⁷.

Les conflits d'intérêts apparaissent dans le cadre des initiatives multipartites et des partenariats public-privé, par exemple lorsque le souhait des agences des Nations Unies d'attirer les ressources du secteur privé (qui constitue un intérêt secondaire) entre en conflit avec leur obligation d'œuvrer à la réalisation de leurs « missions principales », telles qu'exprimées dans leurs mandats constitutionnels et leurs fonctions (lesquels constituent des intérêts primaires).

Les législations et les politiques relatives aux conflits d'intérêts sont d'une nature très particulière : « Qu'elles interviennent au niveau individuel ou institutionnel, les politiques relatives aux conflits d'intérêts visent à *éviter* les décisions découlant de compromissions [...] »¹⁸.

La Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant de 2002 (ci-après, la Stratégie mondiale)¹⁹, qui soutient la mise en œuvre du Code, a tenté de proposer des solutions aux risques posés par les conflits d'intérêts dans le domaine de la nutrition des nourrissons et des jeunes enfants, en définissant, par exemple, les rôles appropriés pour les fabricants d'aliments destinés aux nourrissons. L'objectif consistait à éviter tout lien entre responsables de l'élaboration des politiques et sociétés de fabrication d'aliments pour bébés susceptible de représenter un risque d'influence trop élevé pour la définition des politiques publiques²⁰. La Stratégie mondiale a limité les fonctions des fabricants aux rôles suivants : a) respecter le Code à tous les niveaux, et b) satisfaire aux normes spécifiques définies par le Codex Alimentarius en matière de qualité, d'innocuité et d'étiquetage²¹.

Pourquoi certains fabricants d'aliments pour jeunes enfants ont-ils alors été invités à participer à des PPP allant au-delà de ces rôles stipulés ? Par exemple, le groupe DANONE, deuxième fabricant d'aliments pour nourrissons, a siégé au Conseil d'administration de GAIN jusqu'à ce qu'il soit forcé de s'en retirer²². À l'heure actuelle, le groupe continue de collaborer avec l'Alliance, malgré ses violations notoires du Code²³. Initialement lancée en 2008 pour se concentrer sur la question des déficiences en micronutriments, l'Alliance GAIN est désormais devenue un acteur de poids dans le domaine de la nutrition des nourrissons et des jeunes enfants.

La nouvelle orientation politique qui a été prise en faveur d'une coopération plus étroite entre les Nations Unies et les entreprises commerciales a créé un environnement dans lequel l'implication des acteurs du secteur privé en tant que « partenaires » et « partie prenante » de la moindre initiative publique semble inévitable. Le comportement réel des entreprises « partenaires », telles que les fabricants d'aliments pour bébés, ne fait pas l'objet d'un examen suffisant ; il semble que toutes les entreprises soient acceptées. Les acteurs du secteur privé peuvent donc facilement utiliser les initiatives des Nations Unies pour asseoir leur influence dans les enceintes où sont formulées les politiques publiques qui recoupent leurs objectifs commerciaux, tout en maquillant de bleu (*bluwashing*, en anglais)²⁴ leur image ternie en associant leur nom à celui des Nations Unies. C'est ainsi qu'en 2011, le Secrétaire général des Nations Unies a appelé tous les acteurs à contribuer à l'initiative « Chaque femme, chaque enfant » lancée en 2010²⁵, en mettant en œuvre des politiques, en fournissant des services et des produits, et en lui accordant des financements spécifiques.

ENCADRÉ 2

Quand Nestlé s'engage en faveur de l'initiative « Chaque femme, chaque enfant »

Début 2011, le site Internet de cette initiative des Nations Unies annonçait :

« Nestlé s'engage à étendre ses programmes d'éducation nutritionnelle aux adolescentes de l'ensemble des villages de ses districts laitiers en Inde, avant qu'elles n'atteignent l'âge du mariage, afin de leur donner les connaissances nutritionnelles nécessaires pour nourrir leurs enfants de la manière la plus adaptée lorsqu'elles seront en âge d'en avoir. Nestlé entend également doubler le nombre de pays bénéficiant de son programme « Healthy Kids » lancé en 2010, et dispose déjà de programmes dans plus de 50 pays, portant sur 5 millions d'enfants... »²⁶.

- 17 B. Lo et M. J. Field, Eds. Institute of Medicine, *Conflict of Interest in Medical Research, Education and Practice*, Washington, D.C. : National Academies Press, 2009.
- 18 Ibid. (seuls les italiens ont été ajoutés)
- 19 OMS, *Stratégie mondiale de l'OMS pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant*, Genève : Bureau des publications de l'OMS, 2005. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2005/9242562211.pdf>.
- 20 J. Richter, *Conflicts of Interests and Policy Implementation: Reflections from the Fields of Health and Infant Feeding*, Genève : IBFAN-GIFA, 2005. www.ibfan.org/art/538-1.pdf.
- 21 OMS, op. cit., note 19, para. 44.
- 22 L. Lhotska, *Whatever Happened to Health for All? Ups and Downs of Protection of Breastfeeding, Regulation of Transnational Corporations and Health for All*, Genève : IBFAN-GIFA, 2008.
- 23 Les preuves des infractions au Code international de commercialisation des substituts du lait maternel et des résolutions ultérieures peuvent être consultées à l'adresse : www.ibfan.org/art/dano-p1.pdf.
- 24 Le *bluwashing* renvoie aux pratiques des entreprises qui entrent leurs activités dans la bannière bleue des Nations Unies afin d'améliorer leur image sociale (adapté de la *Greenwash Fact Sheet*, CorpWatch, 22 mars 2001. www.corpwatch.org/article.php?id=242.)
- 25 L'initiative « Chaque femme, chaque enfant », lancée par les Nations Unies en 2010, est présentée comme visant à accélérer les progrès en matière de santé maternelle et infantile ainsi que la réalisation de l'OMD 4 www.everywomaneverychild.org/.
- 26 Pour connaître l'engagement initial de Nestlé, veuillez consulter le document "Analysing Commitments to Advance the Global Strategy for Women's and Children's Health", *PMNCH*, 2011, (Web-Annex 1), p. 27. www.who.int/pmnch/topics/part-publications/Web_Annex_1_-_29_09_2011.pdf.

Selon les auteures, le fait de permettre au premier fabricant mondial d'aliments pour enfants en bas âge de dispenser aux jeunes filles une éducation sur l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants entre en contradiction totale avec l'objectif fondamental du Code, qui consiste à protéger le personnel de santé d'informations biaisées et de pratiques de commercialisation moralement contestables. Le Code interdit explicitement tout contact direct ou indirect entre les fabricants et les femmes enceintes, ainsi que les mères de nourrissons et de jeunes enfants. Ainsi, le groupe contourne cette disposition du Code en s'impliquant auprès des jeunes femmes et des jeunes filles, en les définissant comme de futures mères et en promouvant la communication sur la nutrition pré et post-natale, avant qu'elles ne soient enceintes. Cette pratique peut également être considérée comme entrant en violation avec l'Article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant, selon laquelle les États sont tenus de veiller à ce que les parents reçoivent une information adaptée sur les avantages de l'allaitement au sein et sur les risques de l'allaitement artificiel.

Il semble que ces pratiques aient soulevé des inquiétudes au sein des Nations Unies, la formulation de l'engagement initial ayant été révisée. Le site Internet des Nations Unies indique, en effet, désormais :

« L'engagement de Nestlé en faveur de l'initiative « Chaque femme, chaque enfant » vise à poursuivre le développement de toute une série de programmes, y compris celui du programme mondial « Healthy Kids ». [...] Ce programme a été pensé afin de faire face aux complexes défis actuels dans le domaine de la santé, tels que la mauvaise nutrition et l'obésité, en apprenant les bienfaits d'une bonne nutrition et de l'activité physique aux enfants en âge d'aller à l'école »²⁷.

Cette étude de cas soulève quatre questions essentielles :

Pourquoi les Nations Unies acceptent-elles un engagement allant au-delà des rôles que définissent le Code et la Stratégie mondiale pour les fabricants d'aliments pour nourrissons ? Pourquoi consentent-elles à prêter leur image à un contrevenant notoire au Code ? Pourquoi permettent-elles que l'on laisse l'éducation nutritionnelle des enfants aux mains d'une entreprise ? Pourquoi n'obligent-elles pas cette entreprise à mettre fin à la commercialisation des aliments pour nourrissons contrevenant au Code ?

INITIATIVES EN MATIÈRE DE RSE ET NOUVEAUX TYPES DE PPP, OU COMMENT DES ENTREPRISES PARVIENNENT À SE FORGER UNE IMAGE RELUISANTE

Les relations publiques (RP) constituent une partie essentielle de l'exercice du pouvoir dans notre société. L'industrie des RP permet à celles et ceux qui la contrôlent de faire germer des idées, d'établir des attentes, d'introduire des sujets de société, voire de « fabriquer le consentement », pour reprendre une expression vulgarisée par l'influent conseiller en relations publiques, Edward Bernays²⁸. Les initiatives multipartites en matière de RSE et les partenariats public-privé utilisent les RP pour fabriquer un discours social en faveur de leurs objectifs. Les initiatives multipartites et les partenariats public-privé ont ainsi empêché, remplacé ou contourné les efforts visant à développer des outils et des structures de réglementation contraignants d'un point de vue juridique, permettant d'utiliser les approches basées sur les droits humains pour exiger des puissants acteurs privés qu'ils s'expliquent sur leurs pratiques. Le pouvoir sémantique que recèle l'utilisation des adjectifs « volontaires » ou « communs » pour qualifier les codes de conduites employés par les initiatives multipartites et les partenariats public-privé implique la bienfaisance, alors qu'elle empêche, en réalité, le développement et la mise en œuvre d'instruments contraignants en matière de droits humains. L'usage de l'adjectif « volontaire » doit donc être rejeté. Au lieu de cela, ces initiatives de RSE devraient être qualifiées comme étant « juridiquement non contraignantes ».

27 Pour de plus amples informations, consulter : www.everywomaneverychild.org/commitments/business-community.

28 Cf., par exemple, J. Richter, *Holding Corporations Accountable: Corporate Conduct, International Codes, and Citizen Action*, New York : Zed Books, 2001, pp. 149-150.

ENCADRÉ 3

Nouveaux PPP fondés sur des principes et axés sur la personne : la tentative de l'initiative SUN de se forger une image de mouvement social

La Banque mondiale, l'UNICEF, l'OMS et le PAM, ainsi que certains pays partenaires, des organisations de la société civile et des agences bilatérales ont lancé, en 2010, l'initiative pour le renforcement de la nutrition SUN. Cette initiative s'est immédiatement présentée et légitimée comme un mouvement social populaire : « L'objectif général de cette stratégie de communication est de susciter la fierté et la satisfaction vis-à-vis de la participation du public à un mouvement social visant à autonomiser les ménages et les communautés en vue d'une meilleure nutrition »²⁹.

En 2012, l'initiative SUN a publié un communiqué de presse, lors du Forum économique mondial de Davos, dans lequel le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la sécurité alimentaire et la nutrition et coordinateur de l'initiative, David Nabarro, indiquait : « [L'initiative SUN] renvoie à des partenariats public-privé solides, fondés sur des principes et axés sur la personne, donnant aux sociétés les moyens d'atteindre une nutrition optimale. » En d'autres termes, David Nabarro a étendu le concept des partenariats public-privé (PPP) pour adopter une approche à 5P (en ajoutant les qualificatifs « fondés sur des principes » et « axés sur la personne »). Il entend ainsi insister sur le fait que l'initiative SUN englobe la société civile et les mouvements sociaux et opère de manière éthique, *voire juridiquement contraignante*³⁰.

Nos préoccupations concernant l'initiative SUN portent sur les points suivants :

- Les garanties qu'elle contient en matière de conflits d'intérêts sont insuffisantes : l'initiative propose, en effet, de réduire les conflits d'intérêts par le biais de « codes de conduite communs », ce qui équivaut en réalité à des mesures juridiquement non contraignantes, susceptibles de découler de « partenariats » avec les acteurs du secteur privé.
- Participation de l'industrie des fabricants d'aliments pour bébés : l'initiative SUN n'exclut pas la participation des fabricants relevant du champ d'application du Code. EPODE, qui est par exemple membre de l'initiative, est un partenaire principal de Nestlé.
- Construction d'une image trompeuse : le fait de suggérer que l'initiative SUN est un mouvement social reflète soit l'utilisation d'un terme sérieusement inapproprié, soit l'appropriation intentionnelle du discours social visant à rallier le soutien des ménages et des communautés en les convainquant que l'initiative constitue la structure de base, suivant une approche ascendante, d'un mouvement social populaire disposant d'une large assise.

Dans le rapport qu'il a récemment présenté au Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a également porté son attention sur l'initiative SUN et l'Alliance GAIN³¹. Il craint que ces initiatives ne s'inscrivent aucunement dans un cadre des droits humains et qu'elles oublient « les obligations qui ont été définies par le droit international eu égard aux femmes, aux enfants, aux minorités, aux réfugiés, aux personnes déplacées, ainsi qu'à d'autres groupes qui peuvent être victimes de marginalisation et de discrimination » (para. 15). Il a lancé un appel explicite pour que les initiatives menées soient « pleinement conformes aux droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation » (para. 15). Il a également souligné que « les pays désireux de renforcer la nutrition devraient commencer par réglementer la commercialisation du lait maternisé et d'autres substituts du lait maternel, conformément à la résolution 63.23 de l'Assemblée mondiale de la santé » (para. 16) et appelé le secteur privé, « eu égard à son obligation de respecter le droit à une alimentation adéquate », à « se conformer pleinement aux dispositions du Code international de commercialisation des substituts du lait maternel, en évitant de promouvoir des substituts du lait maternel. » (para. 51 a.).

En conclusion, la RSE ne devrait pas être envisagée comme un engagement à caractère « volontaire ». Au contraire, les entreprises devraient respecter les politiques et les codes publics adoptés à l'échelle internationale, applicables à toutes les personnes

29 D. Nabarro, *Introducing the Policy Brief, Scaling Up Nutrition: A Framework for Action*, Version révisée d'avril 2010.

http://satcaweb.org/san/dmdocuments/SUN_Introducing_Policy_David_Nabarro.pdf

30 Private Sector Engagement, Toolkit, Work in Progress, 8 septembre 2011.

www.scalingupnutrition.org/wp-content/uploads/2011/05/DRAFTS-Private-Sector-Engagement-Toolkit_090911.pdf

31 Conseil des droits de l'homme, 19^e Session, Rapport soumis par Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter (A/HRC/19/59), 26 décembre 2011 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59_fr.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire à l'article 3 : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

où qu'elles se situent dans le monde, eu égard des droits humains dont dispose chacune et chacun tout au long de sa vie. La stricte application du Code international de commercialisation des substituts du lait maternel et les résolutions pertinentes de l'AMS, ainsi que des rôles définis par la Stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant, devraient être considérés, par les entreprises, comme une manière d'apporter une contribution adaptée et de témoigner ainsi du profond respect qu'elles portent au bien-être nutritionnel des mères et des enfants et au plus local des systèmes alimentaires, à savoir, l'allaitement.

Les interactions avec le secteur privé ne constituent pas un phénomène nouveau. Cependant, les initiatives multipartites et les partenariats public-privé ont dernièrement permis aux acteurs commerciaux de s'immiscer de manière indue dans les responsabilités des acteurs représentant l'intérêt public. Cette tendance multiplie les situations de conflits d'intérêts, générant des risques accrus pour l'intégrité et l'indépendance des acteurs du secteur public en matière de formulation de politiques publiques. Il est essentiel d'instaurer des mesures contraignantes à l'échelle nationale et internationale, définissant les règles d'engagement aux côtés des puissants acteurs économiques et des organisations non gouvernementales représentant les intérêts du secteur privé³², afin de garantir une protection adaptée contre leurs effets négatifs et contre les conflits d'intérêts. Les initiatives en matière de RSE ne doivent pas compromettre le développement de mesures contraignantes permettant d'exiger des comptes au secteur privé.

L'Observation générale sur les droits de l'enfant et les entreprises du Comité des droits de l'enfant pourrait bien devenir un outil crucial au moment de développer des cadres touchant à la justice et à la responsabilisation. Ces cadres devraient inclure des réglementations contraignantes portant sur les pratiques préjudiciables des acteurs du secteur privé, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales.

Afin de contrecarrer l'influence injustifiée de ces acteurs, la lectrice et le lecteur devraient considérer les options suivantes :

- Questionner le modèle reposant sur les partenariats public-privé et les initiatives multipartites et exiger qu'une distinction claire soit faite entre les rôles appropriés et non appropriés des entreprises^{33,34} ;
- S'unir aux actions appelant les Nations Unies à développer un cadre politique et éthique global visant à aborder les conflits d'intérêts individuels et institutionnels ;
- Tenir compte des situations de conflits d'intérêts au moment d'approcher la formulation de politiques et la conception de programmes à l'échelle nationale et internationale, ainsi que leur mise en œuvre ;
- Présenter un rapport alternatif au Comité des droits de l'enfant lors de l'examen des pays, et profiter de cette occasion pour informer sur les perspectives et les expériences locales concernant la nécessité de renforcer la mise en œuvre du Code à l'échelon national³⁵ ;
- Exiger des comptes à son gouvernement quant au suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant³⁶ ;
- Assurer un suivi et une documentation des violations du Code³⁷ et partager les informations sur les plaintes déposées avec les gouvernements, le Réseau international d'action pour l'alimentation infantile³⁸ et les entreprises en infraction.

32 J.E. Paluzzi, "Dualities of Interest: The Inter-Organizational Relationships between Disease-Specific Nonprofits and the Pharmaceutical Industry", *International Journal of Health Services* 42.2, 2012, pp. 325-339.

33 J. Richter, "WHO Reform and public interest safeguards: An Historical Perspective", *Social Medicine* 6.3, 2012, pp. 141-150.

34 ETC Group, "The Greed Revolution, Mega Foundations, Agribusiness Muscle In On Public Goods", *Communiqué* n°108, 2012. www.etcgroup.org/upload/publication/pdf_file/ETCComm108_GreedRevolution_120117.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

35 Groupe des ONG pour la Convention relative aux droits de l'enfant, *Guide pour les organisations non gouvernementales établissant des rapports destinés au Comité des droits de l'enfant*, 2006. <http://www2.ohchr.org/french/bodies/crc/docs/Guide-NGO-F.pdf>. Rapports partagés avec IBFAN-GIFA.

36 L'ensemble des évaluations pays passées et futures du Comité des droits de l'enfant sont répertoriées à la page suivante, y compris les observations et recommandations finales du Comité : <http://www2.ohchr.org/french/bodies/crc/docs/Guide-NGO-F.pdf>.

37 Veuillez cliquer sur le lien suivant pour télécharger les formulaires permettant de rapporter les violations du Code www.ibfan.org/code_watch-form.html.

38 Le Centre de documentation de IBFAN sur le Code international (ICDC, en anglais) ibfanpq@tm.net.my recense les violations au Code perpétrées à l'échelle mondiale.

LES DIRECTIVES POUR UNE GOUVERNANCE RESPONSABLE DES RÉGIMES FONCIERS APPLICABLES AUX TERRES, AUX PÊCHES ET AUX FORÊTS : UN TOURNANT DÉCISIF DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DES RESSOURCES NATURELLES ?

Sofía Monsalve Suárez¹

Le 11 mai 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations Unies a approuvé les Directives de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale². Fruit d'un processus inclusif et participatif de plus de trois ans, ces Directives constituent le premier instrument international à appliquer une approche fondée sur les droits économiques, sociaux et culturels à la gouvernance des terres, des pêches et des forêts.

LE CHEMIN PARCOURU JUSQU'À L'ADOPTION DE CETTE INITIATIVE SELON LA PERSPECTIVE DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Depuis des décennies, des mouvements sociaux de représentation des femmes vivant en zones rurales, des petits producteurs, des agriculteurs familiaux, des communautés de pêcheurs, des peuples autochtones, des sans-terres, des travailleurs des zones rurales et urbaines, des migrants, des pastoralistes, des communautés forestières et des jeunes, alliés à des organisations de la société civile (OSC), exigent un accès ainsi qu'un contrôle équitables et durables des ressources naturelles pour la production alimentaire. Lors du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome en 1996, ces organisations présentèrent le concept de souveraineté alimentaire et rappelèrent le rôle essentiel de la réforme agraire et des politiques intégrées de développement rural dans la lutte contre la faim. En décembre 2004, elles se réunirent à Valence (Espagne) au Forum mondial sur la réforme agraire pour demander que la terre soit reconnue comme un bien commun. Ce forum ouvrit la voie à la Conférence internationale pour la réforme agraire et le développement rural (CIRADR), organisée par la FAO en mars 2006. Au cours de celle-ci, les gouvernements s'engagèrent à adopter une approche participative basée sur les droits économiques, sociaux et culturels pour une gestion équitable des terres, des eaux, des forêts et des autres ressources naturelles dans le contexte des cadres juridiques nationaux, en prêtant une attention particulière au développement durable et à la lutte contre les inégalités, dans l'optique d'éradiquer la faim et la pauvreté. Lors du Forum international pour la souveraineté alimentaire de Nyéléni (Mali) en 2007, les mouvements sociaux et OSC continuèrent à façonner un dessein commun concernant l'utilisation et la gestion des ressources naturelles et garantissant le droit au territoire et à l'autodétermination de tous les peuples. En avril 2010, la Conférence mondiale des peuples sur le changement climatique et les droits de la Terre Mère, organisée en Bolivie, permit de poser les jalons de modèles alternatifs d'interaction entre l'être humain et la nature, afin de créer un nouveau système rétablissant l'harmonie entre eux.

Ce sont donc près de deux décennies de construction d'alternatives qui ont ainsi porté leurs fruits avec l'adoption des Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts. Les mouvements sociaux et d'autres OSC étaient bien préparés afin de contribuer à la formulation de nouveaux principes et politiques-cadres pour la gouvernance des terres, des pêches et des forêts. S'inspirant de l'esprit ouvert et participatif de la CIRADR, la FAO sut créer les conditions

¹ [Sofía Monsalve Suárez](#) coordonne le Programme d'accès aux ressources naturelles du Secrétariat international de FIAN.

L'auteur remercie Fernanda Siles, Bernhard Walter et Jenny Franco pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

² Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 38^e Session (extraordinaire), *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* (CFS 2012/38/2), Rome, 11 mai 2012. www.fao.org/docrep/meeting/025/md708F.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

propices permettant aux représentants des mouvements sociaux de participer activement tout au long du processus et cela dès son lancement. En 2009, le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP)³ décida d'établir le Groupe international de facilitation donnant à la société civile l'occasion de s'organiser de manière autonome dans le cadre de ce processus. Les consultations auto-organisées permirent de développer les propositions propres aux OSC, présentées ultérieurement comme contribution au processus officiel. Ce document, « les directives des OSC »⁴, résume le projet et les aspirations de la société civile concernant les modalités de gestion de la terre et des ressources naturelles en vue de parvenir à la souveraineté alimentaire. Il fournit de précieuses orientations quant à la manière dont les OSC peuvent interpréter les Directives officielles. De plus, les échanges réguliers entre de nombreuses organisations générés par ce processus ont permis d'établir des espaces de rencontre afin d'élaborer des stratégies de résistance à la nouvelle vague d'accaparement de terres. L'Appel de Dakar contre l'accaparement des terres, proclamé lors du Forum social mondial de 2011, conséquence directe de ces discussions, a contribué à mobiliser la résistance contre l'accaparement et la concentration des ressources naturelles. Cet appel a été officiellement transmis aux gouvernements à l'occasion des négociations des Directives.

Bien que plusieurs propositions émanant de la société civile aient reçu l'appui de gouvernements et aient ainsi pu être intégrées aux Directives, les OSC sont restées isolées sur un certain nombre de questions et en opposition avec le consensus atteint par les États membres du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Comme l'indique la déclaration conjointe⁵ prononcée lors de l'adoption des Directives, le 11 mai 2012, les OSC se félicitent du document tout en reconnaissant qu'il comporte des lacunes en ce qui concerne des aspects cruciaux liés à la protection des moyens de subsistance de ceux et celles pratiquant l'agriculture à petite échelle et qui produisent la plupart des aliments consommés dans le monde. Dans les deux chapitres suivants, nous énumérons brièvement les principaux points forts et points faibles des Directives, du point de vue des OSC.

QUELS SONT LES ÉLÉMENTS UTILES PRÉSENTS DANS CES DIRECTIVES ?

Les Directives s'inscrivent dans le respect des obligations existantes découlant du droit international en matière de droits humains, et font explicitement référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Elles instaurent des principes de mise en œuvre, telles que la dignité humaine, la non-discrimination, l'équité et la justice, l'égalité des genres, la gestion holistique et durable des ressources naturelles, ainsi que la consultation et la participation. Cela indique clairement que les régimes fonciers applicables aux terres, pêches et forêts ne relèvent pas du domaine commercial, mais d'un droit fondamental devant être reconnu, respecté et garanti. De plus, elles stipulent que les États sont tenus de respecter et protéger les droits civils et politiques des défenseurs des droits humains, parmi les communautés de paysans, pêcheurs, peuples autochtones, pastoralistes et/ou travailleurs des zones rurales, qui luttent pour la défense de leurs terres, de leurs pêches et de leurs forêts. Les États doivent également garantir un accès à la justice et aux voies de recours judiciaires, y compris la restitution, l'indemnisation, la compensation et la réparation en cas de violations. Le chapitre 9 réitère certains des droits des peuples autochtones consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. De plus, une série de dispositions confirment que les femmes jouissent de l'égalité des droits fonciers.

Les Directives appellent avec force les États à garantir la reconnaissance juridique des droits fonciers légitimes, en particulier les droits fonciers coutumiers et informels, qui ne sont pas actuellement protégés par la loi ; et à ce que toutes les formes de régimes fonciers offrent à chacun un degré de sécurité foncière assurant une protection juridique contre les expulsions forcées. Les Directives appellent également à la reconnaissance et à la protection des biens communs, y compris les systèmes d'utilisation et de gestion collectives qui y sont associés.

Les Directives contiennent des dispositions propres à protéger les communautés locales, les peuples autochtones et les groupes vulnérables contre la spéculation sur les terres et la concentration de ces dernières ainsi qu'à réglementer les marchés fonciers afin de

3 Le Groupe international de facilitation, coordonné par FIAN International, était composé de 26 personnes de tous les continents, représentant les organisations suivantes : World Alliance of Mobile Indigenous Peoples (WAMIP), Amis de la Terre International, CENESTA, Asian Peasant Coalition, Collectif international d'appui à la pêche artisanale (ICSF), Conseil international des traités indiens (CITI), Centro Internazionale Crocevia, Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (WFF), Focus on the Global South, Groupe arabe pour la protection de la nature, IMSE, La Via Campesina, MAELA, Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina (MNCI), Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (ROPPA), Pesticide Action Network Asie-Pacifique (PAN-AP), Réseau pour les droits au logement et à la terre (HLNR) de la Coalition internationale pour l'Habitat (HIC). Suite à la création du Mécanisme de la société civile (MSC) du CSA en mai 2011, ce groupe est devenu un groupe de travail du MSC, et de nouvelles organisations, telles qu'Action Aid et Oxfam, l'ont rejoint.

4 *Propositions des organisations de la société civile pour les Directives de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*, Heidelberg : FIAN International, 2011. www.fian.org/resources/documents/others/propositions-des-organisations-de-la-societe-civile-pour-les-directives-de-la-fao-sur-la-gouvernance-responsable-de-la-tenure-des-terres-et-des-ressources-naturelles/pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

5 Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Les Directives sur les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts constituent une première étape, mais il faut avant tout garantir le droit des personnes à la terre et aux ressources naturelles*, Rome, 11 mai 2012. www.csm4cfs.org/default.asp?lang=eng&cat=6&cattitle=policy_working_groups&pag=6&paatitle=land_tenure. Ce document en version française est disponible en bas de la page d'accueil anglaise du groupe de travail, sous le titre *Joint Political Statement_FR*. Ce document est également disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

préservier les valeurs sociales, culturelles et environnementales. De plus, un chapitre (14) est consacré à la restitution, tandis qu'un autre (15) traite des questions relatives aux réformes redistributives concernant les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts à des fins sociales, économiques et environnementales lorsqu'une forte concentration de la propriété est associée à un niveau élevé de pauvreté rurale.

QUELLES SONT LES LIMITES DES DIRECTIVES ?

Le texte des Directives a été négocié par les gouvernements. Afin de parvenir à un consensus, le texte final a souvent été formulé de manière générale et ambiguë, en tentant de satisfaire des points de vue opposés. Si les OSC ont obtenu l'intégration de certaines de leurs propositions dans le texte, d'autres ont en revanche été soit écartées, soit modifiées. Le fait que les Directives ne traitent pas de la question de l'eau représente l'un des défauts majeurs du document. La préface, cependant, mentionne brièvement que les États pourront tenir compte de ces Directives pour une gouvernance responsable d'autres ressources naturelles indissociables des terres, des pêches et des forêts, telles que l'eau et les ressources minérales.

Les Directives s'appliquent principalement à la tenure foncière plutôt qu'à l'utilisation et la gestion des ressources naturelles. Certes, une distinction analytique peut être établie entre tenure foncière et utilisation ; cependant, dans la réalité, ces deux dimensions sont étroitement liées. Nombre de difficultés liées à l'accès et au contrôle des ressources naturelles rencontrées par les personnes pratiquant la petite agriculture ont un lien direct avec les problèmes de gouvernance concernant leur utilisation et leur gestion. Les pastoralistes nomades constituent un cas d'espèce : si l'usage qu'ils font des pâturages et leurs pratiques d'élevage ne sont pas reconnus, protégés et encouragés en tant qu'activités contribuant substantiellement à la sécurité alimentaire et à la gestion durable de certains écosystèmes, la seule reconnaissance formelle de leurs droits fonciers ne suffira pas à leur permettre de demeurer sur leurs territoires. Les politiques économiques prétendant « développer leurs terres inoccupées et sous-utilisées » ou « moderniser leurs pratiques d'élevage » peuvent finir par influencer en large mesure sur la dépossession de leurs terres. Malheureusement, cet aspect n'est qu'indirectement abordé dans un nombre restreint de paragraphes.

Les Directives admettent le transfert à grande échelle de droits fonciers, en d'autres termes, l'accapement de terres. Néanmoins, le texte comporte plusieurs mesures préventives visant à contrôler ce genre d'opération et ses impacts. Il est regrettable que la proposition des OSC d'interdire l'accapement des terres n'ait pas été acceptée, ce, en raison de la croyance généralisée, parmi les États, que l'acquisition de droits fonciers constitue un type d'investissement essentiel pour le développement. Toutefois, les mesures préventives consenties aux paragraphes 12.5, 12.6 et 12.10 pourraient être utilisées, d'un point de vue tactique, aux niveaux local et national, afin d'organiser la résistance.

Les Directives ne consolident pas non plus les droits des peuples autochtones dans le contexte des régimes fonciers, tels que consacrés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les autres instruments internationaux. En fait, certains gouvernements ont tenté d'affaiblir les dispositions prévues par cette Déclaration et se sont farouchement opposés à l'inclusion, dans les Directives, de dispositions relatives à la restitution. De la même manière, le droit au retour, dans les situations post-conflit, n'est pas réaffirmé. Il est par conséquent de la plus haute importance d'interpréter et d'appliquer les Directives d'une manière entièrement compatible avec les instruments internationaux pertinents en matière de droits humains. Il va de soi que toute disposition non cohérente avec les normes internationales en termes de droits humains serait sans effet.

CONCLUSION : DE L'IMPORTANCE D'UTILISER LES DIRECTIVES COMME UN OUTIL DE LUTTE

Compte tenu de la privatisation et de la marchandisation croissantes de la nature, il est urgent de renforcer et d'étendre les cadres juridiques nationaux et internationaux reconnaissant, respectant, protégeant et garantissant l'accès individuel et collectif aux ressources naturelles par les groupes sociaux marginalisés, lesquels constituent, qui plus est, des

acteurs clés de la stabilité et de la durabilité de nos sociétés. En ce sens, les Directives sont un pas important, dans la mesure où elles s'inscrivent dans le respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les principes et interprétations des droits humains. De plus, elles précisent et accordent une plus grande visibilité aux droits des communautés de paysans, de pastoralistes et de pêcheurs sur les terres, les pêches et les forêts. Bien que le terme « volontaires » figure encore dans son titre, les références aux instruments internationaux en matière de droits humains contenues dans le document le rendront pertinent d'un point de vue juridique, aux niveaux national et international.

Le CSA réformé a démontré sa capacité à inscrire parmi ses priorités, et à les traiter, les questions clés en lien avec la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire, telles que la problématique des ressources naturelles pour la production alimentaire ; il s'est avéré en mesure de mettre en place des conditions institutionnelles efficaces permettant aux secteurs les plus touchés par la faim et l'insécurité alimentaire de discuter, d'égal à égal avec leurs gouvernements, les autres agences internationales et le secteur privé, des possibles solutions aux questions controversées ; enfin, il s'est montré à même de conclure des accords intergouvernementaux dans un délai raisonnable. Le système des Nations Unies dans son intégralité devrait s'inspirer du niveau de participation et d'ouverture élevé qui a caractérisé ce processus, sans précédent dans l'histoire des négociations intergouvernementales, afin que la démocratisation des processus de prise de décision au niveau international, dans le cadre d'autres processus et domaines en lien avec l'alimentation et l'agriculture, devienne une réalité.

Aucun accord et aucun traité ne fait l'objet d'une application automatique, aussi positif et progressiste que puisse être son contenu. Ce sont la pression populaire, la mobilisation et l'organisation pour exiger leur application qui donnent vie à ces documents et les font évoluer en faveur du changement social. C'est dans ce contexte que les OSC se sont engagées à employer les Directives de sorte à faire progresser leurs luttes sur le terrain.

ENCADRÉ

Les Directives de la FAO sur les régimes fonciers et les Principes pour un investissement agricole responsable (IAR)

En réponse à la volonté d'atténuer les risques posés par l'accaparement des terres, la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la FAO ont élaboré des Principes pour un investissement agricole responsable (IAR). Les OSC se sont vivement opposées à ces principes, perçus comme une tentative de légitimer l'accaparement de terres⁶. Lors de la discussion à leur sujet au sein du CSA, ce dernier a décidé d'adopter tout d'abord les Directives, puis d'entamer une consultation participative sur les principes pour des investissements agricoles, dans le cadre de laquelle les Principes IAR constitueraient un élément parmi d'autres. Le CSA a également décidé que les principes découlant de la consultation devraient être compatibles avec les Directives et les compléter. La consultation sur l'investissement agricole a débuté le 2 juillet 2012. Afin de contribuer aux discussions, nous souhaiterions souligner les éléments clés contenus dans les Directives sur les régimes fonciers, absents des Principes pour un investissement agricole responsable et qui devraient être pris en compte lors de la rédaction des principes sur l'investissement agricole.

- Les Directives s'inscrivent dans le respect des obligations existantes des États telles qu'elles découlent des instruments internationaux en matière de droits humains (paragraphes 1.1 et 2.2). Elles ne s'appuient donc pas sur les mécanismes de responsabilité sociale des entreprises, comme c'est le cas des Principes pour un investissement agricole responsable. Au contraire, elles établissent clairement le rôle des États dans le respect, la protection et la concrétisation des droits fonciers légitimes, notamment ceux des groupes marginalisés, en soulignant leurs pouvoirs règlementaires eu égard du respect de ces obligations.

6 *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : L'accaparement de terres et la nutrition : défis pour la gouvernance mondiale*, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2010, pp. 36–37.

- Étant donné que, dans les pays en développement, ceux et celles pratiquant la petite agriculture, ainsi que leurs organisations, réalisent une bonne partie des investissements agricoles qui contribuent de manière significative à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'éradication de la pauvreté et à la résilience de l'environnement, les États devraient soutenir les investissements consentis par ces personnes, ainsi que les investissements publics et privés favorables aux petits exploitants agricoles (paragraphe 12.2). Les Principes IAR ne reconnaissent pas le rôle essentiel que jouent les petits producteurs et productrices d'aliments pour nourrir leurs communautés et leurs pays, et n'accordent pas la priorité au soutien des investissements qu'ils réalisent.
- Au paragraphe 12.4, les Directives incluent, dans la définition des investissements responsables, le principe « *do no harm* » (ne pas nuire) et de respect des droits humains, ainsi que le respect des normes de l'OIT. Ces concepts sont absents des Principes IAR. En outre, en plus de garantir la sécurité alimentaire, les Directives relient les investissements responsables à la promotion et à la sécurisation des systèmes de production alimentaire, un concept étranger aux Principes IAR.
- Face aux risques que les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers font peser sur les droits fonciers légitimes, les moyens de subsistance et l'environnement, les États sont invités à introduire des garanties spéciales, susceptibles de comprendre des plafonds sur les transactions foncières autorisées, ainsi qu'une réglementation portant sur les transferts dépassant un certain seuil, en les soumettant, par exemple, à l'approbation du Parlement. Les États devraient surtout envisager d'encourager une gamme de modèles d'investissement et de production qui n'aboutissent pas à des transferts à grande échelle de droits fonciers à des investisseurs (paragraphe 12.6). Les Directives recommandent aux États d'examiner tout d'abord des alternatives aux modèles d'investissement et de production et qui n'impliquent pas une appropriation de ressources à grande échelle. Dans l'hypothèse où ils décideraient cependant d'autoriser les transactions à grande échelle portant sur les droits fonciers, ils devront clairement définir ces dernières eu égard des contextes nationaux et introduire des garanties spéciales propres à faire face aux risques systémiques. Cet élément tranche nettement avec le contenu des Principes IAR. Alors que ces derniers ne remettent pas en question l'intérêt de l'appropriation de ressources à grande échelle et préconisent la micro-gestion des risques qu'elle entraîne, les Directives recommandent d'examiner au préalable les autres options et de définir ensuite des limites claires à celle-ci.
- Les Directives exigent des États qu'ils garantissent le droit des peuples autochtones au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause dans ce contexte (paragraphe 12.7). Les Principes IAR, au contraire, ne font aucune mention de ce droit. De plus, concernant la consultation des autres groupes non autochtones, les Directives établissent une nouvelle norme (paragraphe 3B.6) concernant les modalités de réalisation de ces consultations. En outre, à l'inverse des Principes IAR, les Directives indiquent clairement qu'il incombe aux États de veiller à ce que les personnes concernées soient correctement consultées et que des évaluations d'impact préalables et indépendantes soient menées.
- Les Directives soulignent la responsabilité des États investissant ou encourageant l'investissement à l'étranger de s'assurer que leurs agissements soient compatibles avec la protection et la promotion de la sécurité alimentaire ainsi qu'avec les obligations existantes qui leur incombent en vertu du droit international relatif aux droits humains. Le paragraphe 3.2 appelle également les États d'origine des sociétés transnationales à veiller à ce que ces dernières ne contribuent pas à des atteintes aux droits humains et à des droits fonciers légitimes. Les États devraient, conformément à leurs obligations internationales, assurer l'accès à des voies de recours efficaces en cas d'atteinte aux droits humains ou à des droits fonciers légitimes par des entreprises. Les États devraient prendre des mesures supplémentaires pour prévenir les violations des droits humains et des droits fonciers légitimes de la part des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci,

ou bénéficiant d'un appui ou de services importants de la part d'organismes publics. Ces dispositions peuvent être utiles aux pays en développement au moment d'accroître la responsabilisation des États investisseurs et d'obtenir leur soutien afin de réguler de manière efficace le comportement des entreprises.

- Enfin, les Directives appellent les acteurs non étatiques (y compris les entreprises) à respecter les droits humains et les droits fonciers légitimes. Les entreprises devraient agir avec la diligence nécessaire afin d'éviter d'empiéter sur les droits fondamentaux et les droits fonciers légitimes d'autrui, et prévoir des systèmes adaptés de gestion des risques afin de prévenir les violations des droits humains et des droits fonciers légitimes et de remédier à leurs effets. Les entreprises devraient prévoir des mécanismes non judiciaires, ou coopérer avec de tels mécanismes, afin d'offrir des voies de recours, y compris, s'il y a lieu, des mécanismes efficaces de règlement des différends au niveau opérationnel, pour les cas où elles auront porté atteinte à des droits humains ou à des droits fonciers légitimes ou joué un rôle à cet égard.

S'agissant de ces deux derniers points, les Principes IAR ne comportent aucune disposition de cette nature, étant donné qu'ils fusionnent le rôle des différents acteurs et ne formulent aucune obligation ou responsabilité spécifique à l'intention des entreprises et des États investisseurs.

05 a

UN TREMPLIN POUR UNE NOUVELLE CIVILISATION

Entretien avec Angel Strapazzón

Entretien avec Angel Strapazzón du Movimiento Nacional Campesino Indígena de Argentina, leader de la CLOC/La Via Campesina, à propos des Directives pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, adoptées le 11 mai 2012 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Question : Comment La Via Campesina évalue-t-elle les Directives et le processus ayant conduit à leur adoption ?

Réponse : La Via Campesina a soutenu ce processus dès le début. En Amérique latine, elle m'a donné le mandat pour travailler au sein du Groupe international de facilitation initialement établi par le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP), qui allait ensuite devenir le groupe de travail du Mécanisme de la société civile sur les régimes fonciers. Nous sommes satisfaits d'avoir réalisé les objectifs que nous nous étions fixés, et nous avons même dépassé les attentes que nous nourrissions. Le seul fait que le document repose sur les droits humains en fait le premier instrument international à reconnaître le droit à la terre des paysans et des paysannes ainsi que des autres secteurs participant à la production alimentaire, tels que les pêcheurs et les pastoralistes. Nous avons été reconnu(e)s en tant que forces vives économiques, sociales et culturelles, ce qui constitue déjà un accomplissement. Les Directives ont changé le regard que portaient sur nous les gouvernements, qui nous voyaient comme de simples bénéficiaires d'actions caritatives ou d'assistance. L'inclusion d'un chapitre sur la réforme agraire et la redistribution des ressources souligne que les producteurs et productrices d'aliments ne peuvent pas se développer en tant qu'agents économiques en l'absence de redistribution de la terre et s'ils ne disposent pas d'un contrôle sur les ressources naturelles. De la même manière, la reconnaissance, en tant que tels et non pas par le biais de décisions émanant d'institutions formelles, des droits

fonciers légitimes et ancestraux à la terre, aux forêts ou aux pêches, nous ouvre une plateforme pour plaider l'accès à la terre à travers un nouveau mécanisme, ce qui constitue pour nous un point central. L'accès à la terre ne doit pas être déterminé par des opérations d'achat et de vente, mais par la détention de droits coutumiers et ancestraux et par la production d'aliments de subsistance, destinés à être vendus sur les marchés locaux. Ce n'est pas la même chose de produire des aliments à des fins lucratives que de produire pour s'alimenter.

Nous savons que le document a intégré différentes conceptions du monde, et qu'il a tenu compte des liens que nous entretenons avec la terre et les forêts. Un objectif principal du document dans son ensemble, par exemple, est d'éradiquer, je répète, d'éradiquer la faim, et non de la réduire. Ce verbe reflète un concept différent, une approche et des priorités politiques distinctes, plus engagées en faveur de la justice. Ce document comporte plusieurs concepts qu'il convient d'examiner attentivement, tels que le concept de droits coutumiers ou l'approche holistique et durable de l'utilisation des ressources naturelles. De plus, les Directives reconnaissent que les communautés paysannes, de pêcheurs, de pastoralistes et les peuples autochtones sont quatre secteurs stratégiques pour éradiquer la faim. Grâce à cette reconnaissance, nous avons atteint un objectif stratégique et pas seulement tactique, et changé le regard politique.

Q : Qu'avez-vous pensé de l'interaction avec les États pendant ce processus ?

R : J'arrive facilement à déceler les simulacres, et je crois que les représentants des gouvernements ont écouté nos positions et en ont discuté avec leurs dirigeants. Nous avons maintenu une relation humaine entre personnes ayant une vision différente de la vie. J'ai pu constater une attitude et un effort sincères pour écouter, se laisser convaincre et prendre en compte nos positions. Il est clair que 4–5% des personnes, relevant de l'autorité de gouvernements plus rigides, se trouvaient dans une situation beaucoup plus inconfortable et se montraient craintives, bien que leur pouvoir aurait dû les renforcer. Cette expérience m'a fait connaître des États dont j'avais une image toute faite ; cela nous a permis de dépasser les préjugés que nous avions sur le comportement de certains grands pays. Par exemple, la Chine a fini par donner son accord, malgré sa réticence concernant la question des droits humains.

Quant à nous, nous devons apprendre à ne pas reproduire mais plutôt à dépasser le regard que portent les puissants sur tout ce qui est différent... Dans le dialogue avec nos ennemis, nous devons faire ressortir le côté humain. Les mouvements sociaux doivent créer des technologies de communication qui soient sensibles et persuasives, afin de diffuser le message selon lequel aussi bien les pays puissants que les mouvements sociaux ont la responsabilité de bâtir une autre civilisation basée sur la justice et la tolérance.

LE DROIT À L'ALIMENTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES

Saúl Vicente Vázquez¹

Selon l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, les peuples autochtones représentent 370 millions de personnes dans le monde. Bien qu'ils ne constituent qu'environ 5% de la population mondiale, ils composent 15% des populations pauvres de la planète. Ils représentent également un tiers des 900 millions de personnes démunies vivant en zone rurale².

Pendant des années, les peuples autochtones ont interpellé différentes instances onusiennes afin d'exiger la reconnaissance de leurs droits ; de plus, ils ont encouragé la constitution de processus de débat et de réflexion qui leur soient propres, afin de définir ce qu'ils reconnaissent comme étant leur droit à l'alimentation et ce qu'ils conçoivent comme l'exercice de la souveraineté alimentaire.

C'est ainsi qu'une consultation fut menée au Guatemala, en 2002, donnant lieu à l'adoption de la Déclaration d'Atitlán, laquelle stipule :

« Le contenu du droit à l'alimentation des peuples autochtones est un droit collectif basé sur la relation spirituelle particulière que nous entretenons avec la Terre Mère, nos terres et territoires [...]. Les moyens de subsistance des peuples autochtones nourrissent nos cultures, nos langues, notre vie sociale, notre conception du monde et notamment notre relation avec la Terre Mère [...]. Le déni du droit des peuples autochtones à l'alimentation [...] [est] un déni de notre existence collective en tant qu'autochtones.

[...] La souveraineté alimentaire est le droit des peuples à définir leurs propres politiques et stratégies pour la production, la distribution et la consommation durables d'aliments, dans le respect de leurs cultures et de leurs systèmes de gestion des ressources naturelles et des zones rurales. La souveraineté alimentaire est considérée comme une condition préalable à la sécurité alimentaire »³.

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (ci-après la Déclaration)⁴, adoptée en 2007, reconnaît que tous les peuples autochtones sont libres et égaux à tous les autres et qu'ils ont le droit à l'autodétermination (Article 3), tel qu'établi à l'Article 1 commun au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit à l'alimentation est ainsi inscrit comme une composante essentielle de la libre détermination, lorsqu'il est stipulé qu'« en aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance »⁵.

Les articles 10, 20, 29 et 31 de la Déclaration soulignent, entre autres, le droit des peuples autochtones à leurs moyens de subsistance, à leurs droits collectifs, ainsi qu'à leurs terres et territoires, qui constituent des éléments garants de leur droit à l'alimentation.

La Déclaration a permis d'importantes avancées en matière de droit à l'alimentation dans les Constitutions et les législations des États. L'Équateur, l'Inde, le Malawi, le Mexique, le Mozambique, le Népal, le Nicaragua et l'Afrique du Sud⁶ en sont des exemples.

En outre, les législations de la plupart de ces pays incluent des cadres juridiques et normatifs qui, dans une plus ou moins large mesure, reconnaissent aux peuples autochtones d'autres droits constituant des éléments fondamentaux pour le droit à l'alimentation. En Amérique latine, quatorze États ont ratifié la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) ; en revanche, tous les États ont adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Certaines avancées importantes en la matière peuvent être recensées, par exemple, en Bolivie, avec la reconnaissance de l'État plurinational, l'adoption de Loi de la Terre Mère (*Ley de la Madre Tierra*), la délivrance de titres de propriété sur les territoires autochtones et l'inscription dans la Constitution des normes et principes contenus dans la Déclaration. Au Venezuela, les peuples autochtones jouissent d'une reconnaissance juridique, du droit à la représentation politique, ainsi qu'à leurs terres et territoires. L'Équateur se reconnaît quant à lui comme un État plurinational depuis 2008 et dispose d'une Loi sur les peuples et nations

1 Saúl Vicente Vázquez est expert indépendant, membre de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones. L'auteur remercie Pablo de la Vega et Ana María Suarez Franco pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, *La situation des peuples autochtones dans le monde*, New York : Nations Unies, 2009. www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP_fact_sheets_FR.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

3 *Déclaration d'Atitlán*, Consultation mondiale, Atitlán, Guatemala, 2002. www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/AH195.doc http://www.fao.org/righttofood/wfd/pdf/2007/focus_indigenous_fr.pdf.

4 La Déclaration a été adoptée par une majorité de 143 États ; quatre pays (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et États-Unis) ont voté contre, onze se sont abstenus et 34 étaient absents en cette journée historique. Assemblée générale des Nations Unies, 107^e réunion plénière, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* (61/295), 13 septembre 2007. www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_fr.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

5 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Article 2 (2200 A XXI), 16 décembre 1966. www2.ohchr.org/french/law/ceschr.htm.

6 O. De Schutter, *Significant Progress in Implementing the Right to Food at National Scale in Africa, Latin America and South Asia*, mai 2010. www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20100805_briefing_note_01_en_ok.pdf.

autochtones (*Ley de Pueblos y Nacionalidades Indígenas*). La Colombie, le Mexique et le Nicaragua, pour citer quelques cas pertinents, avaient déjà reconnu les droits des peuples autochtones dans leur Constitution, avant l'approbation de la Déclaration.

De même, différentes agences et organisations des Nations Unies ont élaboré des politiques, des stratégies et des directives visant à mettre en œuvre la Déclaration. C'est le cas notamment de la Politique de la FAO concernant les peuples autochtones et tribaux ainsi que des récentes 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.

Cependant, hélas, il existe un écart important, ainsi qu'un déficit d'application, entre le contenu des dispositions de ces cadres juridiques et normatifs et les actions réelles des États.

Les trois cas suivants peuvent être cités en exemple :

1. Au Brésil, selon Amnesty International : « le 1^{er} juin 2011, l'agence brésilienne de l'environnement a approuvé la construction du barrage de Belo Monte sur le fleuve Xingu, dans l'Amazonie. Cette décision passait outre l'ordre donné par la Commission interaméricaine des droits de l'homme de suspendre la construction de ce barrage tant que les droits des communautés indigènes locales ne seraient pas entièrement garantis »⁷.
2. Le Canada a quant à lui signalé que « La Déclaration ne modifie pas les lois canadiennes. Elle constitue l'expression d'un engagement politique et non pas d'un engagement légal. Les lois canadiennes définissent les limites de l'engagement du Canada vis-à-vis de la Déclaration »⁸.
3. Au Guatemala, en mai 2010, la Commission interaméricaine des droits de l'homme ordonna la suspension des travaux de la mine d'or Marlin, dans le département de San Marcos. Cette décision faisait suite à la plainte déposée par les communautés mayas mam et sipakapense, au motif que les travaux avaient commencé sans leur consentement libre, préalable et éclairé, et que les activités minières avaient de graves conséquences sur leurs vies, leur intégrité personnelle, leurs biens et l'environnement. En juin 2011, l'État déclara qu'il n'exécuterait pas l'ordre de la Commission interaméricaine de suspendre les activités de la mine, raison pour laquelle les travaux se poursuivent encore aujourd'hui⁹.

D'autre part, le niveau de pauvreté des peuples autochtones est supérieur à celui du reste de la population, tendance qui s'est accentuée ces dernières années. Au Mexique, le nombre de personnes pauvres a augmenté dans des proportions supérieures aux autres pays de la région. Le Rapport des Nations Unies sur le développement humain de 2008 indique que 73% des populations autochtones du Guatemala se trouvaient dans une situation de pauvreté, parmi lesquelles 26% vivaient dans l'extrême pauvreté. À l'opposé, 35% des populations non autochtones du pays se trouvaient dans une situation de pauvreté, et seulement 8% d'entre elles vivaient dans l'extrême pauvreté¹⁰. Au Panama, les peuples autochtones connaissent le même indice de développement humain que la population d'Haïti, le pays le plus pauvre de la région. Au Venezuela, le taux de mortalité élevé chez les Yanomamis de l'Alto Orinoco, conséquence de l'épidémie de malaria qui a frappé le pays, a conduit au lancement du Plan de santé des Yanomamis (*Plan de salud Yanomami*). Cependant, ces deux dernières années, ce plan s'est avéré insuffisant en raison du manque d'attention que lui a porté le gouvernement, ce qui a pour conséquence de mettre à nouveau la population en danger. Cette situation de pauvreté caractérise également les pays développés, comme le Canada : l'on estime que 20 000 personnes appartenant aux Premières Nations du Canada n'ont accès ni à l'eau courante ni à l'assainissement¹¹.

L'accapement des terres perpétré par des entreprises du secteur agroalimentaire est un autre phénomène affectant les peuples autochtones. Outre les cas bien connus en Afrique, il convient de souligner, en Amérique latine, les accapements survenant en Argentine, au Brésil, en Colombie, en Jamaïque, au Paraguay et au Pérou. Selon la revue GRAIN, en 2011, la société japonaise Sojitz Corporation a établi dans la région une filiale, Sojitz Buenas Tierras del Sur, afin de produire des denrées de base destinées à être exportées vers le Japon. Sojitz envisage d'étendre la superficie cultivée à 200 000 ha en Argentine,

7 Amnesty International, *Quand les droits sont bafoués au nom du développement : Menace contre les peuples autochtones des Amériques*, Londres : Amnesty International Publications, 2011. www.amnesty.org/en/library/asset/AMR01/001/2011/es/b5e6d667-bb20-4517-aa65-81c3abb1b21f/amr010012011fr.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

8 K. Wessendorf (compilation et édition), *El Mundo Indígena 2011*, Lima : IWGIA, 2011, p. 59.

9 *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : Revendiquer les droits humains : le défi de la responsabilisation*, Heidelberg, Stuttgart, Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2011, pp. 70–72.

10 C. Mikkelsen, *El Mundo Indígena 2010*, Lima : IWGIA, 2010, p. 96.

11 Wessendorf, op.cit., note 8, pp. 58–67.

au Brésil et dans d'autres pays sud-américains d'ici 2017, ce qui affectera également les territoires autochtones ; l'assurance-risque sera fournie par Nippon Export and Investment Insurance, une société garantie par l'État¹².

Tout ceci nous renvoie aux paroles prononcées par James Anaya, Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones : « À ce jour, la Déclaration constitue davantage un rappel du long chemin devant être parcouru pour que les vies des peuples autochtones soient empreintes de justice et de dignité qu'un reflet des accomplissements obtenus dans la pratique »¹³.

L'établissement du Mécanisme de la société civile au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale représente, en ce sens, un pas important ; il en va de même des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, qui contiennent un article sur les peuples autochtones, et du Forum des peuples autochtones, créé sous l'égide du Fonds international de développement agricole (FIDA). L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones est un espace essentiel à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

La diffusion des instruments internationaux relatifs aux droits des peuples autochtones, la poursuite des processus d'harmonisation des Constitutions et des législations nationales avec la Déclaration, ainsi que la nécessité de développer des processus de consultation et de consentement libre, préalable et éclairé avec les peuples autochtones figurent parmi les activités que les différents acteurs pourraient impulser afin de garantir pleinement le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire des peuples autochtones.

- 12 GRAIN, *GRAIN publie un tableau de données sur plus de 400 cas d'accapement des terres dans le monde*, 23 février 2012. www.grain.org/es/article/entries/4482-grain-publie-un-tableau-de-donnees-sur-plus-de-400-cas-d-accapement-des-terres-dans-le-monde.
- 13 J. Anaya, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, *It Is Not Enough to Support the Declaration of the Rights of Indigenous Peoples, Says UN Expert*, 9 août 2010. www.unsrjamesanaya.org/esp/compress/its-not-enough-to-support-the-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples-says-un-expert.

06 a

LES BOISSONS SUCRÉES LAISSENT UN GOÛT AMER AU MEXIQUE : RISQUES ET MENACES ACCRUS POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES

Marcos Arana Cedeño et Xaviera Cabada¹

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) en 1994, la sévère épidémie d'obésité et de diabète qui frappe le Mexique s'est rapidement répandue pour atteindre des proportions inquiétantes². À l'heure actuelle, plus de 35 millions d'adultes mexicains (soit près de 40% de la population adulte totale) souffrent de surpoids ou d'obésité, et l'augmentation des maladies d'origine nutritionnelle représente un véritable défi pour le système de santé³.

En 1999, 22,9% des enfants en âge d'être scolarisés étaient obèses et presque un tiers des femmes âgées de 12 à 49 ans étaient en surpoids, dont 21,2% souffraient d'obésité⁴. En 2006, ces chiffres ont atteint respectivement 36,9% et 32,4%⁵. En outre, les taux de mortalité liée au diabète ont triplé entre 1980 et 2005, pour s'élever à 63/100 000 en 2011⁶. Aujourd'hui, le coût médical du diabète représente 15% du budget global de santé national, alors que le coût général des troubles de la nutrition se chiffre à deux milliards de dollars américains^{7,8}.

L'une des explications probables de ce phénomène inquiétant est pointée du doigt par les universitaires et les ONG, qui dénoncent le fait que la grande majorité des écoles publiques ne disposent pas d'eau potable⁹. À la place, la vente de boissons sucrées s'est répandue au sein même des établissements et leur consommation a été encouragée par de nombreuses

administrations scolaires, qui ont passé des accords avec les fabricants de boissons sucrées afin qu'un espace au sein de leurs écoles soit consacré à la vente et à la publicité de ces breuvages, en échange de matériel scolaire ou d'avantages financiers^{10,11}. La situation dans les régions autochtones du Mexique est bien plus grave. Les chiffres attestent que surpoids et obésité augmentent plus rapidement dans le quintile le plus pauvre¹², qui comprend la vaste majorité de la population autochtone. Dans ces régions, la prévalence élevée et persistante de la malnutrition coexiste avec une augmentation rapide de l'obésité et du diabète de type II^{13,14}.

Ces régions sont précisément le théâtre des pratiques de marketing les plus agressives et les moins réglementées de la part des fabricants de boissons sucrées. Notamment : une réduction généralisée des prix de 35%, une promotion abondante en espagnol et dans les langues autochtones, des affiches publicitaires géantes associant la consommation de boissons sucrées aux symboles traditionnels de prestige, ainsi que de nombreux points de vente dans les écoles ou aux alentours¹⁵.

Selon un phénomène connu sous le nom d'*effet Barker*, l'exposition précoce à un « stress nutritionnel », tel que la malnutrition, augmente le risque chez l'enfant de devenir obèse ou de développer un diabète et d'autres maladies dégénératives en grandissant¹⁶. C'est pour cette raison que les populations autochtones qui montrent encore une prévalence élevée de faible poids à la naissance et d'autres formes de malnutrition devraient être considérées comme vulnérables et activement protégées d'une telle pression commerciale.

Les bouleversements du mode de vie résultant du démantèlement de l'agriculture traditionnelle ont des effets considérables, tels que la réduction de l'activité physique, la migration et de profondes altérations de la culture alimentaire. Ces deux derniers éléments ont facilité l'introduction et la consommation en grande quantité de boissons sucrées et autres aliments industriels à haute teneur énergétique et à faible valeur nutritionnelle, avec des effets dévastateurs sur l'économie, la culture et la santé des peuples autochtones.

Hormis leur insuffisance, les activités pédagogiques et le conseil nutritionnel dispensés par les institutions publiques de la santé sont sapés par l'abondance d'encarts publicitaires attestant de l'alliance entre le gouvernement et les fabricants de boissons sucrées. Au Chiapas, le logo du gouvernement de l'État est imprimé sur les distributeurs de boissons sucrées accompagné de messages visant à promouvoir leur consommation. Ces machines se trouvent dans les espaces publics et dans les bureaux du gouvernement, notamment à l'entrée des hôpitaux et des bâtiments de l'administration de santé publique locale.

Pour résumer, l'État a négligé sa responsabilité de mettre en œuvre des mesures efficaces afin de réglementer l'agressivité commerciale des fabricants de boissons sucrées, ainsi qu'à répondre au besoin essentiel d'accès à l'eau potable.

Au cours du lancement du rapport officiel de sa visite au Mexique en 2011, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a souligné le besoin de mettre en place une politique exhaustive associant les politiques agricoles et commerciales afin de combattre la pauvreté et de promouvoir des cadres propices à de bonnes habitudes alimentaires, particulièrement dans les écoles¹⁷.

Le Rapporteur spécial a mis en garde contre les conséquences d'une consommation excessive de sodas dans tout le pays et proposé d'instaurer une taxe sur les boissons sucrées et les produits hautement énergétiques¹⁸. Cette proposition s'apparente à celle présentée récemment par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁹. Elle implique une taxe de 20% sur les boissons sucrées, ce qui pourrait rapporter au Mexique l'équivalent à 175 millions de dollars américains annuels. Cette somme pourrait servir à installer l'eau potable dans les écoles et les espaces publics du pays, à commencer par les communautés les plus pauvres du pays, notamment autochtones.

L'augmentation des taux d'obésité et de diabète est entretenue par une épidémie silencieuse qui reste encore dans l'ombre : la dépendance au sucre. Les preuves scientifiques attestant de l'effet de dépendance que crée le sucre ne manquent pas²⁰, tout comme les avertissements mettant en garde contre ses conséquences négatives, qui sont plus graves et durent plus longtemps lorsque cette dépendance se manifeste à un jeune âge.

Un allaitement au sein exclusif au cours des six premiers mois, suivi d'un allaitement continu en alternance avec une alimentation complémentaire à base de produits locaux,

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), directeur du CCEC (Centre mexicain de formation et d'éducation sur l'écologie et la santé des paysans), et chercheur à l'INNSZ (Institut mexicain national de nutrition), à l'OBSCIUDES (Observatoire citoyen pour l'exercice du droit à la santé) et à *la Defensoria del Derecho a la Salud* et à *l'Espacio DESC*.

[Xavier Cabada](#) est coordinatrice des questions de nutrition pour l'association *El Poder del Consumidor* et membre d'IBFAN Mexique.

Les auteurs remercient Stineke Oenema et Fabio Gomes pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité des auteurs.

2 Le taux de mortalité dû au diabète a augmenté de 21,8 à 36,2 décès pour 100 000 entre 1980 et 1995, au cours des quinze années précédant la signature de l'ALÉNA (1994), pour connaître une augmentation de 74% au cours des dix premières années qui suivirent. Secretaría de Salud, Dirección General de Información y Estadística, *Mortality records 1980-2005*. Pour obtenir les informations concernant la période comprise entre 2000 et 2008, consulter : <http://sinai.salud.gob.mx/mortalidad/index.html>.

3 Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Nutrición*, Mexique, 2006. www.insp.mx/ensanut/ensanut2006.pdf.

4 Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Nutrición*, Cuernavaca, 2001. www.nutricionmexico.com/encuestas/ENN-99.pdf.

5 Ibid.

6 Voir note 2.

7 J.E. Córdova-Villalobos et al, « Las enfermedades crónicas no transmisibles en México : sinopsis epidemiológica y prevención integral. », *Salud Pública de México* 50,5, 2008, pp. 419-427. www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342008000500015&lng=es.

8 P. Zhang et al, "Global Healthcare and Expenditure on Diabetes for 2010 and 2030", *Journal on Diabetes Research and Clinical Practice* 87, 2010, pp. 295-301.

9 M. Ori et K. Sawyer, *Joint U.S.-Mexico Workshop on Preventing Obesity in Children and Youth of Mexican Origin: Summary*, Washington D.C. : National Academic Press, 2007.

10 "An alternate report on the Right to Education in Chiapas", *The Citizens Observatory on the Right to Health, School, Water and Health*, OBSCIUDES, avril 2010.

11 C. Hawkes, "Marketing Activities of Global Soft Drink and Fast Food Companies in Emerging Markets: a Review", *Globalization, Diets and Noncommunicable Diseases*, New York : OMS, 2002, i-78.

12 A. C. Ávila, J. J. Flores et G. Rangel, *La Política Alimentaria en México*, Mexique : CEDRSSA, 2012.

13 L. C. Fernald et L. M. Neufeld, "Overweight with Concurrent Stunting in Very Young Children from Rural Mexico: Prevalence and Associated Factors", *European Journal of Clinical Nutrition*, 61, 2007, pp. 623-632.

sans ajout de sucre ni de sel, constitue le meilleur moyen de garantir une nutrition optimale propice à la croissance et au développement. Cela représente par ailleurs le moyen le plus efficace d'empêcher la dépendance au sucre et de donner des habitudes alimentaires saines pour la vie.

Oportunidades, le premier programme de nutrition mexicain, a distribué dans tout le pays 8 239 tonnes de compléments alimentaires prêts à l'emploi appelés *Nutrisano*, destinés aux enfants de moins de deux ans issus de familles à faibles revenus, y compris à une grande partie de la population autochtone du pays²¹. Ce produit a été formulé de manière à combler 30% des besoins nutritifs quotidiens et est enrichi en fer, zinc et autres nutriments. Cependant, en raison de sa forte teneur en sucre²² et de la nécessité de le diluer dans de l'eau, *Nutrisano* contredit non seulement les recommandations internationales, mais pose également un risque supplémentaire pour les nourrissons et les jeunes enfants dans les situations de secours d'urgence, lors desquelles il est souvent utilisé^{23,24}.

Une consultation récente impliquant des experts de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur la commercialisation des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées aux enfants a mis en avant la responsabilité des gouvernements dans la protection de la santé infantile. Elle demande la mise en place de politiques par le biais de dispositions juridiques ainsi que le suivi de leurs effets et de leur efficacité, en évitant tout conflit d'intérêts²⁵. La protection de la population autochtone du Mexique nécessite la mise en place urgente de dispositions similaires.

- 14 G. Olaiz et al, « Diabetes Mellitus en Adultos Mexicanos. Resultados de la Encuesta Nacional de Salud 2000 », *Salud Pública de México* 49, 2007, pp. 331–337.
- 15 L'Observatoire citoyen pour l'exercice du droit à la santé (OBSCIUDES) a identifié, en septembre 2011, 165 points de vente de boissons sucrées sur une distance de 42,5 km dans la région autochtone de Tenejapa, dans les terres hautes du Chiapas, soit l'équivalent d'un point de vente tous les 257,5 mètres.
- 16 L. Young, "Imprinting of Genes and the Barker Hypothesis", *Australian Academic Press* 4.5, 2001, pp. 307–317.
- 17 O. De Schutter, « Mission au Mexique », *Rapport du rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, 17 janvier 2012. www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_mexico_fr.pdf. Ce document est également disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 18 Hawkes, op. cit., note 11. Pour plus d'informations sur le concept connu sous le nom de « Coca-colonisation », consulter : L. Toribio, « Desayunan con refresco el 70% de niños rurales », *Excelsior*, 8 mars 2012. http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=tendencia-lo-mas-leido&cat=412&id_nota=816606#T1jC2gT9OWw.mailto.
- 19 OCDE, Mise à jour 2012 sur l'obésité, www.oecd.org/dataoecd/1/61/49716427.pdf.
- 20 N. Avena et al, "Evidence of Sugar Addiction: Behavioural and Neurochemical Effects of Intermittent, Excessive Sugar Intake", *Neuroscience and Biobehavioural Reviews*, 32, 2008, pp. 20–39.
- 21 M. Hernández, B. Hernández et J.E. Urquieta, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades*, Cuernavaca : Instituto Nacional de Salud Pública, 2006. www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1650/1/images/salud_educacion.pdf. Consulter également : « Suplementos alimenticios, auditoría financiera y de cumplimiento », *Auditoría Superior de la Federación*, Mexique, 2010. www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo/Social/2010_0926_a.pdf.
- 22 Nutrisano comprend 104 Kcal pour 44 grammes.
- 23 K. Dewey et C. Lutter, *Guiding Principles for Complementary Feeding of the Breastfed Child*, Washington, D.C. : OPS-OMS, 2007.
- 24 M. Arana, « Cuando la ayuda lastima : Las prácticas inadecuadas de alimentación infantil durante las situaciones de emergencia », *Cuadernos de Nutrición* 2, 2010, pp. 57–64.
- 25 OPS, *Recommendations from a Pan American Health Organization Expert Consultation on the Marketing of Food and Non-alcoholic Beverages to Children in the Americas*, Washington D.C. : OPS, 2011.

STRATÉGIES POUR REPRENDRE LE CONTRÔLE : LES PRINCIPES RELATIFS AUX OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ÉTATS

Rolf Künnemann¹

Les défenseurs des droits humains (notamment des organisations intergouvernementales et non gouvernementales), des experts indépendants et des universitaires ont identifié des lacunes dans la protection du droit à l'alimentation, lesquelles se sont aggravées au cours des vingt dernières années avec le contexte de la mondialisation. Parmi ces lacunes, l'on relève :

- l'absence de réglementation et de responsabilisation des sociétés transnationales de l'industrie agro-alimentaire ;
- la spéculation financière sur les denrées alimentaires et sur les terres, qui empêche les populations marginalisées et défavorisées d'accéder à la nourriture ;
- l'accaparement des terres par des acteurs étrangers et nationaux, déplaçant les communautés marginalisées et défavorisées ;
- l'absence de responsabilisation des organisations intergouvernementales (OIG), en particulier des institutions financières internationales (IFI), en matière de droits humains ;
- la non-application de la législation relative aux droits humains face au droit du commerce et des investissements, avec un impact négatif sur l'alimentation et l'agriculture ;
- la non-application d'obligations en termes de respect, de protection et de mise en œuvre du droit à l'alimentation à l'étranger (par le biais de l'assistance et de la coopération internationales, entre autres).

Les États ont un certain nombre d'obligations à remplir en matière de respect des droits humains à l'égard des personnes au-delà de leurs frontières. Ces obligations extraterritoriales (OET) ont souvent été ignorées dans les législations, les politiques et les pratiques de nombreux États. Ces derniers ont tendance à limiter leurs obligations à leur propre territoire, ce qui ne répond ni aux besoins de la communauté internationale en termes de réglementation, ni au respect du principe d'universalité des droits humains.

Cette tendance à s'en tenir uniquement aux obligations territoriales a créé un vide juridique en matière de protection des droits humains dans un certain nombre de processus politiques internationaux, ainsi qu'un déficit de réglementations basées sur les droits humains afin de promouvoir leur protection. La situation est particulièrement problématique dans le domaine du droit humain à l'alimentation : les causes de la faim et de la malnutrition sont dans une large mesure imputables à un système alimentaire international servant davantage les intérêts de l'industrie agro-alimentaire et des « investisseurs » que la mise en œuvre du droit à l'alimentation des personnes souffrant de faim. Bien qu'elles constituent un document remarquable exposant les politiques relatives au droit à l'alimentation à l'intention des États, les Directives sur le droit à l'alimentation, publiées par la FAO en 2004, n'ont pas permis d'approfondir la question extraterritoriale. Or, les facteurs extraterritoriaux ont une part de responsabilité considérable en matière de faim et de malnutrition dans le monde. Parmi eux figurent la forte dépendance vis-à-vis des importations de denrées alimentaires dans un contexte d'augmentation et de volatilité de leurs prix à un niveau global, la spéculation sur les denrées alimentaires à l'échelle mondiale, la forte expansion des agrocarburants, la conquête des marchés (alimentation, intrants et terres) par des sociétés étrangères du secteur agro-alimentaire, et le refus de la part des responsables internationaux d'élaborer des politiques encourageant une véritable évolution vers une agriculture productive et durable, basée sur la petite agriculture telle que préconisée par l'Évaluation internationale

¹ [Rolf Künnemann](#) est le Directeur des droits humains à FIAN International. FIAN International héberge le secrétariat du Consortium OET, un réseau constitué de près de 70 organisations de la société civile (OSC) et d'instituts universitaires. Ce consortium a pour objectif de rechercher une solution aux problèmes internationaux dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels en intégrant les obligations extraterritoriales (OET) au travail des défenseurs des droits humains. L'auteur remercie Maarten Immink et Sandra Ratjen pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement (EICASTD)². Une analyse fondée sur le droit à l'alimentation permet d'établir un lien entre ces facteurs et les échecs politiques des systèmes alimentaires nationaux et internationaux³.

À la lumière de ce qui a été évoqué précédemment, le présent article attire l'attention sur les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Il présente les principales caractéristiques de ce document et souligne la nécessité de promouvoir et d'appliquer les OET afin de reprendre le contrôle des systèmes alimentaires et agricoles. En aucun cas le présent article n'a-t-il pour ambition de procéder à une application rigoureuse des Principes de Maastricht au droit à l'alimentation.

LES OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES

La coopération internationale est au cœur du paradigme onusien et du droit international moderne des traités. Dans les années 1960, il avait déjà été observé que le droit international était passé d'un « droit de coexistence » à un « droit de coopération »⁴. Naturellement, cette coopération n'a pas pour objectif d'ouvrir la voie à une aristocratie financière mondiale, ni à l'accaparement des institutions gouvernementales internationales par des entreprises. L'objectif du « droit de coopération » consiste à réaliser les droits humains tout en trouvant une solution aux problèmes d'ordre économique, social, culturel et humanitaire⁵. En matière de droits humains, la coopération devient une obligation. Qu'est-ce que cela signifie exactement et qui doit alors faire exécuter cette obligation ? En cas de violation de l'obligation de coopération en matière de droits humains, la communauté des États devra prévoir les sanctions et les recours appropriés. Les obstacles à un tel renforcement de la législation relative aux droits humains ne sont pas de nature juridique, mais politique : la création, au cours des vingt dernières années⁶, de régimes de sanctions applicables au droit du commerce international et des investissements rend encore plus urgente la mise au point de systèmes de sanctions dans le domaine des droits humains ; ces derniers sont nécessaires pour contrôler la conformité du droit commercial et autres domaines du droit international à la législation internationale relative aux droits humains, sans oublier l'importance que revêt la restauration de la justice à l'égard des victimes.

L'universalité des droits humains constitue la base la plus immédiate des obligations extraterritoriales (OET). Les droits humains ne sont pas seulement dévolus aux êtres humains qui se trouvent sur le territoire de l'État considéré, mais à tous les êtres humains. Qu'est-ce que cela signifie en termes d'obligations des États envers les personnes ne se trouvant pas sur leurs territoires ? Bien que le principe « *do no harm* » (ne pas nuire) du droit international ait été établi il y a longtemps, les obligations envers les personnes se trouvant à l'étranger, dont les besoins dépassent ce simple principe, posent de plus importantes difficultés. La coopération (au sens politique le plus large) offre des critères permettant de répondre à ces questions.

Compte tenu de l'importance fondamentale des droits humains (et de l'obligation de coopération) en tant qu'éléments constitutifs de la communauté internationale et des Nations Unies, il peut paraître surprenant que les OET n'aient pas fait l'objet d'une plus grande attention de la part des États, de la société civile ou même du secteur juridique. Les experts juridiques internationaux ont en réalité grandement développé ce domaine du droit au cours des vingt dernières années. Cette contradiction apparente s'explique principalement par deux raisons. Premièrement, les normes applicables aux OET sont dispersées dans différents instruments et documents du droit international. Les principes sous-jacents n'ont donc pas toujours été clairement visibles. En outre, la structure des OET ayant émergé dans la législation internationale relative aux droits humains n'a jamais été consolidée. Deuxièmement, certains traités sur les droits humains limitent l'obligation de garantir les droits humains aux « personnes relevant de la juridiction » des États à qui incombe cette obligation, alors que l'expression « relevant de la juridiction » a bien trop souvent été interprétée comme signifiant « se trouvant sur le territoire ». Cet état de fait a constitué un obstacle majeur à l'application des droits humains pour résoudre les problèmes

2 L'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement (EICASTD) a été menée entre 2002 et 2008. Il s'agit du travail scientifique conjoint le plus important sur les perspectives alimentaires et agricoles. Pour plus d'informations, consulter : www.agassessment.org.

3 A. Brock et A. Paasch, *International Responses to the Food Crisis*, Heidelberg : FIAN International, 2009. www.fian.org/resources/documents/others/international-responses-to-the-food-crisis/pdf.

4 W. Friedmann, *La structure changeante du droit international*, Londres : Stevens & Sons, 1964.

5 Charte des Nations Unies, Article 1.3. www.un.org/fr/documents/charter/.

6 L'OMC, d'autres accords commerciaux et des traités bilatéraux d'investissement comprennent des mécanismes qui prévoient des procédures judiciaires ou d'arbitrage pouvant entraîner des sanctions lourdes et coûteuses.

de droits humains imputables à la mondialisation. Ceci a empêché qu'ils puissent jouer leur rôle légitime de fondement politique et juridique d'un ordre social international dans lequel chacun et chacune peut jouir de ses droits humains.

Il est nécessaire de reprendre le contrôle des principaux domaines politiques caractérisés par une solide composante mondiale, comme c'est le cas des politiques d'alimentation et de nutrition, afin de renforcer les États démocratiques et de les rendre plus accessibles tout en augmentant leur responsabilisation. Ce renforcement des États nécessite de consolider leurs obligations en expliquant clairement en quoi consistent les OET. Si, dans l'ancien paradigme du droit international de coexistence, cela peut sembler paradoxal du fait de la fragilisation apparente des options politiques des États ainsi que leur souveraineté, en revanche, dans le nouveau paradigme du droit de coopération⁷ (notamment compte tenu de l'obligation de coopération en matière de droits humains), le renforcement des OET élargit l'éventail politique à la disposition d'une communauté d'États : ces derniers peuvent désormais, en tant que communauté, résoudre les problèmes qu'ils ne sont autrement pas en mesure de résoudre, et atteindre des objectifs qu'ils ne sont autrement pas en mesure d'atteindre. En ce sens, la communauté des États ne diffère pas d'une communauté d'êtres humains, qui ne se résume pas seulement à une somme d'individus (« coexistence »). Une communauté est structurée par des liens, des droits, des devoirs, moraux ou juridiques, et atteint, sous cette forme, un niveau d'organisation qui crée des options d'action cohérente qui n'existeraient pas dans le cas contraire. Les OET fournissent des outils supplémentaires permettant de reprendre le contrôle démocratique sur des politiques qui constitueraient autrement des violations des droits humains. Certains des défis réglementaires importants mentionnés précédemment sont pertinents en matière de mise en œuvre des droits d'ordre économique, social et culturel, en particulier le droit à une alimentation adéquate.

LES PRINCIPES DE MAASTRICHT RELATIFS AUX OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ÉTATS

La contradiction décelée entre l'importance croissante que revêtent les OET et les deux obstacles à leur application précédemment évoqués n'est pas passée inaperçue, que ce soit dans la communauté des droits humains ou dans le milieu universitaire et parmi les experts juridiques. Le 28 septembre 2011, après plusieurs années d'étude, quelque quarante experts juridiques du monde entier ont publié, sous la houlette de l'Université de Maastricht et de la Commission internationale de juristes, un document intitulé « Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels »⁸, qui identifie et consolide les principes sous-jacents à ces obligations en droit international. Bien que son titre puisse sembler technique, ce document renferme des implications d'une grande portée et permettra aux droits humains de jouer leur rôle légitime de principe fondamental du droit international. Les Principes prévoient la consolidation si souhaitable et mentionnée précédemment, énoncent l'indispensable réglementation des activités internationales, tout en mettant en œuvre le devoir de coopération.

Les Principes de Maastricht relatifs aux OET sont non seulement importants en tant qu'instrument juridique, mais ils revêtent également une dimension politique majeure. Tout groupe (société civile, gouvernements, organisations intergouvernementales et dirigeants d'entreprises) intéressé par la reprise du contrôle démocratique dans le cadre de la mondialisation devrait les examiner. Ceux intéressés par une analyse juridique plus approfondie devraient consulter le commentaire juridique qui sera publié en novembre 2012 par le *Human Rights Quarterly* (Bulletin trimestriel des droits de l'homme).

Les Principes de Maastricht relatifs aux OET sont axés sur les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après DESC). Ils complètent et viennent renforcer deux documents précédents relatifs à ces derniers, fruit de travaux conjoints de l'Université de Maastricht, de la Commission internationale de juristes et d'autres organismes⁹, et qui se sont révélés déterminants pour l'élaboration de la doctrine des Nations Unies concernant les DESC et les droits humains en tant que tels. Le troisième document de Maastricht aura probablement un impact similaire.

7 O. Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, Munich : KG Saur Verlag GmbH & Co, 1987, p. 111 et 320, supra n. 2.

8 *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels*, 28 septembre 2011. www.icj.org/dwn/database/Maastricht%20ETO%20Principles%20-%20FINAL.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfri-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

Pour plus d'informations, consulter le site Internet du Centre de Maastricht pour les droits de l'homme : www.maastrichtuniversity.nl/web/show?id=596286/langid=42.

9 Les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adoptés en 1986, et les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels.

OBLIGATION EXTRATERRITORIALE DE RESPECTER, DE PROTÉGER ET DE DONNER EFFET AUX DROITS HUMAINS

Les Principes de Maastricht introduisent trois catégories d'obligations relatives aux droits humains (respecter, protéger, donner effet) essentielles à la compréhension des OET. En effet, les trois parties centrales des Principes relatifs aux OET sont les suivantes : III Obligations de respecter, IV Obligations de protéger et V Obligations de donner effet. Afin de comprendre cette classification, il convient de rappeler que les personnes « jouissent d'un droit humain » (par exemple le droit à l'alimentation ou à la participation politique) si la qualité de vie correspondante est une réalité pour elles. Dans ce cas, elles ont accès à une alimentation adéquate ou participent à la vie politique, selon les modalités stipulées par le droit correspondant. Chaque droit humain prévoit une revendication de la pleine jouissance de ce droit¹⁰. Dans ce contexte, et comme nous l'analyserons plus en détail ci-après, l'obligation de respecter signifie que les personnes à qui incombe cette obligation ne doivent porter atteinte à aucune garantie de jouissance existante. Cela exige qu'elles évitent d'exercer certaines activités. De plus, l'obligation des États de protéger la jouissance des droits humains exige que certaines mesures soient prises (à savoir les mesures garantissant la pleine jouissance des droits humains contre les atteintes commises par d'autres États, entreprises commerciales, voisins, etc.). Enfin, l'obligation de donner effet à un droit humain fait référence aux situations dans lesquelles les détenteurs des droits n'ont pas la garantie d'en jouir. En matière de droit à l'alimentation, l'obligation de donner effet exige de la part des États qu'ils s'assurent que les personnes puissent accéder aux ressources et aux moyens leur permettant de s'alimenter et, si cela est impossible aux détenteurs des droits, qu'ils fournissent un accès direct à une alimentation adéquate¹¹. Toute infraction à l'une ou plusieurs de ces obligations constitue une violation des droits humains.

Les obligations extraterritoriales de respect sont principalement liées aux activités des États qui portent directement atteinte à la pleine jouissance des droits humains à l'étranger. Une telle interférence directe s'illustre, notamment, dans les projets de construction de barrages exécutés par des États et qui font obstacle à l'écoulement de l'eau vers un État voisin, comme c'est le cas des barrages construits sur le Brahmapoutre (à la frontière entre la Chine et l'Inde), le Tigre (à la frontière entre la Turquie et l'Iraq) et le Gange (à la frontière entre l'Inde et le Bangladesh). Un autre exemple (cette fois relevant du domaine des droits civils et politiques) est la torture pratiquée en dehors du territoire par le biais d'une extradition (pratique attribuée ces dernières années aux États-Unis). Les obligations extraterritoriales de respect s'étendent également aux mesures prises par les États qui ne portent qu'indirectement atteinte à la pleine jouissance des droits humains à l'étranger (à savoir en portant atteinte à la capacité d'un État étranger à remplir ses obligations en matière de droits humains). Ce cas est illustré par l'affaire *Agua Argentinas*, dans laquelle un consortium de sociétés européennes et argentines exploitant les systèmes privés de distribution d'eau et d'assainissement de Buenos Aires et dirigé par une société transnationale française a exigé auprès du Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)¹², en 2003, un dédommagement important de la part de l'État argentin, en vertu des traités bilatéraux d'investissement signés par ce pays avec la France, entre autres. Au cours de la grave crise économique de 1999–2002, l'Argentine avait en effet gelé les tarifs des services collectifs essentiels afin de garantir le droit à l'eau des personnes pauvres, mais interférait avec la soif de profits des investisseurs¹³.

Les traités bilatéraux d'investissement visent à ouvrir la voie aux activités des STN (sociétés transnationales) et nombre d'entre eux limitent indûment l'espace politique permettant aux États de remplir les obligations qui leur incombent en vertu des DESC. Il s'agit généralement de l'espace politique de l'État hôte, à savoir, dans le cas présent, l'Argentine. La signature de ce traité par la France a indirectement porté atteinte aux droits économiques et sociaux de populations d'États hôtes, violant ainsi son obligation extraterritoriale de respect. Une atteinte indirecte consisterait également en une mesure prise par tout État qui « aide, assiste, dirige, contrôle ou contraint un autre État ou organisation internationale dans la violation des obligations relatives aux droits économiques, sociaux et culturels dudit État ou de ladite organisation internationale, en toute connaissance de

10 C'est ce qu'implique le Principe de Maastricht 13 ainsi que son concept de risque réel. Voir note 8.

11 CESCR, 20^e Session, *Observation générale 12*, para. 12.5, (E/C.12/1999/5), Genève, 1999.

12 Le CIRDI est une institution de la Banque mondiale. Son principal objectif est de proposer des moyens de conciliation et d'arbitrage pour régler les différends internationaux relatifs aux investissements entre les pays membres et les investisseurs.

13 F. Coomans et R. Künnemann, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, Anvers et Portland : Intersentia, 2012, pp. 39–52.

cause¹⁴. Dans ce contexte, l'on songe à de nombreux exemples, tels que les mesures prises pour faire accepter aux États africains tributaires de l'aide les programmes d'ajustement structurel, les accords de partenariat économique ou le « rôle consultatif » des pays étrangers et des OIG dans l'élaboration de lois relatives aux activités d'extraction minière ou à la structuration des marchés fonciers dans les pays africains, au détriment des DESC des populations locales.

L'obligation de protéger signifie avant tout l'obligation de réglementation des tiers, pour s'assurer que ces derniers ne violent pas les droits humains. Bien que la réglementation par un État des effets des actions de tiers sur les droits humains des personnes se trouvant sur son territoire soit obligatoire en toutes circonstances, la réglementation des violations commises par des tiers à l'étranger n'est obligatoire que dans certaines conditions, telles que celles prévues au Principe 25. Premièrement, il y a obligation de réglementation chaque fois qu'un risque de dommage trouve son origine ou a lieu sur le territoire du pays à qui incombe cette obligation. On citera par exemple le cas d'une entreprise implantée le long d'une frontière et polluant une rivière qui s'écoule dans un pays voisin, en détruisant les sources d'eau potable ou d'irrigation du pays voisin. Deuxièmement, il y a obligation de réglementation lorsque l'acteur non étatique dispose de la nationalité de l'État concerné. On pense ici notamment à l'obligation pour l'État d'origine de réglementer et d'engager des poursuites à l'encontre de ses ressortissants auteurs de violences sexuelles sur des enfants se trouvant à l'étranger. En ce qui concerne les entreprises, les Principes de Maastricht précisent qu'il y a obligation de réglementation si « la société, ou la société mère ou dominante de celle-ci, dispose de son cœur d'activité dans l'État concerné, y est immatriculée ou domiciliée, ou y exerce l'essentiel ou une part substantielle de ses activités »¹⁵. Ceci fait la lumière sur de nombreux cas relevant du domaine des « droits humains et des entreprises » en soulignant clairement les obligations extraterritoriales de l'État d'origine (État dans lequel la STN est enregistrée ou domiciliée). Tout argument qui dégagerait les sociétés mères des responsabilités qui leur incombent vis-à-vis des sociétés qu'elles contrôlent est, qui plus est, écarté. En outre, cette obligation dépasse en portée celles des États d'origine, tout en incluant, cependant, les États dans lesquels les STN exercent d'importantes activités. Aussi les Principes de Maastricht constituent-ils un cadre étendu de protection contre les sociétés de l'industrie agro-alimentaire, en obligeant un certain nombre d'États à exercer leurs pouvoirs réglementaires au premier abus. Par le passé, les STN ont essayé d'empêcher totalement une telle réglementation ou de la limiter aux États dont étaient ressortissantes les victimes, tout en profitant du cantonnement des pouvoirs réglementaires de ces États par des traités d'investissement. Les OET démontrent que les États sont obligés de combler ces vides juridiques et de rejeter fermement de telles politiques d'entreprise.

Les obligations visant à donner effet au droit à l'alimentation sont dues aux personnes ou aux communautés pour lesquelles la jouissance de ce droit n'est pas garantie. De manière générale, elles se composent d'obligations visant à réaliser de l'accès de ces personnes à des ressources (donner effet – faciliter l'exercice) et d'obligations de garantir la jouissance directe du droit, si les personnes concernées ne sont pas en mesure d'utiliser ces ressources (donner effet – distribuer des vivres)¹⁶. Les obligations extraterritoriales visant à donner effet sont traitées à deux niveaux.

La principale obligation consiste à créer un environnement international favorable (un environnement juridique, social et économique mondial qui aide les États à mettre en œuvre leurs obligations territoriales envers les victimes de la faim et de la malnutrition). Le Principe 29 stipule clairement qu'un tel environnement exige de façonner le commerce et l'investissement, de même que la finance, le développement et les régimes environnementaux, sans interférer avec les efforts consentis par les États pour mettre en œuvre leurs obligations territoriales. Cependant, il facilite en fait la mise en œuvre de telles politiques.

Le second niveau des OET visant à donner effet, par exemple, au droit à l'alimentation, est lié à des mesures individuelles et conjointes plus immédiates relatives aux efforts consentis par les États pour remplir leurs obligations territoriales de donner effet par le biais d'une coopération et d'une assistance bilatérales ou multilatérales.

14 Principe de Maastricht 21. Voir note 8.

15 Principe de Maastricht 25. Voir note 8.

16 Voir note 11.

Il incombe aux États de contribuer à la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate à l'étranger, en fonction des capacités dont ils disposent et de leur influence dans les processus décisionnels politiques internationaux¹⁷. Ces mesures doivent être prises séparément et, le cas échéant, de manière conjointe. Les États doivent coopérer dans le but de mobiliser le maximum de ressources disponibles à cet effet. Il convient de noter que les États dans l'impossibilité de mettre en œuvre le droit à l'alimentation par leurs propres moyens sont tenus de solliciter une assistance internationale¹⁸. Concernant l'obligation extraterritoriale de fournir une assistance internationale¹⁹, le Principe de Maastricht 32 renferme des principes et des priorités applicables à la réalisation extraterritoriale du droit à une alimentation adéquate. Ces principes et priorités comprennent le droit à l'autodétermination et le droit à participer à la prise de décisions. Toutes les mesures de mise en œuvre doivent prioritairement concerner le droit à l'alimentation des groupes marginalisés et défavorisés, ainsi que le contenu essentiel de ce dernier. Ce contenu essentiel comprend « la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu, et l'accessibilité ou la possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme »²⁰. La mise en œuvre de ces priorités nécessite une réforme approfondie des pratiques actuelles en matière d'assistance et de coopération internationales.

Enfin, le droit à un recours effectif est naturellement essentiel aux OET en tant qu'obligations relatives aux droits humains. Les OET ne relèvent pas de la morale, mais du droit. « Les États doivent garantir la jouissance du droit à un recours rapide, accessible et utile devant une autorité indépendante, y compris, lorsque cela est nécessaire, à un recours devant une autorité judiciaire, en cas de violations de droits économiques, sociaux et culturels. Lorsque le dommage résultant d'une violation alléguée a eu lieu sur le territoire d'un État autre que l'État dans lequel le comportement préjudiciable a eu lieu, tout État concerné doit offrir un recours aux victimes »²¹. Cette obligation doit être lue conjointement, par exemple, avec les OET de protection contre les comportements abusifs de sociétés transnationales de l'industrie agro-alimentaire dans les cas susmentionnés. Il apparaît alors que non seulement les États dont sont ressortissantes les victimes, mais également tous les États dans lesquels les sociétés de l'industrie agro-alimentaire ont exercé des activités préjudiciables, doivent ouvrir leurs tribunaux aux victimes. Par exemple, en cas d'accaparement de terres opéré dans un pays mais planifié et préparé dans un autre (par exemple le pays d'origine de la société mère), et en cas de non-respect par cet autre pays de son obligation de protection, le pays d'origine doit offrir un recours.

CONCLUSION

Les OET sont nécessaires pour aborder les systèmes alimentaires et agricoles internationaux sous l'angle des droits humains. Naturellement, elles ne suffisent pas à reprendre le contrôle de ces régimes, mais elles constituent un outil important pour toute stratégie de cette nature. Le présent article n'avait pas pour objectif de réaliser un examen approfondi des Principes relatifs aux OET, ni de procéder à leur application systématique au droit à l'alimentation. Bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée au présent document, la primauté de la législation relative aux droits humains implique la nullité des traités internationaux non conformes à ces droits. Le moment est venu d'établir des systèmes d'alimentation et de nutrition nationaux et internationaux qui respectent, protègent et mettent en œuvre les droits humains. La reprise du contrôle sur les politiques respectives implique non seulement une participation au processus décisionnel, mais également l'utilisation de mécanismes de recours s'attaquant aux actes et omissions des États qui violent le droit humain à une alimentation adéquate à l'étranger. L'internationalisation économique ne doit pas pouvoir progresser plus rapidement que la mise en œuvre effective des Principes relatifs aux OET. Dans la mesure où ces garanties ne sont pas respectées, l'internationalisation et, à plus forte raison, les politiques de mondialisation violent les droits humains et anéantissent la démocratie.

17 Principe de Maastricht 31. Voir note 8.

18 Principe de Maastricht 34. Voir note 8.

19 Principe de Maastricht 35. Voir note 8.

20 CDESC, 20^e Session, *Observation générale 12*, para. 12.8 (E/C.12/1999/5), Genève, 1999.

21 Principe de Maastricht 37. Voir note 8.

RAPPORTS NATIONAUX ET RÉGIONAUX :

Exercer un suivi de
l'application du droit
à l'alimentation et à la
nutrition

PRINTEMPS ARABE ET ACCAPAREMENT DES TERRES : CHRONIQUE DE LA CORRUPTION COMME MODE DE GOUVERNANCE

Joseph Schechla¹

La terre des communautés paysannes fut un thème central du réveil arabe. La plupart des médias se sont focalisés sur les mobilisations massives survenues dans les centres urbains et sur la priorité accordée au rétablissement des institutions étatiques centrales. Cependant, cette histoire a dévoilé en filigrane les schémas de corruption complexes et bien ancrés qui caractérisent ces régimes défunts, notamment leurs pratiques endémiques d'accaparement des terres.

Cet article s'intéresse aux transformations survenues dans quatre États dans le cadre du Printemps arabe, qui débuta sous la forme de soulèvements populaires. Il envisage la notion d'État juridiquement responsable comme une entité définie par (1) le territoire (la terre et les ressources naturelles correspondantes), (2) le peuple (ou les peuples) habitant le territoire, et (3) les institutions qui dirigent les relations (droits et obligations) entre les peuples, le territoire et ses ressources naturelles sous la forme d'un gouvernement et d'autres institutions publiques.

Ces aspects liés à la manière de gouverner sont soumis aux sept principes fondamentaux du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Articles 1–3)², qui guident les États afin de garantir le respect, la protection et la réalisation de l'ensemble des droits consacrés grâce à l'application de l'autodétermination, la non-discrimination, l'égalité des genres, l'État de droit, la réalisation progressive (non-régression), le maximum de ressources disponibles et la coopération internationale.

Cet article examine les enquêtes officielles menées sur la privatisation des ressources nationales dans quatre États ayant conduit à la paupérisation de leurs citoyens. Alors que les principes prévus par le traité expliquent *comment* les droits spécifiques sont précisés dans le Pacte, ces derniers sont précisément ceux mis en lumière par le schéma de violations qui se déploie dans toute la région du Moyen-Orient/de l'Afrique du Nord (MENA). Les problèmes immédiats abordés ici traitent des conditions courantes du droit au logement dans la région, qui sont la conséquence de l'échec de l'application des principes fondamentaux de mise en œuvre. Ils se traduisent par des violations fréquentes des éléments spécifiques du droit au logement et des droits humains associés, notamment :

- L'accès aux biens et aux services publics : de la qualité médiocre de l'eau et de sa distribution à l'aménagement urbain en tant que service public ;
- L'habitabilité des logements prenant la forme de conditions de vie insalubres pour plusieurs millions de personnes ;
- La sécurisation foncière garantie par la loi, dont la violation se manifeste souvent par le déni de propriété au travers d'expulsions, de destructions et/ou de confiscations imposées de force par le gouvernement.

Dans certains cas, la corruption dans le secteur foncier a eu une incidence directe sur le droit humain à l'alimentation et la souveraineté alimentaire par des pratiques monopolistiques et le déni de l'accès à la terre comme ressource productive essentielle aux citoyens démunis. En outre, la mauvaise gestion des ressources foncières de l'État constitue une violation des droits correspondants, notamment :

- Le droit à l'information³ et à l'éducation⁴ liés à un accès équitable à la terre nécessaire à la réalisation du droit à un logement et à une alimentation adéquats ;
- Le droit à la participation⁵ et le principe du consentement libre, préalable et éclairé des populations concernées⁶ ;

1 Joseph Schechla est coordinateur du programme Moyen-Orient/Afrique du Nord du Réseau pour les droits au logement et à la terre (HLRN) de la Coalition internationale pour l'habitat (HIC). En 2011, il a également exercé la fonction de représentant du Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme en Tunisie. L'auteur remercie Maarten Immink pour son aide précieuse lors de la révision de cet article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (2200A XXI), 16 décembre 1966. www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm.

3 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (2200A XXI), Articles 2.3 et 16, 16 décembre 1966. www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm.

4 PIDESC, op. cit., note 2, Article 13.

5 PIDCP, op. cit., note 3, Article 25.

- L'accès à la justice, notamment la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels concernés⁷.

Les violations extrêmes des droits humains telles qu'elles se produisent dans la région sont caractéristiques des privations dramatiques qui découlent de l'occupation et de la manipulation démographique de régions entières, comme c'est le cas de l'occupation de la Palestine et du Sahara occidental. Cependant, des pratiques similaires prévalent au sein d'États territoriaux, particulièrement les territoires soudanais (ex. : le Darfour et les monts Nouba dans le Kordofan du Sud) et la région arabe d'Ahwaz, sur les côtes du golfe Persique en Iran. Le constat tiré de ces situations en matière de droits humains et obligations correspondantes qui incombent aux États, est qu'il est urgent de garantir durablement une bonne gouvernance dans les États et à travers la région.

La longue chronique d'opposition aux régimes au Bahreïn, en Égypte, en Libye, au Maroc, en Syrie, en Tunisie, au Yémen et dans d'autres États illustre la variété des formes d'accaparement des terres perpétré par les élites politiques et militaires. Considérés dans leur ensemble, ces mouvements d'opposition composent une trame narrative commune qui promet désormais de refondre les constitutions, les législations, l'élaboration des politiques, la mobilisation sociale et les processus de justice transitionnels pour les années à venir.

Cet article illustre *comment* l'accaparement des terres s'est déroulé au travers de plusieurs exemples, tels qu'ils ont été révélés par les récentes enquêtes nationales. Ces chroniques de dépossession, au Bahreïn, en Égypte, en Tunisie et au Yémen, désormais rendus publics, attestent de la déliquescence de la gestion des affaires de ces États affectant leurs obligations correspondantes en matière de droits humains, notamment les normes consacrées dans le PIDESC pour garantir l'accès aux terres agricoles et aux pêcheries destinées à la production et dont les communautés locales ont besoin pour vivre.

Dans l'analyse de ce phénomène émergent, il convient de ne pas se centrer exclusivement sur les ressources agricoles et halieutiques, au risque de donner une fausse impression. La motivation derrière les confiscations des terres agricoles et côtières, et autres opérations frauduleuses, ne vient pas de la passion que vouaient les élites à l'agriculture et à la pêche, mais plutôt d'une quête de l'enrichissement personnel à tout prix. Un témoin d'une opération importante d'accaparement foncier orchestré par la famille de l'ancienne première dame de Tunisie a décrit la pratique en ces termes : « Ils ont volé les terres aux gens. Les Trabelsi sont comme des cafards. Ils se nourrissent de tout ce qu'ils trouvent »⁸. S'il est vrai que l'accaparement des terres est la norme dans les régimes en difficulté, cet aspect de la corruption d'État s'inscrit dans un phénomène global plus large.

TUNISIE

Dans l'acte final du régime tunisien de Ben Ali en janvier 2011, la présidence sortante avait établi trois comités destinés à orienter la transition, dont une Commission nationale chargée des affaires de corruption et de malversation. En novembre dernier, la Commission a publié son rapport d'enquête, dans lequel le système est décrit comme étant « un ensemble d'éléments imbriqués et interagissant les uns avec les autres de telle sorte que le mouvement d'un élément a des conséquences sur les autres »⁹. Le rapport explique comment la corruption s'est peu à peu répandue et a resserré son étau sur l'ensemble des institutions de l'État, dénaturant les institutions économiques, judiciaires, politiques et le développement social.

Grâce aux informations mises à sa disposition, notamment celles fournies par les victimes, la Commission a pu établir que la corruption était, en grande partie, étroitement liée aux autorités administratives et institutions économiques, et qu'en tête des affaires de corruption figuraient les ententes foncières frauduleuses. Elle a dévoilé les mécanismes de corruption jetant la lumière sur la manière dont le pouvoir exécutif avait, par exemple, reclassé des terres agricoles ou en jachère pour les déclarer constructibles, ou modifié la classification d'un type de terrain construit, multipliant ainsi plusieurs fois la valeur économique des terres détenues par les membres de la famille élargie de l'ancien président et par ses proches associés. Le Bureau des biens fonciers a participé à la falsification de titres fonciers relatifs à des terrains non constructibles, ainsi qu'à la privatisation à moindre coût de terrains appartenant à l'État, parfois pour un dinar symbolique, comme ce fut le cas avec

- 6 Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 38^e session (extraordinaire), *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* (CFS 2012/38/2), Article 9.9, Rome, 11 mai 2012. www.fao.org/docrep/meeting/025/md708F.pdf (cf. article 5 de la présente publication) ; « Directive 3 : le consentement libre, informé et préalable (CLIP) » *Propositions des organisations de société civile pour les directives FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres*, Heidelberg : FIAN International, 2011. www.fian.org/resources/documents/others/propositions-des-organisations-de-la-societe-civile-pour-les-directives-de-la-fao-sur-la-gouvernance-responsable-de-la-tenure-des-terres-et-des-ressources-naturelles/pdf ; P. Tamang, *An Overview of the Principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples in International and Domestic Law and Practices*, (Contribution à l'atelier sur le consentement libre, informé et préalable), New York : Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division des politiques sociales et du développement social, Secrétariat de l'instance permanente sur les questions autochtones, 17–19 janvier 2005.
- 7 Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 217 A (III) de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Article 8, Paris, 10 décembre 1948. www.un.org/fr/documents/udhr/ ; Assemblée générale des Nations Unies, op. cit., note 3, Article 2, parag. 5(b) ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations Unies, *Point 3 de l'ordre du jour : Application du Pacte au niveau national, Observation générale 9* (E/C.12/1998/24), Genève, 16 novembre–4 décembre 1998. www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/4ceb75c5492497d9802566d500516036?OpenDocument.
- 8 "Cockroach Trabelsis", *Base de données des violations du HLRN* (VDB). www.hlrn.org/violation.php?id=02haZQ, citation de Borzou Daraghi ; "Neighbors in Tunisia Express Disgust over Former First Lady's Family", *Los Angeles Times*, 17 janvier 2011.
- 9 La Commission a reçu plus de 10 000 dossiers, en a étudié plus de 5 000 et en a transféré environ 300 au système judiciaire. Certaines institutions administratives n'ont pas souhaité coopérer avec la Commission, comme c'est le cas du Ministère de la justice et, dans une moindre mesure, de la Banque centrale, qui a refusé de fournir des informations concernant la période cruciale de 2006–2010. Commission nationale chargée des affaires de corruption et de malversation, "National Fact-finding Commission Report", novembre 2011. www.hlrn.org/ima/documents/RapportCorruption_CICM.pdf (citation traduite de l'arabe par l'auteur). Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

les exploitations agricoles cédées aux ministres et autres proches de l'ex-président¹⁰. Cette pratique a entraîné l'annulation arbitraire des contrats permanents entre l'État et les paysans locaux qui cultivaient la terre depuis de nombreuses années¹¹. En les privant de l'accès à la terre, les autorités ont explicitement enfreint le droit à une alimentation adéquate et à la subsistance de ces personnes.

Cette pratique se retrouvait également dans des transactions relevant du népotisme d'État au profit de l'élite au pouvoir, en soumettant à l'obtention d'une licence certaines activités économiques allant de la distribution automobile à des secteurs industriels plus spécifiques, tels que la fabrication et la vente de sucre et d'alcool, ou l'importation de certaines céréales, de certains fruits ainsi que de plusieurs autres biens sous le contrôle monopolistique de l'entourage du président. Ces mesures conduisirent de nombreuses entreprises tunisiennes indépendantes à la faillite et ont érodé l'économie nationale¹². En Tunisie, la plupart de la production et de la distribution des denrées de base tombait directement sous la coupe du clan au pouvoir et pas uniquement à travers l'accaparement des terres. Outre la production, la distribution et l'importation formaient aussi partie d'un système intégré et omniprésent, touchant la plupart des secteurs économiques au sein de l'État et englobant le commerce sous toutes ses formes, du blé aux vêtements d'occasion.

Ces révélations, à l'origine du Printemps arabe, ont eu des répercussions dans toute la région, faisant éclater au grand jour le lien entre gouvernance corrompue et mauvaise gestion des terres.

ÉGYPTE

Suite à la chute de l'ancien président égyptien et des membres de son cabinet en 2011, plusieurs procès ont été intentés à l'encontre de certaines figures emblématiques impliquées dans la corruption foncière menée par le clan Moubarak. Leurs méthodes reposaient sur la spéculation foncière, l'investissement immobilier, la privatisation des entreprises publiques, la construction, le placement de capitaux, la passation de marchés publics et l'optimisation des profits provenant des investissements dans le secteur de la santé coïncidant avec la dégradation du système de santé publique.

Les questions d'accaparement des terres, de fraude immobilière et de privation des droits humains en découlant, étaient relayées au niveau national bien avant que les forces d'opposition ne convergent vers la place Tahrir. En 2007, le Centre national d'affectation des sols avait déjà rapporté la saisie, par la mafia foncière, de 16 millions de feddans (6 720 000 ha) de terres appartenant au peuple égyptien et la perte d'environ 800 milliards de livres égyptiennes (98 milliards d'euros) au titre de privatisations illicites¹³.

La révolution égyptienne n'a donné naissance à aucun organe officiel similaire à la Commission tunisienne chargé d'enquêter de manière exhaustive sur l'étendue de la corruption et les individus impliqués. Cependant, des cas d'accaparement de terres ont été récemment dévoilés à partir d'autres rapports rendus publics par des agences gouvernementales ou dans le cadre de procès en instance.

En mars 2011, la Banque centrale d'Égypte a publié une lettre révélant les noms de 138 personnes impliquées dans des affaires de corruption et de trafic d'influence¹⁴. Le Procureur général a ordonné le gel de leurs actifs ; certaines de ces personnalités attendent encore d'être jugées.

En décembre 2011, les auditeurs de l'Autorité des nouvelles communautés urbaines ont rapporté la manière dont l'ancien président Hosni Moubarak, l'ancien Premier ministre Ahmed Nazif et d'autres ministres s'étaient approprié des biens appartenant à l'État et avaient attribué des terres et des villas à de hauts responsables, des entreprises choisies ainsi qu'à des élites d'autres pays arabes. Ces transactions, visées par des décrets présidentiels, et dont la valeur était bien moins élevée que leur valeur réelle, ont donc été réalisées en contravention de la loi¹⁵.

La législation égyptienne interdit la détention de terres par des étrangers. Cependant, parmi les célèbres bénéficiaires de cette violation, figure le prince saoudien Al-Walid ben Talal, qui avait acquis sous Moubarak 100 000 feddans (42 087 ha) dans le cadre du projet d'irrigation et de développement Toshka dans le sud du désert. En juin 2011, le Ministre de

10 Ibid., p. 56.

11 Ibid., p. 12.

12 Ibid., p. 15.

13 "Report on the 'Corruption' in Egypt: The Egyptian Government Has Allocated Land to Cronies Space Equal to an Area of 5 Arab Countries", *Citizen Gate*, mars 2012. www.muwaten.net/?p=563 (uniquement en arabe).

14 "Egypt: Names of 138 Personalities Who Looted Egypt", *HIC-MENA News*, 11 mars 2011. www.hic-mena.org/arabic/news.php?id=pHBkZg (uniquement en arabe).

15 "Report 755: Report of the Urban Communities Authority Reveals the Involvement of Sulaimān and Shafiq in State-land Grabbing", *Al-Ayam al-Masriyya*, 22 avril 2012. www.alayam-almasria.com/default_ar.aspx?id=11488 (uniquement en arabe); extraits du document d'origine www.ayam25.com/index.php?option=com_content&view=category&id=1:2010-12-09-22-46-00&layout=blog&Itemid=5 (uniquement en arabe).

l'agriculture égyptien a finalement permis au prince de conserver et, en fin de compte, de détenir 25 000 feddans (10 501 ha)¹⁶.

En mars 2011, l'auteur Farouk Abd-al-Khalek a publié un ouvrage dans lequel il analyse la corruption systématique en Égypte et relate comment la corruption, à partir de déviances individuelles, avait fini par se déplacer sur la structure sociale, pénétrant l'ensemble des entités étatiques et de la société. La corruption à grande échelle imprégnait seize domaines, mais plus particulièrement la construction, l'affectation des terrains, les infrastructures et l'attribution d'appartements dans les villes nouvelles. Le Ministère du logement avait illégalement octroyé des terres, estimées à 136,1 milliards de livres égyptiennes (16,6 milliards d'euros), à des hommes d'affaires s'étant attirés ses faveurs¹⁷. Toutes ces opérations étaient réalisées avec l'appui du Président en personne, de ses ministres et des premiers ministres¹⁸.

YÉMEN

La corruption foncière au Yémen, particulièrement dans les provinces d'Hodeida et d'Aden, a également contribué de façon importante au soulèvement populaire et au renversement de l'ancien président yéménite. Le problème s'est avéré tellement grave dans le sud-est du pays qu'il y a provoqué une résurgence du mouvement sécessionniste.

L'intensification de l'accapement des terres perpétré par les fonctionnaires et les militaires avait fait l'objet d'une importante enquête parlementaire en 2008. Le rapport de 500 pages qui suivit révéla comment quinze personnalités militaires et politiques influentes s'étaient en effet approprié la plupart des terres dans cinq gouvernorats : Aden, Dhala, Ta'izz, Abyan et Lahij¹⁹. Les auteurs conseillèrent au président Ali Abdallah Saleh de choisir entre la protection de ses quinze loyaux complices dans la récente vague d'accapement de terres ou la recherche d'une légitimité auprès des 22 millions de citoyens yéménites. Il opta pour la première solution.

L'enquête parlementaire n'a pas dévoilé le nom de ces personnes et aucune ne fut jugée. Toutefois, en 2012, suite à la chute de Saleh, certains passages de ce rapport ont été divulgués, révélant la confiscation de 1 357 logements et 63 propriétés gouvernementales pour la seule région d'Aden²⁰.

En avril 2010, une seconde commission parlementaire publia un autre rapport traitant de cas d'empiètement sur des terres agricoles de la province d'Hodeida pour le compte de 148 dirigeants politiques, économiques, religieux et tribaux. 63% de ces terres avaient été confisquées aux producteurs locaux²¹.

Ce rapport recensait 400 cas de violations. La commission reçut également 106 plaintes de la part de citoyens dénonçant l'implantation de gangs armés sur les terres dérobées. Les conclusions indiquaient que certains fonctionnaires en poste pendant de longues périodes avaient largement contribué à la pratique d'accapement des terres. La commission préconisait également l'arrestation, le jugement et la condamnation de toutes les personnes, quel que soit leur statut, ayant vendu de faux titres ou revendiqué illégalement une propriété.

Le Réseau pour les droits au logement et à la terre de la Coalition internationale pour l'habitat a déjà répertorié de nombreux cas d'accapement de terres et d'appropriation foncière au Yémen et dans d'autres pays²². Rien qu'au sud du Yémen, les confiscations de terres représenteraient la superficie de celle du Bahreïn voisin. Le rapport parlementaire de 2010 avait déjà mis en garde contre l'acquisition illégale des terres, susceptible d'engendrer de nouveaux troubles dans le pays et de menacer la paix sociale pendant plusieurs années²³.

BAHREÏN

Le cas du Bahreïn est remarquable de par sa gravité, puisque sa superficie est la plus petite, avec 760 km², et qu'il dépend en grande partie des importations de denrées alimentaires. Ce chiffre comprend plus de 70 km de côtes bahreïniennes gagnées sur la mer au cours des trente dernières années, augmentant ainsi de plus de 10% la superficie des terres émergées²⁴. Cependant, plus de 90% des nouvelles terres créées ont été privatisées en dépit des

16 "Prince Alwaleed and Minister of Agriculture Sign Contract for Toshka Land", *AMEinfo*, 8 juin 2011. www.ameinfo.com/267536.html.

17 F. Abd-al-Khalek, *The Economics of Corruption in Egypt: How Egypt and Egyptians Became Corrupt (1974–2010)*, Le Caire, Al-Shuruq International Library, 2011. www.hlrn.org/img/documents/corruption%20economic%20of%20egypt.pdf (uniquement en arabe).

18 À savoir, les Premiers ministres Atef Ebeid et Ahmed Nazif, respectivement au pouvoir entre 1999–2004 et 2004–2011.

19 J. Haydara et S. al-Humaydi, *South Yemen: A Land Looted and Persons Homeless*, Le Caire, 15–17 janvier 2012. Article publié lors du III^e Forum Moyen-Orient – Afrique du Nord consacré aux questions foncières : Terre, souveraineté populaire et auto-détermination.

20 "Hilal – Basra Report, 'Part One' Names [of] Looters of Residences and Government Establishments after the 1994 War", *Al-Yaman al-Said*, 1^{er} mai 2012. www.yemensaeed.com/view.php?id=6105 (uniquement en arabe).

21 "The Territory of Hodeidah Warns of New Yemeni Movement", *Al Jazeera*, 20 avril 2010. www.aljazeera.net/NR/exeres/B3B8B2FF-DE25-4FF8-9BBD-2EA492D53430.htm (uniquement en arabe).

22 *Base de données des violations du HLRN*, www.hlrn.org/violationsearch.php.

23 "Yemen: (Hilal-Basra) Report the Names of Land Grabbers", *HIC-MENA News*, 1^{er} mai 2012. www.hic-mena.org/news.php?id=pG9taQ (uniquement en arabe).

24 I. Sherif el-Sayed, "Territorial and Coastal Usurpation", *The Secretariat and Four Associations Forum*, 10 novembre 2005.

interdictions juridiques, faisant du littoral la propriété privée de la famille au pouvoir²⁵. En raison de la commercialisation des terres côtières, bon nombre de communautés traditionnelles d'artisans pêcheurs ont perdu leur moyen de subsistance, et le pays, son patrimoine²⁶. De plus, les Bahreïniens se voient privés de presque la moitié des biens fonciers de la nation insulaire, toujours occupée par les bases militaires et la cinquième flotte américaines.

Au cours des années qui précèdent les soulèvements de 2011 contre la famille au pouvoir – les Al Khalifa –, la jeunesse et les opposants au régime avaient protesté contre le manque de logements et de perspectives d'avenir, conséquence de l'enrichissement personnel des membres de la famille royale et de leurs partisans²⁷. La confiscation des terres et de l'ensemble des accès à la mer par les dirigeants, allant de pair avec une discrimination matérielle dans la fourniture de biens et de services publics en faveur de la minorité sunnite, était devenue un problème d'une telle ampleur que la Chambre des députés (la chambre basse du Parlement) a conduit, en 2010, une enquête sur la privatisation des terres et des ressources publiques. Les résultats de l'enquête montrèrent que 65 km² de terres publiques, estimées à plus de 40 milliards de dollars américains, avaient été transférés au secteur privé depuis 2003, sans qu'aucune contrepartie équivalente n'ait été versée au Trésor public²⁸.

L'enquête parlementaire bahreïnienne révéla également les modalités de fonctionnement du système. Les accaparements de terres dans l'archipel concernaient en particulier des propriétés appartenant à l'État et transférées par le Roi à des entités privées en recourant à une liste de seize pratiques corrompues, aux dépens des citoyens.

Les données disponibles ont confirmé que certaines de ces propriétés avaient été privatisées sans aucun paiement ou contrepartie à l'État. Des biens fonciers, tels que les terres gagnées sur la mer, destinés au bénéfice de la population, et, selon la Constitution, ne pouvant être privatisés, avaient été offerts en cadeau par le Roi. En 2008, la superficie totale confisquée par des entités privées pour des « projets spéciaux » représentait 94% de ces terres²⁹.

Le rapport du Parlement mit aussi au jour des cas de saisie et de falsification de titres fonciers, constitutifs d'une politique de fraude foncière organisée et systématique. Des affaires de corruption, illustrés par l'entreprise Alba (Aluminium Bahrain, BSC), contrôlée par la famille royale³⁰, devinrent tristement célèbres. Selon l'enquête officielle, au fil des ans, le conseiller du Premier ministre, Cheikh Issa Ben Ali al-Khalifa, aurait reçu des pots-de-vin d'une valeur de 2 milliards de dollars (soit l'équivalent du budget de l'État pour une année). Par la suite, alors que les procès étaient encore en cours auprès des tribunaux britannique et américain, le Roi gracia les accusés³¹.

CONCLUSION

Il reste à savoir si ces révélations auront une incidence sur les politiques et les pratiques des nouveaux gouvernements de la région. Cependant, chacune des sources citées dans le présent article préconisait la création d'organes permanents de lutte contre la corruption, ainsi qu'un suivi au niveau législatif, exécutif et judiciaire, afin de prévenir, d'enquêter et de juger tout cas d'accaparement de terres et de fraudes associées. Nous pouvons néanmoins être certains qu'à l'avenir un tel pillage des ressources productives fera l'objet d'un examen renforcé.

Dans un rapport mondial réalisé en 2011, Transparency International (TI) a confirmé que les soulèvements intervenus dans les pays du Printemps arabe avaient permis une plus grande sensibilisation de la population aux questions de corruption³². Cependant, TI a également rapporté une certaine diminution dans la perception de l'ampleur de ces pratiques dans ces pays, particulièrement en Égypte, en Tunisie et au Yémen³³. Paradoxalement, les données empiriques suggèrent que l'accaparement des terres, sous diverses formes, aurait en fait augmenté pendant la période d'instabilité, toujours d'actualité dans la région.

Pendant plusieurs décennies, ces régimes au pouvoir ont institutionnalisé et systématisé l'accaparement des terres perpétré par des acteurs internes, ainsi que d'autres méthodes de pillage des ressources et des richesses naturelles, contribuant à l'apparition de soulèvements en série dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

- 25 "State's Property: National Fights Go on until Citizens' Lands Restored", *al-Wasat News*, 12 mai 2010. www.alwasatnews.com/2805/news/read/420213/1.html (uniquement en arabe).
- 26 S. Aziz et A. Musalem, *Citizens, Not Subjects: Debunking the Sectarian Narrative of Bahrain's Pro-Democracy Movement*, Washington DC : Institute for Social Policy and Understanding, 2011, p. 11. www.ispu.org/pdfs/640_ISPU%20Report_Bahrain_Aziz_Musalem_WEB.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 27 "Bahrain: Royal Land Seizures, Poor Housing at Root of Unrest", *HIC-MENA News*, 3 avril 2009. www.hic-mena.org/pNewsId.asp?id=859.
- 28 *Report of the Parliamentary Committee to Investigate Public and Private Property of the State*, mars 2010. www.hlm.org/img/documents/amlak-2-4-t.pdf (uniquement en arabe). Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/; Voir également : "Bahrain Public Lands Sold and Rented to Private Investors", *The National*, 25 mars 2010. www.thenational.ae/news/worldwide/middle-east/bahraini-public-lands-sold-and-rented-to-private-investors.
- 29 *Report of the Parliamentary Committee*, op. cit., p. 21.
- 30 D. Bowman, "Alba Suing US Firm for over \$1bn", *Arabian Business*, 2 mars 2008. www.arabianbusiness.com/alba-suing-us-firm-for-over-1bn-151370.html ; E. Broomhall, "Bahrain Royal Accused in \$6m UK Corruption Case", *Arabian Business*, 31 octobre 2011. www.arabianbusiness.com/bahrain-royal-accused-in-6m-uk-corruption-case-427874.html.
- 31 "Former Alba Employees Pardoned", *Gulf Daily News*, 19 janvier 2012. www.gulf-daily-news.com/NewsDetails.aspx?storyid=521929.
- 32 A. al-Khashaly, "Transparency International: The Arab Revolutions Increased Awareness of Corruption and the Combating It Takes Time", *Deutsche Welle*, 1^{er} décembre 2011. www.dw.de/dw/article/9799/0,15571320,00.html (uniquement en arabe).
- 33 Transparency International, *Perceptions of Corruption 2011*, www.cpi.transparency.org/cpi2011/results/.

La fraude foncière est une manifestation courante d'un échec général de la gouvernance, comme l'ont souligné plusieurs rapports récents sur les risques et les manifestations de corruption dans le secteur foncier³⁴. Ainsi, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, l'Irak, le Koweït, le Liban et le Maroc figurent parmi les 69 pays sur lesquels TI enquêta en 2009. Les pays de la région MENA présentaient le pourcentage le plus élevé (40%) de personnes interrogées affirmant avoir versé un pot-de-vin au cours des douze derniers mois³⁵. S'agissant du degré de corruption au sein des différents services gouvernementaux, sur l'ensemble des 69 pays sondés dans toutes les régions, le secteur foncier occupait la troisième place au rang de ceux les plus corrompus.

Les deux tiers du monde se caractérisent par des pratiques discutables en matière d'octroi des titres de propriété, car ils ne font référence à aucune carte, ni à aucun registre et ils ne sont liés ni aux institutions financières, ni régis par la loi³⁶. Avec le temps, de telles conditions sont souvent vouées à l'échec et aboutissent généralement à des litiges et des violations du droit au logement et à la terre, notamment des déplacements de population, un déficit en termes de sécurité alimentaire, ainsi qu'une disparition de l'environnement naturel et du patrimoine national. L'administration des terres consiste non seulement à enregistrer les titres, mais également à relier les informations entre elles et à harmoniser les systèmes juridiques avec les droits humains, ainsi qu'à favoriser l'équité de l'accès aux services et aux moyens de subsistance.

Le Printemps arabe et ses répercussions nous enseignent l'importance d'une gouvernance appropriée de l'administration des terres car elle constitue l'un des piliers d'une gestion des affaires publiques s'inscrivant dans la durabilité. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les pratiques corrompues d'administration des terres ont en effet coûté cher.

34 Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (UNECE), *Study on the Challenges of Fraud to Land Administration Institutions*, 2011. www.unece.org/index.php?id=24802.

35 Transparency International, *Global Corruption Barometer*, 2009, Figure 3, p. 7. www.transparency.org/content/download/43788/701097.

36 UNECE, op. cit.

FAMINES EN AFRIQUE : LE SCANDALE CONTINUE

Huguette Akplogan-Dossa¹

Depuis le second semestre 2011, la Corne de l'Afrique est ravagée par la sécheresse. Cette énième crise alimentaire charrie son lot de maux : destruction de terres agricoles, mort du bétail, déplacements massifs des populations, pertes en vies humaines. Dès le début de l'année 2012, la crise s'est étendue à la région du Sahel. Les famines répétitives qui frappent aujourd'hui encore l'Afrique et d'autres régions sont la honte de notre monde globalisé toujours plus riche et plus performant.

Dans ces zones hautement vulnérables à l'insécurité alimentaire, la moindre baisse dans les récoltes, la recrudescence de l'instabilité politique ou encore la conjoncture sur les marchés internationaux peut faire basculer la vie de millions de personnes.

Alertés par les systèmes performants de prévision mis en place par diverses organisations internationales, les dirigeants de ces pays en crise ont pourtant été incapables d'y faire face et ont dû faire appel à l'assistance internationale qui, elle aussi, a failli à ses obligations. Si elle a été engendrée par la sécheresse, ce sont bien des facteurs humains qui ont transformé cette crise en une situation d'urgence fatale pour beaucoup.

ÉTAT DES LIEUX EN 2012

Dans l'est de la Corne de l'Afrique, les cas les plus critiques sont ceux de l'Éthiopie, de la Somalie, des deux Soudan et du Kenya, où les niveaux de production agricole demeurent bien en deçà des besoins alimentaires des populations. Au Kenya, seuls 20% de la superficie du pays est cultivable alors que le pays connaît une croissance démographique de l'ordre d'un million de personnes par année². De plus, la pression sur les ressources est renforcée par l'arrivée des centaines de milliers de déplacés en provenance de la Somalie voisine. « À 80 km de la frontière entre la Somalie et le Kenya, le complexe pour les réfugiés de Dadaab – connu comme étant le plus vaste camp de réfugiés au monde – a enregistré l'arrivée quotidienne d'environ 1 500 hommes, femmes et enfants, tous épuisés et affamés. Fuyant la famine qui frappe une vaste étendue du sud de la Somalie pratiquement inaccessible aux humanitaires, des milliers de réfugiés ont marché des jours, voire des semaines durant, pour atteindre les secours. L'ONU estime à plus de 12,4 millions le nombre de personnes ayant besoin en urgence d'assistance humanitaire, y compris de nourriture, d'eau et de soins médicaux au cœur de cette sécheresse qui frappe l'est de la Corne de l'Afrique »³.

Aussi, le conflit entre les deux parties du Soudan et le déplacement de populations qui en résulte ont-ils largement aggravé la situation. Au Sud-Soudan, le nombre de personnes victimes d'insécurité alimentaire est passé de 3,3 millions en 2011 à 4,7 millions en 2012⁴. En outre, les organisations humanitaires peinant à accéder aux victimes dans ce contexte de violence, des vies sont perdues⁵.

Au début de l'année 2012, plusieurs pays du Sahel ont annoncé une balance céréalière déficitaire pour l'année⁶. Le Niger, le Burkina Faso et le Mali sont les pays les plus vulnérables. Les programmes d'urgence mis en place par les autorités du Niger et du Mali (appui à l'irrigation, distribution de céréales, etc.) ne combleront pas encore les attentes. Au Burkina Faso, on assiste au tarissement des points d'eau et à la raréfaction du pâturage, ce qui pousse à la transhumance sur le territoire national ainsi que vers les pays voisins. Tous ces facteurs, ajoutés à la recrudescence de l'insécurité politique au Nigeria et les troubles au Mali, ont mené à la crise. Les stratégies de survie (vente de bétail pour se procurer des céréales, prise d'un seul repas par jour) sont fréquemment observées⁷.

Dans ces régions en crise, les populations se retrouvent forcées de dépendre de l'assistance alimentaire internationale. L'aide alimentaire distribuée par les organisations humanitaires ou dans le cadre des mesures d'urgence mises en place par les États concernés est rarement adéquate. Les rations de secours sont le plus souvent constituées d'aliments

1 Huguette Akplogan-Dossa est la coordinatrice régionale du Réseau africain pour le droit à l'alimentation (RAPDA) qui œuvre pour la reconnaissance et l'application de ce droit sur le continent. Mme Akplogan-Dossa est également présidente de la Commission économie et finances du Conseil économique et social (CES) de la République du Bénin. L'auteure remercie Bernhard Walter et Peter Prove pour leur aide précieuse lors de la révision de cet article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteure.

2 "Kenya Faces Chronic Food Shortages", *Feed the Future*, <http://www.feedthefuture.gov/country/kenya>.

3 R. Shah, "On the Ground in the Horn of Africa", *USAID*, 9 août 2011. <http://blog.usaid.gov/2011/08/on-the-ground-in-the-horn-of-africa/> (traduction libre de l'auteur).

4 S. Ahmend et S. Samkange, *Crop and Food Security Assessment Mission to South Sudan*, FAO et PAM, 8 février 2012. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp244901.pdf>.

5 PAM, *Une course contre la montre pour atteindre ceux qui ont faim au Sud-Soudan*, 24 février 2012. <http://fr.wfp.org/histoires/course-contre-montre-pour-atteindre-ceux-qui-ont-faim-au-sud-soudan>.

6 Au Niger, le déficit céréalier équivaut à environ 18% des besoins nationaux. En conséquence, 55% des ménages sont dans une situation d'insécurité alimentaire dont 8,5% en insécurité alimentaire « sévère ». De plus, 23,1% de la population est classé « à risque » et peut basculer en situation d'insécurité alimentaire si aucune intervention n'est faite en leur faveur. Les données présentées dans ce paragraphe sont disponibles dans *Afrique verte internationale*, « Situation alimentaire au Burkina – Mali – Niger », février 2012, et aussi dans la *Note conjointe sur l'évaluation des marchés et la situation alimentaire au Sahel*, tous deux disponibles sur <http://www.cilss.bf>.

7 *Afrique verte internationale*, op. cit., note 6.

- 8 H. Fomba, « Crise alimentaire au Sahel : Oxfam tire la sonnette d'alarme », *Afrik*, 12 mars 2012. www.afrik.com/article/25051.html.
- 9 Ibid.
- 10 OCHA, *Sahel Food Crisis 2012 : État des financements*, 10 juin 2012. <http://ochaonline.un.org/UrgencesEmergences/Sahel2012/FundingSahel2012/tabid/7801/language/fr-FR/Default.aspx>.
- 11 PAM, *WFP Operational Priorities*, mai 2012. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp248217.pdf>.
- 12 On note pour les avancées concrètes du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA), la signature effective par quinze pays d'Afrique de l'Ouest, faisant passer à 24 le nombre de pays signataires, 18 pays disposant de leur plan d'investissement. La plupart des États touchés par la crise alimentaire sont signataires du Programme qui les oblige à attribuer 10% de leur budget annuel à l'investissement agricole.
- O. Roukiattou, 7^e Réunion du PDDAA : les parties prenantes réfléchissent sur leur responsabilité mutuelle, www.nepad.org/fr/foodsecurity.
- 13 Banque mondiale, « L'agriculture au service du développement », *Rapport sur le développement dans le monde*, 2008. Cité par <http://partners.cta.int/INADES%20Formation%20SG/Documents/Contexte%20de%20l%27agriculture%20familiale%20en%20Arique.doc>.
- 14 Selon une étude réalisée par la CNOP et la Via Campesina, en 2011, le gouvernement éthiopien a loué ou vendu 3,6 millions d'ha à des firmes étrangères (Inde, Arabie saoudite, Europe, Israël) alors qu'au même moment des organisations humanitaires cherchaient des fonds pour combattre la famine croissante causée par la perte des moyens de subsistance de la population rurale du pays. Le Kenya, la Tanzanie, le Niger et d'autres pays de l'Afrique de l'Est et du Sahel n'échappent pas à ce phénomène d'accaparement des terres qui pousse les populations rurales à la misère et à l'exil. CNOP, Via Campesina et CJ, « Stop aux accaparements des terres », *note de la communication à l'Atelier sur l'accaparement des terres*, Bénin, 8 et 9 février 2012.
- 15 Pour plus d'informations, consulter www.fao.org/news/story/fr/item/50519/icode/.
- 16 Friends of the Earth Europe, *Farming Money: How European Banks and Private Finance Profit from Food Speculation and Land Grabs*, 12 janvier 2012. www.foeeurope.org/farming-money-jan2012. Ce document est disponible sur le site de l'Observatoire : www.rtfri-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

de base, tels que le lait industriel, l'huile, les céréales (principalement du blé), ainsi que de composés alimentaires industriels protéinés, et ne répondent pas aux besoins spécifiques des différents groupes (nourrissons, enfants, femmes enceintes, mères allaitantes, etc.). Pour survivre, des millions de personnes de ces régions sont condamnées à un rythme effréné de déplacements et d'adaptation. À défaut de pouvoir produire leur propre nourriture, les bénéficiaires de l'aide perdent leurs habitudes alimentaires.

Ce déséquilibre alimentaire peut ainsi entraîner une sous-alimentation, en particulier des groupes les plus vulnérables. « Au Tchad, Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et au nord du Sénégal, les taux de malnutrition oscillent entre 10 et 15%, et dépassent même le seuil d'urgence de 15% dans certaines régions. Plus d'un million d'enfants font face à un risque de malnutrition sévère »⁸.

En perdant la maîtrise de leur système alimentaire, ces États sont subjugués dans leur rôle de garants de la sécurité alimentaire et du droit à une alimentation adéquate de leurs populations par la communauté internationale et les agences humanitaires.

Cela étant, cette aide est indispensable à la survie de millions de personnes en détresse. On estime à 700 millions de dollars le montant des aides nécessaires pour répondre aux besoins humanitaires dans la Corne de l'Afrique. L'aide fournie s'est révélée bien en deçà⁹. Dans la région du Sahel, sur 1,5 milliard de dollars nécessaires pour parer au pire, seuls 43% de ce montant ont été réunis¹⁰. En effet, les budgets des agences de secours, comme le Programme alimentaire mondial (PAM) ont été drastiquement réduits suite à la crise financière et ne suffisent plus à combler les besoins exprimés¹¹.

La situation, restée périlleuse dans certains de ces pays jusqu'au début du mois de juin 2012, pourrait s'améliorer globalement avec les pluviométries observées cette année. Elle nécessite, cependant, des interventions préventives pour les mois à venir.

LE MÉCANISME DES FAMINES

La sécheresse, même aggravée par les conséquences du changement climatique en Afrique, n'est plus une fatalité de nos jours en raison des signaux d'alerte précoce qui la déterminent.

Ces crises auraient dû être évitées, des milliers de vie auraient dû être sauvées. La responsabilité en incombe, en premier lieu, aux États concernés qui n'engagent pas assez de politiques pérennes et préventives face aux aléas climatiques et aux crises récurrentes. Bien que l'agriculture figure comme priorité dans la plupart des politiques des États de ces régions¹², la réalité sur le terrain est toute autre. On observe un manque flagrant de vision des autorités qui ne font rien pour développer de manière durable la productivité de la petite agriculture alors qu'elle représente 80% du secteur primaire sur le continent et emploie 60% de la population active en Afrique sub-saharienne¹³.

La vulnérabilité de ces pays n'est pas une fatalité compte tenu du potentiel agricole et de la disponibilité des ressources existantes. Pourtant, certains États, comme l'Éthiopie par exemple, font de mauvais choix de développement agricole en cédant de grandes superficies cultivables à des firmes étrangères qui produisent principalement pour l'exportation¹⁴.

Cependant, il ne faut pas oublier que confrontés à la spéculation sur les prix des matières premières sur les marchés locaux et internationaux, à la mainmise des institutions financières sur leurs budgets nationaux, aux mauvaises stratégies agricoles et de développement rural mises en place par leurs prédécesseurs, à l'instabilité politique ainsi qu'aux conséquences du changement climatique sur les cultures et le bétail, les gouvernements de ces pays ont une marge de manœuvre très limitée.

La responsabilité de la communauté internationale ne saurait être minimisée. Depuis la crise des prix des denrées alimentaires de 2008, les prix des aliments de base sont restés très élevés¹⁵. La crise financière internationale a également engendré un assaut spéculatif sur les matières premières¹⁶. Ces facteurs grèvent le budget des pays en crise qui importent la majorité de leur nourriture et aggravent la vulnérabilité chronique de ces régions.

De plus, l'inertie face aux signes avant-coureurs (sécheresse, dégradation du climat politique, prévisions des systèmes d'alerte) dans la plupart des zones touchées et la non-réponse aux besoins estimés une fois la crise déclenchée représentent un scandale qui doit être dénoncé et condamné. Un rapport sur la réponse tardive de la communauté interna-

tionale à la crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique, publié par Save the Children et Oxfam, a souligné que les systèmes d'alerte précoce ont très bien fonctionné, dispensant des prévisions précises et en temps opportun sur la crise imminente¹⁷. Ce sont les dirigeants aux niveaux national et international qui, en l'absence de certitude absolue, ont choisi de ne pas réagir, préférant risquer des vies et engager des coûts inutiles plutôt que d'encourir le risque financier et de réputation modeste qu'aurait suscité leur action sur la base de prédictions. De plus, la persistance de la division artificielle entre l'action humanitaire d'urgence et le travail de développement à plus long terme a entravé l'extension rapide de la réponse des acteurs humanitaires. S'agissant tout particulièrement des contextes de vulnérabilité chronique comme dans la Corne de l'Afrique, le rapport suggère que l'analyse et la gestion des risques doivent être intégrées dans la conception des programmes à plus long terme, de sorte que les sécheresses soient considérées comme faisant partie intégrante de l'environnement actuel plutôt que comme un choc inattendu.

En effet, du point de vue du droit international, si les États concernés doivent s'engager « au maximum de [leurs] ressources disponibles » pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) de leurs populations, « l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique » sont également une obligation pour le reste de la communauté des États¹⁸. Ces efforts d'urgence attendus de la part de la communauté internationale devraient s'orienter plus efficacement dans l'allocation de fonds aux petits producteurs pour accompagner la culture de contre-saison.

CONCLUSION

Les crises alimentaires qui se répètent et sévissent en Afrique fragilisent l'autodétermination des populations de la région et leur capacité d'opérer des choix répondant à leurs propres besoins nutritionnels. Ce schéma illustre les priorités immorales du monde actuel et son fonctionnement de pompier pyromane. L'absence de régulation et la spéculation qui sévit sur le marché des matières premières sont à l'origine de la mort d'êtres humains. La logique de la recherche du profit à tout prix doit être abolie.

Tous les acteurs doivent se remettre en cause et s'engager à ce que ces drames ne se produisent plus. Les États de ces régions en crise doivent reprendre le contrôle sur leur système alimentaire en appliquant des politiques agricoles et économiques mettant l'accent sur les besoins des populations. C'est à eux, en premier lieu, de trouver des solutions adaptées à leur contexte national. Il est également du devoir de tous les autres États de les y aider. Un soutien marqué à la petite agriculture et la constitution de réserves auraient un impact sensible sur la production locale de denrées et pourraient infléchir les chocs des prix sur les marchés locaux, et ainsi empêcher l'aggravation de crises à venir¹⁹.

L'éveil des consciences des acteurs à tous les niveaux sur l'enjeu climatique en Afrique doit être une priorité. Les organismes onusiens doivent réviser leurs programmes d'investissement et de développement dans cette partie de la planète, et exiger de leurs membres le respect de leurs obligations relatives aux droits humains. Il est également essentiel de donner les moyens aux acteurs humanitaires de répondre aux besoins des populations en détresse. Quant à la société civile, son rôle est d'informer ses pairs sur les enjeux de la lutte pour la sécurité alimentaire et la réalisation du droit à une alimentation adéquate.

Pour l'heure, des milliers de personnes meurent toujours dans le camp de Dadaab et ailleurs. La communauté humaine internationale a le devoir de se mobiliser pour les sauver.

17 Oxfam, Save the Children, *Un retard dangereux : Le coût d'une réponse tardive à des alertes précoces lors de la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique*, 18 janvier 2012. www.oxfam.org/fr/policy/un-retard-dangereux. Ce document est disponible sur le site de l'Observatoire : www.rtfm-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

18 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (2200A XX), Article. 2.1, 16 décembre 1966. www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm.

19 Par exemple, le Tchad et le Burkina Faso ont pu atténuer les effets de la crise en réorientant diligemment des investissements dans des cultures de contre-saison.

LES VOITURES EUROPÉENNES CARBURENT-ELLES À LA FAIM ?

Pascal Erard¹

De Nestlé à l'OMC, d'Unilever à la Banque mondiale², des voix de plus en plus nombreuses rejoignent la société civile pour critiquer les agrocarburants³. Pourtant, ces nouvelles formes de carburants ont longtemps été présentées comme une solution miracle pour lutter contre les changements climatiques, réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et trouver de nouvelles sources d'énergies face à l'épuisement de nos réserves en pétrole. Mais en définitive, les politiques de soutien aux agrocarburants n'aggravent-elles pas le mal qu'elles prétendent combattre tout en portant gravement atteinte au droit à l'alimentation ?

AGROCARBURANTS : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Les agrocarburants dits de première génération sont produits à partir de matières premières agricoles. Il s'agit soit d'agrodiesels issus d'oléagineux (colza, jatropha, palme, soja, tournesol, etc.), soit d'éthanol à base de céréales (blé, maïs, etc.), de betteraves ou de canne à sucre. Les premiers sont incorporés dans le diesel tandis que les seconds sont mélangés à l'essence.

Les agrocarburants de deuxième génération, à base de sous-produits végétaux (tiges de blé ou de maïs, etc.) ou de plantes spécialement cultivées (ex. : peuplier), voire de troisième génération (ex. : algues) sont à l'étude. Leur viabilité commerciale n'est pas assurée et certaines productions peuvent présenter les mêmes dangers sociaux ou environnementaux que les agrocarburants de première génération.

Les agrocarburants sont qualifiés d'industriels lorsqu'ils sont produits de façon intensive par des entreprises, en monoculture et à grande échelle. Il convient de les distinguer des agrocarburants durables de proximité, cultivés à petite échelle par des communautés paysannes. Ces derniers peuvent en l'occurrence générer de nouvelles sources de revenus pour les populations locales et améliorer leur accès à l'énergie. Le présent article ne traite que du cas des agrocarburants industriels.

AGROCARBURANTS : L'ÉNERGIE DU DÉSESPOIR ?

Par rapport aux objectifs affichés, les promoteurs de ce nouveau type de carburants ont bien mal placé leurs espoirs ! Lancée en 2003, la politique européenne de soutien aux agrocarburants a été renforcée en 2009 par l'adoption de la Directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (Directive EnR)⁴. Son objectif est louable : d'ici 2020, 20% de l'énergie consommée en Europe devra provenir de sources renouvelables. Dans le secteur des transports, leur part est fixée à 10%. Les États européens ont élaboré des plans nationaux permettant d'atteindre cet objectif principalement par l'utilisation d'agrocarburants.

En 2008, la part des agrocarburants dans les transports était de 3,3%⁵. Pour la tripler d'ici 2020, l'Union européenne (UE) devra non seulement consentir à de coûteuses subventions pour encourager la production et l'utilisation de cette source d'énergie mais aussi avoir recours à des importations massives. Une analyse des stratégies énergétiques nationales des États membres de l'UE réalisée par l'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP) montre que 72% des agrocarburants consommés à cette date devraient être de l'agrodiesel et 28% de l'éthanol⁶. Selon cette étude, ils devront être importés à hauteur de 41% et 50%, respectivement.

En conséquence, cette politique contribue à l'explosion de la production mondiale d'agrocarburants. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) indique qu'entre 2000 et 2010, leur production a bondi de 625%, passant de 16 à 100 milliards de litres⁷. De plus en plus de terres sont nécessaires pour y parvenir. D'après le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), les superficies consacrées aux agrocarburants ont presque triplé entre 2004 et 2008, passant de 13,8 à 35,7 millions d'hectares⁸. Si cette tendance

1 [Pascal Erard](#) est responsable du plaidoyer au sein du Comité français pour la solidarité internationale (CFSI). Il est l'auteur du document du CFSI *Nos voitures carburent-elles à la faim ? Pour une politique énergétique européenne respectant le droit à l'alimentation*, mai 2012, dont est inspiré cet article. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/. L'auteur remercie Sylvain Aubri et Antonio Onorati pour leur contribution précieuse lors de la révision de cet article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 Nestlé, Olayan, PepsiCo et Unilever, *Food and Beverage Companies' Joint Statement on Biofuels: G20 Governments Must Address Biofuels as a Cause of Food Crisis*, 3 novembre 2011. [www.nestle.com/Common/NestleDocuments/Documents/Media/Statements/G20_letter_nestle_biofuels%20\(2\).pdf](http://www.nestle.com/Common/NestleDocuments/Documents/Media/Statements/G20_letter_nestle_biofuels%20(2).pdf); FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLTF, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy Report, 2 juin 2011. www.alimenterre.org/ressource/price-volatility-in-food-and-agricultural-markets-policy-responses. Ce document est en anglais sur le site Internet l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

- 5 En octobre 2011, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a recommandé aux parties prenantes concernées de « réexaminer – lorsqu'il y a lieu et si nécessaire – les politiques en matière d'agrocarburants à la lumière d'études impartiales et scientifiques sur les chances à saisir et les défis à relever dans ce domaine du point de vue de la sécurité alimentaire et pour faire en sorte que les agrocarburants puissent être produits là où leur production est viable d'un point de vue économique, environnemental et social ». Dans cet esprit, le CSA a chargé le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), « de faire une étude documentaire comparative, fondée sur des données scientifiques, en prenant en considération les travaux issus de la FAO et du Partenariat mondial sur les bioénergies, des répercussions positives et négatives des agrocarburants sur la sécurité alimentaire ». Conseil de la FAO, 145^e Session, *Rapport de la 57^e session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (Rome, 17–22 octobre 2011)* (CL 143/2), §50-i, Rome, novembre 2011. www.fao.org/docrep/meeting/024/mc497f.pdf.
- 4 *Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/50/CE*, 23 avril 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:01:FR:HTML>.
- 5 M. Munting, *Impact de l'expansion des cultures d'agrocarburants dans les pays en développement*, Bruxelles : CETRI, décembre 2010, p. 12. Cette étude a été réalisée pour l'administration belge (Direction Générale Environnement). www.health.belgium.be/eportal/Environnement/19067348.
- 6 C. Bowyer, *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliqids in the EU: an Analysis of the National Renewable Energy Action Plans*, Londres : IEEP, novembre 2010. www.ieep.eu/assets/731/Anticipated-Indirect-Land-Use-Change-Associated-with-Expanded-Use-of-Biofuels-and-Bioliqids-in-the-EU-An-Analysis-of-the-National-Renewable-Energy-Action-Plans.pdf.
- 7 Agence internationale de l'énergie, *Technology Roadmap: Biofuels for Transport*, Paris : AIE et OCDE, 2011, p. 11. www.iea.org/publications/freepublications/publication/Biofuels_Roadmap.pdf.
- 8 S. Bringezu et al, *Towards Sustainable Production and Use of Resources: Assessing Biofuels*, Nairobi : PNUE, 2009, p. 65. www.unep.org/pdf/biofuels/Assessing-Biofuels-Full-Report.pdf.
- 9 Agence internationale de l'énergie, op. cit., pp. 25 et 26.
- 10 W. Anseuw et al, *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Rome : ILC, janvier 2012, pp. 19, 24 et 25. www.alimenterre.org/ressource/land-rights-and-the-rush-for-land. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/. Pour plus d'information : <http://landportal.info/landmatrix>.

se poursuit, l'AIE estime que 100 millions d'hectares seront nécessaires d'ici 2040 pour atteindre les objectifs de consommation fixés par les États⁹.

Selon une étude associant instituts de recherche et mouvements de la société civile¹⁰, les agrocarburants constituent l'une des causes principales du mouvement d'achats massifs de terres, souvent appelé « accaparement des terres » : entre 2001 et 2011, ces transactions ont fortement augmenté et auraient atteint 203 millions d'hectares, soit près de quatre fois la superficie de la France métropolitaine. L'Afrique est le continent le plus touché par ce phénomène. Cette étude a analysé des acquisitions concernant 71 millions d'hectares. Il s'avère que la production d'agrocarburants en est la première motivation. Elle est à l'origine de 40% des transactions au niveau mondial et de 66% de celles opérées sur le seul continent africain. Or, il s'agit de la région du monde la plus affectée par l'insécurité alimentaire, puisqu'un Africain sur trois souffre de la faim¹¹.

Le rapport EuropeAfrica¹², qui examine cette situation en termes de droits humains et des obligations extraterritoriales des États, conclut que ces accaparements de terres liés aux agrocarburants sont effectués en violation des droits humains des populations africaines. Comme le souligne notamment ce rapport, les achats massifs de terres profitent avant tout aux grandes entreprises nationales ou étrangères qui pratiquent une monoculture à grande échelle. Souvent, les communautés rurales sont chassées de leurs terres et privées d'accès à des ressources aussi vitales que l'eau. Pourtant, 80% du milliard de personnes souffrant de la faim sont des personnes pratiquant la petite agriculture avec leurs familles dont la terre est la principale source de nourriture et de revenus¹³. En outre, l'accaparement des terres vise surtout à produire pour l'exportation, même dans des pays où la production alimentaire est insuffisante, alors que la priorité de l'agriculture locale devrait être de nourrir la population du pays. Ce phénomène constitue donc une violation du droit à l'alimentation de ces personnes et aggrave l'insécurité alimentaire dans le monde.

Par ailleurs, tant la production d'agrocarburants que le détournement et l'accaparement des terres qui y sont liés contribuent à la hausse des prix alimentaires et à leur volatilité¹⁴.

Or, en Afrique, par exemple, les ménages défavorisés consacrent de 50 à 75% de leurs revenus à l'alimentation¹⁵. Tout renchérissement de la nourriture met donc en danger le droit à l'alimentation des populations les plus démunies et fait grossir les rangs des affamés.

Bien que, comme l'indique le tableau ci-dessous¹⁶, la responsabilité des agrocarburants dans les hausses des prix alimentaires soit largement reconnue et démontrée, les gouvernements qui soutiennent leur production et leur consommation nient l'évidence.

Instance	Contribution des agrocarburants à la hausse des prix alimentaires	Importance de cette contribution
OCDE	OUI	« les politiques de soutien aux biocarburants ont un impact significatif sur les prix mondiaux des matières premières » ¹⁷
FMI	OUI	« responsable à 70% des hausses du prix du maïs responsable à 40% des hausses du prix du soja » ¹⁸
IFPRI	OUI	« responsable à 30% des hausses des prix des céréales » ¹⁹
Étude coordonnée par la FAO et l'OCDE pour le G20	OUI	« un facteur significatif » de hausse des prix alimentaires ²⁰
Gouvernement des États-Unis	« contribution négligeable » ²¹	2–3%
Commission Européenne	« contribution négligeable » ²²	< 4%

- 11 FAO, « Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées », *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, Rome, 2010, p. 11. www.fao.org/docrep/013/i1683f/i1683f00.htm.
- 12 EuroAfrica, (Bio)Fueling Injustice: Europe's Responsibility to Counter Climate Change without Provoking Land Grabbing and Compounding Food Insecurity in Africa, 2011. www.euroafrica.info/fr/publications/forum-alternativo-mondiale-dell-acqua. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfrn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 13 UN Millennium Project, *Halving Hunger: It can be done, Summary version of the report of the Task Force on Hunger*, New York : The Earth Institute at Columbia University, 2005, pp. 4-6. www.unmillenniumproject.org/documents/HTF-SumVers_FINAL.pdf.
- 14 Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, CSA, Rome, juillet 2011. www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE-Rapport-1-Volatilite-des-prix-et-securite-alimentaire-Juillet-2011.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfrn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/ et FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLTf, op. cit.
- 15 Commission économique pour l'Afrique du Conseil économique et social des Nations Unies, 7^e session, *L'état de la sécurité alimentaire en Afrique* (E/ECA/CFSSD/7/2), Addis Abeba, octobre 2011, p. 3. www.uneca.org/eca_programmes/sdd/events/Rio20/cfssd7/french/TheStatus-ofFoodSecurity-inAfricaFR.pdf.
- 16 Ce tableau est une mise à jour de celui de M. Munting, op. cit. p. 36. Voir aussi FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLTf, op. cit.
- 17 OCDE, *Economic Assessment of Biofuels Support Policies*, juillet 2008.
- 18 Cité dans D. Mitchell, *A Note on Rising Food Prices: World Bank Development Prospect Group Working Paper*, juillet 2008.
- 19 M. W. Rosegrant, *Biofuels and Grain Prices Impacts and Policy Responses*, IFPRI, mai 2008.
- 20 FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLTf, op. cit.
- 21 Déclarations publiques, citées par M. Munting, op. cit.
- 22 Déclarations publiques, citées par M. Munting, op. cit. Cependant, il y a des contestations internes. Les agrocarburants pourraient avoir « un coût élevé : un coût humain payé par les consommateurs les plus pauvres du monde qui pourraient faire face à des prix alimentaires plus élevés ou à des pénuries alimentaires », selon un document de la Commission européenne cité par l'agence Reuters, le 5 mars 2010.
- 23 FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLTf, op. cit., p. 27.
- 24 IEEP, op. cit.
- 25 Cette transition conduit directement ou indirectement à la déforestation.
- 26 IEEP, op. cit.

Face à cette situation, le rapport de juin 2011 commandé par le G20²⁵, coordonné par la FAO et l'OCDE, préconise purement et simplement de supprimer toutes les subventions en faveur des agrocarburants et les objectifs contraignants de production et de consommation.

D'ailleurs les agrocarburants sont-ils vraiment bons pour la planète ? Même pas ! Alors que la politique encourageant leur développement a été mise en place pour réduire les émissions de GES du secteur des transports, les recherches menées aujourd'hui montrent que leur utilisation conduirait à une augmentation de ces émissions²⁴. En effet, en 2020, si tous les objectifs nationaux de développement des agrocarburants sont effectivement atteints et si le changement d'affectation des sols est pris en compte²⁵, l'IEEP estime que les émissions devraient être supérieures de 80 à 167% par rapport à l'utilisation de carburants d'origine fossile²⁶. De nombreuses autres études scientifiques confirment ce problème, y compris celles préparées par la Commission européenne. L'une des dernières en date, commandée par la Direction Générale (DG) du commerce, conclut : « les émissions associées au changement d'affectation des sols causé par la politique de soutien aux agrocarburants sont un problème sérieux »²⁷. Elle souligne également qu'en termes de protection environnementale « les agrocarburants ne constituent pas la meilleure voie pour respecter nos engagements pour le climat »²⁸. Lors de sa réunion du 2 mai 2012, le collège des Commissaires européens, divisé sur ce sujet, a cependant confié aux DG énergie et climat la rédaction de propositions pour régler ce problème²⁹.

RESPECTER LE DROIT À L'ALIMENTATION : UNE OBLIGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) fait dix propositions à l'intention de l'UE dans ce sens.

Concernant la Directive EnR :

1. Annuler l'objectif d'incorporation de 10% d'énergies renouvelables dans les transports.
2. Supprimer tout soutien aux agrocarburants industriels de première génération, qu'il s'agisse de subventions ou d'exemption de taxes.
3. Investir dans une politique ambitieuse d'économies d'énergie et d'amélioration de l'efficacité énergétique.
4. Agir dans toutes les instances internationales pertinentes pour que les objectifs de production et de consommation d'agrocarburants industriels de première génération soient abandonnés, ainsi que toute forme de soutien.
5. Renforcer la recherche sur les agrocarburants de deuxième et troisième génération. Promouvoir ceux qui ont un impact réellement positif sur l'environnement, le développement des populations les plus vulnérables et la réalisation des droits humains.

Concernant le respect du droit à l'alimentation et la cohérence des politiques européennes avec le développement (CPD) :

6. Faire de la CPD un moyen pour l'UE de s'assurer que toutes ses politiques respectent les droits humains et, en particulier, ses obligations extraterritoriales vis-à-vis des populations des pays tiers.
7. Rendre systématique la réalisation d'études d'impacts sur les droits humains et le développement, avant l'adoption de toute politique pouvant affecter les intérêts des pays du Sud ainsi que dans le cadre du suivi de leur mise en œuvre, et prendre en compte les résultats de ces études.
8. Mettre en place un système de réclamation pour les victimes de violations de leurs droits causées par une politique européenne.
9. Agir dans toutes les instances internationales pertinentes pour promouvoir la CPD et, qu'ainsi, les États se conforment à leurs obligations extraterritoriales en matière de respect des droits humains.
10. Associer la société civile et, en particulier, les organisations paysannes du Sud aux principales étapes de ce processus.

L'UE et ses États membres ont l'obligation légale de respecter, protéger et de donner effet aux droits humains sur leurs territoires mais également au-delà de leurs frontières nationales. Ils sont également tenus de mettre en cohérence leurs politiques avec leurs objectifs de développement dans les pays du Sud. Cependant, la Directive EnR ignore largement ces obligations. La Commission doit seulement adresser tous les deux ans un rapport au Parlement et au Conseil européens sur l'impact de la Directive, notamment sur les prix alimentaires et l'accès à la terre. Le premier rapport de ce type est attendu d'ici fin 2012. Une occasion pour demander à l'UE de revoir sa copie.

27 D. Laborde, *Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies: Final report*, Washington D.C. : IFPRI, octobre 2011, p. 85. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/october/tradoc_148289.pdf cité et traduit par Transport et environnement, *Agrocarburants et le CASI*, mai 2012. www.transportenvironnement.org/node/3011.

28 Ibid.

29 Euractiv.fr, *Toujours pas de décision sur les agrocarburants*, 4 mai 2012. www.euractiv.fr/decisions-biocarburants-article.

POLITIQUES DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET VIOLATION DES DROITS SOCIAUX : LE CAS DE L'ESPAGNE

Laia Fargas Fursa¹

En mai 2012, l'État espagnol comparait devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CESCR) pour présenter son cinquième rapport périodique, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifié par le pays en 1977.

Dans le but de vérifier les informations fournies par l'État espagnol, près d'une vingtaine d'organisations de la société civile avaient élaboré un rapport alternatif², montrant du doigt les violations les plus importantes des droits économiques, sociaux et culturels suite aux politiques d'ajustement des dépenses publiques conduites par l'État dans le contexte de la crise économique.

Après avoir entendu les représentants de l'État espagnol et rencontré les organisations de la société civile à Genève, le CESCR a formulé, le 21 mai 2012, de strictes recommandations reprenant en bonne partie les demandes faites par la société civile. Le Comité s'est notamment montré particulièrement préoccupé par le caractère insuffisant des mesures adoptées pour pallier les effets négatifs de la crise sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, notamment ceux des groupes les plus vulnérables³.

De même, il a souligné la nécessité d'adopter une approche basée sur les droits humains, au moment de définir les stratégies de reprise économique. Ceci implique, par exemple, le conditionnement de la sortie de la crise à l'adoption de politiques respectueuses des principes de non-retrogradation des droits et de progressivité, afin de permettre la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (DESC). De la même manière, le CESCR a rappelé que le pays doit adopter un programme national de lutte intégrée contre la pauvreté et satisfaire aux engagements internationaux souscrits par l'Espagne de ne pas réduire l'aide publique au développement et d'y destiner 0,7% de son revenu national brut.

Les paragraphes suivants résument les principales préoccupations du Comité.

L'AUGMENTATION DE LA PRÉCARISATION DU TRAVAIL COMME RÉSULTAT DES CONTRE-RÉFORMES DU TRAVAIL

Les réformes successives du marché du travail engagées ces dernières années n'ont pas eu les effets escomptés, comme en témoigne la hausse alarmante des chiffres du chômage, qui atteignait, fin 2011, le niveau historique de près de 5,3 millions de personnes, un des taux les plus élevés parmi les pays développés (22,85%)⁴. Le chômage touche spécifiquement les jeunes, les immigrés, les communautés gitanes et les personnes handicapées. En ce sens, le Comité a demandé à l'État espagnol de prendre des mesures spécialement destinées à protéger les droits sociaux, afin d'éviter tout retour en arrière. Une autre recommandation porte sur le gel du salaire minimum interprofessionnel, lequel ne garantit pas, en l'état actuel, un niveau de vie digne et devrait être indexé sur le coût réel de la vie des travailleurs, hommes et femmes.

ACCÈS AU DROIT À LA SANTÉ : LA DISCRIMINATION ENVERS LES SECTEURS LES PLUS EXCLUS

En comparaison avec les autres pays de l'UE, l'Espagne enregistre l'un des taux de dépenses publiques les plus faibles dans le domaine de la santé⁵, lequel vient s'ajouter aux inégalités

1 Laia Fargas Fursa est membre de l'équipe de l'Observatoire DESC de Barcelone (Espagne) ; elle est responsable des projets de coopération au développement menés avec l'Amérique latine en matière de droit à l'alimentation et de souveraineté alimentaire. L'Observatoire DESC est une plateforme membre du Consortium de l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition. L'auteure remercie Martin Wolpold-Bosien et Vanessa Valiño pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteure.

2 Organisations de la société civile, *Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 5º informe periódico de España, 48º periodo de sesiones, Resumen ejecutivo*, mai 2012. www.cesr.org/downloads/Parallel%20Report%20CESCR%2048%20session%20Spain%20March%202012.pdf.

Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

3 Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 48^e session, *Examen des rapports présentés par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (E/C.12/ESP/CO/5), 30 avril-18 mai 2012. www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/cescrs48.htm. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

4 Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Población Activa*, www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm.

5 OCDE, *Health at a Glance: Europe 2010*, Publications de l'OCDE, 2010, p. 106. www.ec.europa.eu/health/reports/docs/health_glance_en.pdf.

- 6 Amnesty Internacional, assistée de deux autres organisations (Red Acoge et Médecins du Monde), a lancé la campagne « *No a las reformas sanitarias que pueden costar vidas !* » (Non aux réformes sanitaires qui peuvent coûter des vies). L'objectif de la campagne consistait à recueillir des signatures afin de montrer que le retrait des cartes de santé aux immigrés en situation irrégulière peut mettre en péril la vie de milliers de personnes, et à exiger des Communautés autonomes la non-adoption de mesures régressives en matière d'accès à la santé, ainsi que le maintien de l'assistance sanitaire pour toutes et tous.
- 7 La situation dans les centres d'internement pour étrangers (CIE) est si grave que deux personnes, une femme et un homme, sont décédés cette année dans les CIE de Madrid et de Barcelone, respectivement. Defensor del Pueblo, *¿MENORES O ADULTOS? Procedimientos para la determinación de la edad*, Madrid : Cyan, Proyectos Editoriales, 2011. www.defensordelpueblo.es/Documentacion/Publicaciones/monografico/Documentacion/Menores-O-Adultos-Procedimientos-para-la-determinacion-de-la-edad-vOPT.pdf.
- 8 Poder Judicial España, *Datos sobre el efecto de la crisis en órganos judiciales*, 29 mars 2012. www.poderjudicial.es/cjpi/es/Temas/Estadistica_Judicial/Informes_estadisticos/Informes_periodicos/ci.Datos_sobre_el_efecto_de_la_crisis_en_los_organos_judiciales_Cuarto_trimestre_de_2011.formato5.
- 9 Pour de plus amples informations, consulter : www.quentehipotequenlavidia.org.
- 10 Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 16^e session, *Observation générale n°7 : Le droit à un logement suffisant (paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte) : Expulsions forcées*, 20 mai 1997. [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+Observation+generale+7.Fr?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+Observation+generale+7.Fr?OpenDocument).
- 11 Veterinarios Sin Fronteras, *Una política agraria común para el 1%*, mai 2012. www.veterinariossinfronteras.org/mm/file/Una%20%20PAC%20%20para%20el%201%25%282%29.pdf; et Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de l'environnement, *Beneficiarios e importes de las ayudas concedidas por el FEAGA*. www.fega.es/PwfGcp/es/financiacion_de_la_pac/financiacion_de_la_pac_en_espana_garantia_agraria_y_desarrollo_rural/publicidad_de_las_ayudas_concedidas_240.jsp.

existant entre communautés autonomes en ce qui concerne les prestations de santé et la manière dont les coupes budgétaires ont été réalisées ces deux dernières années.

Néanmoins, la dernière réforme instituée par le Décret-loi 16/2012, qui vise à réduire les dépenses de santé, implique un net recul de l'accès aux services de santé des immigrés en situation irrégulière et des personnes n'ayant pas cotisé à la Sécurité sociale (réduction du personnel de santé et des salaires, imposition de frais aux usagers, restriction des horaires de prise en charge, introduction du mécanisme de *copago* obligeant les patients à payer une partie du prix des médicaments, etc.) et une régression en matière d'universalisation du système de santé espagnol.

Le Comité a inclus à ses recommandations l'obligation de garantir l'accès aux services de santé à toutes les personnes résidant dans l'État, indépendamment de leur situation juridique⁶. De plus, l'accent a été mis sur la nécessité de « donner plein effet aux nouvelles réglementations afin d'améliorer les conditions de vie dans les centres d'internement pour étrangers »⁷, reprenant ainsi les dénonciations réitérées des organisations de la société civile à propos des conditions de promiscuité et de salubrité lamentables dans ces centres, où vivent les personnes privées de liberté.

ABSENCE DE POLITIQUE SOCIALE DU LOGEMENT ET EXPULSIONS FORCÉES : LES DEUX FACES D'UNE MÊME PIÈCE

La spéculation financière, stimulée par le marché immobilier espagnol depuis les années 90, a entraîné l'explosion de la bulle immobilière, l'une des principales causes de la crise économique actuelle. Ceci a provoqué une hausse exponentielle du prix du logement (qui a doublé en l'espace de dix ans) et conduit au surendettement de nombreuses familles contractant des crédits hypothécaires élevés assortis d'échéances à très long terme. Ce facteur peut également s'expliquer par le fait que l'Espagne n'ait jamais développé de plan efficace en matière d'accès aux logements sociaux à loyers modérés, son parc de logements sociaux à la location étant parmi les plus limités en Europe.

Il convient d'ajouter à cela la non-règlementation de l'accès au crédit, qui a conduit à près 349 438 procédures de saisie immobilière depuis 2007, en vertu de la loi espagnole actuelle sur les hypothèques, selon les chiffres fournis par le *Consejo General del Poder Judicial*⁸. C'est ainsi que des milliers de familles espagnoles perdent leur logement et s'endettent à vie.

Le refus de soumettre les établissements financiers à une obligation de dation en paiement a avivé un processus d'initiatives législatives populaires⁹ de la part des organisations de la société civile visant à pousser le gouvernement à modifier la législation. Cette demande a été relayée dans les recommandations du CESCR à l'État espagnol, en plus de la nécessité d'augmenter l'offre de logements sociaux et de mettre en œuvre une réglementation garantissant le plein respect des droits humains en cas d'expulsion¹⁰.

DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE ET SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Le droit à une alimentation adéquate n'a pas été expressément repris dans le rapport alternatif de la société civile ; par conséquent, le CESCR n'a formulé aucune recommandation concernant l'article 11 du PIDESC.

Le système alimentaire espagnol a connu une concentration progressive de la production, la distribution et la commercialisation des denrées, comme cela a également été le cas au niveau mondial. Ce nouveau système nuit sérieusement aux communautés pratiquant la petite agriculture familiale, ainsi qu'à celles d'artisans pêcheurs ou d'éleveurs, dans tout le pays.

Au niveau de l'Union européenne, la répartition inégale des aides octroyées dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) a favorisé la subsistance des exploitations de moyenne et grande taille. Les grandes multinationales, telles que Nestlé, Campofrío ou les chaînes de supermarchés, comme Lidl ou Carrefour, perçoivent aussi des subventions européennes. « Dans l'État espagnol, 16% des bénéficiaires de la PAC reçoivent 75% du montant total des aides, ce qui signifie que la grande majorité (84%) doit se partager les 25% restants »¹¹.

En Espagne, l'abandon des exploitations agricoles a connu une hausse constante : en 1976, la population active du secteur agricole représentait 25% de la population active totale ; dix ans plus tard, elle ne représentait que 18%, pour tomber à 7% en 2002 et à 4% ces dernières années¹². Entre 1962 et 1999, pour la seule Catalogne, 60% des exploitations agricoles ont disparu¹³.

Dans le contexte de la crise économique actuelle, face à l'afflux de personnes en situation de vulnérabilité, la Croix rouge s'est vue pour la première fois forcée à ce qu'on lui prête main forte dans ses activités de distribution d'aide alimentaire au cours du premier semestre 2012. L'année dernière, aussi bien la Croix rouge que Caritas ont rapporté une augmentation de 20%, par rapport à l'an dernier, du nombre de personnes nécessitant une aide alimentaire¹⁴.

Le caractère non durable du système alimentaire a favorisé l'organisation de mouvements paysans, de coopératives de consommateurs et d'associations de développement et de droits humains œuvrant pour la souveraineté alimentaire en Espagne. La lutte pour l'interdiction des cultures génétiquement modifiées, le soutien à l'agriculture biologique, aussi bien au niveau de la production que de la consommation, la promotion de la consommation de proximité et la défense du territoire face aux nouveaux investissements spéculatifs, tels que le projet de casino géant Eurovegas¹⁵ ou la réhabilitation du vieux port de Barcelone¹⁶, entre autres, figurent parmi les orientations à prendre pour montrer qu'il existe un modèle alimentaire plus juste, garantissant le droit à une alimentation adéquate de la population espagnole.

CONCLUSION

Les recommandations du Comité ont tiré la sonnette d'alarme sur les impacts des politiques d'ajustement des dépenses publiques. De même, elles ont appelé l'État espagnol à adopter les mesures législatives nécessaires pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels selon un niveau de protection similaire à celui appliqué aux droits civils et politiques. Par ailleurs, il a été recommandé à l'État de garantir le contenu minimum essentiel de tous les droits définis dans le PIDESC au moment d'adopter des mesures d'austérité. Cependant, comme cela a déjà été remarqué, il convient de souligner que ni ces recommandations ni le rapport alternatif ne mentionnent explicitement le droit à une alimentation adéquate.

Enfin, pour reprendre les données de 2010, nous pouvons affirmer que la situation du pays en ce qui concerne la réalisation effective des droits économiques, sociaux et culturels s'est détériorée dans une plus large mesure. Cette tendance est illustrée par la hausse du taux de chômage de 19,1% (en mars 2010) à 22,85% (en décembre 2011)¹⁷, ainsi que par l'augmentation du nombre de personnes recevant une aide alimentaire, s'élevant aujourd'hui à plus de 2 millions de personnes (5%), contre 1,5 million de personnes en 2008¹⁸.

Les recommandations figurant dans l'article consacré à l'Espagne de l'édition 2010 de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, formulées sur la base des données de 2010, restent d'actualité et demeurent tout aussi urgentes¹⁹. S'agissant du droit à une alimentation adéquate, il convient de réaffirmer une fois encore la nécessité pour l'État espagnol d'aborder l'adoption de réformes structurelles transformant le modèle agro-alimentaire espagnol sous l'angle du respect, de la protection et de la réalisation des droits humains. Aussi, nous continuerons d'appeler à la réglementation du marché et à la mise en place d'un modèle d'agriculture sociale et durable, basé sur la production agroécologique et le développement des marchés locaux pour promouvoir la consommation de proximité.

12 E. Gonzáles, *La Unión Europea i la crisis alimentaria. Impactos de la política agraria común en el derecho a una alimentación adecuada*, Observatoire DESC, 2011, p. 69.

13 M. Badal et al, *Arran de terra ; indicadors participatius de Sobirania Alimentària a Catalunya*, IEEEP-Entrepobles, 2010, p. 60. www.ieeep.net/sobirania-alimentaria/documents/InformeFinal.pdf.

14 S. Hidalgo, « Sin dinero para comer cada día », *Público*, 16 juin 2011. www.publico.es/espana/582200/sin-dinero-para-comer-cada-dia ; et « Cruz Roja pide ayuda ... para España », *Prode*, 28 juin 2012. www.prode.es/seccion/Noticias/pub/1949/v/-1.

15 www.aturemeurovegas.wordpress.com

16 www.defenseportvell.wordpress.com

17 Encuesta de población activa. Instituto Nacional de Estadística. www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm.

18 Voir la note de bas de page 13.

19 *Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition : L'accaparement de terres et la nutrition : défis pour la gouvernance mondiale*, Heidelberg, Stuttgart et Utrecht : Brot für die Welt, FIAN International et ICCO, 2010, pp. 79–82.

INÉGALITÉS ET DÉPENDANCES : LES IMPACTS DE LA SIGNATURE DE L'ALÉNA DANS LES CAMPAGNES MEXICAINES

Marcos Arana Cedeño¹

Malgré son importante diversité géographique et culturelle, le Mexique compte parmi les pays où les inégalités sociales sont les plus prononcées. Dans une large mesure, ces inégalités sévissent, et sont parfois aggravées, à cause de crises économiques prolongées et récurrentes.

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), directeur du CCESC (Centre mexicain de formation et d'éducation sur l'écologie et la santé des paysans), et chercheur à l'INNSZ (Institut mexicain national de nutrition), à l'OBSCIUDES (Observatoire citoyen pour l'exercice du droit à la santé), à la *Defensoría del Derecho a la Salud* et à l'*Espacio DESC*.

L'auteur remercie Pablo de la Vega, Biraj Patnaik et Ana Maria Suárez Franco pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 L. Espinosa et H. Madrigal, « Debilitamiento de la agricultura de alimentos básicos y cambios en el patrón de consumo de alimentos en el medio rural mexicano » dans A. Salinas, Ed. *Crisis Alimentaria, TLCAN y Soberanía en el México actual*, Mexique : Inst. Investigaciones Económicas, UNAM, 2008, pp. 3–21.

3 Département d'État américain, *U.S.-Mexico at a Glance*, 2011. www.mexico.usembassy.gov/eng/eataglance_trade.html.

4 Données 2010 : Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Balanza Comercial de México*, Mexique, 2010. www.inegi.org.mx/produccion/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/economicas/externo/mensual/bcm/bcm.pdf ; Données 1961 : Statistiques FAO, 2010. <http://faostat.fao.org/site/568/DesktopDefault.aspx#ancor>.

5 R. Morales, « Se dispara importación mexicana de maíz blanco en el 2011. » *El Economista*, 19 janvier 2012. www.economista.com.mx/industrias/2012/01/19/se-dispara-importacion-mexicana-maiz-blanco-2011.

6 J. L. Calva, *TLCAN : hacia una Etapa Superior de Integración Económica*, México : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008. www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2904/16.pdf.

7 Ibid.

8 FIDA, "Rural Poverty in Mexico", *Rural Poverty Portal*. www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/home/tags/mexico, et A. Rosenzweig, « El Debate sobre el Sector Agropecuario en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte », *Serie de Estudios y Perspectivas*, Mexique : Publications des Nations Unies, 2005. www.eclac.org/publicaciones/xml/5/21085/Serie%2030-vf.pdf.

9 FIDA, op. cit.

Depuis plusieurs décennies, le Mexique rural est perçu comme une zone statique ravagée par la pauvreté, alors que les moyens de subsistance de ses habitants ont connu de profondes mutations au cours des vingt dernières années, suite à l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA).

Cet accord, signé par les États-Unis, le Canada et le Mexique en 1994, a instauré un calendrier sur quinze ans visant à éliminer progressivement les tarifs douaniers, ainsi qu'à supprimer tout un ensemble de droits et autres obstacles dans le but d'encourager le libre-échange entre les trois pays d'Amérique du Nord. Cependant, la balance mexicaine d'échanges commerciaux agricoles, avec les États-Unis principalement, est demeurée négative^{2,3}, et le pays est tombé sous la dépendance des importations alimentaires pour garantir la sécurité alimentaire de sa population.

En 1961, le pays était largement autosuffisant en ce qui concerne les principaux produits agricoles (seulement 0,5% de l'approvisionnement national en maïs, 0,1% de celui en riz et 1,3% de celui en haricots étaient importés) et même si une part significative de la production provenait de quelques régions à fort rendement, le reste était le fruit d'un grand nombre de producteurs de différentes régions du pays. En 2010, les taux d'importations s'élevaient à 23,6% pour le maïs, 82,6% pour le riz et 7,2% pour les haricots⁴. Sur la période 2011–2012, la production de maïs a chuté à 9% en raison d'une importante sécheresse, provoquant une augmentation des importations de maïs de 6% par rapport à l'année précédente, soit de 15,4 millions de tonnes métriques de maïs importées au total⁵.

Au cours des quatorze années suivant l'entrée en vigueur de l'ALÉNA (1994–2008), les personnes percevant le salaire minimum ont perdu un tiers de leur pouvoir d'achat⁶. De plus, les revenus agricoles se sont effondrés : les producteurs de maïs ont vu leurs revenus chuter de 36,2%, tandis que ceux de haricots ont dû faire face à une perte de 21% par rapport à la période 1991–1993⁷.

Aujourd'hui, le Mexique a cessé d'être un pays rural. Seuls 22% de ses 113 millions d'habitants vivent encore dans des zones rurales et moins d'un tiers de la population réalise des activités en lien avec le secteur agricole⁸. Mais les zones rurales sont les plus durement touchées par la pauvreté, qui s'abat sur plus de 60% de leur population⁹. La grande majorité des populations autochtones vit à l'extérieur des villes, en dessous du seuil de pauvreté. Dans les États d'Oaxaca, du Chiapas et de Guerrero, plus de la moitié de la population vit dans une pauvreté extrême¹⁰.

LIBÉRALISATION, PAUVRETÉ ET MIGRATION

Entre 1991 et 1995, afin de préparer progressivement le secteur agricole à la libéralisation du marché exigée par l'intégration économique envisagée au titre de l'ALÉNA, le Mexique a procédé à plusieurs modifications de sa Constitution, qui ont significativement transformé les caractéristiques de possession, d'utilisation et d'aliénation foncières. Ces modifications ont stimulé le développement d'un nouveau modèle de production agricole, basé sur une production industrielle à grande échelle. Ces systèmes agricoles ont non seulement concentré des quantités considérables de terre, d'eau et de ressources économiques, mais ont également tiré profit des programmes agricoles gouvernementaux de manière

disproportionnée. La nouvelle politique agricole a orienté l'aide du gouvernement vers le renforcement des capacités de production et d'exportation des systèmes agricoles à moyenne et grande échelle, en leur octroyant une aide directe et des avantages fiscaux significativement plus importants que ceux dont ont bénéficié les communautés de petits producteurs, qui représentent néanmoins la grande majorité des producteurs (80% des paysans mexicains possèdent moins de cinq hectares de terre)¹¹. La participation des sociétés multinationales à ces systèmes agricoles, caractéristique de ce type de production, est notable : en tant que propriétaires, en tant qu'acteurs au niveau des chaînes de production ou comme fournisseurs d'intrants agricoles (pesticides, engrais, semences) et machines nécessaires à ces systèmes.

Cependant, depuis 1994, la contribution de l'agriculture au PIB s'est considérablement amoindrie, tout comme sa part dans les exportations totales du pays¹². L'importation de céréales de base exemptes de tarifs douaniers s'est avérée plus rapide que ne le prévoyait le traité, et le niveau des importations depuis 1995 a dépassé toutes les estimations. La hausse des importations de céréales à bas prix en provenance des États-Unis et bénéficiant de généreuses subventions a fortement dévalué la production agricole locale. Cette situation a porté un préjudice considérable aux producteurs de céréales du pays, provoquant d'importantes pertes qui se sont traduites par un découragement de la production et un accroissement de la pauvreté, particulièrement au sein des communautés de petits producteurs. En outre, elle a été aggravée par une augmentation simultanée du prix des intrants destinés à la production agricole, un déclin de l'investissement public dans l'agriculture, la suppression des prêts à taux préférentiels accordés aux agriculteurs, ainsi que le démantèlement de la CONASUPO, une agence gouvernementale qui proposait des services de collecte, stockage et commercialisation des céréales¹³.

Le fossé entre, d'une part, la majorité des petits producteurs, ayant recours à des techniques traditionnelles et dont les cultures sont destinées à la consommation personnelle ou aux marchés locaux, et, d'autre part, la minorité composée des exportateurs de denrées agricoles et du secteur agro-alimentaire n'a cessé de se creuser et a contribué à renforcer les inégalités sociales et économiques dans les campagnes mexicaines. Une multitude de programmes gouvernementaux a consolidé ce déséquilibre des forces. À ce sujet, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a déclaré dans son rapport sur le Mexique : « [...] certains programmes d'aide à la production agricole profitent de façon disproportionnée aux producteurs les plus riches des régions les plus riches du pays, ce qui augmente l'inégalité dans les zones rurales [...] » et « les dépenses dans l'agriculture sont tellement régressives qu'elles annulent environ de moitié les impacts en termes de redistribution des dépenses consacrées au développement rural »¹⁴. Le Rapporteur a également fait remarquer que moins de 8% des ressources utilisées en agriculture sont destinées aux producteurs les plus vulnérables.

Cette situation a également provoqué une migration intérieure non négligeable. Chaque année, les champs mexicains assistent à l'exode de plusieurs centaines de milliers de jeunes gens jugeant que leur région ne présente aucune opportunité de développement. De nombreuses régions du pays, à bon rendement il y a encore trente ans, sont désormais improductives ou inhabitées. Les personnes qui choisissent de rester sont essentiellement des femmes, des enfants et des personnes âgées. Dans plusieurs communautés rurales, la majeure partie des revenus provient des *remesas* (transfert de fonds des membres de la famille qui ont émigrés) ou de transferts d'argent des programmes sociaux mis en œuvre par le gouvernement. En fait, 10% des foyers perçoivent des allocations, qui représentent en moyenne 15% de l'ensemble de leurs revenus¹⁵. Selon des sources gouvernementales, plus de 405 712 familles paysannes des régions les plus pauvres du sud et du sud-est du pays s'en remettent à la migration saisonnière afin de partir travailler dans les champs du nord et du centre du Mexique¹⁶. Ce mécanisme fournit aux systèmes agricoles industriels une main-d'œuvre bon marché sans cesse renouvelée. Outre son incidence sur l'érosion des communautés rurales traditionnelles, il provoque un recours élevé au travail des enfants (lesquels constituent en moyenne 24,3% de cette main-d'œuvre migrante)¹⁷, qui varie selon le type de culture et, dans certains cas, dépasse 50%.

10 Ibid.

11 O. De Schutter, « Mission au Mexique », *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 17 janvier 2012. www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120506_mexico_en.pdf. Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rfn-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.

12 A. De Ita Rubio, *Los Impactos Socioeconómicos y Ambientales de la Liberación Comercial de los Granos Básicos en el Contexto del TLCAN: el caso de Sinaloa*, Mexique : Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2005. www.vv.cec.org/Storage/49/4114_DeIta_es.pdf.

13 I. L. Acosta Reveles, « Ingreso rural y ocupación agrícola en México en el marco del TLCAN », *Revista Trabajadores* 67, 2008, pp. 41-45.

14 O De Schutter, op. cit. ; citation extraite de *Agricultural and Rural Development Public Expenditures Review*, Banque mondiale, 2009. x.

15 F. Mestries, « Globalización, Crisis Agrícola y Migración Internacional », *La Jornada del Campo*, 12 février 2008, www.jornada.unam.mx/2008/02/12/exodo.html.

16 SEDESOL, *Tendencias recientes de la migración interna de los jornaleros agrícolas*, Mexique : SEDESOL, 2006.

17 T. Rojas Rangel, « Crisis and Rural Migration Cost in Mexico », *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* 8, 2009, pp. 40-81.

Ce phénomène de disparition de la ruralité a érodé bon nombre des traits culturels chargés de symboles ou liés, d'un point de vue fonctionnel, aux activités agricoles. Nombre de ces traits culturels en lien avec l'agriculture et qui survivent encore sont incarnés par les populations autochtones et leurs pratiques quotidiennes ; ils prennent la forme d'innombrables actions de résistance, dont certaines ont associé des formes de résistance plus larges, telles que le soulèvement zapatiste de 1994 dans les régions autonomes créées au Chiapas et dans d'autres parties du Mexique, ainsi que les mouvements « *El Campo no Aguanta más* » (La campagne n'en peut plus) et « *Sin Maíz no hay País* » (Sans maïs, pas de pays), qui dénoncent les effets de l'ALÉNA et demandent sa renégociation^{18,19}.

CONSIDÉRATIONS FINALES

La libéralisation du commerce liée à l'ALÉNA a eu un effet néfaste sur la plupart des producteurs vulnérables, principalement en raison de l'effet de dumping infligé par les importations massives de produits subventionnés en provenance des États-Unis.

Aujourd'hui, le Mexique a perdu son autosuffisance et sa souveraineté alimentaires. Quatre cinquièmes du riz et un tiers du maïs consommés dans le pays proviennent d'importations²⁰.

Des phénomènes émergents font apparaître des menaces supplémentaires qui forceront très probablement le Mexique à augmenter ses importations alimentaires au cours des prochaines années. Ils ont été causés par la sécheresse sévère qui touche aujourd'hui les vastes régions productives du pays, ainsi que les difficultés infligées à l'agriculture par la violence perpétrée par les gangs criminels.

La duplication des programmes, le manque de transparence et de responsabilisation, ainsi que l'attribution des ressources en l'absence d'un registre complet des producteurs, le clientélisme politique et la corruption font partie des problèmes exacerbant cette situation.

L'allocation des ressources destinées à venir en aide aux personnes pratiquant la petite agriculture, dont l'objectif consiste à renforcer leurs capacités techniques et à promouvoir des formes de production plus durables, est encore très incomplète. Il convient d'augmenter considérablement ces ressources afin d'aider les paysans et paysannes les plus pauvres du pays vivant dans les régions les plus défavorisées. Pour ce faire, il faut désolidariser les ressources des programmes qui n'ont pas permis de réduire les inégalités dans les campagnes.

Le Mexique consacre une grande partie de ses ressources financières à des programmes d'assistance alimentaire qui ciblent majoritairement les régions pauvres et rurales. La quasi-totalité des aliments achetés à ce titre par le gouvernement est importée ou produite par de grandes exploitations agricoles implantées dans différentes régions du pays. L'existence de divers programmes d'assistance alimentaire, créant parfois des doublons, se traduit ainsi par une dépendance et par le découragement de la production locale. Chaque année, le programme *Oportunidades* consacre l'équivalent de 60 millions de dollars à l'assistance alimentaire²¹. Au Chiapas, l'un des états qui comptent le plus grand nombre de paysans pauvres, les ressources allouées à l'assistance alimentaire sont plus importantes que celles prévues pour soutenir la production des personnes pratiquant la petite agriculture²². Cette tendance peut être inversée à condition que les programmes visant à combattre la malnutrition incluent le renforcement des capacités productives des petits producteurs. Cependant, cet objectif implique non seulement une meilleure coordination entre les institutions et un contrôle de la transparence dans l'utilisation des ressources, mais il exige également la création de mécanismes de recours.

En avril 2011, au terme d'une longue lutte menée pendant près de vingt ans par des organisations paysannes, des universitaires et des ONG, le droit à l'alimentation a été inscrit dans la Constitution mexicaine. Les forums et les discussions qui y ont finalement conduit ont permis de présenter d'innombrables données et témoignages sur les causes et les effets des inégalités dans les campagnes résultant de l'ALÉNA. L'État mexicain est désormais tenu de mettre en place, sans plus tarder, des mesures efficaces destinées à réduire ce fossé ; l'une d'elles consiste sans aucun doute à chercher à protéger et encourager la production à petite échelle. Ces mesures doivent également intégrer une autre demande formulée depuis

- 18 H. M. Cleaver, "The Zapatista Effect: The Internet and the Rise of an Alternative Political Fabric", *Journal of International Affairs* 51.2, 1998, pp. 621-640.
- 19 B. Turner, "Corn Coalitions: Struggles for Food Sovereignty in Mexico", *Politics and Culture*, 27 octobre 2010. www.politicsandculture.org/2010/10/27/corn-coalitions-struggles-for-food-sovereignty-in-mexico/.
- 20 A. C. Ávila, J. J. Flores et G. Rangel, *La Política Alimentaria en México*, Mexique : CEDRSSA, 2011, p. 76.
- 21 Auditoria Superior de la Federación, *Suplementos alimenticios, auditoría financiera y de cumplimiento*, Mexique, 2010. www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010/Grupos/Desarrollo_Social/2010_0926_a.pdf.
- 22 Gouvernement du Chiapas, *Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2012*, Mexique, 30 décembre 2011. www.haciendachiapas.gob.mx/contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatal/Decretos/PDF_1decretos2012.pdf.

longtemps : l'établissement de sauvegardes commerciales visant à protéger la production intérieure de maïs et de haricots. La souveraineté alimentaire mexicaine dépendra fortement de ces mesures. En ce sens, la contribution des organisations de la société civile consistera à élargir et renforcer les mécanismes de contrôle et de vérification du respect des nouvelles dispositions constitutionnelles.

UN SECTEUR AGROALIMENTAIRE FORT ET UN ÉTAT FAIBLE : L'ÉQUATION QUI GÉNÈRE LA FAIM AU PARAGUAY

Milena Pereira Fukuoka¹

Ces vingt dernières années ont vu le net renforcement du modèle économique traditionnellement dominant dans le pays, un système tourné vers les exportations de denrées agricoles. Cette tendance s'explique aussi bien par l'augmentation de la demande internationale de produits issus de l'élevage et de céréales destinées à l'alimentation de différentes catégories de bétail que par le désengagement accru de l'État de ses fonctions de contrôle des monopoles, régulation du marché, coordination des politiques d'agriculture et d'élevage et promotion de l'agriculture paysanne, et ce, depuis le début des années 1990.

En 2008, le Paraguay occupait la place de sixième producteur et quatrième exportateur mondial de soja² ; en 2010, il se classait septième exportateur mondial de viande bovine³.

Les principales entreprises profitant de la production de soja sont des transnationales étrangères, spécialisées dans l'importation et la vente d'intrants, ainsi que dans l'approvisionnement et l'exportation de céréales, d'huile et de farine. Ces entreprises réalisent une importante marge bénéficiaire⁴, grâce à la non-imposition des exportations de céréales et au niveau considérablement bas de l'impôt national sur les sociétés, en comparaison à celui des autres pays de la région⁵.

L'expérience du Paraguay montre à quel point la hausse substantielle de la production de matières premières alimentaires destinées à l'exportation génère une croissance économique sélective dans le contexte du système alimentaire mondial, renforcé par le néolibéralisme et l'affaiblissement de l'État. Les records atteints dans la production et l'exportation de céréales et de viande se sont ainsi accompagnés d'une amplification de la pauvreté, d'un déplacement de l'agriculture paysanne et autochtone, de la diminution du nombre d'emplois, de la concentration accrue des revenus et des terres, de l'accentuation de la dégradation de l'environnement et de l'intensification de l'exode en direction des villes et de l'étranger :

- Entre 1991 et 2008⁶, bien que la superficie des terres consacrées à l'agriculture et à l'élevage ait augmenté de près de 35%, le nombre total d'exploitations a diminué de 5,7%. Ces réductions ont affecté l'ensemble des petites et moyennes exploitations, tandis que les grandes propriétés des zones rurales ont connu une tendance inverse. Les statistiques indiquent qu'à cette même période, l'expansion de la frontière agricole a permis la mise à disposition de nouvelles terres aux grandes propriétés agricoles et d'élevage. L'expansion la plus intense, ayant profité notamment à l'élevage intensif, a eu lieu dans l'ouest, dans la région du *Chaco*, au détriment d'anciens territoires autochtones ou d'écosystèmes caractérisés par un fragile équilibre. Dans l'est, ce même phénomène est intervenu à travers l'obtention de nouvelles terres et du déplacement de familles paysannes et autochtones de leurs exploitations et de leurs territoires.
- L'index de Gini, calculé par la FAO, qui mesure le degré de concentration de la terre, s'élevait à 0,93 pour le Paraguay, soit l'indice le plus élevé du monde. Ce chiffre correspondait aux données relevées lors du Recensement de l'agriculture de 1991. Il est prévisible que ce dernier se porte désormais à 0,94 conformément aux données du Recensement de 2008⁷, reflétant ainsi un creusement des inégalités.
- Il convient d'ajouter à cela la problématique générée par l'adjudication illégale de terres à des personnes ne bénéficiant pas de l'*Estatuto agrario* (statut agraire), une pratique qui a caractérisé la dictature du général Stroessner (1954–1989) et les gouvernements qui suivirent. Selon les données officielles, entre 1954 et 2003, 7,8 million d'ha de terres (soit 19,3% du territoire national) furent attribués à des politiciens et des entrepreneurs proches du gouvernement⁸. De plus, le pays

1 Milena Pereira Fukuoka est avocate spécialiste des droits humains. Elle est membre de l'Équipe de recherche sur la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation de Base Investigaciones Sociales. Elle fait également partie du Grupo semilla FIAN Paraguay.

L'auteure remercie Fernanda Siles et Ana Maria Suarez Franco pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteure.

Cet article a été écrit avant le processus de destitution déclenché hors d'une application régulière de la loi en juillet 2012 et qui a conduit à la révocation du Président Fernando Lugo.

2 FAOSTAT, *Commodities by Country*, 2009. faostat.fao.org/site/339/default.aspx, faostat.fao.org/site/342/default.aspx.

3 « Paraguay cierra 2010 como sétimo exportador de carne », *Ultima Hora*, 24 décembre 2010. www.ultimahora.com/notas/389434-Paraguay-cierra-2010-como-setimo-exportador-de-carne.

4 T. Palau et al., *Los impactos sociambientales de la soja en Paraguay*, Asunción : Base Investigaciones Sociales, 2010, p. 7.

5 Ceci est dû à la faible pression fiscale qui caractérise le pays, qui s'élève à 13% du PIB uniquement, contre une moyenne de 19% du PIB en Amérique latine. Cf. OMC, *Troisième examen de la politique commerciale*, 23 mars 2011. www.docsonline.wto.org/vmr/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=brouse&q1=%28+%40meta%5FTitle+Paraguay%29+and+%28+%40meta%5FSymbol+WT%FCFTR%FCG%FC%2A+%29%29&language=3.

6 Données issues des Recensements de l'agriculture de 1991 et 2008. Ministère de l'agriculture et de l'élevage, *Recensement national de l'agriculture 2008*, Direction des recensements et des statistiques agricoles, volume I.

7 J. Méndez Rheineck et al, *Sector rural paraguay: una visión general para un diálogo informado*, Asunción : PNUD, 2010, p. 58. www.undp.org.py/odh/fotos/publicaciones/2/id8_pub1.pdf.

ne dispose toujours pas d'un cadastre unifié de la propriété rurale, ce qui illustre la faiblesse de l'État à fournir des garanties juridiques minimales.

- En ce qui concerne la pauvreté, le pourcentage de la population en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté n'a cessé de croître depuis 1995, pour atteindre un pic de pauvreté globale en 2002. À l'heure actuelle, 48,9% de la population rurale est pauvre, une pauvreté plus profonde et plus sévère que celle frappant les villes⁹.
- De plus, ces dernières années, on estime à près de 90 000 le nombre de personnes migrant chaque année des campagnes en direction des villes¹⁰. L'émigration vers l'étranger a également augmenté, dans des proportions dépassant le taux de croissance annuel de la population de 2,3%¹¹.

La détérioration de l'agriculture paysanne familiale et autochtone a donné lieu à une réduction de la diversification de l'offre de produits alimentaires pour la consommation locale. Les produits à la base de l'alimentation du pays, comme le haricot (*poroto*) et l'arachide (*mani*), ont vu leur production chuter de plus de 20 et 30%, respectivement, ces vingt dernières années, malgré la croissance de la population. Dans un même temps, les données officielles rendent compte d'une hausse du volume des importations d'aliments, notamment de fruits et de légumes. Ces faits reflètent une réduction de la sécurité alimentaire de la population, qui place la société dans une situation de vulnérabilité accrue face à de possibles crises.

Un autre aspect central en rapport avec la disponibilité des aliments et leur accessibilité économique est lié à la production et à la commercialisation de la viande. Entre 1995 et 2006, la valeur des exportations de produits issus de l'élevage est passée de 42,9 à 418 millions de dollars. Dans un même temps, la consommation de viande par habitant, basée sur une moyenne et ne tenant pas compte des inégalités de consommation entre les différentes strates sociales, est passée de 77 kg de viande annuels en 1995 à 32 kg en 2005, soit la réduction la plus importante d'Amérique latine¹². Les chiffres officiels relatifs à la commercialisation de la viande peuvent fournir une explication à cette diminution. En 2010, plus de 1 750 000 têtes de bovins furent abattues, dont uniquement 15,1% furent destinées à la consommation nationale¹³. Contrairement aux denrées agricoles, dont la diversification de la production pour la consommation locale a enregistré une diminution, la production de viande bovine a connu une hausse sensible. Cependant, en raison des volumes importants destinés à l'exportation, le niveau de l'offre nationale tend à générer des prix excessivement élevés, ce qui affecte directement la possibilité de la population de choisir son niveau de consommation de viande, avec l'impact que cela engendre sur la nutrition, notamment des foyers en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté.

En ce qui concerne la salubrité des aliments consommés par la population, les conséquences générées par le modèle de production prédominant sont principalement liées à la quantité de substances agrochimiques employées dans les monocultures. Ces effets négatifs sur la qualité des denrées se développent en raison du fait que le gouvernement n'a pris aucune mesure adaptée pour contrôler les importations et l'utilisation desdites substances, ou pour protéger la population et l'environnement contre ces effets.

Quant aux groupes les plus touchés par la violation de leur droit à l'alimentation, l'*Encuesta de Hogares Indígenas* (recensement des foyers autochtones) réalisée en 2008 indique que 41,7% des filles et des garçons autochtones de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique¹⁴, soit trois fois plus que la moyenne nationale. En outre, le manque d'accès à l'eau, ainsi que les phénomènes climatiques adverses, posent de graves problèmes aux communautés autochtones vivant dans la région occidentale (*Chaco*).

URGENCE ALIMENTAIRE

En janvier 2012, suite aux dommages provoqués par la période de sécheresse prolongée, le pouvoir exécutif décréta, pour 90 jours, la situation d'urgence alimentaire pour la production nationale d'aliments de l'agriculture paysanne familiale et autochtone. Le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (MAG) fut chargé de la coordination des actions¹⁵.

Au mois de février, le Ministère indiquait que la sécheresse avait occasionné des pertes d'entre 30 à 70% de la production d'aliments dans les exploitations pratiquant

8 Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay, *Informe Final, Tierras Malhabidas*, Asunción : CVJ, 2008, Tome IV. p. 26.

9 Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*, Paraguay, 2011, et *Encuesta Permanente de Hogares 2010*.

10 Ceci correspond à près de 18 000 familles, sur les 241 000 vivant dans le pays sur des parcelles de moins de 20 ha. T. Palau et al, op. cit., p. 11.

11 G. Halpern, *Etnicidad, inmigración y política*, Buenos Aires : Prometeo, 2009, pp. 87–88.

12 FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2009*, Rome, 2009. Annexe statistique. <http://www.fao.org/publications/sofa-2009/fr/>.

13 Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal SENACSA, *Anuario 2010 Estadística Pecuaria*, S.l., Senacsa, Asunción : Omega Edit, 2010.

14 M. Sanabria, *Desnutrición: Aínda un desafío*. Présentation effectuée lors du Forum international sur l'alimentation et la nutrition en milieu scolaire, São Paulo, 2011.

15 Décret n°8282 du 17 janvier 2012.

l'agriculture familiale. L'impact de cette dernière période de sécheresse sur l'agriculture paysanne et autochtone a mis en évidence la situation d'extrême vulnérabilité dans laquelle se trouvent les petits producteurs et productrices d'aliments du pays, ainsi que l'absence de réserves alimentaires et semencières adaptées.

PERSPECTIVES

À l'exception de quelques programmes impulsés par le Secrétariat d'état à l'agriculture et le Secrétariat d'action sociale, les mesures adoptées depuis 2008 dans le domaine de l'économie et de la production n'ont pas permis de répondre aux objectifs de redistribution des revenus, de création d'emplois et de prise en compte des besoins de la population en matière de sécurité alimentaire. Au contraire, les principales agences gouvernementales compétentes promeuvent des actions tendant à renforcer davantage encore le modèle d'agriculture et d'élevage axé sur l'exportation. L'on peut citer en exemple : les objectifs pour 2014 publiés par le Bureau du secteur de la viande et des peaux, instauré par le Réseau d'investissements et d'exportations du Ministère de l'industrie et du commerce ; l'autorisation unilatérale de la part du MAG des essais sur le maïs transgénique, désavouant ainsi le rôle du Secrétariat d'état à l'environnement en la matière ; les investissements publics réalisés dans le secteur des agrocarburants ; les ressources nationales consacrées à la production des secteurs économiques à forte concentration de revenus et la persistance des privilèges fiscaux pour le secteur de l'exportation de denrées agricoles. En outre, on ne relève aucune avancée majeure en ce qui concerne le processus de réforme agraire.

De plus, le pouvoir judiciaire se rend coupable d'un manquement généralisé à ses fonctions de contrôle de la légalité des politiques publiques et de protection des droits des personnes face aux menaces ou aux violations de leurs droits, notamment des personnes confrontées à l'exclusion socioéconomique et culturelle la plus grande. Le Congrès n'a contribué quant à lui à aucune avancée en faveur de la reconnaissance, la protection ou la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Le pays manque de mécanismes efficaces permettant un suivi sous l'angle des droits humains, notamment en ce qui concerne le respect des obligations incombant aux États en vertu du PIDESC. De plus, le respect des principes de participation et de transparence dans les politiques publiques reste encore très faible.

En ce qui concerne les stratégies encouragées par le pouvoir exécutif, l'adoption du *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria* (PLANAL, Plan national pour la souveraineté et sécurité alimentaires), en 2009, a constitué un pas en avant. De plus, la présentation au Congrès, par l'Exécutif, de l'avant-projet de loi-cadre sur la souveraineté, la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit à l'alimentation, élaboré avec la participation d'organisations paysannes et autochtones entre février et avril 2012, représente une étape essentielle. Ce projet définit, en effet, les principales stratégies pour garantir le droit à une alimentation adéquate au niveau national, crée un système interinstitutionnel permettant d'appliquer ces dernières et règlemente les mécanismes d'exigibilité de ce droit. Bien que le pouvoir législatif compte, depuis 2011, avec le soutien du *Frente parlamentario contra el Hambre* (Front parlementaire contre la faim), on peut prévoir qu'un intense travail de suivi sera nécessaire de la part des citoyens afin de parvenir à l'approbation de cette réglementation.

LE DROIT À L'ALIMENTATION AU BANGLADESH : ANALYSE DE LA SITUATION ET DÉFIS À RELEVÉER POUR LES CAMPAGNES À VENIR

Zakir Hossain¹

Le Bangladesh est l'un des pays les plus densément peuplés au monde. Sa population totale, s'élevant à 150 millions d'habitants², vit sur une superficie de 147 570 km², ce qui représente une densité supérieure à 1 000 habitants par km². En raison du manque de terres, la population est contrainte de s'installer dans des zones exposées aux catastrophes naturelles, telles que les *chars* (des îles fluviales ou des bancs de sable séparés du continent et bénéficiant de peu, voire d'aucune infrastructure publique). La majeure partie du pays est constituée des basses plaines inondables du delta du Gange et du Brahmapoutre, régulièrement touchées par de graves inondations. Ces dernières érodent certains terrains, tandis que l'envasement qui se produit dans d'autres zones conduit à l'émergence de nouvelles terres, provoquant ainsi des conflits fonciers. Par ailleurs, les cyclones tropicaux menacent fréquemment la population et les récoltes. Le changement climatique accroît ces dangers et force la population à émigrer vers les villes. Les grandes zones côtières du sud du pays sont mises en péril par l'augmentation prévue du niveau de la mer. Dans le nord du Bangladesh, les populations pauvres sont touchées de façon récurrente par la *monga*, la saison de soudure entre les récoltes. Dans de nombreuses localités, la population est confrontée à la contamination de l'eau potable par l'arsenic. Les populations autochtones sont victimes de discrimination et déplacées, notamment dans la région des *Chittagong Hill Tracts*. L'exclusion sociale des *dalits* (personnes considérées comme « intouchables ») est courante dans l'ensemble du pays, et la discrimination à l'égard des femmes très répandue, en raison principalement des pratiques traditionnelles telles que le système de dot et les mariages précoces arrangés.

1 Zakir Hossain est membre secrétaire du comité de pilotage de la Campagne pour le droit à l'alimentation et à la protection sociale au Bangladesh. Il est également directeur de *Nagorik Uddyog* (L'Initiative citoyenne), une association de défense des droits humains et de développement qui sert actuellement de secrétariat de la Campagne. L'auteur remercie Bernhard Walter et Martin Rempis pour leur aide précieuse lors de la révision de cet article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

2 Données de la Banque mondiale, 2012. www.data.worldbank.org/country/bangladesh.

3 J. Lin, C. Lentz et D. Zalcman, "Population Growth and Decline: A Comparative Study of Bangladesh and Kenya", *Dan.Iella*. www.dan.iella.net/cs/index.html.

4 FMI, *Perspectives de l'économie mondiale-2011*, 2011. www.econstats.com/ueo/V006.htm.

5 M. S. Haque, et M. Yamao. "Can Microcredit Alleviate Rural Poverty? A Case Study of Bangladesh", *World Academy of Science, Engineering and Technology* 46, 2008. www.waset.org/journals/waset/v46/v46-113.pdf.

6 A. Iqbal, T. Khan et T. Tahsina, *Macroeconomic Implications of Social Safety Nets in the Context of Bangladesh*, Dacca : Centre for Policy Dialogue, 2008.

Même si la pauvreté a légèrement reculé au cours de la dernière décennie, plus de 63 millions de personnes vivent toujours en dessous du seuil de pauvreté³. Le Bangladesh a enregistré une augmentation de près de 7% de son PIB durant les deux dernières années et une tendance à la réduction de la pauvreté a été observée⁴. Toutefois, cette croissance ne s'est pas traduite par une répartition plus équitable des revenus. Les inégalités en la matière se sont, au contraire, creusées au fil du temps.

En effet, 40% de la population se trouve encore sous le seuil de pauvreté et 25% dans une situation d'extrême pauvreté⁵, vivant avec de faibles niveaux de revenus et de consommation, souffrant, entre autres, d'un manque d'accès aux services de base tels que l'éducation, la santé, l'eau potable et l'assainissement, et dont une faible part possède des terres. En outre, la persistance des disparités limite les perspectives de croissance économique et de stabilité.

Le modèle de développement dominant, obnubilé par la croissance, qui a été embrassé avec succès par les régimes politiques successifs du pays, a non seulement créé des inégalités de revenus, mais aussi une « division est-ouest » en termes de disparités régionales. Plusieurs poches de pauvreté présentes dans le pays n'ont pas encore bénéficié des « bienfaits » du processus de croissance⁶. Dans ces circonstances, il est essentiel de faire entendre notre voix collective pour élaborer les réformes politiques et administratives nécessaires, de sorte à garantir les droits et la dignité de la population.

CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE

L'alimentation est un droit humain reconnu dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ratifié par le Bangladesh en 1998. Bien que la Constitution de la

République populaire du Bangladesh mentionne la « fourniture des biens de première nécessité, notamment l'alimentation » dans son Article 15 (a), le droit à l'alimentation n'est pas juridiquement considéré comme un droit constitutionnel, mais comme l'un des « principes fondamentaux de la politique de l'État »⁷.

Néanmoins, sept articles de la Constitution traitent des droits fondamentaux des citoyens pouvant être reliés au droit à l'alimentation, notamment le droit au travail (Article 20), à l'égalité et à la protection égale devant la Loi (Art. 27), à l'absence de discrimination fondée sur la race/la religion/le sexe/la caste/le lieu de naissance (Art. 28), à un traitement conforme au droit (Art. 31), à la vie (Art. 32) et à la liberté d'expression (Art. 39).

FILETS DE PROTECTION SOCIALE EXISTANTS

D'une manière générale, il existe deux types de programmes de filets de protection sociale au Bangladesh : les programmes alimentaires et les programmes de transferts monétaires. Les programmes alimentaires constituent une part relativement importante par rapport à ces derniers. Au total, le gouvernement mène 67 programmes de protection sociale auprès de groupes cibles particuliers.

Il existe 33 programmes de subventions. Vingt-et-un sont des programmes d'assistance sous forme de transferts monétaires (à court et à long terme), principalement destinés aux groupes les plus vulnérables. Il existe douze autres programmes de subventions saisonnières sous forme de transferts en nature. Les 34 programmes restants regroupent 23 programmes d'autonomisation sociale, quatre programmes de microcrédit et sept programmes de renforcement des capacités et de création d'emplois.

Alors que la protection sociale représente un besoin crucial dans tout le pays, aucun programme ne couvre l'ensemble du territoire national. Les chevauchements et les duplications au niveau de l'administration, des services de contrôle, des ministères et des bénéficiaires des services sont très nombreux. L'inclusion de bénéficiaires indus et l'exclusion des ayants droit à ces programmes sont courantes. Les fraudes sont notoires et plus répandues dans les programmes en nature que dans ceux de transferts monétaires.

Les mesures suivantes doivent être envisagées afin d'améliorer ces programmes :

- Une politique de filets de protection sociale à l'échelon national doit être adoptée afin de guider l'attribution des ressources.
- Le gouvernement doit tenir sa promesse de consacrer au moins 3% du PIB aux programmes de protection sociale de base⁸.
- Des régimes d'allocation pour les personnes âgées, les veuves, les femmes en situation difficile et les personnes handicapées sans ressources doivent être intégrés et couvrir la totalité du territoire national.
- Un programme distinct doit être élaboré afin d'identifier les zones et les populations difficiles à atteindre de sorte à parvenir à une couverture totale au niveau du territoire national.
- Tous les régimes ordinaires à long terme doivent être rassemblés sous une seule autorité ou un seul ministère, afin que leur mise en œuvre soit plus cohérente et transparente.
- Le ciblage doit être effectué selon des méthodes d'évaluation participatives impliquant des organismes publics, des ONG et des initiatives locales.

PRODUCTION ALIMENTAIRE

À l'heure actuelle, près de 63 millions de Bangladais ne disposent toujours pas d'une alimentation suffisante, et ce, bien que le pays ait atteint une quasi-autosuffisance alimentaire⁹. Dans le même temps ; il est prévu que la production alimentaire du pays diminue en raison des effets du changement climatique¹⁰. D'autre part, près de 60% des agriculteurs et agricultrices sont sans terre, le droit à la terre des femmes est limité et la taille des exploitations est souvent trop petite pour subvenir aux besoins d'une famille. En outre, 1% des terres arables sont perdues chaque année en raison des effets du changement climatique et de l'urbanisation¹¹. Ces terres représentent seulement 37% de la superficie totale

7 Constitution de la République populaire du Bangladesh, Article 15. www1.umn.edu/humanrts/research/bangladesh-constitution.pdf.

8 Commission de planification, *Sixth Five Year Plan FY2011–2015: Accelerating Growth and Reducing Poverty*, Dacca : Ministère de la planification du gouvernement de la République populaire du Bangladesh, 2011, p. 167. www.plancomm.gov.bd/Six-Five-Year-Plan-2012/SFYP_Final%20Part_1.pdf.

9 I. Ahmed, "Aid Volatility and the Pattern of Education Spending in Bangladesh", *Bangladesh Development Studies* 34, 2, 2011.

10 Direction économique, Commission de planification, Gouvernement de la République populaire du Bangladesh et PNUD Bangladesh, *The Probable Impacts of Climate Change on Poverty and Economic Growth and the Options of Coping with Adverse Effect of Climate Change in Bangladesh*, mai 2009.

11 Action Aid, *Day Observing Paper, Rural Women Day & World Food Day*, 16 octobre 2010. www.hunger-free-planet.org/what-we-do/world-food-day-2010/rural-womens-day-world-food-day-2010-country-by-country#bangladesh.

du pays et 30% sont régulièrement touchées par des catastrophes naturelles, ce qui signifie que le maintien du niveau de production actuel constitue un défi immense¹². Les mesures ci-dessous doivent être prises d'urgence :

- Adopter et appliquer des lois garantissant à toutes les femmes le droit de posséder des terres.
- Appliquer convenablement les lois existantes de répartition des terres.
- Engager la responsabilité des sociétés violant les droits à l'alimentation, à l'eau, à la terre et aux semences.
- Élargir sensiblement les programmes de création d'emplois.
- Apporter un soutien public aux personnes pratiquant la petite agriculture sous la forme d'outils essentiels et de semences, en développant l'irrigation, en instaurant un plafond de propriété foncière et en encourageant une production durable d'un point de vue environnemental.

CAMPAGNE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA PROTECTION SOCIALE

La Campagne sur le droit à l'alimentation et à la protection sociale au Bangladesh (*Campaign on Right to Food and Social Security (RtF&SS)*, en anglais) est un réseau d'associations et d'individus œuvrant pour le respect des droits fondamentaux des populations. Elle a été officiellement lancée au cours de la Journée mondiale de l'alimentation 2011 (le 16 octobre), à l'occasion d'un rassemblement public militant pour un contrôle efficace des marchés par le gouvernement, dans le but de stabiliser les prix des denrées alimentaires et pour l'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution. La campagne a choisi de travailler sur les questions suivantes :

- Mise en œuvre, répartition et suivi adéquats des programmes de filets de protection sociale au Bangladesh.
- Adoption de mesures juridiques et politiques (Loi sur la sécurité sociale, droits constitutionnels, garantie de 100 jours de travail par an, etc.).
- Tenue de procès d'intérêt public sur le droit aux moyens de subsistance et à l'alimentation.
- Contrôle et surveillance du marché des céréales vivrières contre le monopole des cartels.
- Suivi des mesures de réforme agraire et de la distribution de terres appartenant à l'État aux personnes sans terre.
- Promotion de la réduction des risques de catastrophe naturelle et suivi des opérations de secours et de reconstruction après une catastrophe naturelle.

La campagne a déjà obtenu une visibilité sur le plan national grâce à l'organisation de plusieurs activités, notamment des rassemblements, des formations, des ateliers, des séminaires, le suivi des programmes de filets de protection sociale et la préparation de dépôts de plaintes.

12 A. Khan, "Food security for Bangladesh", *The Daily Star*, 29 octobre 2011.
www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=208325.

LE CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE AUX PHILIPPINES

Aurea Micalat-Teves et Maria Socorro I. Diokno¹

En 2008, les Philippines se classaient au cinquième rang mondial des pays comptant le plus grand nombre de personnes souffrant de la faim, dont la moitié était des femmes et des enfants². Sur près de 95 millions de Philippins, plus de 70% vivent aujourd'hui avec moins de 1,25 USD par jour³. Une bonne partie de la population du pays ne peut satisfaire ses besoins alimentaires essentiels, le salaire journalier minimum n'ayant pas suivi la hausse des prix des denrées alimentaires.

Dans une enquête menée en mars 2012, 23,8% des ménages philippins ont déclaré avoir souffert de la faim de manière épisodique ou prolongée au moins une fois au cours des trois derniers mois⁴. Ce pourcentage dépasse le taux de famine record de 23,7%, atteint en décembre 2008, au beau milieu de la crise des prix alimentaires. Selon les estimations, ce chiffre équivaudrait à 4,8 millions de familles souffrant de la faim. Dans le même temps, les données relatives au premier trimestre 2012 ont montré que 55% de ces personnes se considéraient comme pauvres et que 37,3% se considéraient comme ayant des besoins alimentaires essentiels non satisfaits.

Le nombre de Philippins et de Philippines en situation de pauvreté a augmenté de 4,4% entre 2006 et 2009, passant de 22,2 à 23,1 millions⁵. De plus, le ralentissement de la croissance économique dans le pays et à l'étranger, associé à la flexibilité du marché du travail intérieur, menace de pousser un plus grand nombre d'habitants du pays dans la pauvreté.

Les Philippines ne satisferont probablement donc pas aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment ceux de réduire de moitié, d'ici 2015, la part de ménages pauvres vivant en dessous du seuil alimentaire et la part d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale⁶.

Outre la ratification des traités internationaux les plus importants en termes de droit à une alimentation adéquate⁷, le gouvernement a adopté toute une batterie de législations visant prétendument à garantir la disponibilité, l'accessibilité et la sécurité sanitaire des aliments pour la population. Cependant, il ne parvient pas à concrétiser le droit à une alimentation adéquate, du fait de l'absence de cohérence, de complémentarité et du caractère parfois contradictoire de certaines dispositions contenues dans différentes lois. Ces entraves déstabilisent fortement les efforts menés par le gouvernement pour traiter le problème de l'alimentation et rendent les résultats insatisfaisants.

En 2008, une évaluation du cadre juridique philippin régissant le droit à l'alimentation fut menée⁸. L'examen des politiques portait sur les instruments internationaux contraignants d'un point de vue juridique, la Constitution de 1987, ainsi que des législations spécifiques sur le droit à une alimentation adéquate. La Constitution des Philippines ne reconnaît pas explicitement le droit à une alimentation adéquate et aucune législation spécifique nationale n'y a trait. Sa reconnaissance découle plutôt des différentes dispositions ainsi que du contenu constitutionnel relatifs à l'amélioration de la qualité de la vie de tous et toutes, la justice sociale, la réforme agraire et les droits de subsistance. L'analyse des différentes politiques en lien avec l'alimentation s'est principalement centrée sur trois critères : la disponibilité, l'accessibilité et la sécurité sanitaire des aliments.

Les législations relatives à la disponibilité des aliments portent sur la réforme agraire, la politique agricole et les mesures commerciales en tant que facteurs déterminant l'accès des populations aux terres, à la productivité agricole et à l'approvisionnement. Selon les principales conclusions de l'évaluation, en réponse à l'accession des Philippines à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT, en anglais) et à l'incorporation des produits agricoles à ce dernier, les Philippines ont adopté plusieurs législations prévoyant des recours commerciaux afin d'atténuer les effets de pratiques

1 Aurea G. Micalat-Teves est vice-présidente de FIAN International et présidente de FIAN Philippines. Elle est la fondatrice et la directrice exécutive du *Project Development Institute*, une organisation philippine qui travaille dans le domaine de la réforme des actifs et du développement rural pour les communautés paysannes et autochtones. Elle est experte dans le domaine du développement rural et a rédigé de nombreux articles sur l'approche de la gouvernance basée sur les droits humains, notamment concernant la réforme des actifs. Maria Socorro I. Diokno est la directrice du *Free Legal Assistance Group*, basé aux Philippines. Elle est l'experte internationalement reconnue en matière de droits humains. Elle dispose d'une large expérience dans le domaine des droits humains et a rédigé de nombreux articles sur le sujet. Les auteurs remercient Bernhard Walter, Martin Rempis, Christine Campeau et Biraj Patnaik pour leur aide précieuse lors de la révision de l'article. Le contenu du présent article n'engage que la responsabilité des auteurs.

2 S. Digal, "Hunger Growing as 40 per Cent of Filipinos Lack of Food", *Asia News*, 11 juin 2008, www.asianews.it/news-en/Hunger-growing-as-40-per-cent-of-Filipinos-lack-of-food-13682.html.

3 M. K. Papademetriou et al., eds, *Rice Production in the Asia-Pacific Region: Issues and Perspectives*, Bangkok : FAO, 2000. www.fao.org/docrep/005/x6905e/x6905e04.htm.

4 "First Quarter 2012 Self-Rated Hunger Incidence Survey", *Social Weather Stations*, 11 mai 2012. www.sws.org.ph/.

5 R. Virola, "One Family Per 100 was Lifted Out of Food Poverty in 2009", *National Statistics Coordination Board*, 8 février 2011. www.nsch.gov.ph/poverty/2009/default.asp.

6 Les résultats de la 7^e étude nationale sur la nutrition réalisée en 2008 par le Food and Nutrition Research Institute (FNRI) attestent d'une augmentation significative (de 24,6% en 2003 à 26,2% en 2008) de la part d'enfants âgés de 0 à 5 ans en insuffisance pondérale (un indicateur direct de la faim). www.sph.emory.edu/wheatflour/ttspublic/NNS.pdf.

- 7 *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes ; Convention relative aux droits de l'enfant ; Protocole II des Conventions de Genève et Code international de commercialisation des substituts du lait maternel.*
- 8 V. De los Reyes et M.S. I. Diokno, *The Philippines' Right to Food: an Assessment of the Philippine Legal Framework Governing the Right to Food*, Rome : FAO, 2010. www.fao.org/righttofood/publi10/PHILIPPINES_assessment_vol2.pdf, Ce document est disponible sur le site Internet de l'Observatoire : www.rtfri-watch.org/fr/home/observatoire-2012/sources-principales/.
- 9 *Republic Act no 8751 of the Philippines (Subsidies)* (Loi de la République n°8751 des Philippines sur les subventions), *Republic Act no 8752 of the Philippines (Anti-Dumping)* (Loi de la République n°8752 des Philippines contre le dumping) et *Republic Act no 8800 of the Philippines (Safeguard Measures)* (Loi de la République n°8800 des Philippines sur les mesures de sauvegarde).
- 10 La *Republic Act n°8435 of the Philippines*, également connue sous l'acronyme anglais AFMA (Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche) est entrée en vigueur le 9 février 1998.
- 11 Voir la Section 4 de la *Republic Act n°8178 of the Philippines*.
- 12 Voir la Section 4 de la *Republic Act n°8178 of the Philippines* en lien avec la Section 23(10) de la *Republic Act n°7607 of the Philippines*. Pour en savoir plus sur les impacts de l'accord de libre-échange signé par les pays de l'ASEAN sur les Philippines, consulter : www.seacouncil.org/seacon/imaages/stories/publications/afma_philippine.pdf. Pour en savoir plus sur les impacts de la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, consulter : www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpri0827.pdf.
- 13 De los Reyes et Diokno, op. cit.
- 14 Le décret présidentiel 27(1972) a été adopté le 21 octobre 1972.
- 15 La réforme agraire est très lente et a pris beaucoup de retard. Sur la seule île de Luzon, les agriculteurs ont indiqué que 58 101,87 ha de terres doivent encore être libérés dans le cadre du programme de réforme agraire. Save Agrarian Reform Alliance, "Luzon-Wide Consultation and Assessment on Agrarian Reform/CARPER: Synthesis", *Focus on the Global South*, 11 avril 2012. www.focusweb.org/philippines/state-of-agrarian-reform-report-2012/article/583-luzon-wide-consultation-and-assessment-on-agrarian-reformcarper-synthesis.
- 16 L'accessibilité physique des aliments est rendue encore plus difficile en raison de l'accapement des terres. Voir le rapport : S. Daniel et A. Mittal, *The Great Land Grab: Rush for the world's farmland threatens food security for the poor*, Oakland : The Oakland Institute, 2009. www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/LandGrab_final_web.pdf.

commerciales déloyales ou les réactions non désirées aux brusques augmentations des importations provoquées par l'ouverture des frontières du pays.

Ces législations⁹ ont été promulguées bien après la Loi de la République n°8435, qui prévoit des mesures visant à moderniser les secteurs agricole et des pêches du pays pour les rendre compétitifs¹⁰. De même, la tarification des restrictions quantitatives sur les produits agricoles a donné lieu à l'adoption de la Loi n°8178 (Loi sur la tarification des produits agricoles). Ces lois visaient à protéger les producteurs locaux des aléas du libre-échange de produits agricoles. Or, la Loi sur la tarification des produits agricoles a eu pour effet d'abroger les législations prévoyant une interdiction ou la restriction quantitative des importations de produits agricoles, tels que les oignons, les pommes de terre, l'ail, le café, le bétail, les semences et le tabac¹¹. Elle a donc mis fin à la protection dont bénéficiaient les personnes pratiquant la petite agriculture contre l'importation des denrées produites en quantité suffisante dans le pays¹².

L'étude a également montré que la législation ne comporte aucune sauvegarde visant à amortir les effets négatifs de la volatilité des prix alimentaires, qui touche en premier lieu les groupes les plus vulnérables¹³. De plus, elle a averti que l'obligation de respecter le droit à une alimentation adéquate pourrait être sérieusement affectée par la mise en œuvre de législations telles que la Loi sur les biocarburants, dans l'hypothèse où leur application ne serait pas intégrée à un plan agricole global et à une politique alimentaire nationale.

S'agissant du statut de la réforme agraire aux Philippines, il s'avère qu'après plus de 36 ans, la redistribution des terres demeure inachevée¹⁴. L'accès au foncier reste impossible pour près de 1,4 million de paysannes et paysans, supposés bénéficiaires du programme, cultivant ou travaillant sur 1,8 million d'hectares de terres¹⁵.

Les législations sur l'accessibilité des aliments intègrent les dimensions d'accès physique et d'accès économique. Les lois en matière d'accessibilité physique se sont jusqu'à présent limitées à la question de la mobilité, et prévoient, par exemple, l'installation de rampes d'accès pour les personnes souffrant de handicap ; elles n'abordent en rien l'amélioration de l'accès physique des personnes à la terre pour cultiver leurs propres aliments¹⁶.

Les législations relatives à l'accès économique n'ont pas un impact suffisant, dans la mesure où elles ne rendent pas les aliments accessibles à toutes et tous. Celles relatives aux prix ne mentionnent que l'obligation d'étiquetage, tandis que les mécanismes de réglementation ou de contrôle des prix ne sont utilisés que dans les cas de catastrophes naturelles ou les situations d'urgence. Les législations portant sur les salaires et les revenus sont insuffisantes, voire potentiellement néfastes (ex. : interdiction des augmentations de salaires pendant un an). Les législations sur le crédit énumèrent des orientations et des exigences strictes, au lieu de prévoir des facilités d'accès au crédit pour les personnes pratiquant la petite agriculture. Pis encore, la plupart des lois existantes ne sont pas correctement ou intégralement mises en œuvre.

Néanmoins, il existe des législations ciblant spécifiquement les groupes les plus vulnérables ; par exemple, une loi considérant la privation de nourriture comme une forme de maltraitance des enfants prescrit l'obligation pour les centres de soin de jour de développer un programme d'alimentation, un suivi nutritionnel et un système d'alimentation complémentaire. De même, la *Senior Citizens Law* (Loi relative aux citoyens du troisième âge) prévoit l'octroi de remises aux personnes âgées, notamment sur les prix denrées alimentaires de base. Toutefois, le droit à l'alimentation des personnes souffrant d'un handicap ou séropositives, ainsi que les obstacles spécifiques auxquels elles sont confrontées, ne sont pas reconnus d'un point de vue juridique, ni sujets à une attention particulière.

Nombre de débats portent sur le programme de transferts conditionnels en espèces (PPPP, en filipino) mis en place par le gouvernement, qui permet à toutes les familles souffrant de pauvreté extrême et ayant à charge des enfants de moins de 14 ans de recevoir une aide financière, sous réserve que ces derniers soient soumis à des visites médicales régulières et soient scolarisés. S'il améliore l'accès économique des enfants à la nourriture, il est critiqué pour la qualité et la disponibilité limitées des services et pour son orientation sur un seul aspect de la pauvreté, au détriment de ses autres facettes, malgré l'extraordinaire couverture dont il a fait l'objet. En effet, il ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique alimentaire cohérente.

Les législations en matière de **sécurité sanitaire des aliments** portent sur leur qualité nutritionnelle, les réglementations et les normes de salubrité, ainsi que les conditions d'hygiène, garantissant que les aliments destinés à la consommation disposent d'une valeur nutritionnelle suffisante et ne contiennent aucun agent contaminant, ni aucun autre micro-organisme nuisible. Ceci inclut l'enrichissement des aliments, l'iode du sel, le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel et les normes de sécurité sanitaire des aliments, dont l'inspection, le suivi et la réglementation sont de la responsabilité de l'Agence des aliments et des médicaments, du Service national de l'inspection des viandes et des services gouvernementaux locaux.

En conclusion, le cadre juridique des Philippines ne contient pas les éléments nécessaires à la concrétisation du droit à l'alimentation. Il n'incorpore pas suffisamment les obligations de l'État en matière de droits humains, à respecter, protéger et concrétiser le droit à l'alimentation, y compris à fournir ou à faire appel, à cet effet, à la coopération internationale. Les principaux problèmes à aborder sont les suivants :

- L'absence de politique alimentaire nationale servant de cadre général pour faire face à la faim, ce qui donne lieu à des mécanismes juridiques incohérents, non complémentaires, voire contradictoires. Cette situation a entraîné des problèmes majeurs dans la planification et la mise en œuvre des programmes.
- Le manque de volonté politique de la part du gouvernement à éradiquer la faim, reflété dans le budget national (en 2012, seuls 70,8 milliards de pesos philippins (l'équivalent d'environ 1,65 milliard d'USD) ont été affectés aux départements d'Agriculture et de Réforme agraire, contre 106,9 milliards de pesos philippins – près de 2,8 milliards d'USD – pour le département de la Défense)¹⁷.
- Dans la pratique, les mécanismes de plainte et de recours contre les violations du droit à une alimentation adéquate sont insuffisants et inefficaces, bien qu'ils existent formellement.
- Les institutions nationales en matière de droits humains ont un mandat limité et accordent une attention moindre aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, notamment du droit à l'alimentation, en comparaison avec les violations des droits civils et politiques.

STRATÉGIES POUR REPREDRE LE CONTRÔLE : QUEL EST LE CHEMIN À SUIVRE ?

L'ensemble des secteurs doit prendre part à la conception et à la mise en œuvre de nouvelles mesures relatives au droit à une alimentation adéquate. Un processus de consultation doit par conséquent être établi aux niveaux local, national et régional, afin d'examiner, réviser et assurer le suivi des législations, des politiques et des programmes en lien avec l'alimentation, ainsi que pour conduire une importante campagne d'information et d'éducation quant à ce droit, comprenant, entre autres, le développement d'un programme de formation et d'enseignement en la matière. Ces mesures sont nécessaires pour pouvoir lancer une campagne sur le droit à une alimentation adéquate visant à plaider en faveur d'une politique alimentaire nationale cohérente.

Trois étapes cruciales pourraient aider à résoudre les problèmes complexes, sérieux et persistants qu'entraîne la faim :

- **Tout d'abord**, l'adoption d'une politique alimentaire nationale, comptant avec la participation pleine et active de l'ensemble des acteurs concernés, y compris des groupes les plus vulnérables à la faim, selon les recommandations formulées par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation Générale 12 (1999) et les Directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire (2004).
- **Deuxièmement**, le recours aux politiques alimentaires nationales afin de rationaliser le cadre juridique régissant l'alimentation, ce qui requiert de synchroniser les législations, de corriger les contradictions des objectifs politiques, de rectifier les défauts et les ambiguïtés, d'abroger les législations entravant la concrétisation

¹⁷ *General Appropriations Act, exercice fiscal 2012.* www.dbm.gov.ph/?page_id=775.

du droit à une alimentation adéquate, d'aligner le budget national sur la politique alimentaire nationale, de développer les mandats octroyés aux institutions et d'améliorer le processus législatif.

- **Enfin**, le développement des capacités en ce qui concerne le droit à une alimentation adéquate et la promotion d'une approche basée sur les droits humains, afin de définir et de mettre en œuvre la politique nationale régissant le droit à une alimentation adéquate pour toutes et tous, ainsi que de surveiller la responsabilisation de l'État dans le domaine des droits humains.

En somme, c'est d'une approche forte, basée sur le droit à une alimentation adéquate, dont ont le plus besoin les Philippines pour optimiser le cadre juridique actuel lequel, en raison des mesures inefficaces et improductives qu'il contient, sape les efforts de la société civile de revendication de ses droits et de surveillance des agissements de l'État.

Il convient désormais de mettre en avant un système qui soit conforme à celui des droits humains, afin que les Philippines rompent avec la tendance historique vers l'inégalité caractérisant le pays et pour qu'elles puissent ancrer leur développement dans le consensus, l'inclusion et la dignité. Pour cela, plusieurs organisations de la société civile ont jugé opportun de lancer une campagne sur le droit à une alimentation adéquate dans le but de mettre en évidence les difficultés et d'encourager les autres secteurs à contribuer à la résolution des problèmes découlant de la faim et de la pauvreté dans le pays¹⁸.

18 Personne à contacter concernant la Campagne sur le droit à une alimentation adéquate : Aurea Miclat-Teves, Présidente de FIAN Philippines, courriel : fiان.philippines@gmail.com.

L'édition 2012 de *l'Observatoire* nous dresse un panorama des corrélations existantes entre le pouvoir de décision et la persistance de la faim et de la malnutrition. Ces liens sont divers et varient selon les contextes. Cependant, un dénominateur commun les réunit : **la probabilité qu'un groupe social soit affecté par la faim et la malnutrition est déterminée par l'influence qu'il exerce sur la prise de décision à l'échelle locale, nationale et mondiale.**

Si l'on veut améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, la question consistant à savoir qui décide des questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale est fondamentale. Aussi bien les analyses que les actions relatives au pouvoir de décision sont déterminées par un choix fondamental de perspective qui obéit à trois questions-clés : Quel est le rôle des groupes sociaux touchés par la faim et la malnutrition dans le jeu de pouvoir actuel en matière d'alimentation et de nutrition ? Quel est le rôle des autres acteurs concernés, notamment des gouvernements, des institutions intergouvernementales et du secteur privé ? **Quels sont les instruments et les stratégies qui se sont avérés les plus efficaces pour permettre aux populations de reprendre le contrôle sur les décisions qui affectent leur situation alimentaire et nutritionnelle ?**

Ce choix de perspective se fonde sur l'approche des droits humains, qui, par définition, repose sur les détenteurs de droits. **L'analyse basée sur les droits humains**, telle qu'appliquée dans les articles de *l'Observatoire*, permet d'identifier le rôle des détenteurs de droits en lien avec les actions des détenteurs d'obligations et des autres acteurs, tels que le secteur privé, ainsi que d'évaluer les politiques publiques. **Les actions basées sur les droits humains** ont contribué à conquérir, défendre et utiliser de manière efficace un espace politique dans la gouvernance locale, nationale et mondiale de la sécurité alimentaire et la nutrition.

Les principales conclusions que nous pouvons tirer de l'édition 2012 de *l'Observatoire* sont les suivantes :

1. **La perte de contrôle précède l'apparition de la faim.** Nous ne pouvons plus accepter les situations d'urgence, les conflits, les émeutes ou même la faim chronique comme conséquences des catastrophes naturelles ou des défaillances du marché provoquées par des acteurs dont on ignore tout. Notre opinion est que ces phénomènes, qui génèrent de terribles conditions de vie pour des centaines de millions de personnes, trouvent leur cause dans la perte de contrôle des populations sur leur alimentation et leur nutrition, et qu'ils sont liés à la lutte des peuples pour leur droit à l'autodétermination et à la souveraineté alimentaire. Comme en témoigne l'article consacré à la crise alimentaire qui sévit au Sahel et en Afrique de l'Est, les ménages, les communautés et les gouvernements des pays de la région mènent un combat quotidien désespéré dans le contexte d'une dépendance quasi complète. Dans certains cas, les personnes affectées ont protesté contre les élites économiques et politiques, comme le montre le lien entre accaparement des terres et corruption lors du Printemps arabe. Cependant, la plupart de celles et ceux exposés au risque de famine optent pour la migration, comme c'est le cas des Mexicains et Mexicaines tributaires d'une dépendance alimentaire croissante, aggravée par la libéralisation des échanges. Ces personnes souffrent d'une discrimination et d'une exploitation extrêmes les empêchant de garantir la survie de leurs familles.
2. **Une gouvernance participative de la sécurité alimentaire et de la nutrition est possible.** Une nouvelle modalité de gouvernance inclusive a vu le jour en 2009, avec la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Elle a permis une percée particulière des groupes de la société civile traditionnellement exclus des processus décisionnels à tous les niveaux : les paysans, les petits producteurs, les travailleurs des secteurs agricole et alimentaire, les artisans pêcheurs, les peuples autochtones, les sans-terres, les communautés urbaines défavorisées, et dans chacun de ces secteurs, les femmes et les jeunes. Leurs représentants disposent désormais d'un espace politique reconnu dans le processus décisionnel mondial sur les questions de sécurité alimentaire et de nutrition. Cela constitue un nouveau modèle de participation des populations dans la gouvernance à tous les niveaux. La consultation des organisations de la société civile

africaine, qui s'est tenue à Brazzaville en avril 2012, a d'ailleurs déclaré, dans des termes très clairs : « Nous reconnaissons la pertinence du CSA et son mode opératoire, et demandons à ce que cette approche soit mise en œuvre à tous les niveaux. »

3. Dans le même temps, on assiste actuellement à **une influence accrue et non réglementée des entreprises et des entités financières sur les maillons mondiaux de l'alimentation et de la nutrition**, intimement liée à la spéculation financière et à l'accaparement des ressources naturelles. Bien que la volatilité actuelle des prix des denrées alimentaires soit essentiellement causée par la spéculation sur les marchés financiers, les effets des prix volatiles sur les marchés réels dépendent de la manière dont l'industrie agroalimentaire influence les chaînes de valeur et les réseaux de production mondiaux. Les entreprises de l'agroalimentaire et de la nutrition font un usage efficace de l'espace non réglementé pour développer leurs activités lucratives et utilisent avec succès leur influence pour adapter les règles selon leurs intérêts, comme le montrent les articles traitant des cas paraguayen et mexicain.
4. On assiste à une tendance inquiétante selon laquelle les enseignements tirés concernant les **déterminants sociaux de la nutrition sont de plus en plus relégués par des partenariats public-privé (PPP) mondiaux** qui bénéficient de ressources importantes et sont axés sur des stratégies d'interventions directes à court terme. Tandis que les déterminants sociaux de la nutrition correspondent aux conditions dans lesquelles les personnes naissent, grandissent, vivent, travaillent et vieillissent, y compris les circonstances relatives aux inégalités de répartition des richesses et du pouvoir, les stratégies des entreprises tendent clairement à remplacer l'approche holistique par des interventions directes médicalisées, notamment dans le domaine de la santé et de la nutrition des mères, des nourrissons et des jeunes enfants. Les agences des Nations Unies et les gouvernements ont tout intérêt à tenir compte de la multitude de conflits d'intérêts inhérents à ces partenariats public-privé mondiaux. Avant toute chose, il importe de veiller à ce que les réglementations existantes, telles que le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel, soient mises en application et que les systèmes de responsabilisation en matière de droits humains soient renforcés, afin de permettre aux populations d'engager la responsabilité aussi bien juridique que financière des gouvernements et des entreprises, à l'échelle locale, nationale et mondiale.
5. Ces dernières années ont vu **l'émergence de nouvelles stratégies importantes, basées sur les droits humains et visant à reprendre le contrôle**, qui auront des répercussions durables dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition. Le combat de longue haleine pour les droits des peuples autochtones et les progrès substantiels accomplis par l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones en sont un exemple éloquent. Les nouvelles Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts, adoptées en mai 2012 par le CSA, à l'issue d'un processus ouvert et participatif, constitue le premier instrument international appliquant une approche fondée sur les droits humains aux régimes fonciers relatifs aux ressources naturelles. L'adoption, en septembre 2011, par des experts juridiques du monde entier, des Principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, constitue un événement clé dans la mondialisation de la lutte pour les droits humains, qui aura de fortes implications dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition. Enfin, outre les initiatives nationales œuvrant pour le renforcement des mécanismes de responsabilisation en matière de droit à l'alimentation rapportées dans l'édition 2011 de *l'Observatoire*, de nouveaux processus sont en train de voir le jour aux Philippines et au Bangladesh.
6. Le prochain défi : **occuper l'espace politique et lutter pour la primauté des droits humains**. Il est difficile d'imaginer de pouvoir améliorer sensiblement les politiques relatives à l'alimentation sans changer radicalement la manière dont les groupes sociaux les plus touchés par la faim participent à la prise de décisions. Comme nous venons de le démontrer au fil de cette édition 2012 de *l'Observatoire*, ceci implique essentiellement une lutte axée sur les droits humains, ciblée sur la promotion et la protection du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de l'indivisibilité de l'ensemble des droits humains. Ce processus est intimement lié à la lutte pour l'autodétermination et la souveraineté des peuples. Cette perspective rappelle la nécessité d'étendre la responsabilisation et la cohérence avec le droit à l'alimentation des politiques actuelles des pays de l'OCDE en ce qui concerne le commerce, l'investissement, l'énergie, le climat et les ressources de base. Le droit à l'alimentation des populations à l'échelle de la planète doit primer sur la nécessité de faire tourner les moteurs des voitures et les économies de l'Union européenne ou de l'Amérique du Nord. C'est précisément pour cette raison que nous pouvons et devons utiliser les espaces politiques qui se sont récemment ouverts à la prise de décisions inclusives en matière d'alimentation et de nutrition.

LISTE DES PRINCIPALES SOURCES DISPONIBLES SUR WWW.RTFN-WATCH.ORG

QUI DÉCIDE DES QUESTIONS D'ALIMENTATION ET DE NUTRITION À L'ÉCHELLE MONDIALE ?

Les stratégies pour reprendre le contrôle

- 01
- Groupe de travail du MSC sur le CSM, *Contributions à la première version du CSM émanant des consultations de la société civile organisées lors des conférences régionales*, 15 mai 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - O. De Schutter, *Mandate of the Special Rapporteur on the Right to Food: Submission to the Consultation on the First Draft of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*, 8 mai 2012. Disponible en anglais.
 - FAO, *Fiche d'information 1 – Le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition selon la perspective du droit à l'alimentation*, mars 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - FAO, *Fiche d'information 2 – Les droits humains : une stratégie pour la lutte contre la faim*, mars 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - C. Golay et M. Büschi, *The Right to Food and Global Strategic Frameworks: the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*, Rome, FAO, 2012. Disponible en anglais.
 - Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition*, juillet 2012 (Version soumise à l'approbation du CSA en octobre 2012). Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, Document de travail de la société civile sur le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition, décembre 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- 02
- FAO, FIDA et PAM, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2011 : Quelles sont les conséquences de l'instabilité des cours internationaux pour l'économie et la sécurité alimentaire des pays ?*, Rome, FAO, 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- 03
- A. Gupta, C. Schuftan, F. Valente, P. Rundall et R. Holla, "Ready to Use Therapeutic Food Is Not the Solution to Malnutrition", [Letter], *World Nutrition* 3.4 (avril 2012) : 3, 4, pp. 168–171. Disponible en anglais.
 - Conseil des droits de l'homme, 19^e Session, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter (A/HCR/19/59)*, 26 décembre 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- 04
- Nations Unies, *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Sector*, 2009. Disponible en anglais.
 - IBFAN Comments on the Children's Rights & Business Principles Initiative. Disponible en anglais.
 - "Statement of Concern", *Conflict of Interest Coalition*, septembre 2011. Disponible en anglais.
 - ETC Group, "The Greed Revolution, Mega Foundations, Agribusiness Muscle In On Public Goods", *Communiqué* n°108, 2012. Disponible en anglais.
- 05
- *Proposition des organisations de la société civile pour les Directives de la FAO sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et des autres ressources naturelles*, Heidelberg, FIAN International, 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Comité de la sécurité alimentaire mondiale, 38^e Session (extraordinaire), *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* (CFS 2012/38/2), Rome, 11 mai 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Mécanisme international de la société civile sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Les Directives sur les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts constituent une première étape, mais il faut avant tout garantir le droit des personnes à la terre et aux ressources naturelles*, Rome, 11 mai 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- 06
- Amnesty International, *Quand les droits sont bafoués au nom du développement : Menace contre les peuples autochtones des Amériques*, Londres, Amnesty International Publications, 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.

- 07
- Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies, *La situation des peuples autochtones dans le monde*, New York : Nations Unies, 2009. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Assemblée générale des Nations Unies, 107^e réunion plénière, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* (61/295), 13 septembre 2007. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - *Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels*, 28 septembre 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.

RAPPORTS NATIONAUX ET RÉGIONAUX :

Exercer un suivi de l'application du droit humain à l'alimentation et à la nutrition

- 08
- A. Sahar et A. Musalem, *Citizens, Not Subjects: Debunking the Sectarian Narrative of Bahrain's Pro-Democracy Movement*, Washington DC : Institute for Social Policy and Understanding, 2011. Disponible en anglais.
 - Commission nationale chargée des affaires de corruption et de malversation, *National Fact-finding Commission Report*, novembre 2011. Disponible en arabe.
 - *Report of the Parliamentary Committee to Investigate Public and Private Property of the State*, mars 2010. Disponible en arabe.
- 09
- Oxfam, Save the Children, *Un retard dangereux : Le coût d'une réponse tardive à des alertes précoces lors de la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique*, Rapport complet, 18 janvier 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Oxfam, Save the Children, *Un retard dangereux : Le coût d'une réponse tardive à des alertes précoces lors de la sécheresse de 2011 dans la Corne de l'Afrique*, Résumé, 18 janvier 2011. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Friends of the Earth Europe, *Farming Money: How European Banks and Private Finance Profit from Food Speculation and Land Grabs*, 12 janvier 2012. Disponible en anglais.
- 10
- W. Anseeuw et al. *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, ILC, Rome, janvier 2012. Disponible en anglais.
 - CFSI, *Nos voitures carburent-elles à la faim ? Pour une politique énergétique européenne respectant le droit à l'alimentation*, mai 2012. Disponible en français et en anglais.
 - EuropAfrica, *(Bio)Fueling injustice: Europe's Responsibility to Counter Climate Change Without Provoking Land Grabbing and Compounding Food Insecurity in Africa*, 2011. Disponible en anglais.
 - FAO, FIDA, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale, OMC, IFPRI et UN HLT, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy Report, 2 juin 2011. Disponible en anglais.
 - Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE), *Volatilité des prix et sécurité alimentaire*, CSA, Rome, juillet 2011. Disponible en français et en anglais.
- 11
- Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 48^e Session, *Examen des rapports soumis par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte ; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels* (E/C.12/ESP/CO/5), 30 avril–18 mai 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
 - Organisations de la société civile, *Informe Conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen del 5º informe periódico de España, 48º periodo de sesiones*, Informe, mai 2012. Disponible en espagnol.
 - Civil Society Organizations, *Joint Submission to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the Occasion of the Review. Spain's 5th Periodic Report at the 48th Session*, Executive Summary, mai 2012. Disponible en anglais.
- 12
- O. de Schutter, « Mission au Mexique », *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 17 janvier 2012. Disponible en français, en anglais et en espagnol.
- 15
- V. De los Reyes et M. S. I. Diokno, *The Philippines' Right to Food: an Assessment of the Philippine Legal Framework Governing the Right to Food*, Rome, FAO, 2010. Disponible en anglais.

Le droit de décider et de contrôler la nourriture que l'on consomme est inhérent au droit à l'alimentation. *L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition 2012* analyse le processus de décision quant aux questions d'alimentation et de nutrition à l'échelle mondiale selon cette perspective des droits humains. Les faits démontrent que l'exclusion de la prise de décisions économiques et politiques va généralement de pair avec un plus grand risque de souffrir de la faim et de la malnutrition. Cependant, les mouvements sociaux et d'autres formes d'expression de la société civile se sont engagés dans le développement de stratégies visant à permettre aux populations de reprendre le contrôle de l'alimentation et de la nutrition. Nombre de ces luttes s'ancrent dans la revendication de la souveraineté alimentaire et de la souveraineté des peuples et sont liées à l'utilisation et au renforcement des instruments de droits humains. Ces luttes suivent une stratégie visant à occuper efficacement l'espace de décision politique dans les structures de gouvernance locale, nationale et mondiale.

L'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition évalue les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition nationales, régionales et mondiales selon la perspective des droits humains afin de détecter et de documenter les violations de ces droits et les situations qui augmentent le risque de violations. L'objectif est également d'identifier les manquements aux obligations en matière de droits humains et les défaillances des politiques publiques. *L'Observatoire* fournit une plateforme aux experts des droits humains, aux militants de la société civile, aux mouvements sociaux, aux médias et aux universitaires pour échanger leurs expériences afin de déterminer les meilleures stratégies, entre autres en matière de lobbying et de plaidoyer, pour faire avancer la réalisation du droit à l'alimentation et à la nutrition.