

Le droit à l'alimentation: un défi pour les droits de l'homme au XXI^e siècle



LE
DROIT
À
L'ALIMENTATION

Journée mondiale de l'alimentation
16 Octobre 2007
www.fao.org



On porte généralement sur les familles quotidiennement confrontées à la faim un regard empreint de compassion. Toutefois, le fait que, à travers le monde, le statut juridique du droit à l'alimentation ne cesse de se renforcer modifie l'image que l'on a d'elles. On ne les considère plus sous l'angle de la charité, mais comme des personnes qui ne parviennent pas à jouir d'un droit fondamental de l'être humain.

Sur tous les continents, de plus en plus de pays reconnaissent le droit à l'alimentation et agissent pour aider leurs populations à le réaliser. Cette idée, née au XX^e siècle, a fait son chemin et le XXI^e siècle devrait voir sa concrétisation.



Les personnes les plus vulnérables – les paysans sans terre, les habitants des bidonvilles, les personnes vivant dans les zones de conflit, celles affectées par le VIH/SIDA ou qui se trouvent dans une situation de pauvreté extrême – sont celles qui profiteraient le plus de la réalisation de ce droit. Mais ce serait également un progrès pour l'ensemble de la société.

Un monde où le droit à l'alimentation est respecté pour tous est un monde où, à tous les niveaux de la société, les citoyens participent activement à la vie sociale, apportent une contribution aux politiques publiques et peuvent demander aux dirigeants d'agir. C'est également un monde où les gouvernements doivent rendre compte de leur action et où les ressources sont distribuées et utilisées de manière plus équitable et plus durable.

La réalisation du droit à l'alimentation contribuerait également à atteindre le but fixé lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, de réduire de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes sous-alimentées, ainsi que le premier objectif du Millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié d'ici à 2015 le pourcentage de la population touchée par l'extrême pauvreté et la faim.



Qu'est-ce que le droit à l'alimentation?

Du simple fait d'être née, toute personne jouit du droit à l'alimentation. Elle n'a rien à faire pour le «mériter»; c'est un droit acquis à la naissance. Toutefois, cela ne l'autorise nullement à se croiser les bras et à demander à être nourrie gratuitement. Il en va de la responsabilité de chacun de faire tout son possible pour réaliser son propre droit à l'alimentation. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus de s'assurer que leurs citoyens disposent des moyens nécessaires pour y parvenir.

D'une manière générale, les gouvernements doivent créer des conditions de paix, stabilité, prospérité et liberté, pour permettre aux personnes de se nourrir dignement. Même s'ils n'y sont pas tenus juridiquement, les États ont l'obligation morale de veiller à ce que leurs citoyens soient à l'abri de la faim.

Le droit à l'alimentation a été formellement reconnu dans le tout premier document international sur les droits de l'homme, la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par les Nations Unies en 1948. Depuis, cet engagement s'est progressivement renforcé avec l'adoption de différentes mesures aux niveaux national et international (voir l'encadré intitulé «Historique du droit à l'alimentation»).

En 1999, l'Observation générale n°12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, organe chargé de surveiller la mise en œuvre du Pacte, a donné une définition plus élaborée de ce droit: «le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer». Les pouvoirs publics sont tenus de créer les conditions nécessaires au respect de ce droit en adoptant des politiques et en engageant des actions garantissant aux personnes de pouvoir cultiver ou acheter la nourriture suffisante pour leurs besoins.

Mais qu'entend-on par «nourriture suffisante»? Ce terme désigne une alimentation suffisamment variée et abondante pour satisfaire tous les besoins nutritionnels et permettre une vie saine et active. Il ne recouvre pas simplement le droit aux denrées de base ou à un apport calorifique suffisant.



Le Pacte demande à ce que l'exercice de ce droit soit réalisé progressivement au maximum des ressources disponibles. Même les pays qui ne connaissent pas la croissance économique pourront y parvenir en éliminant les obstacles que les personnes ou groupes d'individus sont susceptibles de rencontrer sur cette voie.

Historique du droit à l'alimentation

On crédite généralement le Président des États-Unis Franklin Roosevelt d'avoir été le premier à affirmer dans un célèbre discours de 1941 que chaque être humain jouit dès sa naissance d'un droit inhérent à l'alimentation. Ce discours énonçait les «quatre libertés», qui ont donné leur nom à ce discours: la liberté d'expression, la liberté de culte, le droit d'être préservé du besoin et celui d'être affranchi de la peur.

Après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays ont adhéré à ces principes. Une des toutes premières actions de l'Assemblée générale des Nations Unies à peine créées a consisté à les intégrer à la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948. L'article 25 de la Déclaration cite ainsi nommément le droit à l'alimentation:

«Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation (...).

Les composantes de la Déclaration ont été subdivisées en deux traités, le premier consacré aux droits civils et politiques et le deuxième aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'alimentation est inclus au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté en 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies et qui est entré en vigueur en 1976. Au total, 156 pays l'ont ratifié à ce jour.

L'article 11 du Pacte reconnaît «le droit de toute personne à un niveau de vie

suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [suffisante]» ainsi que «le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim».

Une fois qu'un État a ratifié le Pacte, ce droit devient juridiquement contraignant et l'État doit alors engager des actions visant à sa réalisation progressive, telles que l'adoption de lois et leur application. Au fil du temps, ces lois sont mises en œuvre et les tribunaux tranchent les différends les concernant, ce qui a progressivement pour effet de renforcer le droit à l'alimentation et de l'intégrer plus étroitement au système juridique national. Dans les pays où ce droit est fermement ancré, la faim est aujourd'hui en passe de diminuer, comme le montre l'exemple de l'Inde cité dans le corps du texte.



Concrétiser le droit à l'alimentation

Si les citoyens doivent faire tout leur possible pour œuvrer à la réalisation du droit à l'alimentation, trois niveaux d'obligation s'imposent aux États qui ont ratifié le Pacte. Ils doivent:

- * *respecter* ce droit, c'est-à-dire s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de son droit à l'alimentation;
- * *protéger* ce droit, ce qui leur impose de veiller à ce que personne ne prive des individus de ce droit;
- * *donner effet* à ce droit, ce qui signifie d'une part que les États doivent faciliter les actions qui renforcent, au bénéfice de la population, l'accès aux ressources et leur utilisation et, d'autre part, que chaque fois que des citoyens se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité d'exercer leur droit à l'alimentation, les États doivent leur en donner les moyens.

Respecter le droit à l'alimentation signifie, par exemple, qu'un État ne saurait, dans des zones en déficit alimentaire, confisquer des terres ou dévier des cours d'eau utilisés à des fins agricoles sans s'appuyer sur une raison valable et proposer une compensation adéquate. Protéger le droit à l'alimentation signifie, par exemple, qu'avant d'attribuer des permis ou des concessions pour des activités industrielles telles que l'exploitation forestière, les autorités devront s'assurer que ces activités n'auront pas pour effet d'empêcher l'accès à la nourriture ou à des moyens d'existence. Faciliter ce droit signifie que des mesures plus radicales, telles que des réformes agraires, pourront être entreprises là où elles s'avèrent nécessaires ou qu'il faudra informer la population de ses droits.

L'obligation de fournir de la nourriture – qui constitue le dernier recours lorsque les efforts engagés pour respecter, protéger et faciliter ce droit se sont révélés inefficaces – inclut des solutions telles que les subventions au revenu ou l'aide alimentaire.

Au niveau international, le droit à l'alimentation a très largement bénéficié du nouvel élan imprimé par l'adoption unanime, en 2004, des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (appelées de façon informelle les Directives sur le droit à l'alimentation) par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Ces directives détaillées aident de manière concrète les États à satisfaire à leurs obligations (voir l'encadré intitulé «Les Directives sur le droit à l'alimentation: un outil pratique»).



Faire progresser le droit à l'alimentation, pays par pays

La plupart des actions visant à appliquer le droit à l'alimentation sont mises en œuvre au niveau national. La volonté politique et le respect des normes internationales jouent un rôle essentiel à ce titre. Concrétiser un droit implique généralement l'adoption des lois mettant en œuvre ce droit ainsi que des politiques et des programmes concrets y relatifs. Parmi les pays qui prennent actuellement des mesures dans ce sens, il faut citer la Bolivie, le Guatemala, l'Indonésie, le Mali, l'Ouganda, le Mozambique et le Népal.

Le Brésil constitue un bon exemple d'un pays qui a engagé une action globale pour réaliser le droit à l'alimentation (voir l'encadré intitulé «Le rôle du gouvernement et de la société civile dans la réussite du Brésil»).

Les efforts de l'Inde dans le domaine du droit à l'alimentation ont connu une nouvelle impulsion en 2001 avec l'action en justice intentée au Rajasthan par une ONG spécialisée dans les libertés civiles. Lancée durant une période de sécheresse affectant une large zone, elle visait à contraindre les autorités à utiliser les stocks alimentaires nationaux pour prévenir la faim. Bien que la Cour suprême n'ait pas encore rendu son jugement final sur cette affaire, elle a émis un certain nombre d'ordonnances provisoires importantes. Celles-ci ont pour effet de reconnaître formellement le droit à l'alimentation, par exemple en ordonnant à l'administration centrale et aux collectivités territoriales de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la situation, notamment en utilisant les ressources existantes. Le tribunal a

également ordonné aux administrations d'informer les populations locales de leur droit à l'alimentation.

Ces ordonnances ont également eu d'importants effets pratiques. Elles sont à l'origine du programme indien de déjeuners scolaires qui sont obligatoires pour tous les enfants des écoles primaires publiques ou financées par l'État. C'est le plus grand programme de ce type au monde, avec plus de 50 millions de repas servis chaque jour.

En Afrique du Sud, la constitution adoptée en 1994, après l'apartheid, est très progressiste. Sa charte des droits inclut ainsi l'engagement suivant: «Toute personne a le droit d'accéder à (...) une eau et à une nourriture suffisantes». Elle précise que c'est l'État qui doit assurer le droit de chaque enfant à une alimentation adéquate. La constitution a également institué une commission des droits de l'homme dont le mandat est de veiller au respect de l'ensemble des droits de l'homme, d'enquêter sur les plaintes concernant leur violation, de chercher à donner réparation aux préjudices et de sensibiliser la population sur ces questions. Des efforts sont actuellement engagés en vue de développer un cadre législatif pour le droit à l'alimentation.

Les tribunaux des pays développés, eux aussi, interprètent et protègent le droit à l'alimentation. Par exemple, le Tribunal Fédéral suisse, dans une affaire impliquant des immigrés clandestins, a reconnu en 1996 le droit à des conditions d'existence minimales, y compris à l'alimentation, pour éviter une situation dans laquelle des personnes seraient «réduites à la mendicité, condition contraire à la dignité humaine».



Les Directives sur le droit à l'alimentation: un outil pratique

En 2004, l'adoption unanime des Directives sur le droit à l'alimentation par le Conseil de la FAO a constitué une des étapes les plus importantes dans l'histoire du droit à l'alimentation. Pour la première fois, la communauté internationale s'accordait pleinement sur son sens.

Ces directives jettent une passerelle entre la reconnaissance juridique de ce droit et sa réalisation effective, apportant aux gouvernements, à la société civile et à d'autres partenaires, un ensemble cohérent de recommandations.

Au nombre de dix-neuf, elles recouvrent les politiques de développement économique, les questions juridiques et institutionnelles, la politique agricole et alimentaire, la nutrition, la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, l'éducation et la sensibilisation, les dispositifs de sécurité sociale, les situations d'urgence et la coopération internationale. Elles constituent un cadre adapté à une politique intégrée de sécurité alimentaire au niveau national.

Le tournant



M. Josué de Castro (Brésil), Président du Conseil de la FAO de 1951 à 1955, s'adresse à la douzième session de la Conférence de la FAO à Rome, en novembre 1963.

«La faim, c'est l'exclusion», écrivait Josué de Castro (1908-1973), célèbre médecin brésilien et militant contre la faim. Et d'ajouter: «Exclusion de la terre, du revenu, du travail, du salaire, de la vie et de la citoyenneté. Quand une personne en arrive au point de ne plus rien avoir à manger, c'est que tout le reste lui a été dénié. C'est une forme moderne d'exil. C'est la mort dans la vie.»

Ces mots résument le désespoir que connaissent les 854 millions de personnes à travers le monde qui souffrent de la faim. Chacune d'entre elles est un individu qui n'a

pas pu réaliser son droit à disposer d'une nourriture suffisante et à vivre à l'abri de la faim. Le monde a la capacité de fournir suffisamment de nourriture saine pour tous. Durant les vingt dernières années, les États ont de plus en plus largement reconnu leurs obligations et ont engagé des actions visant à concrétiser ce droit de l'homme.

La Journée mondiale de l'alimentation offre, au triple niveau local, national et international, l'opportunité d'améliorer et de renforcer le dialogue et la solidarité autour de la question du droit fondamental de l'homme à l'alimentation.

Le rôle du gouvernement et de la société civile dans la réussite du Brésil



Le Brésil constitue un bon exemple d'un pays qui a engagé une action globale pour réaliser le droit à l'alimentation.

Depuis les années 80, période où un vaste mouvement issu de la société civile a permis au pays de revenir à la démocratie, les citoyens brésiliens ont exercé une pression continue sur le gouvernement pour qu'il mette en pratique les droits de l'homme. Les actions de promotion du droit à l'alimentation ont débuté en 1986 avec la première Conférence nationale sur l'alimentation et la nutrition, événement qui s'inscrivait dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle constitution.

Ce mouvement s'est accéléré avec l'élection du Président Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. Il est à l'origine du programme «Fome Zero» («Faim zéro») qui associe 31 actions et programmes qui, placés sous l'égide de plusieurs ministères, visent à assurer l'accès à l'alimentation, à augmenter les revenus des familles et à promouvoir les exploitations agricoles familiales. En 2005, le budget de ce programme

s'élevait à 6 milliards de dollars EU. Une de ses composantes phares est la «bolsa família» («bourse familiale»), une allocation mensuelle en espèces qui profite actuellement à 12 millions de familles dans le besoin. Un programme d'alimentation scolaire offre par ailleurs des repas à 37 millions d'enfants.

Parmi les autres composantes du programme, il convient de citer le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui relève directement du président et qui est chargé d'émettre des avis politiques ainsi que des directives visant à réaliser le droit à l'alimentation; un système de surveillance de la faim et de la malnutrition; une commission qui contrôle les violations du droit à l'alimentation; le Ministère public, qui est indépendant des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et qui a le pouvoir de proposer des actions juridiquement contraignantes en vue de réparer des violations des droits de l'homme. En 2006, une Loi fédérale établissant un système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été adoptée afin de renforcer le droit à l'alimentation.

«Action citoyenne», un réseau qui lutte contre la faim, la pauvreté et l'exclusion

sociale, a mis en place plus de 7 000 comités locaux qui travaillent sur des projets allant de la création de jardins potagers en milieu urbain au soutien à la réforme agraire. Plus de 1 000 groupes issus de la société civile ont rédigé des rapports destinés à la trentième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 2003.

Au Brésil, cette association entre la politique progressiste du gouvernement et l'action déterminée de la société civile a conduit à une large adhésion au principe du droit à l'alimentation et à sa légitimation.



Crédits photos (de haut en bas, de gauche à droite): ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO/Pius Utomi Ekpei; ©FAO/Ivo Balderi; ©Raghu Rai/Magnum Photos pour la FAO; ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO/Giuseppe Bizzarri; ©FAO/Giulio Napolitano; ©FAO photo; ©FAO/Pius Utomi Ekpei; ©FAO/Prakash Singh; ©FAO/Giuseppe Bizzarri; ©FAO/Giuseppe Bizzarri.



Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

www.fao.org

Pour tout complément d'information, veuillez contacter:

Sous-Division de la Journée mondiale de l'alimentation et des initiatives spéciales

Téléphone: +39-06-570-55361 / +39-06-570-52917

Télécopie: +39-06-570-53210 / +39-06-570-55249

world-food-day@fao.org / telefood@fao.org