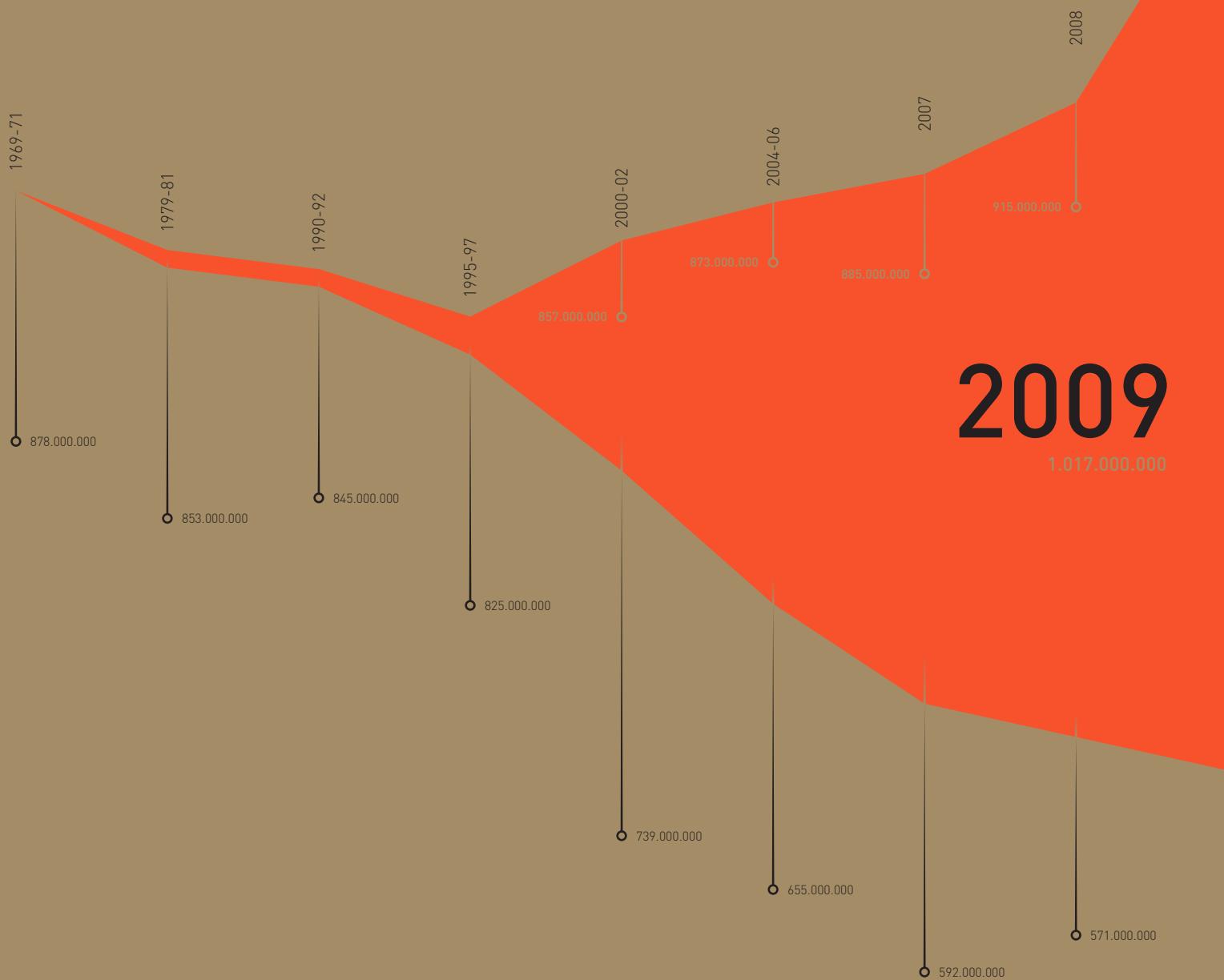


OBSERVATOIRE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET LA NUTRITION

QUI CONTRÔLE LA GOUVERNANCE DU
SYSTÈME ALIMENTAIRE MONDIAL ?



MENTIONS LÉGALES

Publié par

Pain pour le Monde

Stafflenbergstraße 76 | 70184 Stuttgart – Allemagne
www.brot-fuer-die-welt.de



ICCO

Joseph Haydnlaan 2a | 3533 AE Utrecht – Pays-Bas
www.icco.nl



FIAN International

Willy-Brandt-Platz 5 | 69115 Heidelberg – Allemagne
www.fian.org



Partenaires de L'Observatoire du Droit à l'Alimentation et la Nutrition (Consortium 2009)

L'Alliance Mondiale pour l'Allaitement Maternel (WABA)

Secrétariat : BP 1200, 10850 | Penang – Malaisie
www.waba.org.my



Mouvement pour la Santé des Peuples (MSP)

Secrétariat International C/O AHED: 17 Beirut St., Apt. #501 | Heliopolis, le Caire – Egypte
www.phmovement.org



Coalition Internationale de l'Habitat (HIC)

Secrétariat Général : Santiago Bueras 142, Of.22 | Santiago – Chili
www.hic-net.org



Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT)

Secrétariat International : BP 21. 8, rue du Vieux-Billard | CH-1211 Genève 8 – Suisse
www.omct.org



DanChurchAid

Nørregade 15 | DK-1165 Copenhagen K – Danemark
www.danchurchaid.org



Droits & Démocratie

1001, Blvd de Maisonneuve Est | Montréal (Québec) – Canada H2L 4P9
www.dd-rd.ca



Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Secrétariat : F.R. Moreno 509 - 7ºPiso | Asunción – Paraguay
www.pidhdd.org



Réseau Africain pour le Droit à l'Alimentation

Huguette Akplogan-Dossa C/o Soeurs Unies à l'Œuvre | 02 BP 237 | Cotonou – Bénin
hugsenazoo2@yahoo.fr

OCTOBRE 2009

Equipe de rédaction et Coordination du projet Flávio Luiz Schieck Valente, FIAN International, valente@fian.org | Martin Wolpold-Bosien, FIAN International, wolpold-bosien@fian.org | Maarten Immink, Consultant, maarten.immink@gmail.com | Stephanie Bijlmakers, FIAN International | **Édition** Wilma Strothenke et Anna Fiedler, FIAN International | **Traduction** Sandra Ratjen, FIAN International | **Relecture** Xavier Papet Lépine, FIAN France | **Graphisme** Ian Davidson et Carolina Ruiz-León
Impression Offsetdruck Gerber, Allemagne, sur papier recyclé

Financé par

Pain pour le Monde www.brot-fuer-die-welt.de | ICCO www.icco.nl | FIAN International www.fian.org | Sida Valhallavägen 199 / S-105 25 Stockholm / www.sida.se | Commission européenne (CE) / Produit avec le soutien financier de la CE. Les points de vue ici exprimés sont ceux des auteurs et non de la CE.

Les opinions et points de vue exprimés dans cette publication sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions des publieurs.

OBSERVATOIRE
DU DROIT À L'ALIMENTATION
ET LA NUTRITION

2009

QUI CONTRÔLE LA GOUVERNANCE
DU SYSTÈME ALIMENTAIRE MONDIAL?

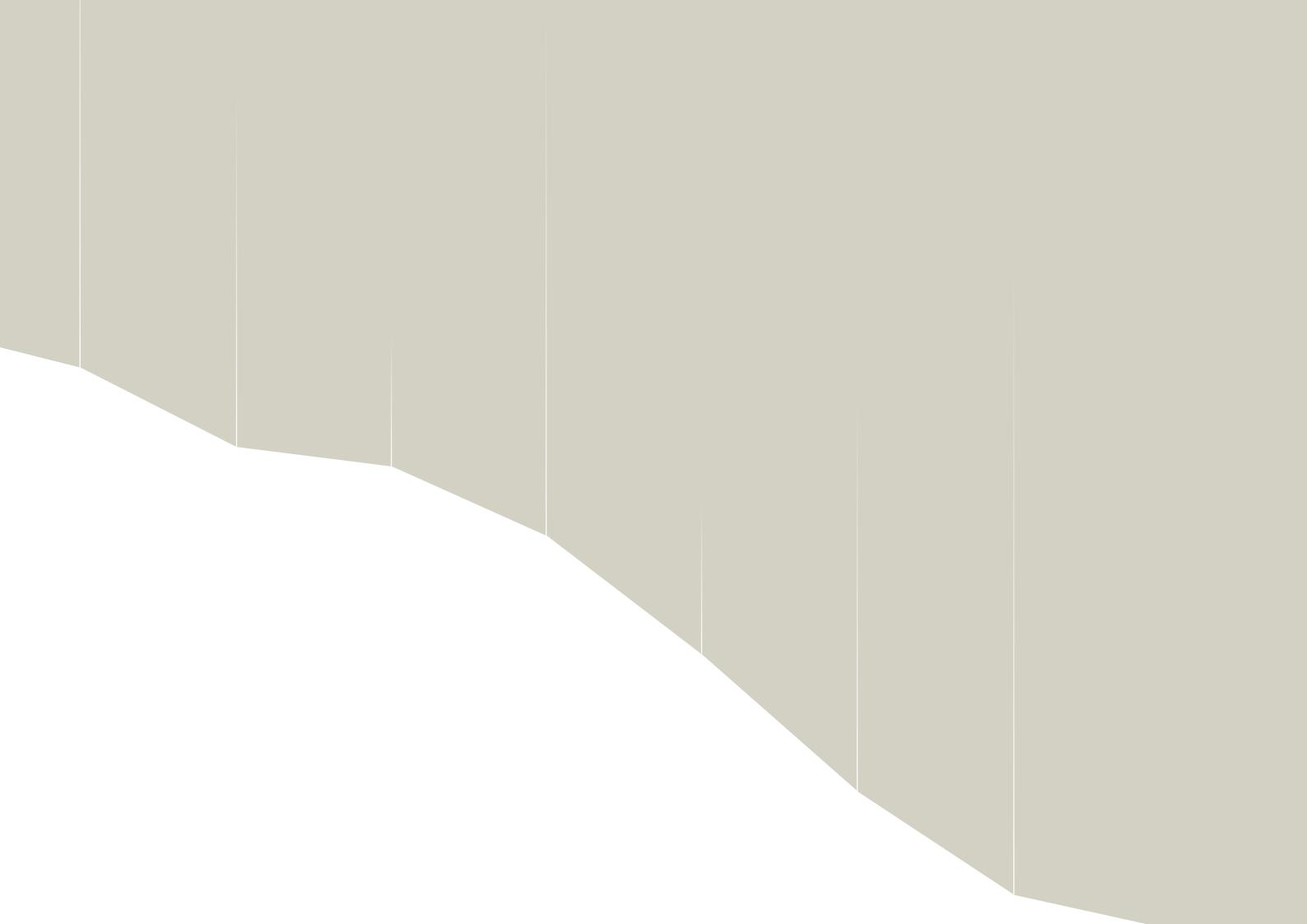


TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	05
PRÉFACE	07
INTRODUCTION	08

SECTION THÉMATIQUE : QUI CONTRÔLE LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME ALIMENTAIRE MONDIAL?

01	Gouverner la Sécurité Alimentaire Mondiale : Un nouveau rôle pour le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale Olivier de Schutter	11
02	Gouvernance des systèmes alimentaires mondiaux Un entretien téléphonique avec David Nabarro et Flavio Valente	16
03	Assurer le suivi de la crise due à la flambée des prix alimentaires Stineke Oenema	21
04	La crise alimentaire mondiale et le droit à l'alimentation Via Campesina	24
05	La commercialisation de l'alimentation infantile dans un monde globalisé : il est temps d'y mettre fin! Arun Gupta	27
06	Des paysans et des terres en voie de disparition Joseph Schechla	30

SECTION NATIONALE ET RÉGIONALE :
EXERCER UN SUIVI DU DROIT HUMAIN À L'ALIMENTATION ET LA NUTRITION

07	BENIN . Statut actuel de la mise en oeuvre de quelques directives volontaires de la FAO	35
08	BRESIL . Le droit à l'alimentation : Rapport parallèle de la société civile brésilienne	39
09	BRESIL . La criminalisation de la pauvreté : Un rapport sur les causes économiques, sociales et culturelles de la torture et autres formes de violence	44
10	CAMBODGE . Droits à la terre et au logement: Rapport parallèle 2009	49
11	GUATEMALA . Stratégies pour la réalisation du droit à l'alimentation	53
12	INDE . Faire le plein de pauvreté? Des directives pour contrôler les agro-carburants	56
13	KENYA . Prendre ces droits au sérieux : Rapport parallèle de la société civile	60
14	NICARAGUA . Le droit à l'alimentation et la lutte contre la faim: Un an après le lancement du Programme Faim Zéro	63
15	OUGANDA . Le droit à l'alimentation des producteurs de lait et de maïs : Rapport d'une mission d'enquête	67
16	ZAMBIE . Le droit à l'alimentation des producteurs de lait et de miel : Rapport d'une mission d'enquête	71
	REMARQUES FINALES	74

TABLE DES MATIÈRES DU CD

SECTION THÉMATIQUE :

- 01 Gouverner la Sécurité Alimentaire Mondiale : Un nouveau rôle pour le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale
Rapport complet (en anglais) : Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food, 2nd meeting of the Contact Group to support the Committee on World Food Security (CFS) 22 May 2009
- 02 Gouvernance des systèmes alimentaires mondiaux
Pas d'informations complémentaires
- 03 Assurer le suivi de la crise due à la flambée des prix alimentaires
Rapport complet (en anglais) : Follow-up to the Crisis of Soaring Food Prices
- 04 La crise alimentaire mondiale et le droit à l'alimentation
Rapport complet (en anglais) : The Global Food Crisis and the Right to Food
- 05 La commercialisation de l'alimentation infantile dans un monde globalisé : il est temps d'y mettre fin!
Rapport complet (en anglais) : Commercialising Young Child Feeding in the Globalised World: Time to call for an end!
- 06 Des paysans et des terres en voie de disparition
Rapport complet (en anglais) : Disappearing Peasants, Disappearing Land

INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES:

- Réflexions sur trois études de cas, l'utilisation du cadre des droits humains en tant qu'outil pratique, pour l'évaluation des pays et la programmation visant à contrer la faim (en français et anglais)
- Protecting, Promoting and Supporting. Continued Breastfeeding from 6–24 + Months: Issues, Politics, Policies & Action (en anglais)
- Food Security from the Start of Life, inclu A Prevention Project for Malnutrition in Chiapas, Mexico (en anglais)

SECTION NATIONALE ET RÉGIONALE :

- 07 **BENIN** . *Rapport complet* : Droit à l'Alimentation au Benin: Etat des lieux de l'application de quelques directives volontaires de la FAO
- 08 **BRESIL** . *Rapport complet (en anglais et portugais)* : Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais y Culturais pelo Estado Brasileiro
- 09 **BRESIL** . *Rapport complet (en anglais)* : The Criminalization of Poverty - A Report on the Economic, Social and Cultural Root Causes of Torture and Other Forms of Violence in Brazil
- 10 **CAMBODGE** . *Rapport complet (en anglais)*: Land and Housing Rights in Cambodia - Parallel Report 2009
- 11 **GUATEMALA** . *Rapport complet (en espagnol)* : Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2008 – Informe de Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación
- 12 **INDE** . *Rapport complet (en anglais)* : Fuelling Poverty? An Agro-Fuel Watch Guideline
- 13 **KENYA** . *Rapport complet (en anglais)* : Taking these Rights Seriously: Civil Society Organisations' Parallel Report to the Initial State Report of the Republic of Kenya on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
- 14 **NICARAGUA** . *Rapport complet (en anglais et espagnol)* : El Derecho a la Alimentación y la lucha para combatir el hambre en Nicaragua - Un Año del Programa Hambre Cero
- 15 **OUGANDA** . *Rapport complet (en anglais)* : The Right to Food of Milk and Maize Farmers: Report of an Investigative Mission to Uganda
- 16 **ZAMBIE** . *Rapport complet (en anglais)* : The Right to Food of Milk and Honey Farmers: Report of an Investigative Mission to Zambia

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APE	Accords de Partenariat Economique	MSA	Malnutrition aigüe sévère
APEM	Aliments prêts à l'emploi	MSF	Médecins Sans Frontières
ATPE	Aliments thérapeutiques prêts à l'emploi	NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement en Afrique
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est	NU	Nations Unies
CDESC	Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels	OC	Organisation Communautaire
CE	Commission Européenne	OIT	Organisation Internationale du Travail
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest	OMC	Organisation Mondiale du Commerce
CGA	Cadre Global d'Action	OMCT	Organisation Mondiale contre la Torture
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement	OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
CPN	Comité Permanent des Nations unies sur la Nutrition	OMS	Organisation Mondiale de la Santé
CSA	Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale	ONG	Organisation Non-Gouvernementale
DESC	Droits Economiques, Sociaux et Culturels	OSC	Organisation de la Société Civile
DRSP	Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté	PAM	Programme Alimentaire Mondial
ESHN	Équipe Spéciale de Haut Niveau des Nations Unies	PMASAN	Partenariat Mondial pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture	PAS	Programme d'Ajustement Structurel
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole	PGM	Produit Génétiquement Modifié
FMI	Fonds Monétaire International	PIB	Produit Intérieur Brut
EICSTAD	Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement	PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
GEHN	Groupe d'Experts de Haut Niveau des Nations Unies	PIDESC	Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels
HCDH	Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme des Nations Unies	SMA	Sommet Mondial de l'Alimentation
IFPRI	Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires	UE	Union Européenne
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

PRÉFACE

Suivre de près et continuellement les politiques gouvernementales et intergouvernementales, ainsi que la gestion des affaires publiques, en matière de droit à l'alimentation, est essentiel pour obliger les gouvernements et la communauté internationale à rendre des comptes. Les décisions politiques nationales et mondiales qui ne prennent pas en compte les obligations des Etats et des organisations intergouvernementales au titre des droits humains, sont parmi les premières causes de la persistance et de l'aggravation actuelle de la faim dans le monde. La pression exercée par l'opinion publique peut être un moyen puissant pour mettre les gouvernements et les organes intergouvernementaux face à leurs responsabilités par rapport à leurs politiques et programmes. Elle peut aussi permettre de définir dans quelle mesure les Etats remplissent leurs obligations de respecter, protéger et donner effet au droit à une alimentation adéquate pour tous. Pour être efficace, la pression publique doit se fonder sur des informations avérées. C'est pourquoi les outils de suivi, dont le présent OBSERVATOIRE, jouent un rôle important dans la dissémination d'informations destinées à un large public.

Les organisations de droits humains et d'autres groupes de plaidoyer agissent comme des "chiens de garde" en assurant le suivi des politiques étatiques et intergouvernementales dans la perspective de leurs obligations de réaliser le droit à l'alimentation. L'article 11 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels, l'Observation générale No.12 correspondante, et les « Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », tous ces textes fournissent des critères détaillés pouvant être appliqués au suivi des politiques publiques et du respect des obligations étatiques. Un mécanisme de suivi adapté devrait aider à mesurer les progrès de la mise en œuvre du droit à l'alimentation et permettre d'identifier les violations ou situations qui accentuent les risques de violations. Jusqu'à présent, il n'existe pas de publication internationale régulière qui analyse l'alimentation en tant que droit humain, qui assure le suivi des schémas de violations, ou enquête sur leurs effets. Publication annuelle, l'Observatoire du Droit à l'Alimentation et la Nutrition (ci-après l'OBSERVATOIRE) se propose de combler ce vide.

En proposant une revue internationale et un suivi des actions et des omissions des Etats concernant la réalisation du droit à l'alimentation, l'objectif de l'OBSERVATOIRE est double. Il s'agit d'une part, de faire pression sur les décideurs politiques aux niveaux national et international afin qu'ils prennent en compte le droit à l'alimentation et d'autre part, de fournir une compilation systématique des meilleures pratiques en matière de réalisation du droit à l'alimentation, tout en renseignant sur la localisation des violations. Un autre objectif de l'OBSERVATOIRE est de mettre à disposition des experts de droits humains, des militants de la société civile, des mouvements sociaux, des médias et des universitaires, une plateforme au sein de laquelle ils puissent échanger leurs expériences ; apprendre les uns des autres les meilleurs moyens de travailler avec le droit à l'alimentation dans des contextes variés et faire pression et plaider en faveur de ce droit.

Les partenaires en charge de l'Observatoire du Droit à l'Alimentation et la Nutrition souhaitent un processus ouvert et collectif. Nous aimerions ainsi inviter toutes les organisations, les groupes et les individus intéressés à participer. Pour plus d'informations sur les possibilités de contribuer à l'OBSERVATOIRE à l'avenir, veuillez contacter l'équipe de rédaction au Secrétariat International de FIAN. Nous espérons que ce numéro de l'OBSERVATOIRE vous inspirera et vous motivera à rejoindre la lutte pour le droit à l'alimentation, ou à poursuivre vos efforts dans cette lutte.

Bien à vous,

Michael Windfuhr
Directeur des Droits Humains
Pain pour le Monde

Stineke Oenema
Responsable Sécurité Alimentaire
Organisation inter-églises de coopération au développement (ICCO)

Irio Luiz Conti
Président
FIAN International

INTRODUCTION

A la fin de l'année 2007 et au début de l'année 2008, la forte augmentation du nombre des personnes souffrant de la faim, notamment dans les zones urbaines, en raison de la flambée des prix des denrées alimentaires de base, a propulsé la question de la faim à la une des médias et des réseaux de communication les plus importants. Les émeutes de la faim dans plus de 30 pays ont fait l'objet d'une attention particulière, en raison de l'instabilité politique qui s'en est suivie. La capacité des marchés internationaux à garantir l'accès à la nourriture à des prix adéquats était remise en question. Avec le déclenchement de la crise financière mondiale à partir du milieu de l'année 2008, la crise alimentaire mondiale a cependant été reléguée au second plan de l'ordre du jour politique international, et même au niveau national. Des milliers de milliards de dollars ont été mis à disposition pour sauver les banques, les compagnies d'assurance et les biens d'entreprises multinationales en faillite. Pourtant, seuls 10 à 15 pour cent des 20 milliards de dollars promis pour soutenir les petits agriculteurs des pays en développement en juin 2008 lors de la Conférence de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire à Rome, ont été effectivement alloués. Et la plupart des fonds alloués sont allés à l'aide alimentaire.

Malgré des récoltes mondiales de céréales record, le nombre de personnes sous nourries a atteint en 2009 un chiffre historique d'un milliard et 20 millions, soit cent millions de plus qu'en 2008. La communauté internationale et les gouvernements nationaux sont douloureusement loin de la réalisation de l'Objectif du Millénaire pour le Développement qui prescrit la réduction de moitié de la proportion des personnes souffrant de la faim dans les pays en développement d'ici à 2015. Il est évident que la gouvernance globale du système alimentaire mondial doit être remodelée pour être capable de réduire la faim de manière efficace.

Parmi les tentatives pour surmonter la "crise alimentaire mondiale", plusieurs initiatives récentes afin d'améliorer la gouvernance du système alimentaire mondial ont été lancées. Le Secrétaire Général des NU a institué l'Equipe Spéciale de Haut Niveau sur la Crise Alimentaire Mondiale afin de promouvoir une meilleure coordination entre les agences des NU et les institutions de Bretton Woods dans leurs actions pour la réduction de la faim. Le G8 propose l'établissement d'un Partenariat Mondial pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, impliquant des acteurs pertinents dont le secteur privé, afin d'améliorer la distribution des fonds aux pays les plus affectés. Plus récemment, un large groupe de gouvernements, sous la direction du G77 a lancé un processus de revitalisation et d'élargissement du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale de la FAO (le CSA).

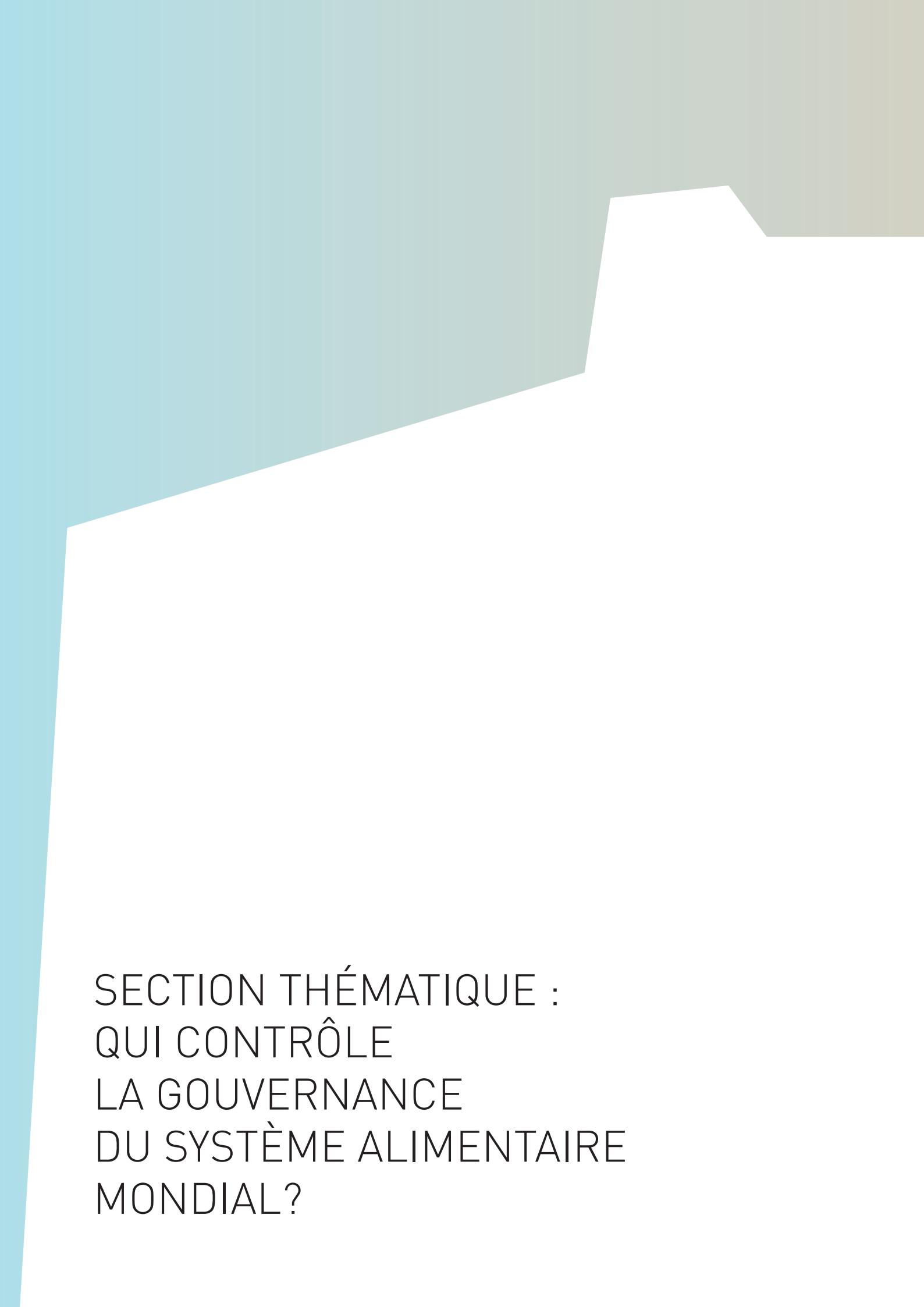
Les regards sont maintenant tournés vers la réforme du CSA et vers le Sommet Mondial de l'Alimentation qui se tiendra à Rome à la fin de cette année. L'objectif est de transformer le CSA en un organe mondial chargé de faciliter aux niveaux international et national la coordination des actions gouvernementales et intergouvernementales en faveur de la sécurité alimentaire. Le Sommet apportera, on l'espère, une plus grande cohérence dans la gouvernance globale du système alimentaire mondial grâce à l'amélioration des politiques et des aspects structurels du système agricole international.

De nombreuses questions demeurent. Dans quelle mesure le droit à l'alimentation sera-t-il intégré aux mécanismes de la nouvelle gouvernance ? A quel point la participation des représentants de ceux qui sont le plus affectés par la faim et la malnutrition sera-t-elle garantie dans les nouveaux mécanismes ? Quelle sera la priorité donnée aux politiques visant à impliquer de façon efficace et durable les plus affectés dans les processus productifs (telles que le soutien aux petits agriculteurs) ? Les gouvernements accepteront-ils la responsabilité d'élaborer une stratégie mondiale contre la faim, avec des étapes définies, des objectifs clairs, des délais précis et des allocations financières déterminées ? Les gouvernements créeront-ils les mécanismes de suivi nécessaires qui renforcent l'obligation de rendre des comptes au plan national et international ?

Dans le but de contribuer au débat mondial, ce numéro de l'OBSERVATOIRE est consacré à la question suivante: « Qui contrôle la gouvernance du système alimentaire mondial ? ». Des articles d'experts dans les domaines de l'alimentation, de la nutrition et de l'agriculture, ainsi que la transcription d'un entretien, se concentrent sur cette question. L'objectif est d'apporter des contributions conceptuelles sur différents aspects pertinents du sujet et de débattre des raisons de l'échec de l'actuel système alimentaire mondial pour éradiquer la faim et la malnutrition sévère. Un des enjeux majeurs est de savoir dans quelle mesure ces processus devraient être menés dans le cadre de la promotion de la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate. La société civile, les mouvements sociaux et le Rapporteur Spécial des NU sur le droit à l'alimentation avancent des propositions concrètes sur la façon dont le nouveau système de gouvernance peut être défini dans le cadre du droit à l'alimentation. Parmi les causes essentielles de la faim, on trouve l'appropriation de terres agricoles pour différents projets de « développement » et l'expansion de la production de nourriture industrielle qui doivent en théorie réduire la malnutrition mais qui, en pratique, ne font que produire plus de faim. Les rôles que pourraient jouer le Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale et le Groupe d'Experts de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle pour améliorer la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire ont été identifiés. Les articles de la première section fournissent également un aperçu de la façon dont les organisations de la société civile, les experts de droits humains, les institutions universitaires et les individus peuvent utiliser l'OBSERVATOIRE comme un outil de pression et de plaidoyer en faveur du droit humain à une alimentation adéquate.

La deuxième section de l'OBSERVATOIRE contient des résumés de rapports nationaux et régionaux du suivi de la réalisation du droit humain à l'alimentation au Bénin, au Brésil, au Cambodge, au Guatemala, en Inde, au Kenya, au Nicaragua, en Ouganda et en Zambie. Enfin, une nouvelle section contenant des remarques finales est incluse pour tirer des conclusions des différents articles et pour apporter une information sur les derniers développements et l'actualité des principaux sujets abordés. Le CD joint à cette publication contient les rapports dans leur intégralité ainsi que des informations complémentaires.

Flavio Valente
Secrétaire Général
FIAN International



SECTION THÉMATIQUE : QUI CONTRÔLE LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME ALIMENTAIRE MONDIAL?

GOUVERNER LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE: UN NOUVEAU RÔLE POUR LE COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE¹

Olivier De Schutter, Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le Droit à l'Alimentation

Résumé

1 Le Rapporteur Spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation a présenté plusieurs rapports et fait plusieurs déclarations sur le sujet de cet article, notamment : « Renforcer la capacité d'adaptation : un cadre fondé sur les droits de l'homme pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale » (Rapport présenté au Conseil des Droits de l'Homme, septembre 2008) ; « Prendre le droit à l'alimentation au sérieux » (Déclaration à l'issue de la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire pour tous, 26-27 janvier 2009) ; et « Mission à l'Organisation Mondiale du Commerce » (Rapport présenté au Conseil des Droits de l'Homme, mars 2009). Vous trouverez le rapport complet « Contribution of Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food, 2nd meeting of the Contact Group to support the Committee on World Food Security (CFS) 22 Mai 2009, Rome », sur le CD joint à cette publication ou à l'adresse suivante: <http://www.srfood.org/index.php/en/documents-issued/other-documents-issued>. Le résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Cet article présente une brève analyse des raisons de notre échec concernant l'éradication de la faim et de la malnutrition sévère. Ces cinq raisons sont : (i) l'absence d'une vision plus holistique des causes de l'insécurité alimentaire, pour aller au-delà des efforts visant à augmenter la productivité agricole, (ii) l'échec de la gouvernance mondiale à surmonter l'actuelle fragmentation des efforts ; (iii) la compréhension imparfaite des méthodes de travail à employer dans certains domaines qui peuvent avoir un impact sur la réalisation de la sécurité alimentaire pour tous ; (iv) le manque de suivi des engagements en raison de l'absence d'obligation de rendre des comptes ; et (v) l'insuffisance des stratégies nationales pour la réalisation du droit à l'alimentation au niveau interne.

Afin d'améliorer la gouvernance globale de la sécurité alimentaire mondiale, trois fonctions fondamentales du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) sont proposées : coordination, acquisition de savoirs et d'expérience, et suivi des progrès. Le CSA devrait être transformé en une plateforme au sein de laquelle les gouvernements, les agences internationales et les organisations de la société civile peuvent ensemble accroître leur compréhension de ce qu'il est nécessaire d'entreprendre, et améliorer la responsabilisation à la fois de la communauté internationale et des gouvernements nationaux. Le CSA devrait assurer le suivi de directives et d'objectifs inscrits dans un délai déterminé et révisés régulièrement. Il utiliserait des points de repères concrets pour l'action et contrôlerait les progrès réalisés aux niveaux national et international.

Introduction

Nous savons expliquer la faim et la malnutrition : une répartition très inégale des revenus ; des systèmes de protection sociale inadaptés ; une faible protection des travailleurs agricoles ; des discriminations basées sur le genre, l'origine ethnique, et autres facteurs ; des systèmes agricoles de plus en plus dualistes qui mettent en danger la survie des petits producteurs ; de faibles connexions aux marchés ; les prix élevés des intrants ; des systèmes d'usufruit marqués par l'insécurité et un accès inégal aux ressources. Or, la liste ne s'arrête pas là : échec de la réglementation de la filière alimentaire ; systèmes de commerce international inéquitables ; marchés non-réglementés qui ne garantissent pas de prix rémunérateurs ; investissements dans l'agriculture insuffisants ou mal ciblés et spéculation sur les marchés à terme autour des produits agricoles. Toutes ces causes reflètent le manque de reconnaissance du droit à l'alimentation et le besoin de mécanismes appropriés pour assurer le respect de ce droit.

Malgré cela, il apparaît que ces différentes causes sont désormais mieux comprises, et que nous savons en grande partie comment aborder les obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation, même si nous n'avons jusqu'ici pas réussi collectivement à faire des progrès significatifs pour les surmonter. Il nous faut maintenant comprendre ce qui n'a pas fonctionné et ce que nous devons faire pour changer cette situation.

Comprendre la situation actuelle en matière de gouvernance

Une combinaison de cinq facteurs explique que nous ayons échoué à éradiquer la faim et l'extrême malnutrition. Premièrement, alors que la faim a des causes multiples, de nombreux efforts se sont limités à produire assez de nourriture pour nourrir le monde. Peu d'attention a été accordée à l'économie politique de la faim, notamment ce qui concerne les questions d'accessibilité et d'équité, les effets de la marginalisation et la perte de pouvoir de certains groupes de la population, ainsi que les déséquilibres du système alimentaire. Nous comprenons désormais la faim et la malnutrition dans une perspective beaucoup plus holistique ; et, nous concevons la lutte contre celles-ci comme un effort exigeant une action collective dans des domaines autres que l'agriculture, le développement rural ou l'aide alimentaire.

Deuxièmement, la gouvernance globale de la sécurité alimentaire mondiale est fragmentée. Différentes agences des NU (auxquelles s'ajoutent l'OIT, la Banque Mondiale et le FMI) offrent une orientation politique aux pays dans les domaines mentionnés ci-dessus, alors que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) fournit une assistance technique dans le domaine des négociations commerciales multilatérales. Cette situation génère souvent des contradictions dans les conseils donnés aux pays, dans la mesure où chaque agence a tendance à se concentrer sur l'avancée dans son domaine de spécialisation, négligeant la coordination de leurs politiques afin de faire face globalement aux problèmes. Il est urgent d'améliorer la coordination entre ces agences afin de s'assurer que leurs efforts visent à atteindre l'objectif principal que constitue la lutte contre la faim et la malnutrition sévère. Il est tout aussi important de renforcer la légitimité et les possibilités d'appropriation de leurs recommandations en termes de politiques, par le biais de partenariats forts avec les gouvernements et les organisations de la société civile. Les agences internationales, les gouvernements, et les organisations de la société civile doivent agir ensemble afin d'améliorer la qualité des efforts réalisés pour lutter contre la faim, tout en condamnant fermement les attitudes non-coopératives.

Troisièmement, il n'existe toujours pas de consensus sur un ensemble de questions qui doivent être abordées. Par exemple, nous savons que les politiques publiques ont commis l'erreur de négliger l'agriculture et la coopération au développement dans la période 1980-2007. Les modèles de développement agricole ont trop souvent avantage les plantations à grande échelle, sans bénéfices significatifs pour les petits producteurs. Nous savons aussi que les filets de sécurité sociale doivent être améliorés et largement étendus. De même, on a une bien meilleure compréhension de la manière dont il faut organiser l'aide alimentaire afin d'optimiser sa contribution en faveur de la sécurité alimentaire tout en évitant ces effets négatifs potentiels. Nous savons désormais qu'une responsabilisation accrue peut contribuer favorablement à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, par le biais de la reconnaissance du droit à l'alimentation et l'adoption de stratégies nationales pour la réalisation de ce droit. Nous tirons les leçons de nos erreurs passées, ce qui permet de corriger ou d'abandonner les politiques mal conçues. Toutefois, d'autres causes potentielles de la faim et de la malnutrition demeurent contestées ou ne sont pas du tout prises en compte. Ainsi, le rapport entre la production d'agro-carburants et la sécurité alimentaire reste controversé. Il en est de même pour l'impact des différents modèles de développement agricole sur le droit à l'alimentation, qui est toujours sujet à débat. Des questions se posent également sur la gestion du commerce mondial et du niveau des réserves mondiales. Aucun effort international systématique n'a encore été réalisé pour décider des actions nécessaires aujourd'hui pour garantir une disponibilité d'aliments sur le long terme et éviter la dégradation des ressources naturelles. Sur ces questions comme sur d'autres, nous devons améliorer notre capacité à apprendre, et à apprendre plus vite.

Quatrièmement, la volonté politique n'a pas suffi à combattre les causes structurelles à l'origine de la faim. Les engagements demeurent vagues en l'absence d'obligation pour les gouvernements ou les institutions de rendre des comptes pour leurs actions spécifiques, tandis qu'aucun suivi n'a été organisé au plan international autre que celui de faire état du nombre de personnes souffrant de la faim.² Cette situation est aggravée par la coordination souvent défaillante au sein des gouvernements, en l'absence de chefs de file au plus haut niveau gouvernemental. L'obligation de rendre des comptes doit être renforcée par l'établissement d'objectifs clairs et de délais déterminés, et par un suivi régulier des progrès réalisés.

² L'examen biannuel du CSA sur la mise en oeuvre du Plan d'Action du Sommet Mondial de l'Alimentation (SMA), notamment concernant l'Engagement Sept (Objectif 7.3), n'a pas eu l'efficacité souhaitée. Il y a deux raisons principales à cela: le fait qu'il n'y ait pas d'exigence envers les gouvernements de préciser les buts qu'ils se fixent dans des délais déterminés, et, l'incapacité du CSA d'effectuer un suivi efficace des rapports soumis.

Cinquièmement, les stratégies nationales pour le droit à l'alimentation demeurent très insuffisantes. Une poignée de gouvernements seulement a mis en place des mécanismes de responsabilisation au bénéfice du droit à l'alimentation. Les petits agriculteurs sont souvent marginalisés par les politiques publiques en raison, d'une part, du manque de pouvoir politique dont ils sont victimes, et, d'autre part, de la présomption erronée des décideurs selon laquelle l'agriculture traditionnelle serait moins productive que les plantations à grande échelle. Au lieu de renforcer leur secteur agricole et les filières alimentaires locales, de nombreux gouvernements ont concentré leurs efforts en faveur de la sécurité alimentaire sur l'importation de denrées alimentaires à bas prix en provenance des marchés internationaux, qu'ils financent avec les revenus tirés de la vente de matières premières à l'étranger. Les travailleurs agricoles ne sont pas suffisamment protégés, notamment en ce qui concerne leur droit à un salaire décent, leur droit à la négociation collective, et leurs droits à la santé et à la sécurité sur leur lieu de travail. En outre, un nombre très limité de gouvernements a mis en place des systèmes de protection sociale qui fonctionnent correctement et qui protègent les plus vulnérables contre les effets de la flambée des prix de denrées alimentaires. La création de stratégies participatives doit être encouragée de façon plus active au niveau national afin de garantir des progrès rapides en termes de réalisation du droit à l'alimentation. Un effort particulier doit être fait en direction des groupes les plus vulnérables (petits agriculteurs, travailleurs sans-terre, et pauvres en milieu urbain).

Le rôle de gouvernance du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA)

Afin de lutter contre la faim et la malnutrition grâce à une meilleure gouvernance mondiale, le CSA renouvelé devra se fixer comme objectif principal de surmonter les obstacles mentionnés ci-dessus. Pour cela, il devra assumer trois fonctions essentielles : coordination, acquisition de connaissances et d'expérience, et suivi. A leur tour, ces fonctions se traduisent par les cinq considérations opérationnelles suivantes :

a. *Une plateforme de coordination entre les agences internationales, les gouvernements et les organisations de la société civile.* Le CSA devrait constituer une plateforme à partir de laquelle toutes les agences des NU ayant des activités en rapport avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et le droit à l'alimentation (auxquelles s'ajoutent entre autres l'OIT, la Banque Mondiale, le FMI et l'OMC), devraient coordonner leurs actions afin d'améliorer la convergence et la cohérence de leurs recommandations en matière de politiques. Il faut rappeler que toutes les agences des NU n'ont pas le mandat de lutter contre la faim et la malnutrition, et qu'elles ne poursuivent donc pas toutes cet objectif a priori. Toutefois, l'inclusion d'objectifs pour la réduction de la faim et de la malnutrition dans le mandat du CSA garantirait que les efforts de la communauté internationale dans son ensemble sont en accord avec ces objectifs. Cela encouragerait les agences à prendre pleinement en compte l'impact que la mise en œuvre de leurs mandats a sur la sécurité alimentaire, la nutrition et le droit à l'alimentation.

3 Le Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (GISA) en France ou, au Brésil, le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CONSEA), sont des exemples de telles institutions qui assurent une coordination interministérielle des actions au niveau national.

4 « Il faut s'attacher particulièrement à promouvoir la participation d'organisations populaires représentatives des secteurs de la population qui sont le plus directement et fortement concernés par les politiques et les programmes de la FAO mis en œuvre dans les régions en développement, tels les petits agriculteurs, les artisans pêcheurs, les populations autochtones, les pasteurs, les femmes rurales, les citadins démunis et d'autres. »

En outre, les Etats devraient avoir une représentation de haut niveau (notamment avec une réunion annuelle au niveau ministériel), de préférence un délégué mandaté par un groupe de travail interministériel responsable de l'éradication de la faim et de la malnutrition sévère, et mis en place au niveau national.³

Enfin, la légitimité du CSA, ainsi que sa capacité à agir de façon efficace, se trouverait renforcée par la garantie d'une participation adéquate de la société civile, selon les « Principes d'Engagement » énumérés au paragraphe 22 du document CSA 2008/6, qui prévoient la participation des secteurs de la société civile dans les forums de politique mondiale.⁴ Afin de garantir la représentation de différents secteurs de la société civile, le CSA devrait évoluer vers une structure tripartite (gouvernements, agences internationales, société civile, organisations de petits producteurs, et agences de droits humains). Bien qu'il existe différentes opinions sur le statut respectif de ces secteurs au sein du CSA (qui doit avoir un statut d'observateur, un droit de vote ?), on ne doit pas perdre de vue qu'il y a des moyens variés pour les acteurs en présence de contribuer au travail du CSA, quelque soit leur statut.

b. Fixer des objectifs et proposer des directives pour encourager l'action. La tâche principale du CSA devrait être de suivre les progrès de la réalisation des objectifs dans les délais déterminés de l'éradication de la faim et d'autres formes sévères de malnutrition. Le CSA pourrait adopter un ensemble de directives sur une base régulière (par exemple tous les quatre ans). Ces directives décriraient les mesures à prendre à court, moyen et long terme à la fois par la communauté internationale et par les gouvernements nationaux. Elles pourraient identifier les domaines dans lesquels la coopération internationale est requise pour soutenir les efforts nationaux d'éradication de la faim et de la malnutrition.⁵ Les directives du CSA seraient révisées régulièrement, en tenant compte des succès et des échecs des politiques nationales et internationales. Ainsi, le CSA remplirait une fonction d'apprentissage collectif essentiel. Il semble particulièrement important que ces directives du CSA traitent de tous les types d'obstacles qui empêchent la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate, comme les changements climatiques et le besoin de passer urgentement à des modes de production alimentaire plus durables ; l'emploi et les filets de sécurité sociale ; les droits des travailleurs agricoles ; l'éducation ; les politiques foncières, l'administration des filières alimentaires ; le commerce local, régional et international et l'aide alimentaire. Une attention particulière devrait être portée aux aspects nutritionnels, et, notamment aux besoins des enfants ainsi qu'à ceux des femmes enceintes ou allaitantes. Un lien entre le CSA et le Comité Permanent des NU sur la Nutrition (CPN) pourrait être établi afin de garantir que le CSA bénéficie de la meilleure expertise scientifique en matière de nutrition. Les questions de genre et le ciblage des groupes vulnérables devraient être abordées de façon transversale. Autant que possible, les Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées en 2004 sous les auspices de la FAO, devraient servir de point de départ à l'élaboration des directives du CSA (voir aussi ci-dessous, 6.). Les directives du CSA devraient servir à identifier des objectifs concrets, à atteindre dans des délais déterminés, et devraient intégrer des indicateurs en lien avec chaque objectif.

c. Suivi de la mise en œuvre des directives. Il est crucial que les directives du CSA ne restent pas lettre morte. Pour cela, un processus en quatre étapes sur un cycle de quatre ans est proposé :

1. adoption des directives du CSA, sur la base d'une analyse conjointe des actions nécessaires pour éradiquer la faim et la malnutrition sévère;
2. adoption par les gouvernements et les agences internationales d'un ensemble d'objectifs à atteindre. Ces objectifs devraient être à la fois ambitieux et réalistes, et s'inscrire dans un cadre temporel déterminé ; chaque gouvernement et agence internationale devrait communiquer au CSA les objectifs fixés au niveau national ou pour l'agence concernée ;
3. soumission de rapports par les gouvernements et les agences internationales au CSA pour que celui-ci puisse examiner les progrès réalisés pour atteindre les objectifs annoncés, dans un processus régulier. La procédure doit permettre d'adresser des recommandations aux Etats et aux agences concernées, notamment en ce qui concerne l'amélioration des niveaux d'assistance et de coopération internationale ;
4. révision des directives du CSA sur la base d'une analyse des obstacles rencontrés par les Etats et les agences internationales dans la poursuite des objectifs fixés.

Certaines réactions à cette proposition initiale concernant la réforme du CSA indiquaient le besoin d'intégrer les efforts régionaux visant à éradiquer la faim et la malnutrition, tels que le Nouveau Partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) ou les initiatives des banques régionales de développement. La solution la plus adéquate pourrait être de considérer que cette dimension serait reflétée dans les rapports nationaux soumis par les Etats, avec toutes les informations concernant la contribution des processus régionaux à la poursuite des objectifs que ces Etats se sont fixés.

d. Un Groupe d'Experts de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition. Le Groupe d'Experts de Haut Niveau sur la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (ci-dessous « le groupe d'experts ») devrait avoir comme tâche principale d'aider le CSA à remplir son rôle. Le groupe d'experts apporterait l'expertise scientifique nécessaire à l'examen des rapports soumis par les Etats et les agences internationales ainsi qu'à l'élaboration des directives à intervalles réguliers. Les directives du CSA ne se limiteraient pas aux questions de production agricole mais aborderaient également des thèmes comme le développement, l'égalité des genres, la nutrition, l'éducation, le commerce et les investissements, et la protection sociale. Le groupe d'experts devrait donc être composé de représentants de disciplines variées et comprendre des agronomes, des économis-

⁵ Le Cadre Global d'Action adopté par l'Équipe Spéciale de Haut Niveau sur la crise alimentaire mondiale est un premier pas intéressant dans cette direction. Il représente une manière prometteuse de renforcer l'obligation des gouvernements nationaux de rendre des comptes ; de mobiliser les actions et les ressources en fixant des objectifs concrets, des délais fermes et des étapes précises à atteindre ; et, de définir des indicateurs en lien avec chaque objectif.

tes spécialisés en agriculture et en développement, des nutritionnistes et des spécialistes des droits humains. Quant à la production agricole et son rapport avec la durabilité sociale et environnementale, le groupe d’experts devrait donner la priorité à l’assistance aux Etats et aux agences internationales pour qu’ils traduisent en directives concrètes les résultats présentés dans l’Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement (EICSTAD).

e. Le rôle du droit à une alimentation adéquate. Le droit à une alimentation adéquate devrait jouer un rôle important dans le nouveau CSA. Premièrement, dans le contexte de l’adoption des directives du CSA, l’objectif final devrait être le plein exercice du droit à l’alimentation, dans toutes ses dimensions. Deuxièmement, en raison du large consensus concernant le besoin d’utiliser le droit à l’alimentation pour obliger à rendre des comptes, il paraît logique que les rapports des Etats contiennent des informations sur la mise en œuvre des Directives Volontaires pour la réalisation progressive du droit à l’alimentation. Ceci influencera, à son tour, la composition du CSA et du groupe d’experts. Ainsi, le Haut Commissariat aux Droits de l’Homme pourrait apporter une contribution utile au travail du CSA et devrait donc en être membre, en particulier si d’autres agences des NU devenaient membres. Cela signifie aussi que des experts de droits humains devraient faire partie du groupe d’experts. Un lien avec les organes de suivi et de surveillance des traités de droits de l’Homme existants (le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels des NU et le Rapporteur Spécial sur le droit à l’alimentation) pourrait être concrétisé grâce à la participation de ces derniers au groupe d’experts.

Les propositions ci-dessus sont faites dans un esprit constructif, afin de contribuer au débat sur la réforme du CSA et non pour l’anticiper. Elles se fondent toutefois sur la conviction que nous ne pouvons pas nous permettre de manquer l’opportunité qui se présente de reconstruire la gouvernance mondiale du système alimentaire. Si des changements significatifs n’ont pas lieu, le nombre des personnes souffrant de la faim continuera à augmenter. Nous pouvons renverser la tendance si nous faisons les bons choix. Si nous échouons, nous porterons la responsabilité collective de la persistance d’une situation inacceptable.

GOUVERNANCE DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES MONDIAUX.

Un entretien téléphonique avec David Nabarro et Flavio Valente

02

Introduction

Une conférence téléphonique a été organisée le 28 mai 2009 afin de discuter de questions relatives à la gouvernance des systèmes alimentaires mondiaux. Modérée par Michael Windfuhr de Pain pour le Monde, la discussion s'est tenue entre Messieurs David Nabarro, Coordinateur de l'Equipe Spéciale de Haut Niveau de l'ONU sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire, et Flavio Valente, Secrétaire Général de FIAN International.⁶

6 L'interview a été éditée par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Question : Dans une perspective de droit à l'alimentation, quelles sont les causes principales de la récente crise alimentaire ?

Nabarro : La récente crise alimentaire a vu un ensemble de circonstances exacerber une crise alimentaire qui existait déjà depuis longtemps. Fondamentalement, les revenus et les ressources sont répartis de manière très inégale entre les individus. Près d'un milliard de personnes manquent des moyens nécessaires pour assurer un accès à une alimentation adéquate à eux-mêmes et à leur famille. Lorsqu'ils se retrouvent confrontés à des situations qui affectent les prix ou la disponibilité des denrées alimentaires, ils sont incapables de jouir de leur droit à l'alimentation et sont de ce fait vulnérables aux maladies et à des séquelles physiques et mentales. En outre, ils ne sont pas en état de travailler à leurs pleines capacités. Le monde est incapable d'assurer les niveaux de protection sociale nécessaires pour que les individus puissent jouir de leur droit à l'alimentation. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM), ainsi que de nombreux programmes non-gouvernementaux et gouvernementaux apportent des réponses au problème de la faim extrême. Toutefois ils traitent le problème lorsqu'il est déjà survenu. Placer les petits producteurs agricoles et leurs communautés au centre de la planification agricole permettrait de développer des systèmes de sécurité alimentaire correspondant aux intérêts des personnes, tout en prenant pleinement en compte la diversité des conditions locales. Cela peut s'avérer crucial pour créer des systèmes alimentaires qui permettent aux gens de jouir de leur droit à l'alimentation.

Valente : Je suis d'accord avec l'analyse que fait David. Je voudrais souligner les obligations qu'ont les Etats au titre des traités de Droits de l'Homme. On peut se demander pourquoi la situation ne s'est pas améliorée : en 1974, le monde comptait 950 millions de personnes souffrant de la faim ; aujourd'hui, c'est près d'un milliard de personnes qui sont touchées. Les décisions des gouvernements au cours de cette période n'ont pas été adaptées, tant au niveau national qu'au niveau international. Au lieu d'améliorer la situation, les politiques nationales et internationales ont aggravé les inégalités. Ceci est l'une des principales raisons de cette crise de longue date. Aucune politique n'était fondée sur des principes de droits humains. Par exemple, les ajustements structurels qui ont imposé des conditions à des petits pays plus pauvres sont la cause de l'actuelle vulnérabilité des pays en question face à l'envolée des prix, entraînant une diminution du soutien national accordé au secteur agricole, aux petits producteurs et aux programmes de protection sociale. Ces politiques ont engendré une augmentation des expulsions, du chômage, et ont rendu difficile la réaction adéquate des pays face à la crise. Les mesures prises, et notamment les programmes de protection sociale, n'ont pas appliqué des critères de transparence et de participation. Ils n'ont souvent pas réussi à atteindre les plus démunis ; ce sont des critères politiques qui ont dominé. Cela est une autre raison qui explique la gravité de la crise. Les discussions sont vives sur le manque de volonté politique. Je ne partage pas cet avis selon lequel il n'existe pas de volonté politique ; je crois plutôt que la volonté politique va dans la mauvaise direction, et va même parfois à l'encontre des intérêts de la majorité de ceux qui ont faim aujourd'hui. La volonté politique favorise ceux qui ont l'argent et le pouvoir, et qui contrôle les règles du jeu.

Q: Quelle est votre évaluation de la réponse officielle donnée par l'Equipe Spéciale de Haut Niveau de l'ONU (ESHN), partant de l'analyse que vous venez de présenter ?

Nabarro : les organisations des Nations unies opèrent dans les limites fixées par les pays membres, et elles ont l'obligation de travailler dans l'intérêt de la majorité des êtres humains dans le monde. Nos activités sont en premier lieu dirigées vers ceux qui n'ont pas d'accès adéquat à l'alimentation et à d'autres biens de première nécessité. Se concentrer sur l'inégalité implique de trouver des moyens d'assurer que le système aide les gens à réaliser leur droit à l'alimentation, de sorte que le développement soit populaire à long terme. Le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme est membre de l'ESHN et aide à développer des indicateurs qui nous permettent de suivre la situation dans différents pays et d'évaluer si les institutions impliquées dans l'ESHN utilisent le droit à l'alimentation de manière adéquate. Nous travaillons en étroite collaboration avec de nombreux groupes non-gouvernementaux, tels que les organisations de petits agriculteurs et les institutions de la société civile qui fournissent conseils et évaluations analytiques.

Q : L'ESHN constitue une réponse nouvelle, de qualité et commune à toutes les agences des Nations unies, reflétant à la fois une perspective à court terme et à long terme. S'agit-il d'une bonne approche pour relever les défis que vous avez mentionnés précédemment ?

Valente : L'ESHN est née à un moment très important : sa création a montré les inquiétudes des Nations unies quant aux incohérences des politiques et le manque de coordination en grande partie responsables de la crise. En général, cela a été une bonne réponse, malgré des problèmes organisationnels initiaux liés à la participation de la société civile et à la validation des gouvernements. Le processus s'est amélioré au cours des derniers mois, avec de plus amples contacts avec les gouvernements et la société civile (même s'il est encore possible d'améliorer la participation).

L'ESHN a noué des contacts multilatéraux très forts, notamment avec le Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA) à Rome. Ces deux nouveaux efforts (la coordination des Nations unies pour renforcer le mécanisme de gouvernance du système alimentaire d'une part, et l'intégration d'autres acteurs dans un contexte multilatéral d'autre part) sont importants. En outre, le Cadre Global d'Action (CGA) offre d'intéressantes propositions notamment en ce qui concerne la priorité donnée aux petits agriculteurs et à l'agriculture basée sur les petits exploitants. Etant donné le grand nombre de propositions, les priorités adéquates peuvent ne pas ressortir immédiatement. Toutefois, le CGA devrait être utilisé pour établir les priorités d'un point de vue de droits humains et pour formuler un plan d'action en faveur de la réduction de la faim et de la pauvreté tout en promouvant la dignité humaine.

Q : Quelle est votre évaluation de la proposition faite par le Secrétaire Général Ban Ki-moon en janvier dernier d'inclure un troisième pilier au CGA, qui concerne particulièrement le droit à l'alimentation ?

Nabarro : Il s'agit d'une approche inspirée qui envisage des analyses de droits humains fournissant une base solide aux efforts du Secrétaire Général pour encourager une plus grande équité dans la garantie d'un certain nombre de droits fondamentaux, y compris l'eau et l'alimentation. Nous devons reconnaître que le droit à l'alimentation est un élément analytique et programmatique pour la réalisation du CGA. Il traite à la fois des besoins à court terme des victimes de la faim et des petits agriculteurs, et des besoins à plus long terme en matière de développement agricole, de protection sociale et de systèmes commerciaux, qui sont de l'intérêt de tous et en particulier des plus désavantagés. Le droit à l'alimentation fournit ainsi un cadre analytique et opérationnel pour entamer dialogues et actions par le biais de partenariats nationaux, régionaux et mondiaux.

Q : A quoi pourrait ressembler ce troisième pilier ? Attendez-vous des gouvernements membres qu'ils le prennent plus au sérieux que d'autres obligations de droit international relatives au droit à l'alimentation ?

Valente : Au cours des dix dernières années, nous avons connu un processus visant à accroître la reconnaissance du droit à l'alimentation et des obligations dérivant des instruments internationaux de droits de l'Homme. Le Sommet Mondial de l'Alimentation et l'élaboration des Directives Volontaires en 2004 ont été des étapes importantes. Le fossé entre ce qui est écrit et ce qui est fait doit maintenant être comblé. Les Directives Volontaires offrent un cadre intéressant pour la mise en œuvre, l'analyse et l'établissement de manière participative d'objectifs à suivre, améliorant ainsi la responsabilité. L'approche axée sur les droits peut aider à mobiliser les revendications sociales et à organiser la participation sociale, afin que les personnes les plus affectées puissent avoir le contrôle et exercer une pression sur leur gouvernement, dans la transparence.

La participation, le suivi et l'établissement de mécanismes pour obliger à rendre des comptes sont autant d'éléments essentiels qui aident à accroître l'efficacité des stratégies de lutte contre la faim et la malnutrition. Les gouvernements sont prêts maintenant, du moins devraient-ils l'être, à faire le suivi de leurs décisions selon ces principes.

Q : L'ESHN ne rassemble que les agences des Nations unies. La discussion actuelle tourne autour de fonctions renouvelées pour le CSA qui par l'intermédiaire d'un comité directeur international comprenant des gouvernements et d'autres acteurs devrait approuver un cadre d'action commun. Que pensez-vous de ce processus ? Quelles sont vos attentes ?

Nabarro : L'ESHN est un mécanisme qui rassemble des haut-fonctionnaires des Nations unies. Il n'y a aucune participation des Etats membres, de la société civile, des acteurs privés, des institutions régionales, de groupes de recherche ou autre. Les discussions se concentrent sur un partenariat qui rassemblerait ces différents acteurs dans un effort visant à traiter les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire de manière concertée et dans une perspective de long terme. Au départ, l'approche n'était pas bien définie. Une décision inspirée a permis d'introduire cette idée dans la discussion sur le nouveau rôle du CSA. En effet, ce dernier a après tout été mis en place pour assurer le suivi de l'état de la sécurité alimentaire dans le monde, et pour définir des politiques concertées et coordonnées afin de traiter l'insécurité alimentaire. Je pense qu'il est très encourageant de voir comment ce travail a avancé jusqu'à présent. Il existe dorénavant un dialogue très intense entre différents groupes d'acteurs sur la façon dont ils peuvent contribuer à ce processus. Ma seule préoccupation est que nous devons maintenant tenter de garantir aux groupes de producteurs et aux organisations de la société civile des pays du Sud qu'ils seront entendus dans le cadre des débats du CSA, aux côtés des gouvernements et des autres acteurs. Le Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, le Professeur Olivier de Schutter, a suggéré que le rôle du CSA inclue une fonction de suivi du droit à l'alimentation, des réponses politiques et des engagements pris par les nations.

Q : le CSA existe depuis de nombreuses années et a été critiqué pour son manque de « mordant ». Est-ce que les changements proposés vont suffisamment loin pour lui donner ce mordant ? Ne court-on pas le risque que les structures de suivi des Nations unies et le système des Droits de l'Homme pertinents pour le droit à l'alimentation se voient affaiblis par un système parallèle ?

Valente : La décision des gouvernements de régir le système alimentaire de manière différente est positive. Le CSA a vraiment été un instrument très faible ces dernières années. La société civile l'a fortement critiqué, et notamment son manque de capacité de faire le suivi des décisions. Encore plus grave, les quelques actions de suivi effectuées par le CSA demeurent confidentielles. La société civile n'a pas accès aux rapports des gouvernements. Le contenu de ces rapports devrait être accessible au public. Je pense que le processus des groupes de contact (contact group) a été très positif, malgré les limites soulignées par David. Toutefois, il existe une forte résistance à l'idée de donner au CSA le « mordant » évoqué. Cette résistance est similaire à celle rencontrée dans le système des droits de l'Homme, bien que dans ce cas, il y ait eu des progrès au cours des dix dernières années. Si nous pouvions réellement réaliser un effort conjoint entre le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (CDESC) et le CSA, les rapports pourraient être examinés par les deux organes. Ceci éviterait la charge de soumettre des rapports deux fois et améliorerait la qualité des rapports. La partie technique doit être prise en charge par les agences techniques. Aussi je vois dans ce processus de réforme une bonne opportunité, mais il nous faut surmonter la résistance habituelle au suivi axé sur les droits humains.

Q : Envisagez-vous un instrument combiné pour le CDESC et le CSA ? Qui devrait être chargé de surveiller la réalisation du droit à l'alimentation ?

Valente : Cela pourrait impliquer une répartition des tâches : le CSA pourrait œuvrer à apporter son soutien à l'établissement de manière participative de stratégies basées sur les Directives Volontaires, comprenant une planification, des objectifs, des délais et des budgets. Le suivi de la dimension de droits humains serait pris en charge par le CDESC, tandis que le suivi technique de l'état de la sécurité alimentaire serait entre les mains du CSA.

Q : Il y a eu la proposition d'un partenariat mondial, présenté à l'origine par la Grande-Bretagne et la France. Est-ce que cette proposition a perdu toute perspective d'avenir du fait de la réforme du CSA ? Quelle est votre opinion ?

Nabarro : Nous nous trouvons déjà dans une ère de partenariat aux niveaux mondial, régional et national lorsqu'il s'agit de traiter le problème de l'insécurité alimentaire. L'idée d'origine était de créer un espace beaucoup plus large et plus sûr au sein duquel les politiques pourraient être discutées et débattues. Au cours des derniers mois, j'ai été témoin d'efforts extraordinaires visant à traiter des sujets vraiment controversés dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Je tends donc à penser que la manière de travailler sur la base d'un partenariat fonctionne très bien. Certains suggèrent que les partenariats doivent être un instrument de gouvernance. Je crois que la fonction de gouvernance sera prise en charge par le CSA réformé. Je crois que les partenariats vont se transformer graduellement en mouvement mondial contre la faim et la malnutrition, et en faveur de la réalisation du droit à l'alimentation, pendant que le CSA progresse dans sa réforme. L'ESHN comprendra bien à quel point il est véritablement important de considérer la question de la sécurité alimentaire dans une perspective de vulnérabilité et de droits.

Q : Quels sont les obstacles majeurs qui doivent être franchis afin que le CSA devienne un réel outil de suivi axé sur le droit à l'alimentation ? Que considérez-vous comme étant la plus grande erreur jusqu'ici et comment y remédier ?

Nabarro : je ne vois pas d'obstacles immenses. La vision qui domine dans les discussions avec les fonctionnaires soutenant le processus de réforme du CSA prévoit une procédure de rapports de très haute qualité à travers le CSA, avec des données de grande qualité venant appuyer les évaluations du degré de réalisation du droit à l'alimentation dans les pays et les communautés. Les obstacles restants sont liés à l'accès à des données correctes, au souhait des Etats de placer les rapports dans le domaine public ou non, etc. Le rôle de la société civile dans les processus de suivi doit être discuté. Ceux qui sont impliqués dans la réforme du CSA vont vouloir mesurer l'impact de leur travail sur la base de réductions durables de la faim et de chiffres à la hausse des personnes jouissant du droit à l'alimentation.

Q : Est-ce déjà une avancée de voir que le droit à l'alimentation servira de cadre pour le CSA renouvelé ou reste-t-il encore beaucoup à faire ?

Valente : Nous avons progressé, mais il reste encore de nombreux défis. Nous courons encore le risque de voir le droit à l'alimentation réduit à quelques aspects, comme les questions de gouvernance. Ceci affaiblit l'approche basée sur les droits humains. La crise financière fait inutilement concurrence à la crise alimentaire, même lorsque la première aggrave la seconde. Les moyens financiers sont plus difficilement accessibles aujourd'hui. Le gain le plus important au cours des dernières années est un partenariat mondial dans une certaine harmonie avec les gouvernements collaborant avec le système multilatéral. Certains éléments du système des NU, la société civile et certains gouvernements se sont fortement opposés, avec succès, aux tentatives de contourner le système multilatéral qui visaient à créer une nouvelle structure de gouvernance du système alimentaire impliquant une participation importante du secteur privé. Le partenariat envisagé maintenant est d'un autre type.

Il est important de construire un mouvement fort pour mettre un terme au problème de la faim et de la malnutrition dans le monde, en se reposant sur l'engagement des gouvernements de promouvoir et réaliser le droit à l'alimentation.

Q : Quelles sont vos remarques finales ?

Nabarro : Moi-même et ceux avec qui je travaille, nous sommes des idéalistes. Depuis plus de trente ans, nous travaillons avec des communautés qui sont sans cesse mises en échec par les défis qu'elles rencontrent pour accéder à l'alimentation, avec des conséquences désastreuses pour les enfants, les femmes et les hommes. Si nous ne transformons pas véritablement la façon dont fonctionne le système alimentaire mondial, nous créons un environnement profondément insatisfaisant pour les trois ou quatre générations à venir. L'état actuel des choses, avec 15 % de la population en situation d'insécurité alimentaire, auxquels s'ajoutent 30% en situation de vulnérabilité, est inacceptable. Notre sens du réalisme nous dit que, ensemble, les gouvernements du monde, les organisations de la société civile et les autres acteurs, dont le secteur privé, peuvent véritablement faire la différence. Cette conviction nous pousse à aller de l'avant, à travailler dans le respect et la confiance avec d'autres, y compris ceux qui ont des points de vue très différents, dans le but d'obtenir de bons résultats.

Valente : Je suis un optimiste. La lutte pour les droits humains signifie de toujours rechercher le meilleur et la dignité humaine pour tous. Soit on croit que les êtres humains peuvent promouvoir cela, soit il est très difficile de travailler au quotidien, en particulier quand on travaille tout le temps avec des mouvements sociaux et qu'on est témoin de ce qui leur arrive. Les gouvernements vont devoir aborder, dans un avenir proche, la question de la régulation de l'avidité et des positions extrêmement agressives du secteur privé, notamment des entreprises multinationales. S'ils ne le font pas, nous ne réglerons pas le problème de la faim. Ce qui est fait au nom des bénéfices et de nouveaux investissements ne fait que détruire des êtres humains à travers le monde. Sans réglementation, dans une perspective de droits humains, des activités privées et des intérêts qui se cachent derrière les projets de développement, en particulier ceux liés aux systèmes agricoles, nous ne serons pas capables d'atteindre nos objectifs, même si de bons filets de sécurité sont en place.

ASSURER LE SUIVI DE LA CRISE DUE À LA FLAMBÉE DES PRIX ALIMENTAIRES. RÉFLEXIONS

Stineke Oenema⁷

⁷ Stineke Oenema est Spécialiste du Programme Sécurité Alimentaire, ICCO, Intercurch Organisation for Development Cooperation, et Membre du Comité directeur du Groupe Européen pour la Sécurité Alimentaire, CONCORD, European NGO Confederation for Relief and Development.

⁸ Ce texte a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE. Vous trouverez le texte complet sur le CD joint à cette publication.

Dans ce numéro de l'OBSERVATOIRE, Flavio Valente et David Nabarro débattent de la crise des prix alimentaires et du rôle des différentes institutions dans le suivi de cette crise. Ils concluent leur discussion sur une note optimiste mais réaliste. Ils voient une opportunité d'utiliser le droit à l'alimentation à la fois comme cadre d'action et comme instrument de suivi pour réduire la faim. Le partenariat mondial contre la faim qui se met en place est aussi une évolution positive. Cependant, la nécessité d'agir immédiatement, en mettant à profit à la fois notre expérience et notre savoir pour lutter contre la faim, est indéniable si nous ne voulons pas imposer aux trois générations à venir une situation inacceptable. Cet article propose une réflexion sur les processus en lien avec l'émergent Partenariat Mondial pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire, et avec la réforme du Comité de la Sécurité Alimentaire (CSA).⁸

Evolutions récentes

Le monde a connu une crise des prix alimentaires en 2008. Ces derniers avaient commencé à augmenter lentement dès 2006 pour connaître une véritable flambée à la fin 2007. En 2008, les prix avaient ainsi atteint des niveaux record, précipitant une centaine de millions de personnes à travers le monde dans la pauvreté et la faim. Face à cette situation, le Secrétaire Général de l'ONU a créé une Équipe Spéciale de Haut Niveau sur la crise alimentaire mondiale (ESHN) faisant fonction de mécanisme temporaire de coordination des NU. L'ESHN a élaboré un Cadre Global d'Action (CGA) et promu des partenariats mondiaux et nationaux pour garantir la mise en œuvre de ce CGA. Le G8 soutient explicitement le Partenariat Mondial pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PMASAN). Le CGA offre un ensemble détaillé de propositions pour une action multisectorielle, en misant essentiellement sur l'agriculture basée sur les petits exploitants et en combinant les perspectives à court et long termes. Les problèmes structurels d'insécurité alimentaire sont également abordés par le biais d'une action sur deux fronts (*twin-track approach*). Simultanément, le CSA connaît actuellement un processus de réforme qui envisage une composition plus diversifiée de cet organe. La réunion de haut niveau sur la sécurité alimentaire s'est tenue à Madrid en janvier 2009. Lors de cette rencontre, la reconnaissance du droit à l'alimentation comme le troisième front ou pilier (*third track*) a marqué une étape historique. L'idée d'un partenariat mondial a été également présentée à Madrid. Les agences basées à Rome, et notamment la FAO, privilégient un processus s'ancrant dans le système des NU.

Equipe Spéciale de Haut Niveau et PMASAN

Actuellement, l'ESHN poursuit son interaction avec la société civile et les organisations non-gouvernementales à travers des conférences téléphoniques et des réunions. Le nombre de participants, notamment d'organisations de l'hémisphère sud, s'accroît. Ceci reflète le caractère d'ouverture de la communication auquel aspire l'ESHN. Cette dernière a précisé que son rôle était temporaire et qu'il se terminera lorsque la coordination des questions d'alimentation et de nutrition sera à nouveau assumée par les institutions existantes.

L'ESHN se propose de coordonner les efforts au niveau national, et, le cas échéant, au niveau régional, par exemple à travers la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en Afrique de l'Ouest. L'ESHN a sélectionné 35 pays prioritaires. Les critères de sélection sont fondés sur la gravité des problèmes d'alimentation et de nutrition, ainsi que sur les opportunités existantes dans le pays lui-même. Les visites sur le terrain ont eu lieu dans six des 35 pays et des efforts ont été faits pour assurer la participation de la société civile et des ONG dans le processus. Pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau national, l'ESHN vise une intégration horizontale complète des programmes. Le droit à l'alimentation offre un cadre qui facilite cette intégration horizontale et qui oriente le choix des gouvernements parmi les actions proposées par le CGA.

Dans ce contexte, les Directives Volontaires pour la réalisation progressive du droit à l'alimentation méritent plus d'attention, car on pourrait les appliquer au CGA. Le fait que l'ESHN ait ajouté les aspects du commerce et des marchés, en plus des deux fronts d'action déjà mentionnés, est une mesure positive. Les discussions actuelles entre l'ESHN et l'OMC ont pour objectif d'accorder une attention particulière aux questions agricoles dans les négociations de Doha en cours, considérant le rôle spécial que joue l'agriculture pour l'amélioration de la sécurité alimentaire, et, plus particulièrement, l'agriculture basée sur les petits producteurs. La question de la protection des marchés émergents est, quant à elle, traitée par l'ESHN et la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). L'intégration du commerce et des marchés comme des questions relevant du droit à l'alimentation est très prometteuse. En effet, la présomption que le commerce et les marchés vont automatiquement servir les intérêts des personnes souffrant de la faim s'est souvent avérée fausse dans le passé.

La réforme du CSA

Actuellement, le CSA a la réputation de ne pas avoir de mordant. Si on en croit les rapports du CSA dans le passé, il n'y a presque pas de faim dans le monde. Les Etats membres sont désormais en faveur d'une réforme du CSA, alors que dans le passé très peu d'entre eux se préoccupaient de fournir à ce même CSA les rapports périodiques sur les progrès réalisés. Les appels à la réforme démontrent clairement l'intérêt porté à la création d'un CSA qui fonctionne bien, et l'importance de voir la sécurité alimentaire à l'ordre du jour international. Un CSA réformé devrait rechercher la coordination au niveau mondial.

Quatre groupes travaillent actuellement à la définition du rôle, de la vision, de la participation et des membres du nouveau CSA, des ses mécanismes de prise de décision et procédures, et du Groupe d'Experts de Haut Niveau (GEHN). Le travail des trois derniers groupes a été rendu difficile par le fait que le rôle et la vision du CSA restent à déterminer ; obtenir une vision claire du futur CSA est une condition nécessaire à tout progrès sur les autres questions. Olivier de Schutter a fait des propositions claires sur la façon d'articuler les trois fonctions du CSA (suivi, apprentissage et coordination). En tant qu'élément de la restructuration du CSA, le GEHN doit être mis en place pour guider le travail du CSA. La demande a été faite à la FAO d'élaborer les termes de référence du groupe d'experts et celle-ci sera impliquée dans la sélection des membres du groupe. La France a exprimé sa volonté de financer le groupe. Cependant, on ne sait pas encore si ce financement est conditionné (par exemple à la nationalité des experts).

L'objectif de préparer une proposition finale d'ici octobre 2009 crée une pression considérable dans le processus. Une transformation profonde du CSA est actuellement nécessaire. Toutefois, dans un délai si court, on peut se demander ce qui est vraiment réaliste. Indubitablement, la réforme du CSA devrait se poursuivre au-delà d'octobre 2009. Les propositions de réforme qui seront avancées devraient donc rester flexibles pour autoriser des alternatives, et devraient demeurer dans le contexte de partenariats en évolution.

Relier le PMASAN et le CSA

L'établissement d'un partenariat mondial et le processus de réforme du CSA devraient être considérés conjointement. A Madrid, en janvier dernier, les réformes des NU et du CSA d'une part, et les partenariats mondiaux d'autre part, ont été mis en opposition. Cependant, il semble que ces processus soient actuellement en train de converger. Le fait que l'ESHN fasse partie du groupe de contact du CSA⁹ qui est chargé de la réforme, est prometteur, et permet de garantir une articulation des deux processus. L'ESHN espère que le CSA renouvelé autorisera la pleine participation des organisations de la société civile. Le CSA aspire à coordonner les questions alimentaires au niveau mondial, tandis que l'ESHN veut promouvoir les partenariats au niveau des pays. A ce niveau, l'action doit être renforcée. Cependant, de nombreuses questions doivent être réglées au niveau international.

⁹ Plusieurs organisations non-gouvernementales et de la société civile participent au travail du groupe de contact, dont Action Aid International, IPC, Oxfam International

Je souhaiterais partager les considérations suivantes pour un CSA restructuré :

- Tout comme l'ESHN, le CSA devrait intégrer le droit à l'alimentation. Olivier de Schutter a fait des propositions concernant les trois rôles que le CSA renouvelé devrait assumer, à savoir le suivi, l'acquisition d'expérience et de savoir, et la coordination.
- La composition du CSA devrait être ouverte aux acteurs non étatiques. Une option consiste à avoir une composition à deux niveaux : les acteurs étatiques et les représentants de la société civile et des organisations non gouvernementales. Les acteurs étatiques auraient un droit de vote, au contraire des acteurs de la deuxième catégorie qui auraient néanmoins la possibilité de participer aux débats et de proposer des points pour l'ordre du jour.
- Le CSA devrait intégrer la sécurité nutritionnelle en tant que concept clé aux côtés de la sécurité alimentaire. En effet, se concentrer sur la sécurité alimentaire ne garantit pas les résultats positifs en matière sécurité nutritionnelle.
- Le CSA devrait porter une attention particulière aux questions mondiales pertinentes pour l'amélioration de la sécurité alimentaire au niveau national. C'est l'une des façons pour le CSA de soutenir les processus dans les pays.
- Le groupe d'experts devrait refléter un équilibre entre les savoirs universitaires et populaires.
- L'un des rôles du groupe d'experts, comme l'a suggéré Olivier De Schutter, devrait être d'assister les gouvernements et les agences internationales dans leurs efforts visant à transformer les résultats de l'Évaluation Internationale des Connaissances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement en directives normatives concrètes.
- L'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI) recommande un processus flexible en ce qui concerne la sélection des experts, permettant à différents types d'experts de devenir membres du CSA. De plus, l'IFPRI suggère que le CSA ne devrait pas laisser aux seuls experts la tâche de communiquer et d'identifier les dilemmes et questions émergentes. En effet, le CSA lui-même devrait assumer ce rôle de façon active et de sa propre initiative pour seulement ensuite mobiliser l'expertise afin de régler ces questions.

En résumé, les processus en cours en lien avec la réforme du CSA et avec les partenariats en développement se sont jusqu'ici avérés positifs. Ils promettent d'aboutir à une coordination efficace des efforts visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le monde. Nous avons la responsabilité de contrôler étroitement ces processus, et, le cas échéant, d'y participer afin de contribuer à obtenir des résultats concrets. Il est en effet triste que le monde semble avoir eu besoin d'une « crise alimentaire » pour se réveiller et commencer sérieusement à œuvrer pour la réalisation du droit à l'alimentation pour tous.

LA CRISE ALIMENTAIRE MONDIALE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION.¹⁰

04

Henry Saragih, *La Via Campesina*¹¹

Le dialogue que nous avons dans cette assemblée est tout particulièrement important pour ceux d'entre nous qui croient que l'humanité a le courage et la capacité de définir une gouvernance mondiale qui fonctionne pour tous. En effet, la crise alimentaire mondiale nous donne à tous l'opportunité d'agir sans délais. La crise alimentaire représente une lourde menace pour l'humanité. Chaque jour, des groupes entiers de la population mondiale souffrent directement ou indirectement des effets de la crise alimentaire. La Via Campesina, mouvement paysan international, œuvre à trouver des solutions à la situation mondiale avec ses membres, plus de 200 millions de personnes dans 70 pays à travers le monde. La situation des paysans est une priorité logique à l'ordre du jour de notre mouvement.

J'ai suivi avec attention la manière dont le Rapporteur Spécial des NU sur le droit à l'alimentation a progressivement recentré le débat sur la crise alimentaire, partant d'une perspective de développement pour le conceptualiser plutôt en termes de droits : cette crise est une menace pour le droit à une alimentation adéquate. Le fait que M. Olivier De Schutter ait souligné ce recadrage à l'occasion de l'adoption de la résolution sur le droit à l'alimentation par le Conseil des Droits de l'Homme marque une étape historique.¹² Cette résolution demande au Comité consultatif de faire une étude sur la discrimination dans le contexte du droit à l'alimentation, incluant l'identification des exemples positifs de politiques et stratégies antidiscriminatoires.

La discrimination envers les paysans en matière d'accès à la terre, à l'eau et aux ressources naturelles est largement documentée. Le rapport de 2008 de l'Évaluation Internationale des Connaisances, des Sciences et des Technologies Agricoles pour le Développement (EICSTAD) reconnaît la profonde discrimination dont ont été victimes les systèmes agricoles autochtones, traditionnels et paysans au cours des 60 dernières années. En outre, la discrimination a lieu là où les systèmes judiciaires avantagent les lettrés, les privilégiés, etc. Les structures sociales sont souvent opposées aux paysans. C'est pourquoi, personnellement, je nous exhorte tous à accorder une attention particulière à la vulnérabilité spécifique des paysans, et aux violations de leur droit à une alimentation adéquate et de leurs droits humains en général.

Le droit à l'alimentation, en particulier, pourrait jouer un rôle majeur pour que les agences des NU et intergouvernementales puissent identifier les éventuels manquements dans la réalisation des droits des paysans, et définir les moyens de remédier à ces lacunes. Je suis très fier de vous annoncer que La Via Campesina a œuvré à transformer les expériences vécues par les paysans en un outil de promotion des droits des paysans comme en témoigne la Déclaration des Droits des Paysans. Cette Déclaration a été adoptée à Jakarta en 2008 lors de la Conférence Internationale sur les Droits des Paysans, organisée par La Via Campesina. Je souhaite présenter ce projet afin d'encourager un débat sur des systèmes alimentaires nouveaux, durables et justes pour tous. Les recherches et les réflexions à venir des défenseurs du droit à l'alimentation sur ces systèmes alimentaires constitueront une réponse importante à la crise alimentaire mondiale. Nous pensons que cela serait une approche solide pour améliorer la protection et la promotion des droits des paysans, y compris de notre droit à l'alimentation, et, pour combattre les violations commises par les Etats et les entreprises transnationales.

Nous, paysans, petits agriculteurs et producteurs, sans-terre, nous commémorons la Journée Internationale de la Lutte Paysanne le 17 avril prochain. Depuis 1996, cette date est un moment très fort pour les paysans à travers le monde. C'est pour nous l'occasion de se souvenir et de poursuivre la lutte quotidienne pour la protection de nos droits. Ce jour là, il y a 13 ans, 19 paysans ont été tués à Eldorado do Carajás au Brésil parce qu'ils défendaient leurs droits et leurs communautés.

10 « Intervention de La Via Campesina à l'Assemblée générale des NU, New York, 6 Avril 2009 ». L'intervention a été adaptée pour sa publication dans le présent numéro de l'OBSERVATOIRE. Vous trouverez l'intervention complète sur le CD joint à cette publication ou à l'adresse suivante: http://www.viacampesina.org/main_en/index.php?option=com_content&task=view&id=698&Itemid=1

11 Henry Saragih est le Coordinateur Général de La Via Campesina.

12 Point 3 de l'ordre du jour, A/HRC/10/L.25, 20 Mars 2009

Des violations similaires des droits humains des paysans se produisent aujourd’hui. La crise alimentaire actuelle nous montre les violations généralisées et systémiques des droits des paysans. L’oppression violente fait partie de notre quotidien. Nous sommes de plus en plus souvent victimes d’expulsions forcées, chassés de nos terres et coupés de nos moyens de subsistance. Nous ne pouvons pas gagner des salaires nous permettant de vivre dignement. Il nous est interdit de protéger, d’échanger et de cultiver nos propres semences. Nos savoirs agricoles disparaissent, et nous sommes obligés d’acheter des semences à des entreprises transnationales pour augmenter leurs bénéfices. De nombreux paysans à travers le monde sont criminalisés parce qu’ils se battent pour leurs droits, notamment pour l’accès à la terre et aux ressources productives. De fait, le nombre de ces cas augmente tandis que les grandes entreprises transnationales cherchent à contrôler plus de terres. Elles nous imposent des aliments industriels et étendent la production d’agro-carburants.

Un changement profond des politiques relatives à l’alimentation et à l’agriculture est nécessaire pour faire face à la crise. Nous avons assez de nourriture dans le monde, mais la question est : qui la contrôle ? L’accès des personnes à une alimentation saine et adéquate est actuellement entravé par la situation de monopole qui règne sur le système alimentaire des entreprises transnationales. Il est urgent que l’Organisation pour l’Alimentation et l’Agriculture (FAO), les Nations unies et les Etats membres adoptent des mesures basées sur la souveraineté alimentaire. Nous avons présenté ce concept de la souveraineté alimentaire au Sommet Mondial de l’Alimentation de la FAO en 1996, parce que le concept de sécurité alimentaire se soucie seulement que les gens soient nourris. Il ne pose pas nécessairement la question de comment la nourriture est produite, qui la produit, et d’où elle provient. Nous nous opposons aux pratiques de révolution verte, de monocultures, et d’agriculture d’exportation, promues par le régime alimentaire et agricole actuel. Ce mode de production et ces pratiques ont fait du mal à notre environnement et à notre planète. Nous sommes en faveur d’une agriculture durable basée sur le modèle de production familiale, pour la souveraineté alimentaire des peuples et pour combattre les changements climatiques. La souveraineté alimentaire concerne le droit des peuples à une alimentation saine et culturellement adéquate, produite selon des méthodes écologiques et durables, et leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles. Elle place les aspirations et les besoins de ceux qui produisent, distribuent et consomment la nourriture au cœur des systèmes et politiques alimentaires, et non à la merci des marchés et des entreprises. La souveraineté alimentaire donne la priorité aux économies et marchés locaux et nationaux, elle renforce les paysans et les positions de l’agriculture familiale, de la pêche artisanale et des éleveurs pastoraux. Elle protège la production, la distribution et la consommation alimentaires dans le but d’assurer une durabilité environnementale, sociale et économique. Elle signifie aussi une réforme agraire authentique par la redistribution de terres aux sans-terre et aux paysans, par l’accès aux autres ressources productives, notamment l’accès aux semences et leur contrôle par les paysans et les petits agriculteurs, et par la promotion de l’agriculture durable reposant sur le modèle familial. La souveraineté alimentaire assure la stabilité et la protection des marchés intérieurs par le contrôle des importations et des mécanismes d’interventions de l’Etat sur le marché. Les changements de politiques devraient renforcer les efforts de reconstruction des économies alimentaires nationales, de créations d’emplois, et de garantie de la suffisance alimentaire nationale, abordant ainsi le problème de la pauvreté.

Beaucoup de nos membres sont sans-terre ou ne possèdent qu’une très petite parcelle de terre. C’est pour cela que, même si la nourriture est disponible sur le marché, nous ne pouvons pas y accéder faute de pouvoir d’achat suffisant. Désormais, le droit à la terre et au territoire est étroitement lié à notre capacité de produire la nourriture et gagner des revenus pour nos familles. Plusieurs instruments de droits humains mentionnent ce fait particulier en lien avec le droit à l’alimentation. La directive 8.10 des Directives Volontaires de la FAO sur le droit à l’alimentation souligne le besoin de promouvoir et protéger la sécurité de l’usufruit foncier, notamment en faveur des femmes, des pauvres et des désavantagés dans nos sociétés. Des législations sont nécessaires pour protéger le plein droit de posséder la terre et d’autres biens sur un pied d’égalité, y compris de droit d’hériter les biens. Cette directive recommande une réforme foncière permettant de renforcer l’accès des pauvres et des femmes. Le mandat de la Conférence Internationale sur la Réforme Agraire et le Développement Rural de 2006 réitère l’importance de la réforme agraire pour la réalisation des droits humains fondamentaux et de la souveraineté alimentaire des peuples. La bataille actuelle de l’alimentation et de l’agriculture ne se joue pas entre les pays

développés et ceux en développement, comme il est toujours suggéré dans le forum multilatéral de l'OMC. Nous nous opposons à cette idée : nos membres, petits agriculteurs et petits producteurs en Europe et aux EU souffrent eux aussi des crises alimentaire et financière et des changements climatiques. L'éclatement actuel des systèmes alimentaires et financiers offre une bonne opportunité de présenter les propositions que nous avons déjà faites dans divers forums. Il existe un besoin urgent de réguler les marchés internationaux. Selon le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC), les Etats membres doivent respecter, protéger et donner effet au droit à une alimentation adéquate. Les décisions prises à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), au Fonds Monétaire International ou à la Banque mondiale ne devraient pas être en conflit avec les dispositions de droits humains ou avec les obligations des Etats membres de réaliser le droit à l'alimentation. L'approche de droits humains offre une vision globale de la souveraineté alimentaire. Les efforts pour combattre la crise alimentaire actuelle ne peuvent pas se limiter à des solutions économiques. Une approche de droits humains nous aidera à identifier les problèmes socio-économiques et culturels des personnes les plus vulnérables.

Mesdames et Messieurs, je veux croire que cette courte intervention apporte un certain éclairage sur les politiques actuelles des Etats membres et sur une possible réponse collective à la crise alimentaire internationale. Nous avons besoin d'actions radicales et de solutions fondamentales. Si nous voulons vraiment combattre la crise alimentaire, ces actions et solutions devront être basées sur les droits humains, et par conséquent, sur les droits des paysans. Je veux m'assurer que nous agissons ensemble. Globalisons l'espoir, globalisons la lutte !

LA COMMERCIALISATION DE L'ALIMENTATION INFANTILE DANS UN MONDE GLOBALISÉ : IL EST TEMPS D'Y METTRE FIN!¹³

Dr. Arun Gupta¹⁴

13 Le texte a été adapté par l'Equipe de Rédaction pour sa publication dans le présent numéro de l'OBSERVATOIRE. Vous trouverez le texte complet sur le CD joint à cette publication. En plus, vous trouverez des informations supplémentaires sur le CD : « Protecting, Promoting and Supporting. Continued Breastfeeding from 6-24 + Months: Issues, Politics, Policies & Action », Joint Statement based on a workshop of the World Alliance for Breastfeeding Action (WABA) Global Breastfeeding Partners Meeting VII in Penang, Malaysia, October 2008, « Food Security from the Start of Life », Marcos Arana Cedeño and Diana Alhindawi, and « A Prevention Project for Malnutrition in Chiapas, Mexico », Carolina Guerrero-León and Marcos Arana Cedeño.

14 Dr. Arun Gupta MD FIAP est le Coordinateur national du Réseau pour la Promotion de l'Allaitement en Inde (RPAI) et Coordinateur régional du Réseau International des Groupes d'Action pour l'Alimentation Infantile (RIGAAI), Asie.

15 Prise en charge communautaire de la malnutrition sévère aiguë : déclaration commune de l'Organisation Mondiale de la Santé, du Programme Alimentaire Mondial et du Comité Permanent de la Nutrition du système des Nations unies, OMC 2007

16 <http://www.msf.org/msfinternational/Invoke.cfm?objectid=F5C5570D-15C5-F00A-25BBD8AAAF65058A&component=toolkit.pressrelease&method=full.html>

17 Isanaka S, Nombela N, Djibo A, Poupart M, Van Beckhoven D, Gaboulaud V, Guerin PJ, Grais RF. Effect of preventive supplementation with ready-to-use therapeutic food on the nutritional status, mortality, and morbidity of children aged 6 to 60 months in Niger: a cluster randomized trial. *JAMA* 2009; 301(3):327-8.

18 Bhutta ZA, Ahmed T, Black RE, Cousens S, Dewey K, Giugliani E, Haider BA, Kirkwood B, Morris SS, Sachdev HP, Shekar M; Grupo de estudio de desnutrición materna e infantil. What works? Interventions for maternal and child undernutrition and survival. *Lancet*. 2008;371(9610):417-40.

Si les efforts du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) et de Médecins Sans Frontières (MSF) pour faire pression sur l'Equipe Spéciale du Secrétaire Général des NU sur la Sécurité Alimentaire Mondiale venaient à aboutir, les modèles d'alimentation des jeunes enfants devraient changer de façon drastique dans les cinq années à venir. On passerait ainsi d'aliments naturels à des aliments prêts à l'emploi conditionnés sous forme de « purées » ou de « pâtes à tartiner ». La « fortification artificielle », en opposition à la « fortification naturelle », deviendrait la norme et imposerait des aliments riches en énergie ou en micronutriments.

Les agences des NU et d'autres groupes internationaux bien-pensants légitiment ainsi les produits commerciaux pour l'alimentation des jeunes. Cela représente une solution simpliste à la malnutrition infantile. Les directives de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) relatives aux actions que les pays doivent entreprendre pour traiter la malnutrition sévère, expriment clairement leur préférence pour des traitements basés sur les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (ATPE).¹⁵ Ces directives ne s'intéressent pas aux solutions globales des problèmes de malnutrition infantile. MSF estime les coûts du traitement, basé sur un tel produit commercial, de 19 millions d'enfants en état de malnutrition aigüe sévère, et de 36 millions d'enfants en état de malnutrition aigüe modérée, à environ 3,6 milliards de dollars américains. La pression en faveur de marques d'ATPE (la plus connue étant PlumpyNut) pour prévenir et traiter les formes de malnutrition plus sévères souligne que l'on est en train de commercialiser la malnutrition. Se reposant sur une seule étude, un « aliment thérapeutique » est en passe de devenir un « aliment courant ». Considérant les chiffres et les bénéfices énormes qui sont en jeu, il est à prévoir que les activités commerciales autour de ces aliments prêts à l'emploi (APEM) vont connaître un essor sans précédent dans les pays en développement, où vit la majorité des enfants mal-nourris de la planète. Si l'on prend l'exemple de l'Inde comme marché potentiel, le nombre d'enfants mal-nourris de moins de cinq ans dépasse les 60 millions.

Les intérêts commerciaux sont exprimés clairement dans un communiqué de presse récent de MSF¹⁶. Ce communiqué fait référence à une étude publiée dans le Journal de l'Association Médicale Américaine¹⁷, qui montre que les enfants d'une zone rurale au Niger ayant reçu des compléments alimentaires prêts à l'emploi ont 58% de chances en moins de souffrir de malnutrition sévère. Il est évident que toute nourriture supplémentaire, y compris des APEM, va réduire les risques de malnutrition. Néanmoins, l'étude est faussée dès le départ dans la mesure où elle compare une « intervention » avec « l'absence d'intervention ». Il est facile de comprendre que, dans la situation dont il est question, toute nourriture, qu'elle soit « prête à l'emploi » ou qu'elle soit produite localement, est meilleure que « pas de nourriture du tout ». La médecine scientifique sait qu'il est possible de conduire « x » tests pour prouver « x » nombres de points (ces derniers peuvent même s'avérer contradictoires). Il suffit d'avoir une hypothèse plausible et une étude élaborée sur mesure pour la vérifier. Or, la revue scientifique *The Lancet* (Série Nutrition 2008)¹⁸ qui analyse toutes les études pertinentes disponibles sur la sous-nutrition infantile, ne tient pas l'usage d'ATPE en grande estime.

Un succès dans une situation d'urgence se transforme vite en une intervention standard pour la prévention et le traitement de la malnutrition infantile sévère. Alors que l'usage d'ATPE montre d'excellents résultats en situations d'urgence pour traiter la malnutrition sévère aigüe (c'est-à-dire sous-développement sévère, rapport poids/taille très faible), enlever le T (de « Thérapeutique ») pour en faire des aliments prêts à l'emploi (APEM) semble infondé. Les changements que cela va entraîner dans les habitudes alimentaires des populations qui souffrent déjà de la pauvreté et du manque d'accès aux soins, sont trop profonds pour être ignorés. Si l'utilisation des APEM devient une stratégie préventive, comme les agences internationales le préconisent, la nutrition infantile devient un énorme marché. Le gouvernement indien¹⁹ affirme que ce n'est pas la politique de l'Etat d'utiliser des ATPE commercialisés ou simplement des APEM. Cependant, l'UNICEF a précipitamment mis en œuvre un projet de distribution d'ATPE (plus précisément de PlumpyNut) dans l'Etat indien du Madhya Pradesh. L'UNICEF a qualifié la situation de « situation d'urgence », et a démontré que les ATPE avaient un impact positif. Des efforts sont en cours pour trouver des producteurs pour l'approvisionnement. Ce projet ignore totalement le grand nombre de produits locaux faits par les gens eux-mêmes. Dans une récente réunion en Inde, l'équipe de MSF a affirmé que l'organisation n'était pas en faveur de l'importation d'ATPE. Néanmoins, elle n'a pas pris de position claire sur la distribution d'ATPE comme mesure de prévention de la malnutrition sévère. Elle n'a pas non plus exprimé de position concernant la promotion de solutions disponibles au niveau local pour traiter la malnutrition sévère, et a plaidé, au lieu de cela, pour une « validation scientifique » et « une haute qualité » des ATPE. Montrant son fort intérêt pour le sujet, l'UNICEF a récemment finalisé une étude rassemblant des données sur la malnutrition sévère aigüe (MSA) au Bangladesh. Encore une expression pour un phénomène qui existe depuis de nombreuses années.

La campagne menée par des agences influentes telles que l'OMS, le PAM, l'UNICEF et le Comité Permanent des Nations unies sur la Nutrition (CPN) fait passer un produit pour une panacée ou une baguette magique pour faire disparaître la malnutrition, cachant le fait que les aliments constituent le premier moyen de prévention et de traitement de la malnutrition. Les APEM et les ATPE ne sont eux-mêmes que des aliments, et le fait qu'ils soient des aliments commerciaux ne les placent pas au-dessus des autres denrées alimentaires. Potentiellement, ils peuvent changer fondamentalement la manière dont les enfants pauvres mangent et cela en fait une solution indésirable. En outre, ils posent la sérieuse question de la souveraineté alimentaire, et on peut se demander : qui profite vraiment de telles interventions ?

Certains diront : si le produit est très utile, pourquoi ne pas l'utiliser ? Or, ceux qui sont à l'origine des preuves scientifiques de l'efficacité du produit, étaient pris dans un conflit d'intérêt. En 2003²⁰, des études ont été financées par la Fondation Nestlé et Nutriset France (les producteurs de PlumpyNut). Elles laissent planer des doutes concernant les preuves de bénéfices immenses pour le public, et laissent supposer des avantages privés non déclarés.

Les interventions et les politiques encourageant la distribution d'ATPE vont bénéficier à un petit nombre d'entreprises qui fabriquent ces aliments prêts à l'emploi dans l'espoir que les NU, les organisations humanitaires et les donateurs les achèteront. L'idée que des enfants pauvres dans des villages ou dans des zones tribales qui consomment une alimentation traditionnelle soient forcés de dépendre d'aliments conditionnés prêts à la consommation est totalement insensée, inacceptable et non durable.

19 Government of India Circular No. Z.28020/50/2003-CH. Government of India Ministry of Health and Family Welfare Child health Division dated 30Decembre 2008.

20 Diop EHI, Dossou NI, Ndour NM, Briand A and Wade S: Comparison of the efficacy of a solid ready-to-use food and a liquid, milk-based diet for the rehabilitation of severely malnourished children: a randomized trial, American Journal of Clinical Nutrition, Vol. 78, No. 2, 302-307, August 2003.

Les agences qui plaident en faveur de la mise en oeuvre de programmes commerciaux pour le traitement de la MSA ne font aucune preuve d'engagement en faveur de la prévention de cette même MSA. La stratégie mondiale pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant de l'OMS et l'UNICEF stipule que : « Pour avoir une croissance, un développement et une santé optimaux, le nourrisson doit être exclusivement nourri au sein pendant les six premiers mois de la vie : c'est là une recommandation générale de santé publique. Par la suite, en fonction de l'évolution de ses besoins nutritionnels, le nourrisson doit recevoir des aliments complémentaires sûrs et adéquats du point de vue nutritionnel, tout en continuant d'être allaité jusqu'à l'âge de deux ans ou plus. ». Cette approche, si elle est mise en œuvre correctement, préviendra la malnutrition chez les enfants. Elle exige un soutien adéquat et suffisant accordé aux mères qui allaitent, notamment par le biais de conseillers formés, d'accompagnement à l'accouchement pour commencer l'allaitement, des garderies sur les lieux de travail des mères et une assistance financière accordée aux femmes pour la période d'allaitement exclusif. Il est crucial que chaque famille puisse avoir accès à une nourriture adéquate en quantité et qualité à des prix abordables. En résumé, cette approche reconnaît qu'une alimentation adéquate, saine et culturellement acceptable est un droit humain fondamental. Naturellement, cette approche ne permet pas aux grandes entreprises de générer d'immenses profits, sans lesquels les progrès en matière d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant demeurent au niveau du discours et non d'actions concrètes. On peut se demander : combien de temps un pays va-t-il continuer à traiter la MAS, avant que de sérieux efforts soient faits pour la prévenir ?

Des efforts doivent être faits pour garantir que les enfants reçoivent une alimentation suffisante et variée et que la malnutrition soit prévenue. Les nations doivent de mettre d'abord en place des politiques de santé préventive et de nutrition ; elles doivent résister aux interventions commerciales faites au nom de la lutte contre les problèmes de malnutrition infantile.

DES PAYSANS ET DES TERRES EN VOIE DE DISPARITION²¹

06

Joseph Schechla²²

« *Quiconque ne contrôle pas les moyens de se nourrir par soi-même ne connaît ni la liberté ni la dignité* »
Mohamed Hosni Mubarak, Président de la République Arabe d'Egypte

Un accord concernant 1,3 millions d'hectares de terre entre la compagnie sud-coréenne Daewoo Logistics et le gouvernement de Madagascar a récemment fait l'objet d'une couverture médiatique au niveau mondial. La surface dont il est question dans cet accord correspond à la moitié des terres arables du pays. Les cultures qui devraient être produites, essentiellement pour l'exportation vers la Corée du Sud, sont le maïs et l'huile de palme. Cet accord a toutefois échoué en raison de la crise politique qui a conduit à l'arrivée à la Présidence de Andry Rajoelina.²³ La transaction envisagée a beaucoup attiré l'attention à cause de la taille de la surface concernée, mais ce n'était pas la première en son genre. Cela a permis de porter l'attention sur diverses ruées vers la terre aux niveaux national et transnational, notamment dans le contexte de la toute récente crise alimentaire. Cela soulève notamment des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, à la souveraineté nationale, et à la perspective pour les pauvres de perdre à un rythme accéléré l'accès aux terres agricoles et à l'eau.

Depuis des siècles, l'agriculture joue un rôle majeur dans les économies et les cultures locales, nationales et régionales de l'Afrique subsaharienne. Aucun continent ne s'est plus fortement identifié à son agriculture paysanne. Cependant, avec l'effondrement des systèmes fonciers, les petits producteurs africains ont progressivement abandonné leur terre au cours des trois dernières décennies à la recherche d'autres moyens de gagner leur vie dans les zones urbaines. En outre, l'expansion des zones urbanisées a sérieusement restreint l'accès aux biens et services agricoles dans les villes.

Des opportunités de moins en moins nombreuses

La Banque mondiale a joué un rôle important et destructeur dans l'élaboration des politiques agricoles ayant échoué à travers l'Afrique. Certains résultats des subventions publiques des années 1970 ont été impressionnantes, notamment l'augmentation des rendements dans la production de maïs africain et d'autres produits. Mais les prescriptions politiques de la Banque mondiale ont de fait sapé ces avancées. Au titre des conditionnalités de l'ajustement structurel des années 1980, la Banque mondiale a encouragé de forts loyers fonciers, une forte concentration de l'usufruit entre quelques mains, et de sévères réductions dans les services et les subventions correspondant à l'augmentation de la dette extérieure des pays africains. Simultanément, les EU, le Canada et les pays européens subventionnaient lourdement leur secteur agricole, optimisant ainsi l'avantage comparatif occidental avec des conséquences négatives pour les producteurs africains. Désormais, il arrive ce que les critiques avaient présagé.²⁴ Croire que des activités commerciales incontrôlées optimisent la production est un erreur, au regard de la crise financière actuelle.

Le Rapport sur le Développement dans le Monde 2008 soutient que l'agriculture est la clé de la réduction de la pauvreté, notamment pour les petits agriculteurs africains. Néanmoins, les effets de ses politiques sur les économies agricoles ont été désastreux. Le Rapport affirme également que les marchés nationaux dérégulés demeureront la force motrice en faveur d'une augmentation de la production et de la réduction de la pauvreté. Ce qui est toutefois passé sous silence dans le contexte de ces marchés nationaux mondialisés, c'est la perte par les gouvernements de l'autonomie nécessaire pour respecter, protéger et garantir les droits des agriculteurs nationaux.

21 Le texte a été adapté par l'Equipe de Rédaction pour sa publication dans le présent numéro de l'OBSERVATOIRE. Vous trouverez le texte complet sur le CD joint à cette publication.

22 Joseph Schechla est le Coordinateur du Réseau des Droits à la Terre et au Logement, et de la Coalition Internationale de l'Habitat (HIC), Egypte.

23 "A target of the revolution," Africa-Asia Confidential, Vol. 2, No. 5 (Mars 2009), sur : <http://www.africa-asia-confidential.com/article-preview/id/210/A-target-of-the-revolution>.

24 Kjell Havnevik, Deborah Bryce-son, Lars-Erik Birgegård, Prosper Matondi and Atakilte Beyene, "African Agriculture and the World Bank: Development or impoverishment?" Pambazuka, Numéro 353, 3 Novembre 2008), téléchargeable à : <http://pambazuka.org/en/category/features/46564>.

25 Voir Deborah Bryceson, "Disappearing Peasantries? Rural Labour Redundancy in the Neo-liberal Era and Beyond," dans D. F. Bryceson, C. Kay and J. Mooij, eds., *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America* (Londres: Intermediate Technology Publications, 2000), 299-326.

Dans les années 1980, la Banque mondiale identifiait les subventions aux producteurs et la commercialisation paraétatique comme des problèmes fondamentaux à régler pour atteindre une productivité agricole plus élevée à partir d'interventions étatiques en Afrique. Après une trentaine d'années, c'est seulement par la production non-agricole ou l'émigration qu'un nombre toujours plus élevé de ménages de petits producteurs peut participer aux marchés fonciers, de biens, de capitaux, et de l'emploi afin de sortir de la pauvreté.²⁵ Les petits producteurs africains ont continuellement perdu des parts de marché. Les cultures d'exportation africaines traditionnelles (café, noix de cola, tabac, noix de cajou, etc...) n'ont cessé de décliner en raison de la perte d'avantage comparatif des producteurs africains par rapport à leurs homologues dans d'autres régions du monde. Comme ailleurs, les paysans africains perdent du terrain en tant que producteurs essentiels pour la consommation locale.

26 "Intervention de l'Île Maurice", Organisation Mondiale du Commerce, Troisième session spéciale du Comité de l'Agriculture, 28-29 Septembre 2000, GAG/NG/W/52, 10 Octobre 2000.

Les gouvernements ne sont en général pas en position de refuser des politiques imposées de l'extérieur même si elles sont dommageables pour l'agriculture locale. Toutefois, il existe des exceptions. L'une de ces exceptions est l'Île Maurice qui refuse les termes contenus dans les propositions de la Communauté européenne lors des négociations de l'Accord sur le Commerce Agricole à l'OMC, en raison des effets négatifs sur ses agriculteurs. L'Île Maurice a soutenu avec raison que l'agriculture devait contribuer à remplir les obligations provenant du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (DESC) auquel l'Etat est partie.²⁶

27 N. Minot, M. Chemingui et M. Thomas, *Impact of trade liberalization on agriculture in the Near East and North Africa: Liberalisation will not cut poverty in Near East and North Africa* (Rome: Fonds International pour le Développement Agricole, 2007), p. 149.

Dépossession nationale et fossé alimentation-durabilité

La réforme agraire et la privatisation foncière qui ont commencé en 1987 en Egypte ont entraîné des violations de droits humains et des violences de la part d'acteurs étatiques et privés. En 2004, une série d'importantes diminutions des barrières douanières amena la Banque mondiale à déclarer que l'Egypte avait fait plus de progrès en termes de dérégulation du commerce que la plupart des autres pays. Toutefois, le degré de protection est plus élevé en Egypte que dans 40% des pays du monde²⁷.

28 Karem Saber, "Agrarian policy, legislation and violations of Human Rights in Egypt," *diálogos*, propuestas, historias, téléchargeable à : <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-6922.html>.

La loi foncière No.96 (de 1992) annulait les contrats de location foncière contrôlés et fixés à des taux modérés, et permit l'expulsion à grande échelle et sans indemnisations de paysans incapables de payer les loyers en hausse. Le nombre de paysans sans-terre est actuellement estimé à 900 000, soit un paysan sur trois en Egypte. En tout, ce sont 5,3 millions de personnes qui sont affectées, malgré les dispositions de l'article 33 de la loi foncière qui préconisent de mettre à disposition des paysans dépossédés des terres alternatives (gagnées sur le désert). L'application de la loi foncière a entraîné la mort de 406 paysans ; 2874 ont été blessés et 4028 arrêtés au cours des huit premières années²⁸.

29 Hamdy El-Swahly, "Using what we have," *Al-Ahram Weekly* On-line, Exemplaire No. 919 (23-29 Octobre 2008), téléchargeable à : <http://weekly.ahram.org.eg/2008/919/sc5.htm>. 71,6% de l'augmentation est attribuée à la hausse des prix des importations, tandis que seulement 7% sont attribuables à la hausse du volume des importations.

Les pénuries de denrées alimentaires de base dans la production nationale sont au cœur des problèmes alimentaires de l'Egypte. L'écart entre la production et la consommation nationales a été estimé à une moyenne de 44% pour le blé, 35% pour le maïs, 78% pour les huiles végétales, 96% pour les lentilles, 45% pour les fèves, 20% pour le sucre, 17% pour la viande rouge et 19% pour le lait. Ce déficit n'a cessé de croître au cours des dernières années, tout comme la dépendance de l'Egypte vis-à-vis des importations de denrées alimentaires. La valeur des importations de denrées alimentaires a augmenté d'environ 3,5 milliards de dollars américains par an dans la période 2003-2006, tandis qu'en 2007 on observe une hausse de 78% par rapport aux niveaux de 2006²⁹.

Vague mondiale de dépossession et fossé alimentation-souveraineté

Dans le passé, les acquisitions de terres à grande échelle en Afrique ont essentiellement été le fait de privatisations internes et d'appropriations de terre par les élites politiques et militaires postcoloniales, après que les étrangers aient introduit les appropriations de terre pendant la colonisation. Aujourd'hui, les investisseurs étrangers réclament des centaines de milliers d'hectares de terre fertile en Afrique comme barrière contre l'insécurité alimentaire dans leur pays d'origine. Un autre argument avancé est que ces acquisitions de terre à grande échelle sont motivées par des intérêts privés, néolibéraux et serviront des grands projets d'irrigation, de monocultures (notamment des agro-carburants), et de spéculation foncière pure et simple. Les étrangers qui s'approprient les terres cherchent à contourner les marchés alimentaires internationaux manquant de fiabilité, négligeant le fait que d'autres personnes détiennent traditionnellement et formellement ces terres.

Des rapports récents faisant état d'« appropriations de terre agricole » se basent sur des enquêtes en Ethiopie, au Ghana, à Madagascar, au Mali et au Soudan, auxquels s'ajoute une étude récente portant sur des pratiques similaires en Angola, au Kenya, au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie.³⁰ Cette étude identifie un ensemble de pays investisseurs qui inclut, entre autres, la Chine, la Jordanie, le Koweit, la Libye, le Qatar, l'Arabie Saoudite, la Syrie, les Emirats Arabes Unis et les Etats Unis. D'autres sources d'information mentionnent les tentatives de l'Egypte de délocaliser sa production au Niger, en Tanzanie et bientôt en Ouganda.³¹ Selon certaines estimations, la surface agricole totale concernée par les investissements en Afrique, en Amérique latine et en Asie dépasserait 15 millions d'hectares, soit l'équivalent de la moitié de l'Italie.³²

Le rapport récent publié par la FAO, le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA) et l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED), affirme également que : « les gouvernements soucieux de la stabilité des réserves alimentaires encouragent l'acquisition de terres agricoles dans des pays étrangers comme une alternative à l'importation de produits venant des marchés internationaux ». La crise alimentaire mondiale a anéanti la croyance généralisée et erronée en la possibilité de maintenir les prix alimentaires à un bas niveau. Les pays importateurs de denrées alimentaires sont désormais plus vulnérables aux restrictions commerciales à l'exportation et aux restrictions de l'offre sur les marchés. Les auteurs n'adoptent pas une approche basée sur les droits humains dans leur analyse. Ils reconnaissent cependant qu' « il s'agit d'un sujet véritablement brûlant, dans la mesure où la terre est un élément fondamental pour l'identité, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire ». Les pays investisseurs cherchent avant tout à rapatrier les denrées produites à l'étranger pour nourrir leur propre population dans le cadre d'une stratégie d'auto-suffisance. Les effets sur l'identité ou sur les moyens de subsistance des paysans dans les pays d'accueil affectés ne sont pas pris en compte de manière adéquate. Les éléments nécessaires au débat incluent la prise en considération des droits à l'alimentation, à la terre et au logement ; des intérêts et revendications des investisseurs ; et, de l'opinion des personnes affectées dans les pays d'accueil. Un nouvel accent devrait être mis sur les valeurs humaines et de droits humains mises à mal par l'« appropriation de terres agricoles » à travers le monde.

Droits, démocratie, terre et sécurité alimentaire

La démocratisation en Afrique a progressé dans des directions divergentes, voire contradictoires. Les Pays ont ratifié les traités de droits de l'Homme pertinents pour la sécurité alimentaire, sans toutefois avoir mis en œuvre les obligations correspondantes au moyen de lois et de politiques. L'accord international de 2004 autour d'un nouvel ensemble de directives volontaires sur le droit humain à l'alimentation représente une avancée prometteuse.³³

Certains systèmes démocratiques actuels ou considérés comme tel dans le passé ont récemment connu des problèmes de corruption dans la gestion alimentaire. La vente (privatisation) de la réserve stratégique de céréales au Malawi et l'instrumentalisation de l'aide alimentaire au Zimbabwe pour récompenser les alliés et punir les opposants politiques sont des exemples de ce phénomène. Malgré tout, des médias, des universitaires, des décideurs politiques et quelques ONG (dont des membres des réseaux FIAN et HIC) attirent l'attention sur le lien entre la terre, l'alimentation, la faim et les droits humains.

La production alimentaire assurée par les petits agriculteurs pour la consommation locale n'a pas seulement été déclarée obsolète par le Consensus de Washington, mais elle est aussi devenue impopulaire parmi les dirigeants des pays en développement qui ont privilégié une agriculture supposée plus rentable et plus imposable ou misé sur les biens manufacturés destinés à l'exportation vers les pays développés. Aujourd'hui, ils risquent d'en payer le prix fort.

Des dommages sérieux ont été faits et continuent à être faits. Cependant, la faim et le droit à l'alimentation sont trop importants pour être subordonnés aux intérêts privés nationaux ou à des idéologies commerciales néolibérales discréditées. La nourriture n'est pas une simple marchandise, elle est vitale. Traiter les besoins et les problèmes alimentaires exige de prendre des mesures correctives qui gouvernent la production alimentaire et le commerce tout en préservant les moyens de subsistance locaux.

30 L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard and J. Keeley, "Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa" (Londres/Rome: IIED/FAO/IFAD, 2009).

31 Emojong Osere, "Egypt could grow wheat in Uganda soon," Daily Monitor (9 Juin 2009), téléchargeable à : <http://www.monitor.co.ug/artman/publish/business.power/egypt.could.grow.wheat.in.uganda-soon.86137.shtml>.

32 Citing Peter Brabeck, chairman of Nestlé. Javier Blas, "Africa giving away land 'almost for free,'" Irish Times (25 May 2009), at: <http://www.irishtimes.com/newspaper/world/2009/0525/1224247325047.html>.

33 Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées lors de la 127ème Session du Conseil de la FAO, Novembre 2004 (Rome: FAO, 2005), téléchargeable à : <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.



SECTION NATIONALE ET RÉGIONALE : EXERCER UN SUIVI DU DROIT HUMAIN À L'ALIMENTATION ET LA NUTRITION

Le droit à l'alimentation : Statut actuel de la mise en œuvre de quelques directives volontaires de la FAO

34 « Droit à l'Alimentation au Bénin: Etat des lieux de l'application de quelques directives volontaires de la FAO, Rapport définitif », Contribution de: Jean-Louis Kuessi Assogba, SUO Sœurs Unies à l'Oeuvre, Bénin, Mai 2009. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Introduction

Le présent rapport³⁴ analyse la mise en œuvre de certaines directives volontaires au Bénin et se base sur les résultats de l'atelier sur le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire nationale qui s'est tenu en juillet 2008 à Cotonou. Les directives qui sont abordées concernent les politiques agricoles et commerciales nationales, les mesures de contrôle des prix, les politiques nationales pour l'emploi, les problèmes environnementaux et le cadre juridique. Ces domaines de politiques publiques ont été identifiés comme des priorités par les participants à l'atelier. L'outil de suivi de la mise en œuvre du droit à l'alimentation mis au point par FIAN et la Welthungerhilfe (WHH) a servi de base méthodologique à l'analyse. Le rapport national, produit de cette analyse, couvre trois aspects : (a) l'engagement du Bénin à mettre en œuvre les directives volontaires ; (b) les obligations de l'Etat au titre du droit à l'alimentation de renforcer les capacités de la population et des organisations de la société civile ; et (c) les défis de la mise en œuvre des directives volontaires et les propositions d'actions spécifiques et pratiques pour les relever.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Le contexte socio-économique autour du droit à l'alimentation

Les deux secteurs sur lesquels nous nous sommes concentrés sont l'éducation et la santé. Au cours des deux dernières décennies, les taux de scolarisation bruts dans le primaire et le secondaire ont augmenté au Bénin. Le coefficient de corrélation entre filles et garçons était de 0,75 au détriment des filles en 2004 dans le primaire et le secondaire, l'objectif étant d'atteindre la parité en 2015. Cependant, ce progrès cache les problèmes dans le secteur de l'éducation, parmi lesquels le nombre insuffisant d'enseignants, et les niveaux d'éducation qui restent faibles. Les conditions de santé se sont également améliorées dans la période 2003-2006, correspondant à une utilisation accrue des services de santé, et a dépassé le taux espéré de 38% pour atteindre les 44%. Malgré cela, le taux de morbidité reste élevé et les maladies telles que le paludisme demeurent un problème majeur. La pandémie du VIH/SIDA est également un lourd fardeau pour la population, et aggrave la paupérisation et la marginalisation sociale. Près de 80% des personnes vivant avec le VIH/SIDA souffrent d'insécurité alimentaire.

L'accès à l'eau potable et aux réseaux d'assainissement s'est amélioré, bien que des statistiques récentes montrent que deux-tiers de la population rurale n'a pas accès à de l'eau saine. Les problèmes d'enlèvement des ordures restent préoccupants dans les zones rurales comme urbaines.

L'agriculture est le secteur principal de l'économie béninoise. Sa contribution au PIB est de 36%, aux revenus d'exportation de 75 à 90%, aux revenus fiscaux de 15% et à l'emploi de 70%. Le développement agricole est le pilier de la croissance économique et de la lutte contre la pauvreté. L'investissement public dans l'agriculture, bien qu'il ait augmenté entre 2007 et 2008 de 5,8% à 8,4% du budget total, n'atteint pas les 10% convenus lors de la Conférence de Maputo en 2003. En outre, il favorise essentiellement les grandes entreprises. Les cultures principales sont le manioc, le sorgho, le maïs, le riz et les fèves. La principale culture d'exportation est le coton dont la production a connu une augmentation moyenne annuelle de 0,5% au cours des 10 dernières années. L'économie béninoise dépend fortement des marchés au Nigéria, notamment pour la réexportation.

La sécurité alimentaire et la nutrition au Bénin

La pauvreté a augmenté au cours de cette décennie. Il existe également de considérables disparités géographiques dans l'incidence de la pauvreté avec des niveaux qui atteignent les 40% dans les départements les plus pauvres. Les différences existent aussi entre les villes du pays avec des taux de pauvreté de 50% dans les moins privilégiées.

La population béninoise est de près de 7 millions d'habitants. 61,2% d'entre eux vivent en milieu rural. Le taux moyen de croissance de la population s'est maintenu à 3,25% par an dans la période 1998-2007 alors que le taux de croissance annuelle de la production céréalière et animale était trop bas pour garantir la sécurité alimentaire nationale sur le long terme. De fait, des groupes particuliers de la population souffrent de l'insécurité alimentaire. Il s'agit notamment des petits agriculteurs, des pêcheurs et des ménages urbains à faibles revenus. Trente-trois des soixante-dix-sept villes connaissent une insécurité alimentaire permanente ou cyclique et la malnutrition. La flambée des prix de produits agricoles qui a débuté fin 2007 a largement aggravé la situation. Les plus forts taux de sous-nutrition chez les enfants de moins de cinq ans sont à déplorer dans les régions du nord, atteignant 16%.

La gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Bénin

Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), et ses unités spécialisées, a un mandat important en ce qui concerne la sécurité alimentaire. Le Comité National pour l'Alimentation et la Nutrition est chargé de la coordination intersectorielle et du suivi des politiques. Une structure similaire existe dans les départements. Les ONG et les associations de consommateurs sont représentées dans ces comités aux côtés des institutions publiques. L'engagement du gouvernement de combattre l'insécurité alimentaire se retrouve dans différents documents officiels. Parmi ces derniers, le plus important est la *Déclaration de Politique de la Population*, adoptée en 1996 et révisée en 2006, qui garantit à tous l'accès à une nourriture suffisante et saine pour jouir d'un statut nutritionnel adéquat. Le *Programme d'Actions du Gouvernement* pour la période 2001-2006 donne la priorité à la sécurité alimentaire. Le Document de *Stratégie de Réduction de la Pauvreté* (le DSRP de la deuxième génération) prend pleinement en compte les OMD pour 2015.

Un nombre de projets sectoriels ont été mis en place pour régler les problèmes de pauvreté alimentaire et de consommation alimentaire. Ces projets comprennent des mesures de soutien pour : (i) établir des petites parcelles irriguées pour la production alimentaire ; (ii) améliorer les conditions socio-économiques des pêcheurs artisanaux ; (iii) accroître l'auto-suffisance alimentaire et améliorer la sécurité alimentaire des petits agriculteurs ; (iv) encourager la diversification des revenus ruraux ; et, (v) accroître la production céréalière grâce à la distribution de semences et autres intrants agricoles. D'autres programmes contiennent des dispositions concernant le micro-crédit et d'autres services adressés aux personnes vivant dans l'extrême pauvreté ; ainsi que des mesures de financement des activités agricoles pour améliorer les revenus ruraux et la sécurité alimentaire.

Mais il est clair qu'un fossé sépare les bonnes intentions exprimées dans les documents de politiques et de stratégies, et la façon dont les programmes et les projets sont effectivement mis en œuvre. La participation populaire est faible. Les ONG et le secteur privé participent peu à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de ces programmes et projets qui ont un impact sur la réalisation du droit à l'alimentation. Ceux qui ne jouissent pas de ce droit devraient tout particulièrement participer à ces processus.

Depuis 2002, les villes béninoises jouissent de l'autonomie juridique et financière. Elles doivent élaborer des plans de développement communautaire. Cependant, ces plans ne donnent souvent pas la priorité aux actions pour la sécurité alimentaire, ou ils se limitent aux problèmes agricoles locaux. Les plans de développement communautaire restent souvent lettre morte faute de capacité des communautés locales de mobiliser les moyens financiers nécessaires. La mise en œuvre des plans reste souvent limitée à des projets d'infrastructure.

Cadre juridique pour le droit à l'alimentation

Le Bénin a ratifié le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) et le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDES) en 1992. Toutefois, le droit à l'alimentation n'est pas explicitement reconnu et n'est pas opposable dans le pays. La constitution nationale ne couvre pas le droit à l'alimentation et il n'existe pas de mécanismes de recours contre les violations du droit à l'alimentation. Les tribunaux au niveau municipal et national traitent essentiellement les affaires liées à des questions d'usufruit foncier. Les institutions de droits humains sont peu actives. Les plaignants potentiels ont une connaissance limitée de comment et auprès de qui ils peuvent faire valoir leurs droits. Un projet de réforme judiciaire vise à écourter les procédures d'appel et à améliorer le fonctionnement général de la justice mais ne prévoit pas de faire du droit à l'alimentation un droit opposable.

Conclusions et Recommandations

Le gouvernement béninois est loin de mettre en œuvre les directives volontaires qui, malgré ses efforts, continuent à représenter un défi majeur. Ainsi, pour que le droit à l'alimentation soit réalisé, le gouvernement doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour éliminer les obstacles. Dans ce processus, il est important que le gouvernement comme la société civile jouent leur rôle respectif afin que tous les citoyens puissent jouir pleinement de leur droit à l'alimentation. Cela signifie que les programmes sociaux devraient permettre aux personnes, plus particulièrement les plus démunies, de comprendre, d'exercer et faire valoir leurs droits.

Recommandations au gouvernement du Bénin

Afin de protéger et de promouvoir le droit à l'alimentation, l'Etat devrait :

- faciliter de façon efficace et non-discriminatoire l'accès à une eau saine et aux intrants pour la production alimentaire ;
- faire des efforts dans le secteur agricole pour élaborer une politique de développement agricole avec la participation des paysans,
- améliorer l'orientation sociale de la politique de sécurité alimentaire de l' Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) en ce qui concerne les petits producteurs ; le gouvernement devrait entamer un dialogue avec les petits et les grands producteurs et avec les associations de consommateurs afin de définir conjointement des prix acceptables pour tous les groupes de producteurs et pour le consommateur de denrées alimentaires de base ;
- soutenir un processus accéléré de promotion des exploitations agricoles privées et publiques, fournissant des intrants et des crédits en évitant les procédures compliquées et bureaucratiques ;
- abandonner les politiques agricoles qui augmentent la dépendance envers l'étranger, en risquant d'aggraver la pauvreté, pour privilégier l'agriculture durable en harmonie avec les conditions locales.

Recommandations à la société civile

La société civile devrait protéger et promouvoir le droit à l'alimentation en :

- faisant du travail de terrain et préparant des évaluations sur le droit à l'alimentation en utilisant des indicateurs appropriés;
- préparant une analyse budgétaire se concentrant sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que sur les projets et programmes prioritaires pour le droit à l'alimentation, pour ensuite utiliser les résultats dans le travail de plaidoyer ;
- organisant des campagnes de plaidoyer pour mobiliser les décideurs et pour promouvoir l'adoption d'une loi cadre sur le droit à l'alimentation ;
- organisant des campagnes de sensibilisation pour le grand public et axées sur la loi 2007-03 (du 16 octobre 2007) concernant les systèmes de propriété et usufruits fonciers, dans le but de garantir que les populations rurales puissent enfin en bénéficier ;
- encourageant et facilitant l'usage de moyens de recours juridiques en cas de violations du droit à l'alimentation, et apportant une assistance pour l'accès aux ressources disponibles ;
- préparant une analyse critique du rapport de l'Etat qui présente la mise en œuvre des directives volontaires ;
- sensibilisant sur le droit à l'alimentation ;
- oeuvrant pour la ratification du Protocole Facultatif au PIDESC ;
- oeuvrant à l'incorporation du droit à l'alimentation dans la constitution nationale, et en le rendant opposable.

Questions relatives au droit à l'alimentation

- Les droits humains à une alimentation adéquate, à l'eau et à la terre sont intimement liés et dépendants les uns des autres.
- Une analyse indépendante de la législation, de la jurisprudence et des politiques publiques existantes concernant ces droits peut permettre de faire des recommandations constructives en faveur de progrès dans la réalisation de ces droits.
- Les initiatives de la société civile ont un rôle fondamental à jouer dans le suivi du respect des obligations étatiques relatives aux droits à une alimentation adéquate, à l'eau et à la terre.

Introduction

³⁵ « Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais y Culturais pelo Estado Brasileiro » Contributions de: Coordination des Partenaires de MISEREOR au Brésil (Misereor), Mouvement National des Droits Humains (MNDH), Plateforme Brésilienne pour les Droits Humains Economiques, Sociaux, Culturels et Environnementaux (Plataforma DHESCA Brésil), Processus d'Articulation et de Dialogue entre les Agences Oecuméniques Européennes et leurs Partenaires Brésiliens (PAD Brésil et EuroPAD). Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

³⁶ CDESC. General Distr. E/C. 12/1/Add. 87, 23/05/2003.

Le rapport officiel soumis par le gouvernement brésilien a servi de référence pour ce rapport parallèle qui fait l'analyse et la critique du rapport de l'Etat. Le rapport parallèle est divisé en deux parties. La première section évalue la situation générale des droits économiques, sociaux et culturels au Brésil, prenant particulièrement en compte les éléments que le Comité avait considérés comme fondamentaux pour la mise en œuvre du PIDESC dans ses observations finales³⁶. Suivant cette section générale, 10 chapitres sont dédiés aux droits garantis dans le PIDESC. En raison des contraintes de place, le reste de cet article se concentre sur le Chapitre 7 du rapport parallèle intitulé « le droit à vivre dignement – alimentation et logement ». Ce chapitre couvre les droits à l'alimentation, à l'eau, aux terres rurales et au logement.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Situation générale des droits à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales

Le Ministère du Développement Social³⁷ estime le nombre de familles pauvres à 11,1 millions (pour celles disposant d'un revenu per capita égal ou inférieur à 120 R\$ par mois), et à 16,1 millions (pour celles disposant d'un revenu per capita ne dépassant pas les 170 R\$ par mois). En novembre 2006, 14,9 millions de familles étaient considérées comme pauvres. A cette date, 13 619 317 familles étaient enregistrées dans le cadre du programme *Bolsa Família*. Or, seulement 10 965 810 familles recevaient effectivement des allocations au titre de ce programme.

³⁷ Information disponible sur www.mds.gov.br/adesao/mib/matrixview-br.asp

³⁸ Pour des informations actuelles et complètes sur la situation de la terre, voir DIEESE, 2006.

Selon l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques (IBGS),³⁸ 31,67 millions de Brésiliens, soit 18,7 % de la population totale, vivent en milieu rural. Les propriétés privées de terres rurales représentent 420 millions d'hectares, tandis que 200 millions d'hectares sont des terres rurales publiques, 102 millions sont classées réserves naturelles et 128 millions sont classées terres autochtones. 4,2 millions de propriétés rurales sont enregistrées. Parmi celles-ci, 57,6 % ont 25 hectares ou

moins, couvrant un total de 26,7 millions d'hectares, soit 6% de la surface totale des zones rurales. A l'inverse, les propriétés de plus de mille hectares sont moins de 70 000, ne représentant que 1,6% de la totalité des propriétés rurales, mais couvrent une surface de 183 millions d'hectares soit 43,5% de la zone enregistrée totale. Le coefficient Gini de la répartition de la propriété foncière au Brésil était estimé à 0,802 en 2000, trahissant un fort degré de concentration de la terre.

Il existe des différences énormes dans l'accès aux services de base (eau potable, réseau d'épuration et enlèvement des ordures) entre les régions, dans les revenus des familles, et entre les zones urbaines et rurales. En 2005, les Etats avec les plus forts taux de couverture en termes de services d'assainissement étaient São Paulo (90%), Minas Gerais (80,2%) et Brasília (77,6%); les Etats avec le taux de couverture les plus faibles étaient Amapá (1,9%), Rondônia (4,8%) et l'Amazonie (5%). Les taux de couverture selon les revenus des familles reflétaient aussi des disparités : 39% pour les familles disposant de la moitié d'un salaire minimum ou moins, contre 82% pour les familles disposant d'un revenu équivalent à 5 fois le salaire minimum. 61% des habitants des zones urbaines bénéficiaient d'une couverture complète, contre seulement 1/3 des habitants des zones rurales du Nord-Est.

Législation et jurisprudence

Plusieurs lois récentes peuvent être considérées comme des avancées en matière de droit à l'alimentation. La loi 11.346 (de 2006) a créé un Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SISAN), et fait référence explicitement au droit à une alimentation adéquate, ainsi qu'aux obligations de l'Etat de respecter, protéger et donner effet à ce droit. La loi prévoit également des conférences nationales tous les 4 ans et établit un ensemble de normes pour le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CONSEA), réservant deux tiers des sièges de ce Conseil aux représentants de la société civile. La loi provisoire no. 132 de 2003 a créé le programme *Bolsa Família* (bourse familiale), ainsi qu'un conseil en charge de le gérer et dépendant directement du Président. La loi provisoire est devenue définitive (loi no. 10.835) en 2004 et se trouve réglementée par le décret no. 5.209 de 2004. La loi no. 10.835 de 2004 introduit le revenu minimum citoyen et stipule qu'à partir de 2005, tous les Brésiliens et les étrangers vivant depuis plus de cinq ans sur le territoire ont le droit de recevoir une allocation annuelle définie par le gouvernement, la priorité étant donnée aux plus pauvres. Jusqu'à aujourd'hui, la loi n'a pas été mise œuvre.

Beaucoup moins positive, la loi no.11.105 de 2005 autorise la production et la commercialisation des semences génétiquement modifiées, encourageant ainsi fortement l'agriculture commerciale. La loi no.10.831 de 2003 établit des procédures pour la production et la commercialisation de produits biologiques mais l'accent est mis avant tout sur la préservation des formes traditionnelles d'agriculture biologique.

La question de l'accès à l'eau potable n'est pas abordée dans une perspective de droits humains dans les lois brésiliennes. La loi no.10.670 de 2003 a institué le 22 mars en tant que journée nationale de l'eau. La loi no.10.638 de 2003 a créé un programme national pour combattre la sécheresse. Une autre loi importante est la loi no.11.445 de 2007 qui établit des procédures nationales pour la prestation de services d'assainissement de base.

Politiques publiques: alimentation et terres rurales

La société civile reconnaît que l'Etat a entrepris des efforts importants pour lutter contre la pauvreté et la misère. De sérieux obstacles demeurent en ce qui concerne le droit à la terre. Le rapport officiel ne présente pas de preuves de l'impact des politiques publiques et ignore les défis à venir. L'accent est mis ici sur le programme *Bolsa Família* et sur les actions de réforme agraire, soulignant que la pleine mise en œuvre des recommandations du comité est un effort de longue haleine.

Le programme *Bolsa Família* a été créé en 2005. En mars de cette année, 6,449 millions de familles étaient enregistrées dont 62,7% en milieu urbain, 29,2% en milieu rural et 8,1% non spécifiées. Le taux de couverture du programme n'a pas cessé d'augmenter : 78,4% du nombre total des familles pauvres participaient en 2005 ce chiffre avait pratiquement atteint les 100% en 2006. Fin 2006, près de 11 millions de familles pauvres participaient au programme.³⁹ Il est largement reconnu que *Bolsa Família* a efficacement réduit les inégalités sociales au Brésil. En août 2005, les allocations que recevait une famille moyenne représentaient 21,2% de son revenu.⁴⁰ Parmi les familles bénéficiaires, 87,2% affirment qu'elles utilisent l'argent pour acheter de la nourriture, et 82,4% expli-

39 Selon les informations du Ministère du Développement Social, disponible sur www.mds.gov.br/adesao/mib/matrixviewbr.asp

40 Pour plus d'informations, voir www.mds.gov.br/ascom/hot_seminariobf/apresentacao/21-10-2005/romulo-paes.ppt

quent que l'alimentation de la famille s'est améliorée grâce à leur participation au programme.

Les résultats des recherches de FIAN Brésil montrent que les mesures de revenu minimum fournissent souvent les seules sources de moyens financiers. Néanmoins, la conditionnalité de tels programmes doit être remise en question : un droit ne devrait pas être soumis à des conditions ou à des exigences préalables si celles-ci entraînent une exclusion de fait des allocations. Chaque municipalité se voit assigner un quota fixe de familles auxquelles le programme peut bénéficier, quel que soit le nombre de familles dans le besoin. Par exemple, 22,1% des 1200 familles sans-logement du Setor Grajaú de la ville de Goiânia (capitale de l'Etat de Goiás) affirment n'avoir aucun revenu. Or, aucune d'entre elles ne reçoit des allocations au titre de la *Bolsa Família*.

41 Voir le rapport d'Agência Brasil, www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/01/30materia.2007-01-30.1642403473/view.

En 2003, le gouvernement a lancé un second Plan National de Réforme Agraire (PNRA) (MDA/Incra, 2003) afin de loger 400 000 familles dans les zones nouvellement réformées, afin de fournir des crédits à 130 000 autres et afin de régulariser les occupations de terres irrégulières qui touchent plus de 500 000 familles. Environ 1 million de familles auraient dû bénéficier de ce plan entre 2003 et 2006. Les mouvements sociaux avaient quant à eux proposé qu'1 million de familles, soit 20% des familles sans-terre, bénéficient du seul premier pilier (sans compter les familles bénéficiant des deux autres piliers). Cependant, une évaluation conduite par le Ministère du Développement Agraire (MDA)⁴¹ indiquait que seul un total de 381 419 familles avait été relogé entre 2003 et 2006, sur des terres représentant 31,6 millions d'hectares.

Les mouvements sociaux dans la région de l'Amazonie ont présenté des alternatives visant à réconcilier les projets de logement et les zones de préservations de la nature, basées sur un rapport différent entre la terre et la forêt. Parmi ces propositions, un projet de développement durable prévoyait que les bénéficiaires s'engagent à développer des activités durables qui permettent la reproduction des espèces et le reboisement des zones dévastées. L'Institut National de la Colonisation et de la Réforme Agraire (INCRA) a adopté un nouveau modèle de réforme agraire dans la région de l'Amazonie suivant les normes de projets de développement durable.

Les initiatives de la société civile : alimentation, eau et terres rurales

La Plateforme Brésilienne pour les Droits Humains Economiques, Sociaux, Culturels et Environnementaux (Plataforma DhESCA Brésil) est un réseau d'ONG et de mouvements sociaux qui documente les violations des droits humains dans le pays. Depuis 2002, elle a tenu des audiences publiques, déposé des plaintes, proposé des solutions au gouvernement, alerté le Médiateur et mobilisé la société civile pour exiger des autorités publiques la garantie des droits humains.

42 Veuillez visiter www.fianbrasil.org.br

Le 16 octobre 2005 (à l'occasion de la journée mondiale de l'alimentation), FIAN Brésil a lancé une campagne sur le revenu minimum universel comprenant les actions suivantes : a) large mobilisation des médias pour diffuser des informations sur la semaine nationale de lutte pour le droit à une alimentation adéquate ; b) une étude sur un cas de violations ; et c) une évaluation annuelle des programmes publics tels que Fome Zero et *Bolsa Família*.⁴²

Le Forum Brésilien pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FBSAN) est un réseau d'organisations, de mouvements sociaux et d'individus travaillant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN). FBSAN s'est donné les buts suivants : mobiliser la société autour des thèmes de SAN ; sensibiliser le public ; collaborer pour accroître la sympathie du public vis-à-vis de cette perspective ; promouvoir des politiques et des actions publiques à la fois au niveau national et international en lien avec la SAN et le droit à l'alimentation ; placer le sujet à l'ordre du jour au niveau national ; encourager les initiatives locales pour promouvoir la SAN ; permettre à la société civile d'optimiser son rôle dans la participation sociale ; et, exercer un suivi des réponses données par le gouvernement aux violations du droit à l'alimentation, en les dénonçant si nécessaire.

Le réseau national inter-organisationnel pour les zones semi-arides du Nord-Est rassemble plus de 750 organisations populaires. La position du réseau est que le projet du gouvernement de dévier le cours du fleuve São Francisco n'est pas une solution aux problèmes de sécheresse qui touchent les régions du Nord-Est, dans la mesure où ce projet ne fera que renforcer la concentration des ressources en eau et l'exclusion sociale. Ce projet privilégie les intérêts de l'industrie agro-alimentaire et entraîne la privatisation et la commercialisation des ressources en eau. Au même titre que les réformes agraires, des réformes dans le domaine de l'eau sont nécessaires

afin permettre la déconcentration du réseau hydraulique et répondre efficacement aux besoins des communautés.

Le réseau national pour la réforme agraire et la justice sur la terre existe depuis 1995 et rassemble 45 entités nationales qui travaillent sur ces thémes. Ces dernières années, il mène une campagne nationale revendiquant la limitation des propriétés foncières rurales au Brésil. Il a aussi pris part à une campagne internationale appelée « réforme agraire : durabilité environnementale et droits humains » dans le cadre de laquelle la situation de violence en zones rurales est discutée. La pression est mise sur le gouvernement pour qu'il crée des moyens d'éviter de nouveaux conflits fonciers ; qu'il punisse les meurtriers de centaines de personnes qui sont mortes en défendant les droits des paysans ; et qu'il entreprenne une réforme agraire efficace.

Le réseau national de production agro-écologique est un espace commun pour les mouvements sociaux et les ONG pour promouvoir les modes de production alimentaire agro-écologique et le développement rural durable au Brésil. Il cherche à promouvoir les approches agro-écologiques en tant qu'alternatives pour la production agricole familiale (tout en respectant sa grande diversité culturelle et les modes de vie qui y sont liés)

La campagne nationale pour un Brésil sans organismes génétiquement modifiés (OGM) a été lancée en 2003 et vise à lutter pour un débat public ouvert et démocratique sur les OGM, à exiger des précautions et à réclamer de plus amples recherches plus sur la biosécurité des OGM et de leur impact sur la production familiale non-transgénique. La campagne plaide pour l'agro-écologie en tant que meilleur modèle de production, ainsi que pour des procédures d'étiquetage sérieux et intégral pour tous les produits contenant des OGM.

Recommandations à l'Etat brésilien

Une recommandation générale

- S'engager à mettre en oeuvre des politiques structurelles pour combattre la pauvreté et la concentration des terres, de mener une réforme agraire et urbaine, et d'éliminer les inégalités entre les populations urbaines et rurales sans discrimination basée sur la race, la couleur de la peau, l'origine ethnique, le genre, l'âge ou la situation géographique.

Recommandations concernant les droits à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales

- Adopter un Plan de Réforme Agraire efficace qui prenne pleinement en compte la fonction sociale de la propriété comme l'établit la Constitution fédérale de 1988 ; revoir les niveaux de productivité des propriétés (en vigueur depuis 1975) ; et revoir la politique actuelle pour encourager l'utilisation des crédits agricoles et décourager l'expropriation de la terre.
- Encourager la révision des taux de productivité afin de garantir les dispositions constitutionnelles en matière de fonction sociale de la propriété ; exiger la reconnaissance de ces dispositions par les tribunaux dans des cas d'expulsions, et, le cas échéant, instituer des changements dans les procédures légales.
- Réglementer et mettre en oeuvre le Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle dans le but de réaliser le droit humain à une alimentation adéquate, et garantir une large participation de la société civile organisée et des mouvements sociaux dans ce processus.
- Réglementer et mettre en oeuvre la Politique nationale d'assainissement de l'environnement, garantissant une participation de la société civile organisée et des mouvements sociaux, ainsi que l'exercice d'un suivi public dans le but de garantir le droit à l'eau.
- Promouvoir le classement des "propriétés abandonnées" et l'identification des zones publiques occupées illégalement par des acteurs privés, et mettre en œuvre un large programme national pour garantir l'accès à la terre aux plus pauvres et à ceux qui historiquement n'ont pas eu cet accès.
- Prendre en compte (notamment le pouvoir judiciaire) la nécessité de donner la priorité aux droits humains sur les contrats comme le prescrit la Constitution fédérale, surtout en ce qui concerne les conflits liés à l'occupation, à la propriété foncière, etc.
- Etendre la mise en œuvre de tarifs sociaux pour l'électricité et l'eau aux zones à bas revenus, y compris pour les communautés traditionnelles et les habitants des rives fluviales.
- Elaborer et mettre en œuvre une politique nationale pour la prévention des expulsions, en accord avec la résolution no.31 du Conseil National des Villes.

La criminalisation de la pauvreté : Un rapport sur les causes économiques, sociales et culturelles de la torture et autres formes de violence

Questions relatives au droit à l'alimentation

- La criminalisation de la pauvreté et la discrimination qui en résulte interfèrent sérieusement avec la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à une alimentation adéquate.
- Le manque de sécurité physique constitue un risque pour les moyens de subsistance, ce qui a des effets négatifs sur l'accès des ménages à une alimentation adéquate.
- La violence, surtout envers les femmes, constitue un risque sérieux pour les droits à la vie et à la santé et a donc des effets sur la réalisation du droit à une alimentation adéquate.

Introduction

Ce rapport⁴³ a été produit dans le cadre du projet de l'OMCT « Prévenir la torture et autres formes de violence en agissant sur leurs causes économiques, sociales et culturelles ».⁴⁴ Ce projet repose sur le principe de l'interdépendance des droits humains et cherche à élaborer des réponses de droits humains qui aborde la question du lien entre pauvreté et marginalisation, d'une part, et, torture et violence, d'autre part. L'information présentée ici a été essentiellement rassemblée lors d'une mission dans l'Etat du Pernambuco et dans la ville de Rio de Janeiro en février 2009. Des représentants de la société civile ont été consultés pendant la mission sur le lien entre violence et déni des droits économiques, sociaux et culturels au Brésil. Des personnes qui ont directement connu la violence ont également été consultées. Ce rapport traite de certains domaines clés où il existe un lien clair et direct entre les violations des droits économiques, sociaux et culturels et la violence ou la menace de violence au Brésil.

Agir contre la pauvreté, l'inégalité et la violence : “en plein cœur de la protection des droits humains”

La torture, ainsi que les traitements cruels, inhumains ou dégradants, les punitions et autres formes de violence, y compris la violence envers les femmes et les enfants, sont indubitablement liés au mépris des droits économiques, sociaux et culturels. Si on veut efficacement combattre ces phénomènes, alors il faut comprendre et traiter leurs causes économiques, sociales et culturelles. Le contraire est également vrai : agir pour réduire les niveaux de violence est une étape fondamentale pour garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels au plus grand nombre. Le mépris des droits économiques, sociaux et culturels est lié à la torture et à d'autres formes de violence selon les mécanismes suivants : (a) les pauvres, les marginalisés et autres groupes vulnérables sont souvent les premières et les principales victimes de la violence, y compris la torture et les traitements cruels, inhumains et dégradants ; (b) les niveaux de violence dans une communauté ou une société donnée peuvent être tels que des individus ne peuvent pas jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels ; (c) violence est faite aux personnes qui réclament le respect des droits économiques, sociaux et culturels (les leurs ou ceux des autres) ; et, (d) les politiques et programmes des gouvernements, des acteurs privés ou des institutions financières ou de développement peuvent exacerber la pauvreté et les inégalités, et conduire ainsi à l'augmentation des niveaux de violence publique, criminelle et domestique.

43 « The Criminalization of Poverty - A Report on the Economic, Social and Cultural Root Causes of Torture and Other Forms of Violence in Brazil ». Contributions de : Justiça Global, le Mouvement National des Mineurs des Rues (MNMMR) et l'Organisation Mondiale contre la Torture (OMCT). 2009. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

44 Le projet a été financé par l'Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits humains de l'Union Européenne, l'Agence Suisse pour le Développement et la Coopération, la Fondation Karl, l'Organisation inter-églises de coopération au Développement (ICCO) et la Fondation des Droits de l'Homme au Travail.

Exposé des faits et résultats d'analyses

La criminalisation de la pauvreté

La violence est un élément inhérent à la pauvreté au Brésil. Elle affecte les communautés les plus pauvres de manière disproportionnée, en milieu urbain comme en milieu rural, ce qui à son tour aggrave la pauvreté. Les acteurs étatiques en charge de faire appliquer la loi ont tendance à classifier les pauvres, notamment les habitants des « favelas » du pays, comme des criminels. Cette identification est renforcée par les informations véhiculées par les médias et par les discours de personnalités publiques. La criminalisation des pauvres explique les stratégies de sécurité publique qui violent les droits humains, notamment le droit à la vie. Ainsi, les forces de police mènent des actions arbitraires contre les habitants des favelas, en particulier contre les hommes jeunes et noirs. La présence constante de la violence dans ses formes les plus variées a également un impact sur la santé de ceux qui en sont victimes. Les pauvres sont aussi victimes de crimes, car les gangs contrôlent la plupart des ressources économiques dans les quartiers urbains pauvres du Brésil. La violence aggrave l'exclusion sociale : les enfants ont peur d'aller à l'école, et les communautés sont chassées de leurs terres. Le manque de perspectives pousse les jeunes à s'embarquer dans le trafic de drogue ou d'autres activités illicites, tandis que les hommes et les femmes ne peuvent pas trouver de travail.

Inégalités et violence

45 Tous les chiffres proviennent de l'UNICEF, 2008, Situation des enfants dans le monde 2009, UNICEF, New York, p. 118 & 121.

46 Banque mondiale, 24 septembre 2008, http://devdata.worldbank.org/AAG/bra_aag.pdf

Ceux qui sont les plus touchés par les inégalités socio-économiques, en particulier la population noire, sont également ceux qui ont le plus de risques d'être victimes de violence (notamment de mort violente). Entre 1995 et 2005, on estime que le revenu total des 40% des ménages les plus pauvres du pays ne représentait que 6% du revenu total de ménages, tandis que les 20% des ménages les plus riches disposaient de 61% du revenu total⁴⁵. Les chiffres publiés par la Banque mondiale en 2008 indiquent que 22% de la population brésilienne vit en dessous du seuil de pauvreté⁴⁶. Les inégalités au Brésil ont des dimensions distinctes de genre et de race, et, les populations noires, autochtones et Quilombola sont particulièrement vulnérables à l'exclusion économique.

Le gouvernement brésilien reconnaît ces problèmes et a lancé des mesures pour améliorer la situation. Le Programme National pour la Sécurité Publique et la Citoyenneté (PRONASCI) vise à articuler les politiques de sécurité publiques avec l'action sociale. L'efficacité de ce programme reste à déterminer, alors que la société civile exprime d'ores et déjà des réserves concernant sa structure et sa mise en œuvre qui manque de transparence. Un plan de sécurité publique, connu sous le nom de *Pacto pela Vida* (*Pacte pour la Vie*), lancé par l'Etat du Pernambuco, contient un ensemble de mesures à court, moyen et long terme qui sont sensées contrecarrer la montée de la violence dans l'Etat.

Violence policière contre les pauvres

47 Alston, Philip (2008) "Promotion et Protection de tous les droits humains, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, dont le droit au développement. Rapport du rapporteur Spécial sur les exécutions extra-judiciaires, sommaires ou arbitraires M. Philip Alston. Addendum. Mission au Brésil". A/HRC/11/2/Add.2/ future, 29 août 2008, Advance unedited version.

48 Au Brésil, il existe trois forces de police : la police fédérale, la police des Etats et la police militaire, qui patrouille dans les rues et contribuent aussi à la sécurité carcérale.

La criminalisation de la pauvreté est à la fois le produit et la justification d'une certaine forme de maintien de l'ordre basée sur la classification sociale et l'identification du suspect « typique ». Cette approche est cyniquement manipulée par les forces de police elles-mêmes : les personnes arbitrairement abattues par la police dans les favelas sont officiellement classifiées comme ayant voulu échapper à l'arrestation. En 1997, la police de Rio de Janeiro a déclaré avoir tué 300 civils qui s'opposaient à leur arrestation. Ce chiffre est passé à 427 en 2000 et à 1330 en 2007. De tels agissements génèrent une violence aveugle plutôt que des enquêtes impartiales, et la confrontation armée plutôt que le dialogue communautaire. Les communautés les plus pauvres et marginalisées du Brésil vivent au quotidien avec le risque de se retrouver entre les mains de la police et d'y subir des violences mortelles. Le rapporteur spécial des NU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires indique que la police est responsable d'un meurtre sur cinq dans le pays.⁴⁷ La police a aussi été impliquée dans des opérations militarisées de haut vol dans les zones défavorisées des villes brésiliennes. Ces opérations se sont avérées hautement inefficaces.

Les inégalités économiques et sociales sont aussi liées au traitement des citoyens les plus pauvres qui sont confrontés au risque quotidien de se retrouver entre les mains de la police et d'y subir des violences. Les forces de police brésiliennes⁴⁸ sont mal payées, mal formées et les critères de sélection sont faibles. Les recrues viennent des couches les plus pauvres de la société. Entrer dans la police est moins considéré comme un métier que comme un moyen de gagner un salaire régulier, bien que modeste. La corruption est monnaie courante chez les agents de police.

Les milices au pouvoir dans les zones urbaines pauvres

Les milices informelles ou à moitié formalisées se sont développées en réponse à la peur de la criminalité parmi les citoyens. Cependant, ces organisations sont en réalité motivées par de forts intérêts économiques. Techniquement illégales, les milices (agents de police, anciens agents de police, gardiens de prison, pompiers et autres) occupent une zone d'ombre, et les opérations de police contre les gangs dans les quartiers pauvres ont souvent laissé un vide profond que remplissent désormais les milices. La privatisation des services de sécurité au Brésil favorise elle aussi l'expansion des milices. Ces dernières établissent leurs propres structures pour exploiter les communautés pauvres. On dit que le contrôle des moyens de transport locaux est une activité très lucrative pour les milices. En 2005, on estimait à plus de 100 les communautés pauvres de la ville de Rio de Janeiro qui se trouvaient sous le contrôle de milices. Ces milices, tout comme les bandes criminelles organisées, s'approprient par la violence l'espace public et les ressources économiques des pauvres en milieu urbain.

Droits économiques, sociaux et culturels et le système pénitentiaire

Le système pénitentiaire est un élément fondamental qui lie pauvreté et violence au Brésil et qui alimente le phénomène de criminalisation des pauvres. La vulnérabilité des brésiliens les plus pauvres et les plus marginalisés en termes face à l'emprisonnement est démontrée par les statistiques qui indiquent que le détenu typique est jeune, afro-brésilien et très pauvre.⁴⁹ La pauvreté, l'inégalité et la violence n'entraînent pas seulement l'incarcération, elles sont également omniprésentes à l'intérieur même des prisons, autour des détenus et de leur famille à l'extérieur. Les prisons sont typiquement surpeuplées, fournissent une alimentation pauvre, très peu d'activités éducatives ou professionnelles, et les soins de santé sont inexistant ou inadaptés. La violence extrême est monnaie courante entre les détenus.

Le personnel pénitencier n'a pas de formation adéquate. De plus, l'incarcération entraîne une stigmatisation sociale grave pour la famille du détenu. Cette stigmatisation, à laquelle s'ajoute la perte du revenu du détenu, peut résulter en une précarisation économique sévère.

Violence contre les femmes

L'Etat du Pernambuco connaît un taux de féminicides (meutres de femmes) particulièrement élevé : près de 2000 femmes ont été tuées entre 2002 et 2007, ce qui équivaut à 300 femmes par an.⁵⁰ La violence domestique est la principale cause de ces décès.⁵¹ Les femmes pauvres en particulier sont contraintes de rester avec des compagnons violents du fait de leur dépendance financière, à laquelle s'ajoute une vision traditionnelle dans les régions du Nord et du Nord-Est qui fait de la femme la propriété de l'homme. Là encore, la pauvreté n'est pas le seul facteur. Les statistiques montrent que les femmes qui courrent les plus grands risques d'être tuées par leurs compagnons ne sont pas seulement « pauvres » mais aussi « jeunes » et « noires ». La vulnérabilité des femmes à la violence vient aussi des difficultés auxquelles elles sont confrontées quand elles cherchent de l'aide. Les services de police spécialisés, avec un personnel formé pour enregistrer les cas, enquêter et faire appliquer les décisions de justice manquent cruellement. La plus grande partie du soutien apporté aux femmes victimes de violence au Brésil provient des organisations de la société civile qui n'ont pas assez de moyens pour satisfaire la forte demande à laquelle leurs services doivent faire face. Les services publics sont insuffisants et mal répartis dans le pays.

Violence contre les défenseurs des droits humains et contre les mouvements sociaux

Les défenseurs des droits humains qui travaillent sur des questions de violence perpétrée par la police et les milices sont parmi les plus vulnérables à la violence et aux intimidations.⁵² En outre, on peut clairement observer ces phénomènes de criminalisation et de violence envers les défenseurs des droits humains et les mouvements sociaux qui luttent pour l'accès à la terre, contre les inégalités dans la répartition des terres et contre une réforme agraire mal programmée. Dans son rapport sur les violations des droits humains au Brésil de 2006, l'OMCT dénonçait l'intensification des conflits fonciers, l'augmentation du nombre de sans-terre et de celui des familles expulsées, comme autant de facteurs contribuant à aggraver la violence et les meurtres de paysans et de travailleurs ruraux⁵³.

49 Ministère de la Justice, DEPEN, Info-Pen, Données consolidées 2008.

50 SOS Corpo, Desafios ao monitoramento das políticas públicas, Dados e Análises, IV, no. 7, septembre 2008, p. 5

51 SOS Corpo, Desafios ao monitoramento das políticas públicas, Dados e Análises, IV, no. 7, septembre 2008, p. 2

52 La plupart des organisations qui ont participé au séminaire de Recife pour la préparation de ce rapport considéraient qu'elles étaient visées par l'Etat en raison de leur engagement pour les droits humains. Un nombre significatif d'organisations rencontrées à Rio ont fait la même remarque.

53 OMCT, Violations des Droits de l'Homme au Brésil, mai 2006. Voir www.omct.org

⁵⁴ Les recommandations du rapport au gouvernement brésilien couvre un certain nombre d'articles du PIDESC. Celles qui concernent l'article 11 sont présentées ici. De plus, ces recommandations sont présentées pour briser le lien entre violence et pauvreté.

Conclusions et Recommandations⁵⁴

Au Brésil, les communautés les plus pauvres et les plus marginalisées sont prisonnières d'un cercle vicieux de violence et de pauvreté. Une réponse efficace et durable à ce problème repose fortement sur la lutte contre les inégalités et la discrimination, sur la réforme des politiques concernant le maintien de l'ordre et le système pénitencier, et sur la garantie de mécanismes adaptés pour combattre la violence envers les femmes et les enfants. Les disparités extrêmes dans l'accès aux opportunités socio-économiques et aux services publics alimentent les hauts niveaux de violence au Brésil. La discrimination dans le pays est flagrante. Elle se manifeste par la classification généralisée des citoyens les plus pauvres et les plus marginalisées (notamment les habitants des favelas) comme des « criminels ». Les individus et les mouvements luttant pour la promotion et la protection des droits humains sont souvent confrontés aux mêmes préjugés. Le phénomène de criminalisation contribue aux abus permanents et arbitraires perpétrés par la police contre les pauvres, et génère une violence sans discernement et parfois mortelle à l'encontre de communautés entières. Le lien entre la discrimination socio-économique et la criminalité a des conséquences en terme d'accès à la justice pour les pauvres, en particulier pour les femmes. L'Etat brésilien, par action ou par omission, est profondément impliqué dans toutes ces situations.

Les manifestations violentes de préjugés à l'encontre des pauvres accroissent l'exclusion socio-économique et font sérieusement obstacle aux initiatives visant à réduire le niveau élevé de disparité socio-économique. Les individus et les communautés qui vivent dans la pauvreté et la violence au quotidien ont proposé les mesures spécifiques qu'il faudrait prendre. Ces propositions sont axées sur le respect des droits économiques, sociaux et culturels, sur la formation des forces de police dans le domaine des droits humains, et sur l'emploi d'armes non mortelles lors de l'arrestations de suspects. Les endroits où vivent les communautés pauvres ne seraient pas aussi dangereux si leurs habitants ne souffraient pas autant de la discrimination et s'ils avaient accès à une éducation de qualité et à de réelles chances de trouver des emplois correctement payés dans le secteur formel. La législation nécessaire est en place et les programmes existent sur le papier. Le défi est d'en assurer l'application effective pour qu'ils profitent à tous les citoyens.

Recommandations au gouvernement brésilien

Niveau de vie suffisant (PIDESC, article 11)

- Continuer à promouvoir des politiques d'inclusion sociale en faveur des populations les plus pauvres et les plus marginalisées du Brésil pour réduire les inégalités en termes de revenus et de chances.
- Garantir la mise en oeuvre concrète des dispositions constitutionnelles relatives à la terre et adopter une réforme agraire en accord avec les principes ancrés dans la Constitution qui permettent de régler les différends fonciers, de garantir l'accès à la terre et une répartition équitable des terres.
- Elaborer une politique nationale sur la régularisation des occupations de terres et simplifier les procédures d'octroi de titres de propriété pour les établissements

ruraux, les territoires autochtones, et les communautés *quilombolas*.

- Entreprendre un recensement des *quilombolas* pour mesurer le degré de reconnaissance de leurs terres et pour titulariser celles qui ne le sont pas encore.
- Mettre en place une équipe interministérielle spéciale pour aborder les questions des terres en friche, de l'occupation et de la répartition des terres selon les dispositions constitutionnelles qui garantissent la fonction sociale de la terre.
- Agir immédiatement pour garantir que les conditions de détention dans les prisons correspondent aux normes minimales, notamment à celles prescrites dans l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des NU.

Recommandations pour éliminer le lien entre pauvreté et violence

- Compiler et publier des données sur le profil des victimes de toutes les formes de violence, y compris leur statut socio-économique, afin de contrôler et de traiter la violence dans la société et son impact disproportionné sur certains groupes (notamment les plus pauvres et les plus marginalisés).
- Fournir les statistiques complètes sur les exécutions arbitraires, la torture et les mauvais traitements, ainsi que sur la violence policière et celle perpétrée par les agents publics dans les prisons.
- Réformer, améliorer et garantir l'entièvre indépendance des mécanismes de contrôle pour responsabiliser les agents de l'appareil de maintien de l'ordre public, en particulier la police militaire fédérale. Assurer que les mesures disciplinaires adéquates sont prises à l'encontre des agents de police et autres agents publics ayant commis des abus de pouvoir.
- Assurer que les gouvernements de Etats de la Fédération, et en particulier l'Etat de Rio de Janeiro, s'abstiennent de mener des opérations de police de grande ampleur contre les bandes organisées, au bénéfice de mesures systématiques et planifiées dans le respect des droits humains qui réaffirment une présence policière durable et l'autorité du gouvernement dans les zones contrôlées par les gangs.
- Prendre des mesures fermes et décisives pour démanteler le réseau des milices qui contrôlent les ressources économiques et les services dans de nombreux quartiers pauvres, en respectant pleinement la loi et les droits humains.
- Investir dans la formation de la police fédérale, civile et militaire, afin d'assurer l'éducation en matière de droits humains de tous les agents de police et du personnel des établissements pénitenciers.
- Privilégier la formation de la police dans l'emploi des techniques d'enquête qui doivent avoir la priorité sur les interrogatoires.
- Assurer une répartition plus efficace des commissariats de police spécialisés dans la lutte contre la violence à l'encontre des femmes et des enfants (les *Delegacias especializadas de atendimento à mulher*). Promouvoir le recrutement d'agents de police féminins.
- Développer des programmes de formation et de sensibilisation systématiques pour les agents de la force publique et du système judiciaire sur les procédures d'enquête, de jugement et de punition de la violence envers les femmes.
- Traiter les problèmes de violence envers les communautés *quilombolas* et leurs dirigeants.
- Traiter les problèmes de violence envers les populations autochtones et assurer la protection absolue des communautés et des dirigeants autochtones.
- Mettre en place une commission indépendante chargée d'enquêter de façon impartiale et rigoureuse les cas de violence envers les populations autochtones dans le contexte de conflits relatifs à la terre.

Cambodge

Droits à la terre et au logement Rapport parallèle 2009

Questions relatives au droit à l'alimentation

- L'absence de sécurité concernant les droits d'usufruit du logement et de la terre constitue un risque indéniable pour les moyens de subsistance et l'accès durable à une alimentation nourrissante, saine, culturellement acceptable en quantité suffisante pour garantir une vie productive et saine.

Contexte

⁵⁵ « Land and Housing Rights in Cambodia - Parallel Report 2009 », Contributions de : Groupe de travail sur la terre et le logement (Borderlands Cooperative, Bridges Across Borders Southeast Asia (BABSEA), Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Community Legal Education Center (CLEC), Housing Rights Task Force (HRTF), Sahmakum Teang Tnaut (STT), et le Forum des ONG de Cambodge. Avril 2009. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Le groupe de travail sur la terre et le logement (Land and Housing Working Group) a soumis au Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels son rapport parallèle⁵⁵ sur le Cambodge lors de la 42^{ème} session qui s'est tenue du 4 au 22 mai 2009. Le rapport a été préparé en réponse au rapport de l'Etat partie de 2008, qui présente les efforts du gouvernement cambodgien pour remplir ses obligations au titre du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (ci-après le Pacte). Les mesures prises par le gouvernement ne lui ont pas permis de garantir la mise en œuvre de l'article 11 (1) du Pacte sur le droit à un logement adéquat en tant que composante du droit à un niveau de vie suffisant. Le gouvernement a manqué à ses obligations de respecter, protéger et garantir le droit à un logement adéquat comme il est défini dans l'Observation Générale no.4 du Comité sur le droit à un logement suffisant et dans l'Observation Générale no.7 sur les expulsions forcées. Le rapport parallèle se concentre sur les violations les plus graves du droit au logement : l'absence de garantie de la sécurité juridique de l'usufruit et les vagues d'expulsions forcées qui en résultent à travers le pays.

Cadre juridique cambodgien

⁵⁶ Land Law 2001, Chapter 4.

⁵⁷ Land Law 2001, Article 26 Cependant, le cadre légal et politique pour l'enregistrement des titres des communautés autochtones n'est pas encore finalisé.

L'article 31 de la Constitution de 1993 du Royaume du Cambodge introduit les droits du Pacte, dont le droit au logement, dans le droit interne cambodgien. L'article 44 de la Constitution et l'article 5 de la Loi foncière (de 2001) offrent une protection législative contre les expropriations arbitraires. Celles-ci ne peuvent avoir lieu que dans l'intérêt général et à la condition d'une indemnisation juste et équitable. La Loi foncière reconnaît les droits de possession et régularise les possessions antérieures à 2001 en les transformant en droits de propriété formels par la distribution de titres de propriété.⁵⁶ La Loi foncière reconnaît également les droits de propriété collective des communautés autochtones et leur accorde tous les droits et la protection dont jouissent les propriétaires privés.⁵⁷ Ce cadre juridique offre une garantie de sécurité de l'usufruit pour les occupants légaux et les propriétaires, comme l'exige le Pacte. Toutefois, il y a une absence notable de garanties juridiques de la sécurité de l'usufruit pour les locataires, les occupants informels et autres groupes. De plus, il n'existe pas de lois ni de réglementations globales qui précisent les règles et les procédures pour gérer les expropriations et les expulsions, qui définissent la notion d'intérêt général et qui règlementent l'évaluation et le versement des indemnisations et les conditions de relogement.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Absence de sécurité de l'usufruit

Les protections constitutionnelles et législatives existent, mais le fait qu'elles ne soient pas mis en œuvre provoque des violations du Pacte. Les dispositions qui visent à convertir les droits de possession en droits de propriété formels sont appliquées de manière arbitraire. Elles sont ignorées dans le cas des ménages les plus vulnérables aux expulsions forcées en raison de l'intérêt d'individus et d'entreprises puissants pour les terres qu'ils occupent. De surcroît, les autorités ont refusé l'octroi de titres à ces ménages malgré l'existence de preuves. Les droits de possession comme le système de titularisation sont ainsi inefficaces et ne parviennent pas à garantir la sécurité de l'usufruit aux ménages les plus vulnérables.

Dans le contexte actuel de développement urbain rapide, les promesses du gouvernement faites en 2003 d'améliorer l'habitat urbain pauvre et d'assurer la sécurité de l'usufruit semblent avoir été oubliées. Le rapport du gouvernement indique que quatre sites ont été sélectionnés pour des projets de partage de terres (zone de Dey Krahorm, zone de Borei Keila, Gare-A et Gare-B). Ces sites ont été désignés comme concessions foncières sociales où des plans d'amélioration de l'habitat devaient être mis en œuvre. Le rapport étatique de 2008 oublie de mentionner ce qui est advenu de ces projets. Seul le projet de partage de terre de la zone de Borei Keila a avancé mais reste toutefois marqué par la corruption et une mauvaise planification. Les autres zones ont été vendues ou louées à des entreprises privées pour des projets de développement commercial, entraînant l'expulsion forcée et/ou le relogement dans des zones périurbaines des communautés locales. En 2008, plus de 400 familles (y compris environ 150 d'entre elles ayant des droits de possession mais ne pouvant pas accéder au système de titularisation) ont été expulsées de Dey Krahorm. En avril 2009, les résidents demeurant dans les zones A et B du domaine de la Gare ont reçu des avis définitifs d'expulsion. En outre, le gouvernement n'a pas non plus assuré la protection des communautés autochtones prévue dans la Loi foncière. Il a même accordé des concessions économiques et minières sur des terres autochtones au mépris de cette loi, entraînant le déplacement de communautés et les empêchant d'accéder aux forêts qui leur sont traditionnellement une source de nourriture et d'autres besoins de base.

Expulsions forcées

Dans le contexte d'une corruption endémique, d'une vague d'investissements étrangers et d'un développement économique rapide, l'absence de sécurité de l'usufruit a provoqué une crise foncière dans le pays. Au moins 150 000 Cambodgiens vivent actuellement sous la menace d'expulsions forcées, dont 70 000 à Phnom Penh⁵⁸. Entre 1990 et 2008, environ 133 000 habitants de Phnom Penh (soit 11% des 1,2 millions d'habitants de la ville) ont été expulsés⁵⁹. Le rythme et l'ampleur des appropriations de terres et des expulsions forcées ont encore augmenté au cours des dernières années. Il semble que ce soit dû, entre autre, à l'octroi à des investisseurs privés de concessions sur de vastes terrains. La perte de terre en milieu rural, souvent due aux expulsions forcées, a entraîné la hausse du nombre de sans-terre de 13% en 1997 à 20-25% en 2007⁶⁰. A l'origine des expulsions, il y a l'octroi de concessions économiques ou minières ; des projets de développement des infrastructures ; des projets d'«embellissement» des villes ; des projets de développement privés (y compris dans le secteur du tourisme) ; et la spéculation foncière. Les expulsions sont souvent menées de façon violente par la police et la police militaire, ainsi que par des forces armées privées, malgré l'interdiction établie par la Loi foncière 12. Dans les cas où les agents publics sont présents, ils n'entreprennent rien pour protéger les communautés et pour éviter la violence. Les personnes affectées par l'expulsion se retrouvent sans abris et sans terre. Les familles rurales se retrouvent sans toit et sont privées des terres agricoles dont leur existence dépend. En zone rurale, les personnes sont soit expulsées sans aucune forme d'indemnisation ou reçoivent des sommes insuffisantes en espèce et/ou un nouveau logement totalement inadéquat aux abords de la ville, sans accès aux services de base ou aux infrastructures.

Dans son rapport de 2008, le gouvernement prétend que les expulsions forcées ne sont menées qu'en cas de nécessité et dans l'intérêt général, que les expulsés reçoivent une indemnisation juste et équitable à l'avance, et qu'ils bénéficient d'un soutien financier ou d'un relogement dans des zones en développement avec un plein accès aux services et infrastructures publics nécessaires. En réalité, les expulsions sont menées en l'absence de circonstances extraordinaires, et souvent au profit de projets de développement privés ou de spéculations foncières privées. Aucune alternative à l'expulsion n'est prise en considération et ceux qui sont affectés n'ont aucune possibilité de participer véritablement ou d'être consultés antérieurement.

58 Amnesty International, Rights Razed: Forced Evictions in Cambodia, AI Index: ASA 23/002/2008, February 2008

59 Sahmakum Teang Tnaut, Report prepared for UNOHCHR (unpublished), 2008.

60 Cambodia, Halving Poverty by 2015? Poverty Assessment 2006, page 85, prepared for the Consultative Group Meeting by the World Bank, Phnom Penh, February 2006; and Sharing Growth: Equity and Development in Cambodia, World Bank Equity Report, 2007.

Défenseurs du droit au logement et tribunaux

L'absence de système judiciaire indépendant et non corrompu signifie que les victimes d'expulsions forcées ne disposent pas de recours juridiques efficaces. Les responsables d'expulsions forcées agissent en toute impunité. Le système judiciaire est même instrumentalisé par ceux qui s'approprient des terres (y compris les autorités gouvernementales, les entreprises privées et les individus puissants) pour légitimer les expulsions forcées et accuser à tort les défenseurs du droit au logement. Dans son rapport de 2008, le gouvernement prétend avoir soutenu toutes les ONG et associations en ayant promu « les droits et libertés de tous ». Au contraire, l'espace démocratique à la disposition des défenseurs des droits humains pour s'opposer aux appropriations de terres et aux expulsions forcées a été sérieusement restreint. Au Cambodge, les attaques et les menaces à l'encontre de ces défenseurs sont globalement en augmentation ; l'intimidation et la persécution des militants luttant pour les droits à la terre et au logement constituent la majeure partie de ces attaques. Le système judiciaire cambodgien est désormais utilisé pour porter des accusations pénales infondées à l'encontre des défenseurs du droit au logement.

Conclusions et Recommandations

L'absence de sécurité de l'usufruit et les expulsions forcées qui en découlent représentent des violations indéniables par le gouvernement cambodgien de l'article 11 du Pacte concernant le droit à un logement adéquat. L'absence d'un cadre législatif global et le manque d'autres mécanismes pour garantir la sécurité de l'usufruit, notamment un système judiciaire indépendant et efficace, constitue un manquement du gouvernement à ses obligations au titre du Pacte. Les expulsions arbitraires et souvent violentes qui ont lieu sans respect des règles de procédure, constituent une violation du devoir immédiat d'empêcher les expulsions forcées illégales. Le gouvernement manque à son obligation de protéger contre les expulsions forcées perpétrées par des tiers, qu'il s'agisse d'individus ou d'entreprises. Les conditions déplorables dans les lieux de relogement est un manquement du gouvernement à ses obligations minimales et fondamentales envers les relogés au titre du droit à un logement adéquat.

Recommandations au gouvernement cambodgien:

- Adopter en droit interne tous les aspects du droit à un logement adéquat tel qu'il est défini dans l'Observation Générale no.4 sur le droit à un logement suffisant et dans l'Observation Générale no.7 sur les expulsions forcées.
- Mettre fin aux pratiques illicites d'expulsions forcées et mettre en oeuvre un moratoire sur toutes les expulsions jusqu'à ce qu'un cadre réglementaire conforme aux droits humains soit en place et assure que les projets de développement ayant pour conséquences des déplacements de populations soient véritablement réalisés dans l'intérêt général ; que toutes les alternatives au déplacement aient été identifiées par une consultation des groupes affectés.
- Assurer que les individus qui vont être expulsés de leur maison et de leur terre reçoivent une indemnisation adéquate ainsi que des options de relogement en conformité avec les directives adoptées par le Comité dans son Observation Générale no.7. Les lieux de relogement doivent être situés dans des zones convenables qui offrent un accès à un logement adéquat, aux services de base et aux infrastructures publiques et qui assurent la proximité d'emplois.
- Assurer que les victimes de violations des droits au logement, à la terre et aux ressources naturelles disposent de recours juridiques efficaces, justes et dans des délais raisonnables.
- Garantir la sécurité juridique de l'usufruit à tous les ménages, y compris à ceux logeant dans des habitats informels, sous des régimes communautaires ou coopératifs, et aux locataires.

- Garantir que toutes les personnes bénéficiant du droit de possession aient accès au système de titularisation en conformité avec la Loi foncière de 2001 qui stipule que chaque refus de titre doit être justifié aux termes de la loi et que des raisons légitimes doivent être fournies aux demandeurs. La garantie de la sécurité de l'usufruit foncier des ménages et des communautés vulnérables doit être la première priorité.
- Assurer que le cadre juridique et réglementaire sur les concessions foncières est conforme au Pacte et effectivement appliqué. Le gouvernement devrait suspendre toutes les concessions foncières dans les zones occupées par des communautés autochtones, ainsi que dans et autour des zones protégées, jusqu'à ce que la sécurité de l'usufruit foncier soit garantie par l'enregistrement et que la classification, l'enregistrement et la démarcation des terres soient entièrement complétés en application de la loi de 2008 sur les Zones Protégées.
- Prendre des mesures urgentes pour protéger les défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels, et notamment adopter les principes de la Déclaration des NU de 1998 sur les Défenseurs des Droits de l'Homme.

Recommandations aux donateurs bilatéraux et multilatéraux apportant leur soutien dans les secteurs de la terre et des ressources naturelles:

- Utiliser le Pacte et les Directives adoptées par le Comité, y compris dans ses Observations Générales no.4 et no.7, comme un cadre de l'aide au développement et conditionner cette aide au respect du Pacte par le gouvernement.
- Renforcer l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de projets de développement, y compris par le biais de systèmes de suivi rigoureux et par la dénonciation auprès du gouvernement de l'ilégalité des violations graves du Pacte lorsque celles-ci se produisent.

61 Cette contribution fait partie d'une série d'articles tirés du rapport « Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala 2008 – Informe de Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación » (Guatemala, décembre 2008), réalisé par le « Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación » (CIIDH, CONGOOP, Campaña Guatemala sin Hambre, REDSAG, PTI and MNA). Contributions de : Victoria Mogollón et Ricardo Zepeda, Centre International pour la Recherche sur les Droits Humains. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Introduction

En 2008, un collectif de six organisations non-gouvernementales (le *Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación*) a entrepris de faire le suivi de différents aspects de la réalisation du droit à l'alimentation au Guatemala. Cet article traite l'un de ces aspects : celui des progrès réalisés ces dernières années grâce aux politiques et programmes engagés. L'intention du collectif est d'ouvrir un espace libre et démocratique où des positions politiques sur le respect des droits humains peuvent être formulées, en prenant en compte le travail et les expériences dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition, des droits humains et du droit à l'alimentation. L'objectif final est que les mesures touchant à la sécurité alimentaire et la nutrition se fondent sur les principes et approches de droit à l'alimentation.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Des politiques d'aide alimentaire à une stratégie de droit à l'alimentation

Historiquement, les problèmes de faim au Guatemala ont été traités par le biais de programmes de distribution de nourriture, visant les groupes en situation d'insécurité alimentaire. Le Programme National pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (PNSAN) représente un premier pas sur la voie de la consolidation et de la coordination de différentes actions publiques contre la faim, dans une perspective plus large de sécurité alimentaire et nutritionnelle. A l'occasion du lancement du PNSAN, le Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, a recommandé au gouvernement que les mesures prises traitent les causes structurelles de la faim et la malnutrition, telles que la répartition inégale des richesses et le manque d'opportunités pour les populations autochtones et les petits agriculteurs. Il ne semble pas que le gouvernement précédent ait pris note de ces recommandations. Au contraire, les politiques semblent aller dans la direction opposée comme le montre l'accord de libre échange entre les EU, l'Amérique centrale et la République dominicaine, ou bien la stratégie de réduction de la pauvreté qui mise sur des mesures de promotion de la croissance économique. Le résultat de ces politiques a été une augmentation de la pauvreté jusqu'à un niveau record dans la première moitié de 2008.

Le Guatemala ne possède pas de cadre stratégique qui couvre toutes les dimensions du droit à l'alimentation. Il est reconnu que la sous-alimentation chronique, qui touche cinquante pourcents des enfants, doit être combattue grâce à des actions étatiques. Le Programme pour la Réduction de la Sous-Alimentation Chronique (*Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica*), le PRSAC avait été lancé à la fin du gouvernement Berger et était devenu l'élément principal du Plan Stratégique pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition 2007-2016 (PSSAN). Le gouvernement actuel a maintenu le PRSAC comme axe principal de ses politiques d'aide alimentaire. Cependant, il l'a adopté comme une stratégie sans en changer le contenu ni les approches et sans définir des objectifs à moyen et à long terme. En outre, le renforcement du Système National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SINASAN) n'est pas prévu dans cette « stratégie ». Cela signifie que diverses mesures portant sur l'alimentation et la nutrition n'ont pas été intégrées dans le SINASAN, faisant douter de leur avenir politique à long terme. Un SINASAN bien coordonné et fonctionnant correctement devrait permettre de traiter les problèmes de la faim et de la malnutrition indépendamment des intérêts politiques.

Les difficultés institutionnelles sont également nombreuses. Le Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CONASAN), le bras politique du SINASAN, demeure faible. La création d'un Ministère de la Famille a été récemment annoncée, et on peut penser que le Secrétariat de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SESAN) sera intégré à ce nouveau ministère. Aussi, la question se pose de savoir si ce ministère aura le mandat nécessaire à la mise en œuvre des recommandations émises par le CONASAN. Le Conseil de la Cohésion Sociale nouvellement établi

pourrait également faire concurrence au CONASAN par rapport aux fonctions qui ont été accordées à ce dernier par la loi. Ceci pourrait saper les progrès acquis avec le Programme National pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition.

Instruments financiers et programmatoires pour traiter les problèmes de faim et de malnutrition

D'après la loi créant le SINASAN, le gouvernement doit allouer 0,5% de la Taxe à la Valeur Ajoutée (TVA) aux programmes et projets pour la sécurité alimentaire et la nutrition des pauvres. Ces fonds doivent être transférés aux institutions membres du CONASAN en accord avec le Plan Stratégique pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition. Cependant, la réalité laisse apparaître certaines difficultés. Le CONASAN ne prépare pas de projets de budget qui reflètent ses propres priorités en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. La TVA, qui représente 51% des revenus du gouvernement, inclut une taxe à la consommation de 12% qui est remise en cause par une forte évasion fiscale. Grâce à certains contrôles mis en place dans la période 2001-2007, les revenus générés par la perception de cette taxe avaient presque doublé. Néanmoins, le secteur du commerce fait pression en faveur d'une TVA à 15%, ce à quoi s'opposent fortement les consommateurs, notamment en raison du faible taux d'imposition dont bénéficient les classes sociales à hauts revenus.

Actuellement, les dotations budgétaires allouées à la sécurité alimentaire et à la nutrition dépassent le seuil minimum prévu par la loi. Toutefois, il est difficile d'analyser les budgets pour déterminer le montant exact de ces dotations. De surcroît, il apparaît que l'allocation de 0,5% de la TVA fixée par la loi est insuffisante pour traiter les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition de manière adéquate.

Les principaux programmes pour la sécurité alimentaire et la nutrition sont mis en œuvre par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Alimentation, et par le Ministère de l'Education. Les programmes du Ministère de la Santé et de l'Assistance Sociale sont faibles et se limitent aux questions de traitement. Un nouveau programme récemment mis en place prévoit un soutien financier aux ménages vulnérables. Ce transfert monétaire est conditionné à la fréquentation scolaire régulière des enfants et à des contrôles médicaux.

Réponses du gouvernement Colom à la pauvreté et à la faim (2008-2009)

Les réponses de l'administration Colom peuvent être analysées en regardant les mesures prises en mai 2008 contre l'impact de la flambée des prix alimentaires mondiaux et contre la crise économique. L'une de ces mesures était le programme des dix mesures de « solidarité ». Ces mesures peuvent être regroupées comme suit : les accords commerciaux pour maîtriser les augmentations de prix des denrées alimentaires de base, la stimulation de la production et des emplois agricoles et ruraux, et les mesures en faveur de la stabilité des prix et de l'encouragement aux investissements. Au cours des trois premiers mois, ces mesures ne se sont pas montrées efficaces pour stabiliser les prix des denrées alimentaires de base. Du fait de l'abolition des taxes d'importation, les prix internationaux ont été directement transposés sur le marché national, et les prix intérieurs maximums n'ont pas pu être maintenus. Les mesures de contrôle des prix ont elles-aussi échoué en raison du manque de pénalités contre les infractions. Le programme de transfert conditionné, appelé « *Mi Familia Progresa* » a été conçu pour minimiser les conséquences sociales négatives de la crise économique. Jusqu'à présent, le programme s'avère être mal géré, et ne bénéficie ni de plans d'action, ni de sources de financement propres. Le ciblage géographique de ces programmes basé sur les niveaux de pauvreté relevés dans différents départements peut également être remis en question.

Un nombre d'interventions à court-terme ont été lancées en août 2008 dans le cadre d'une initiative connue sous le nom d' « *Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis* »⁶². Cette initiative comprend deux types d'interventions: (a) un plan de crise alimentaire, avec des mesures visant à améliorer immédiatement la disponibilité de la nourriture et son accès⁶³ ; et (b) un plan de réserve. Ce dernier inclut la distribution de colis de nourriture à la population dans 45 municipalités classifiées comme hautement vulnérables à l'insécurité alimentaire et dans celles affectées par les catastrophes naturelles dues aux changements climatiques. Il est important que ces interventions soient complétées par des mesures sur le long-terme en faveur de la réalisation du droit à l'alimentation. On doit éviter de créer une dépendance à l'aide alimentaire.

62 Interventions pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition en Temps de Crise

63 Plan Conjoncturel

Conclusions

Les stratégies contre la faim et la malnutrition en place ont peu de chances d'atteindre leurs objectifs dans la mesure où les politiques à moyen et à long-termes reflètent le manque de volonté politique d'aborder de façon cohérente la situation alimentaire et nutritionnelle qui s'aggrave et touche la moitié de la population.

La convergence entre facteurs spéculatifs internationaux et manque de protection des ressources alimentaires fondamentales a eu un impact négatif sur l'accès économique aux denrées alimentaires de base. Ainsi, soixante-deux pour cent de la population guatémaltèque vivent dans des conditions ne garantissant pas la dignité humaine, et. On estime également à plus de dix-huit pour cent des Guatémaltèques le nombre de personnes ne pouvant pas jouir de leur droit à une alimentation adéquate, le plus important des droits humains après le droit à la vie.

Les mesures mises en place pour régler le problème de la flambée des prix internationaux se sont avérées inefficaces à court-terme. Considérant le manque de coordination et la faiblesse dans la gestion qui ont marqué la mise en œuvre de ces mesures, il est peu probable qu'elles aient l'impact espéré sur la diminution des prix intérieurs et donc sur la réalisation du droit à l'alimentation.

Les politiques pour la sécurité alimentaire et la nutrition devraient être appliquées en conformité avec les priorités et la coordination intersectorielle prescrites dans le SINASAN. Il existe un risque important que tous les efforts échouent parce que l'information et le soutien provenant des secteurs qui constituent le SINASAN ne sont pas pris en compte.

Les politiques actuelles pour la sécurité alimentaire et la nutrition sont insuffisantes pour régler les problèmes alimentaires. Cet ensemble de mesures doit adopter une orientation plus stratégique et multisectorielle afin d'accroître son impact. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour apporter des capacités et des outils aux individus afin qu'ils puissent produire des richesses par eux-mêmes. Dans le contexte guatémaltèque, ceci implique des politiques agricoles, commerciales et de l'emploi qui répondent clairement aux besoins des individus.

Faire le plein de pauvreté? Des directives pour contrôler les agro-carburants

Questions relatives au Droit à l’Alimentation

- La culture de jatropha sur des terres de production de denrées alimentaires détruit les sources de nourriture et les moyens de subsistance des personnes en situation d’insécurité alimentaire et vulnérables.
- L’Etat indien manque à son obligation de protéger de manière adéquate les petits agriculteurs en ne fournissant pas activement des informations et en ne sensibilisant pas sur la culture de jatropha et ses conséquences éventuelles.
- L’Etat a également manqué à son obligation de protéger l’accès des villageois à l’eau potable et à l’eau d’irrigation.

Contexte

Ce rapport⁶⁴ a été préparé dans le cadre d’un projet visant à examiner de façon systématique la question de la production des agro-carburants en Inde. Cet examen s’est concentré sur l’impact sur le droit à l’alimentation. Des directives pour la surveillance des agro-carburants peuvent être utilisées pour faire le suivi de l’état du droit à l’alimentation dans le contexte de l’expansion des agro-carburants au niveau des communautés, pour faciliter une meilleure compréhension des perspectives et des problèmes liés aux agro-carburants en Inde.

Le droit à l’alimentation et la production d’agro-carburants en Inde

La réalisation du droit humain à l’alimentation est l’une des plus grandes préoccupations en Inde. Malgré une croissance importante du PNB, le pays connaît une tendance alarmante à la hausse de la pauvreté, des disparités et de la discrimination. Le gouvernement indien s’est engagé sur la voie d’une industrialisation rapide en accord avec le modèle de mondialisation néolibérale. Certains programmes et mesures se sont avérés être des moteurs de cette croissante rapide. L’une de ces mesures consiste en l’introduction à grande échelle de la production d’agro-carburants, plus communément connus en Inde au cours des dix dernières années sous le nom de « bio-carburants ». Le gouvernement indien a promu les agro-carburants comme une réponse aux besoins énergétiques croissants du pays. Les agro-carburants sont largement considérés comme une source d’énergie alternative pratique et viable et comme une solution de rechange considérant le déclin des ressources en énergie fossile. Les espoirs suscités par les agro-carburants portent sur la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations énergétiques, sur la création d’emplois et la génération de revenus, ainsi que sur un impact positif sur les changements climatiques. Or, les expériences faites dans d’autres pays montrent que la production d’agro-carburants exige des terres et de l’eau, que leur culture entre en concurrence directe avec les ressources de production alimentaire de ceux qui souffrent déjà de faim et de malnutrition. La culture d’agro-carburants a entraîné des expulsions massives d’individus, la déforestation et une hausse des prix mondiaux de denrées alimentaires. Il est donc nécessaire d’analyser les effets de la production d’agro-carburants sur la jouissance du droit humain à l’alimentation des groupes et des communautés les plus marginalisés.

Exposé des faits et résultats d’analyses

Expansion des agro-carburants en Inde

Le terme “agro-carburant” reflète le lien entre la production de denrées alimentaires et celle de carburant. Il attire l’attention sur les dangers cachés et sur les coûts humains engendrés par les entreprises qui encouragent les agro-carburants au détriment de l’alimentation. Une plante - *jatropha curcas* – fait l’objet d’une attention tout particulière en Inde depuis quelque temps. On a découvert que le *Jatropha*, une plante d’Amérique du sud, est la source d’une huile qui peut être

⁶⁴ « Fuelling Poverty? An Agro-Fuel Watch Guideline for India », Contribution de : FIAN West Bengal et FIAN International, avec l’appui financier de la Fondation Heinrich Böll, Inde. Novembre 2008. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l’Equipe de Rédaction de l’OBSERVATOIRE.

transformée en carburant de remplacement. C'est une plante robuste capable de croître sur des sols salins et arides, qui n'est comestible ni par les êtres humains, ni par les animaux mais qui a d'autres usages (par exemple pour les bougies, les lampes à pétrole, les engrâis et les lubrifiants pour savons). D'autres plantes locales, telles que la *pongamia*, la *karanja* et la *putranjiva*, sont également en train d'être testées. Le grand champion des sources d'éthanol est la canne à sucre, ainsi que la betterave à sucre d'importation.

Les gouvernements fédéral et fédérés fournissent des terres, des subventions et des technologies à des agriculteurs ou à des entreprises pour encourager la production de *jatropha*. Tous les gouvernements fédérés concentrent la production de *jatropha* sur des terres "désertifiées et dégradées", à l'exception de celui d'Andhra Pradesh qui privilégie la conversion de terrains agricoles. Cependant, la définition des termes reste vague et la participation des communautés dans les processus d'identification des terres pour les plantations de *jatropha* demeure faible. Dans la plupart des Etats, en plus des terrains considérés comme désertifiés, des terres agricoles, notamment les terres d'Etat (khas land), ainsi que des parcelles forestières sont converties en plantations de *jatropha*.

65 Le gouvernement du Rajasthan a une politique de 'green patta' qui permet le transfère pour une durée de 20 ans de jusqu'à 5000 hectares de terres communautaires dans les villages au bénéfice d'entreprises de agro-carburants.

Il n'y a eu aucune véritable initiative de la part du gouvernement pour amender les lois existantes afin de faciliter la culture de *jatropha* à grande échelle. Divers programmes et mesures de développement rural existants sont utilisés par différents gouvernements fédérés pour encourager les plantations de *jatropha*. Le gouvernement du Rajasthan a utilisé les normes de réforme foncière et a ainsi distribué des terres d'Etat aux paysans et aux entreprises pour la culture de *jatropha* sous le slogan de « Green Patta »⁶⁵. Des tentatives se font jour pour lier production d'agro-carburants et création d'emplois. C'est notamment vrai dans le cadre du PNGER, le programme national pour la garantie de l'emploi rural du gouvernement fédéral qui est utilisé pour employer dans la culture de *jatropha* des familles en dessous du seuil de pauvreté. Ainsi, dans l'Etat de l'Andhra Pradesh, le gouvernement s'est servi du NREGS pour introduire des plantations de *jatropha* à grande échelle dans les régions sèches. La terre est sans aucun doute la première et la plus importante des ressources nécessaires. Les terres désertifiées devraient donc être utilisées en priorité, et non les terres agricoles. Dans la plupart des Etats à travers l'Inde, les terres désertifiées sont souvent placées sous un régime de propriété commune et ont de nombreux usages dans les villages (notamment pour le pâturage des troupeaux). Cependant, les Etats définissent différemment ce qui est considéré comme terres désertifiées. Les terrains gouvernementaux non utilisés depuis dix ans et plus, et non aptes à la culture par des moyens ordinaires sont considérés comme terres désertifiées au Chhattisgarh, alors qu'au Karnataka, ce sont les terres marginales et dégradées qui sont classées dans cette catégorie. Peu d'attention est portée aux ressources telles que l'eau, bien que certains Etats comme le Tamil Nadu expérimentent l'irrigation au goutte-à-goutte afin d'économiser l'eau. Considérant les risques liés à la culture de plantes pour la production d'agro-carburants, quelques Etats comme le Karnataka encouragent les agriculteurs produisant du *jatropha* à contracter des assurances agricoles.

Des lobbies industriels dictent aujourd'hui les politiques concernant les agro-carburants. Les entreprises de biotechnologie et les grands groupes agroalimentaires ont fait leur entrée dans l'industrie du *jatropha* en Inde. Par exemple, Daimler Chrysler, en collaboration avec l'institut indien de recherche CSMCRI (Central Salt and Marine Chemicals Research Institute), travaille à la transformation de l'huile de *jatropha* pour l'utiliser dans les moteurs d'automobiles de fabrication commerciale.

Des universités et d'autres institutions de recherche en Inde se sont également engagées dans des activités de recherche et développement liées à la production et à l'utilisation de *jatropha*.

Violations du droit à l'alimentation et production d'agro-carburants en Inde

Le rapport expose en détails les résultats de six études de cas où les effets locaux de l'expansion de la production d'agro-carburants sont documentés.⁶⁶ Ces études amènent à plusieurs considérations. (a) La culture de *jatropha* sur des terres de production de denrées alimentaires détruit les sources de nourriture et les moyens de subsistance des paysans, (b) Les ruraux souffrent du manque d'eau en raison de la forte demande que génère la culture de *jatropha*; un accès insuffisant à l'eau peut détruire à la fois les cultures de *jatropha* et celles de denrées alimentaires, menaçant sérieusement la sécurité alimentaire des petits producteurs. (c) La conversion de parcelles fores-

66 Les cas se situent dans les régions et Etats suivants : Giridish District, Jharkhand, Bolangir District, Orissa, Chittoor District, Andhra Pradesh, Dehradun District, Uttarakhand, Tonk District, Rajasthan, et Sarguja District, Chattisgarh

tières en plantations de *jatropha*, restreignant ou rendant impossible le pâturage des troupeaux, détruit les moyens d'existence des producteurs de bétail, ainsi que des femmes qui voient leur accès au bois de chauffage entravé. (d) Quand la production de *jatropha* entraîne la dépossession des populations tribales de leurs terrains forestiers sans aucune indemnisation, cela affecte gravement la sécurité alimentaire des dites populations et force à la migration.

Les politiques et les programmes d'expansion des agro-carburants en Inde n'ont pas pris en compte de façon adéquate les principes de droit à l'alimentation. Ces politiques sont élaborées à la hâte afin de permettre à de gros investisseurs de pénétrer l'économie indienne. L'expansion massive des agro-carburants a accru la pression sur les ressources dont les terres et l'eau, entraînant une aliénation croissante des terres et des autres ressources naturelles formellement contrôlées par les populations pauvres et vulnérables. La production d'agro-carburants génère la concentration des terres. De gros investisseurs envahissent les zones rurales indiennes, privatisant les ressources sous régime de propriété communautaire et recherchant le soutien de l'Etat dans les démarches d'expropriation pour faire place aux plantations de *jatropha*. Les conséquences de ces invasions sont des conflits fonciers, des changements dans les systèmes de production traditionnels, des transformations fondamentales dans l'usufruit et la propriété foncière, ainsi que dans les rapports productifs au niveau de la base du fait de la distorsion des rapports de pouvoir locaux au détriment des groupes vulnérables et marginalisés. Parmi les résultats immédiats de ces phénomènes, on observe des déplacements, des expulsions et des migrations de pauvres chassés des zones rurales.

Les violations du droit à l'alimentation causées par la production d'agro-carburants sont aggravées par le manque de sensibilisation et de connaissances des groupes affectés concernant leurs droits. Les pauvres ont très peu d'occasions de participer de manière véritable aux prises de décision au niveau local. Le gouvernement indien n'a pris aucune initiative pour informer les individus sur leur droit à l'alimentation. De nombreux représentants des autorités publiques se situant au milieu de l'échelle administrative ne sont pas conscients des obligations incombant à l'Etat au titre du droit à l'alimentation. Dans le cas de l'expansion de la production d'agro-carburants en Inde, l'Etat n'a ni informé les individus sur leurs droits, ni pris des décisions de façon participative en ce qui concerne de nouveaux projets de production de *jatropha*.

Conclusions et recommandations

Le droit à l'alimentation a une priorité indiscutable sur la production d'agro-carburants. Le rôle de l'Etat dans la garantie à tous du droit à l'alimentation est clairement exposé dans tous les instruments internationaux de droit humains et dans le cadre juridique national. Une série de questions peut guider l'analyse des violations du droit à l'alimentation associées à l'expansion des agro-carburants en Inde. Ces questions aident à mieux comprendre le degré et les dimensions des violations du droit à l'alimentation, ainsi qu'à mettre en exergue les causes de ces violations en se concentrant sur les manquements des acteurs étatiques à leurs obligations. Ces questions d'orientation sont proposées pour encourager un suivi efficace et détaillé aux niveaux communautaire et local. Elles fournissent un ensemble de critères qui vont aider les victimes, les Organisations Communautaires (OC), les ONG, les Organisations de la Société Civile (OSC) et les acteurs étatiques à identifier à la base les violations du droit à l'alimentation associées à l'expansion des agro-carburants.

Le questionnaire d'orientation pour le suivi s'organise autour de six thèmes :

- Les pratiques liées aux agro-carburants (modèles de production, utilisation des ressources dans la production)
- Infrastructures et production d'agro-carburants (soutien de l'Etat à la production d'agro-carburants et à la production alimentaire)
- Participation et information (participation dans la prise de décision locale, recherche d'accords consentis, informations relatives aux moyens de recours)
- Accès aux ressources et aux biens (accès à la terre et à l'eau, différends juridiques, conservation des espèces et cultures locales)
- Statut nutritionnel (effets de la disponibilité alimentaire sur les taux de malnutrition)
- Impact économique et écologique (impact sur les groupes vulnérables, fertilité des sols, ressources en eau, programmes de sécurité alimentaire profitant à la production d'agro-carburants, pollution et risques sanitaires).

Recommandations au Gouvernement indien

- Consentement libre, préalable et informé pour l'utilisation de terrains non contestés, avec des indemnisations adéquates et justes en cas de déplacements et/ou expulsions, et sans érosion des droits traditionnels, coutumiers ou légaux lorsque la terre est utilisée pour la production d'agro-carburants.
- Consultation et communication transparente avec les communautés locales avant le démarrage des projets et de façon continue au cours de leur mise en oeuvre (en accord avec le 73ème amendement à la Constitution qui donne le pouvoir aux Gram Panchayats en tant que gouvernements locaux autonomes de prendre des décisions sur les questions de développement avec la participation des communautés), en sensibilisant sur le droit à l'alimentation et en mettant à disposition toute information concernant l'impact de la production d'agro-carburants.
- La production d'agro-carburants ne doit pas avoir lieu sur des terres contestées : il s'agit de s'assurer : (a) qu'il n'y a ni déplacement de cultures, ni détournement des ressources au bénéfice de la culture d'agro-carburants, (b) qu'il n'y a pas d'expulsions forcées pour laisser la place aux agro-carburants, et qu'une analyse de l'impact social et environnemental a bien été conduite avant le lancement de tout nouveau projet d'agro-carburants.
- L'accès à l'eau de surface et aux nappes phréatiques de qualité adéquate doit demeurer inchangé grâce au respect des réglementations nationales et locales, des normes industrielles contre la pollution et l'épuisement des sources d'eau. Il faut soutenir l'élaboration de plans de gestion de l'eau et la documentation des pratiques positives en matière d'usage des produits chimiques agricoles, d'utilisation de l'eau et de traitement des eaux usées.
- Aucune conversion de terres ou surexploitation des ressources naturelles, mais au contraire promotion de la culture de denrées alimentaires ; élimination des subventions accordées aux cultures d'agro-carburants ; interdiction des conversions de ressources communes, de terres désertifiées et de terrains de pâturage ; garantie de l'usufruit des groupes vulnérables ; protection des moyens de subsistance des personnes et protection des parcelles forestières contre l'exploitation pour la production d'agro-carburants.
- L'élaboration de politiques concernant les agro-carburants doit être fondée sur des préoccupations de droit à l'alimentation. Il faut protéger ce droit pour tous, tout en adoptant une approche de droits humains pour formuler les politiques nationales liées à la production d'agro-carburants. Il s'agit notamment de promouvoir la production alimentaire et d'agro-carburants par les petits agriculteurs, en tirant les leçons des expériences dans d'autres pays où l'impact négatif des agro-carburants sur la sécurité alimentaire a été démontré, et en mettant en place une législation autorisant la revendication du droit à l'alimentation en cas de conflit entre ce droit et les effets de l'expansion de la production d'agro-carburants.
- Recherche, documentation, évaluation et suivi doivent être entrepris de manière régulière afin d'assurer le droit à l'alimentation des communautés concernées par la production d'agro-carburants. Il faut mettre l'accent sur l'impact sur les moyens de subsistance vulnérables, sur la production alimentaire, l'état des sols et des écosystèmes, et, trouver des moyens pour fournir aux populations rurales pauvres les sources énergétiques dont elles ont besoin.

Prendre ces droits au sérieux: Rapport parallèle de la société civile

Contexte

L'objectif de ce rapport⁶⁷ soumis par la Coalition des Organisations Non-Gouvernementales pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels était de compléter les informations comprises dans le rapport de l'Etat et de garantir un dialogue constructif durant l'examen de ce rapport de l'Etat par le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (CDESC). Ainsi, le rapport parallèle offre une vision étendue de l'état de la protection, de la promotion et de la garantie des DESC au Kenya. La pauvreté, les inégalités et la corruption demeurent les défis principaux pour la réalisation des DESC. Cet article traite des faits et des résultats d'analyse concernant l'article 11 du Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) sur le droit à un niveau de vie suffisant. Concernant l'article 11, le rapport se concentre sur les droits au logement, à l'eau et à l'assainissement. Le rapport ne contient pas de recommandations spécifiques au gouvernement kényan.

Cadre juridique et institutionnel pour la protection et la promotion des droits humains au Kenya

L'Etat n'a pris aucune mesure législative pour pleinement incorporer en droit interne ses obligations émanant du PIDESC. Les droits sociaux et économiques ne sont pas inclus dans la Constitution ou dans la Charte des Droits. Les tribunaux ne jouent pas un rôle essentiel dans l'application des DESC. La Cour suprême a établi que les normes internationales n'avaient pas force obligatoire au Kenya à l'exception de celles intégrées dans la Constitution ou dans d'autres lois écrites. Les dispositions du PIDESC, comme celles de la plupart des autres instruments internationaux de droits humains, ne peuvent pas être invoquées directement devant les tribunaux nationaux ; pour être opposables, elles doivent préalablement être incorporées dans le droit interne, soit dans des lois soit dans des règlements administratifs.

La Commission nationale des droits de l'Homme du Kenya (KNHRC) a été établie pour renforcer la protection et la promotion des droits humains. Elle est confrontée à des contraintes opérationnelles telles que la réduction des allocations budgétaires et des ressources humaines. Le soutien du gouvernement est limité. Le fait que les droits humains ne soient pas la priorité majeure du gouvernement est une préoccupation. La KNHRC n'est pas ancrée dans la Constitution, ce qui lui procure une indépendance restreinte et un statut juridique faible, et, par conséquent une efficacité limitée.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Données générales sur la pauvreté au Kenya

Le rapport de l'Etat reconnaît que la proportion des Kenyans vivant en-dessous du seuil de pauvreté augmente. Le taux de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté est aujourd'hui de 56% (soit environ 15 millions d'individus). Il est probable que ce taux atteigne les 66% d'ici 2015. Beaucoup de Kenyans sont victimes de mauvais traitements parce qu'ils sont pauvres. La discrimination affecte largement les pauvres et les groupes vulnérables parmi lesquels les femmes, les enfants, les réfugiés et les minorités. On observe que les autorités gouvernementales locales et la police harcèlent les pauvres et les jeunes de façon disproportionnée, notamment lors des raids organisés au nom du maintien de l'ordre et du respect de la loi.

Au cours de ces dernières années, le Kenya a adopté et mis en oeuvre plus de politiques sociales, dont la loi sur l'eau (Water Act) de 2002, la politique, les lois et les programmes de développement axé sur le genre (Gender Development Policy) de 2005, la stratégie de relance économique de 2003-2007 (Economic Recovery Strategy 2003-7), la loi sur l'éducation primaire universelle gratuite (Free Universal Primary Education Act), et la loi de 2007 relative au projet de politique

⁶⁷ « Taking these Rights Seriously: Civil Society Organisations' Parallel Report to the Initial State Report of the Republic of Kenya on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ». Contributions de : Coalition des Organisations Non-Gouvernementales (ONG) pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels et Kenya Human Rights Network (K-Hurinet, le réseau kényan des droits humains). Octobre 2008. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

nationale sur le foncier (Draft National Policy on Land). La politique nationale sur les droits humains (National Policy on Human Rights) et la politique nationale sur l'emploi des jeunes (National Youth Employment Policy) sont également en discussion. La plupart de ces politiques et instruments juridiques sont bien-intentionnés, mais, une fois les lois correspondantes votées, leur mise en œuvre n'a pas apporté de résultats significatifs. L'Etat a maintenu les rapports de pouvoir et de production, caractéristiques de la période coloniale et des régimes autoritaires. L'une des manifestations les plus tangibles est la manière désobligante avec laquelle l'Etat continue de traiter le secteur informel. Pourtant, il constitue la source de revenus de 78% de la population (vendeurs de rue, vendeurs dans les kiosques, les travailleurs dans le commerce du sexe, et les travailleurs occasionnels).

Le droit au logement au Kenya

Les problèmes fondamentaux relatifs au droit au logement sont le manque de sécurité de l'usufruit foncier, le manque de logements décents pour les personnes à faibles revenus, la répartition biaisée de la terre et la politisation des questions foncières. En milieu urbain, la majorité des Kenyans vit dans des habitations informelles, dans des conditions similaires à celles des bidonvilles. En 1983, 35% de la totalité des ménages urbains vivaient dans ces conditions et, en 1993, ils étaient 55%. Les personnes vivant dans des habitations informelles sont non seulement privés de leurs droits économiques, sociaux et culturels, mais elles se trouvent aussi dans des situations juridique, économique et sociale précaires. A leur tour, ces situations les rendent vulnérables aux violations des droits civils et politiques. Les habitations informelles existent également dans les zones rurales et forestières.

La pratique des expulsions forces sans processus de consultation, sans indemnisation ou relogement adéquat était déjà une préoccupation du CDESC dans le passé. Les pauvres et les groupes vulnérables continuent d'être victimes d'expulsions, en violation du moratoire de 1996 sur les expulsions et des dispositions de l'Observation Générale no.7. Les expulsions forcées qui ont eu lieu à Nairobi, dans la vallée du Rift et dans la région du Centre reflètent l'histoire socio-économique injuste et la situation de violations systémiques du droit au logement, ainsi que l'accès inégal à la terre auquel sont confrontées dans le pays la plupart des communautés. Les habitants des forêts ont été victimes d'expulsions cruelles et de confrontations ethnico-politiques. Ces pratiques ont mis à mal l'existence des groupes minoritaires dans leurs écosystèmes respectifs et ont ruiné les nombreux investissements sociaux (tels que la construction d'écoles) qui avaient été antérieurement entrepris pour soutenir les communautés vivant dans les forêts.

Comme d'autres pays en développement, le Kenya a reçu des fonds pour des projets urbains « sites et services » (urban site-and-service projects) dans le cadre desquels des petites parcelles de terrains urbains sont mis à disposition pour l'établissement d'habititations individuelles. Les parcelles étaient fournies avec un accès aux routes, à l'eau, aux réseaux de collecte des eaux usées, à l'électricité et à l'enlèvement des ordures, ainsi qu'avec un accès aux centres de santé et à la protection contre les incendies. Cependant, ces projets se sont avérés trop onéreux pour pouvoir bénéficier aux pauvres et les parcelles ont été achetées par des groupes plus aisés. Les pauvres ont ainsi été déplacés et la surface de terre disponible pour les reloger a, elle, diminué.

Le respect de l'Etat de son obligation de donner effet au droit à un logement adéquat est totalement insuffisant ; les allocations budgétaires pour la mise à disposition de logements à bas prix pour les groupes à faible revenu demeurent trop faibles. Par ailleurs, aucun cadre politique ne garantit que des terrains soient réservés pour la construction de tels logements. L'absence de politiques et de législations nationales spécifiques concernant la réhabilitation des bidonvilles a également empêché tous les projets précédents dans ce domaine de régler les problèmes majeurs, à savoir les questions relatives aux prix, à la sécurité de l'usufruit et à l'accèsibilité. Ainsi, ces projets ont en réalité profité aux classes moyennes.

Le droit à l'eau et à l'assainissement au Kenya

L'accès à une eau saine reste problématique pour la plupart des Kenyans, particulièrement pendant les sécheresses. Néanmoins, le secteur de l'eau a connu des réformes politiques, législatives et budgétaires visant à améliorer les prestations de services dans ce domaine. Or, le pays est toujours confronté à un manque d'eau aigu et la capacité de stockage doit être fortement renforcée. La loi sur l'eau de 2002 place les programmes de gestion de l'eau en milieu urbain dans un cadre commercial et permet la participation communautaire dans la gestion des ressources d'eau en milieu rural. La gestion et le développement des ressources en eau sont séparés du secteur de la prestation de services dans ce domaine. Celui-ci est de la responsabilité des municipalités, du secteur privé et des communautés. En raison de la commercialisation dans le secteur, l'accès à l'eau est hors de portée pour 57% de la population qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'accès physique et économique à l'eau potable est également déterminé par les inégalités sociales et économiques. Par exemple, 93% des 20% les plus riches de la population ont accès à l'eau potable, contre 28% des 20% les plus pauvres. Les disparités sont encore plus prononcées entre les provinces et les régions. Par exemple, 33% des ménages de la province de Nairobi ont l'eau courante contre seulement 0,6% des ménages dans les provinces du Nord Est et de Nyanza. L'accès à une eau saine est assuré à 92,6% à Nairobi contre seulement 13,5% dans la région de Bondo dans l'ouest du pays.

Les statistiques montrent que les performances du gouvernement en matière de services d'eau sont faibles. 32% des ménages urbains ont accès à l'eau courante, alors qu'en milieu rural, 54% des ménages n'ont pas accès à l'eau potable. La plupart des personnes dépendent des sources, des rivières, des ruisseaux, des bassins et des lacs pour se fournir en eau. Mais ces sources d'eau sont incertaines et peuvent disparaître pendant les sécheresses.

Les pauvres, en particulier ceux vivant dans des habitations informelles, demeurent largement désavantagés avec très peu d'améliorations dans l'accès à l'eau et à l'assainissement. Ceci est essentiellement dû à l'organisation du marché qui fait que les pauvres paient plus pour l'eau. En outre, le problème a été aggravé par le manque historique et actuel de participation des résidents des habitations informelles dans la mise en œuvre des processus de réforme du secteur de l'eau et le manque d'information de ces mêmes résidents sur les processus en cours.

Nicaragua

Le droit à l'alimentation et la lutte contre la faim. Un an après le lancement du Programme Faim Zéro

Introduction

Le programme « Faim Zéro »

Lancé en 2007, le programme « Faim Zéro » représente la principale stratégie de l'actuel gouvernement pour « (...) contribuer à éliminer l'extrême pauvreté et la faim en milieu rural et réduire de moitié entre 1990 et 2015 le pourcentage de personnes dont le revenu ne dépasse pas un dollar par jour et/ou souffrant de la faim ». Ce programme fait partie intégrante du plan quinquennal 2008-2012 intitulé « Révolution dans l'agriculture, les forêts et les zones rurales », et se propose d'accroître « (...) la capitalisation et la durabilité de la production agricole paysanne, en bénéficiant à 75 000 familles défavorisées ». Au titre du programme, 13 000 « kits de production » ont été distribués. Ces kits comprennent des biens, du bétail et des services mis à disposition par le Ministère de l'Agriculture et des Forêts.

68 « El Derecho a la Alimentación y la Lucha para Combatir el Hambre en Nicaragua – Un Año del Programa Hambre Cero ». Contributions de : Brigitte McBain-Haas et Martin Wollbold-Bosien, Secrétariat International de FIAN, Heidelberg. Septembre 2008. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Équipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Le présent rapport⁶⁸ offre une première évaluation du programme « Faim Zéro », un an après son lancement. L'objectif général est d'analyser dans quelle mesure le programme contribue au respect des obligations internationales de l'Etat de progressivement réaliser le droit à l'alimentation au Nicaragua. Les outils utilisés dans l'évaluation incluent des consultations avec des acteurs étatiques et de la société civile, la documentation préparée par les organisations de la société civile, les documents officiels, des visites de terrain pour rencontrer des communautés concernées dans les départements de Matagalpa, Estelí, Chinandega et Masaya, et enfin l'organisation d'un atelier pour comprendre la portée du programme. Considérant le grand nombre de familles bénéficiaires et leur répartition géographique disparate, ce rapport ne prétend être ni exhaustif, ni représentatif de l'ensemble du programme.

Exposé des faits et résultats d'analyses

La faim et la pauvreté au Nicaragua

Le Nicaragua continue à être le deuxième pays le plus pauvre en Amérique latine après Haïti. La pauvreté y demeure un phénomène rural et le plus fort taux de pauvreté est observé dans la région atlantique chez les petits producteurs agricoles. Quelques 68% de la population rurale est pauvre et 80% de ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté se trouvent en milieu rural.

Un tiers de la population nicaraguayenne vit dans l'insécurité alimentaire, et le pays est considéré comme vulnérable à l'insécurité alimentaire. Ses habitants doivent consacrer une large part de leurs revenus à la nourriture : 59% pour les pauvres, 62% pour ceux vivant dans l'extrême pauvreté et 45% pour ceux qui ne sont pas considérés comme pauvres. Le pourcentage est plus élevé chez les ruraux que chez les habitants des villes. Les habitudes alimentaires se concentrent sur la consommation de céréales et de quelques fruits et légumes. Les familles rurales pauvres couvrent les frais relatifs aux besoins de base en épargnant sur la nourriture et en vendant leurs biens, leurs animaux, leurs outils et leur terre, ce qui à son tour accentue la paupérisation et aggrave l'insécurité alimentaire. Les enfants sont les plus affectés par les effets de la malnutrition chronique.

Principales caractéristiques du programme « Faim Zéro »

Le programme « Faim Zéro » a été développé à partir d'un projet appelé le Programme pour la Production Alimentaire qui avait suivi la situation d'urgence provoquée par l'ouragan Mitch. L'objectif à court terme était de fournir à tous les Nicaraguayens une alimentation quotidienne adéquate. Pour cela, le projet aspirait à mettre à disposition des petits producteurs, en tant que principaux producteurs de nourriture, une assistance en matière de capital et dans le domaine technique.

Jusqu'à la fin de 2008, le projet a permis d'apporter un soutien à 5000 familles paysannes pauvres. Son succès est attribué à l'accès démocratique à l'information, à la transparence des règles du projet à l'inclusion universelle des bénéficiaires.

Après les élections, le projet a été étendu pour devenir le programme « Faim Zéro » ayant pour objectif de distribuer des kits de production (biens, services, bétail) à 75 000 familles en 5 ans. A long terme, la durabilité financière du programme inclut des crédits et des donations. Parce que le pays produit de moins en moins de nourriture et doit importer de plus en plus chaque année, l'accent est mis dans ce programme sur la promotion d'une production alimentaire profitable, compétitive, durable économiquement et écologiquement, et qui contribue à réduire les importations de denrées alimentaires.

Le Ministère de l'Agriculture et des Forêts (MAGFOR) est en charge de la mise en œuvre du programme. Le Ministère aspire à développer le secteur rural productif pour améliorer la sécurité et la souveraineté alimentaires. Il entend également améliorer la production alimentaire grâce à la fourniture de semences de haute qualité, à la garantie de l'héritage agricole, à l'augmentation de la production d'une nourriture saine d'origine animale et végétale, et à la promotion des organisations paysannes. Pour contribuer à la sécurité alimentaire des ménages, le Ministère va distribuer des semences locales de fèves, maïs, riz et sorgho pour la production sur de petites parcelles.

Certaines caractéristiques du programme méritent qu'on les mentionne : (a) genre, (b) durabilité de la production, et (c) participation et association. L'octroi de plus de pouvoir aux femmes est un objectif explicite que le programme veut atteindre en attribuant de petites parcelles directement aux femmes, notamment celles à la tête d'un ménage. Pour en bénéficier, les femmes doivent posséder entre 1 et 5 manzana de terre (= 0,7 ha), accepter de participer aux cours de formation pour les petits producteurs, et ne posséder actuellement aucun des éléments du kit de production. Du point de vue du droit à l'alimentation, le programme cible, certes, les femmes rurales pauvres sans toutefois agir pour accroître l'accès et le contrôle des femmes sur les ressources productives telles que la terre, ou pour diminuer leur charge de travail. Le programme vise à renforcer la durabilité d'une production alimentaire diversifiée par le biais d'une gestion saine des ressources naturelles. Grâce à la conversion des parcelles familiales en fermes paysannes intégrées (avec un accent mis sur la combinaison d'agriculture/sylviculture intensive avec le pâturage des animaux), des denrées alimentaires telles que le lait, la viande, les œufs, les fruits, les légumes et les céréales doivent être produites pour la consommation des ménages et pour les marchés. L'octroi de parcelles productives est considéré comme un outil favorisant la participation des citoyens au niveau communautaire et municipal. Cela renforce également les réseaux communautaires d'organisations économiques et sociales. Les familles bénéficiaires doivent s'organiser en unités productives de 50 familles afin de former des petites entreprises et relancer ainsi l'économie locale.

La mise en œuvre du programme « Faim Zéro »

Le processus de mise en œuvre du programme a provoqué un certain nombre de préoccupations : (a) la sélection des familles bénéficiaires ; (b) la couverture géographique ; (c) le manque de personnel pour assurer les formations des producteurs ; (d) l'absence de participation des ONG ayant une expertise dans les domaines concernés ; et (e) aucun suivi véritable du processus et de l'impact du programme. Bien que le favoritisme politique ne doive pas entrer en compte lors de la sélection de familles bénéficiaires, il semble que cela se produise en réalité. Il n'existe pas de critères universels et transparents pour l'ensemble du pays. Au contraire, ces critères sont établis localement avec une implication croissante des nouveaux conseils de pouvoir des citoyens qui sont affiliés au parti du FSLN. MAGFOR se contente de vérifier si les familles sélectionnées remplissent les pré-conditions nécessaires à leur participation. Il y a un grand nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté qui ne remplissent pas les pré-conditions du programme. La répartition géographique des familles bénéficiaires suggère que la couverture du programme est biaisée au désavantage des régions isolées où la mise en œuvre du programme est plus coûteuse en raison des frais de transport. Le coût des parcelles varie lui aussi selon les régions bien que l'acquisition en soit assurée de manière centralisée par le MAGFOR. Le faible degré de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la distribution d'animaux, est dû au manque de naissances dans le cheptel. Les équipes techniques sont recrutées dans les universités nationales, et manquent donc de connaissances sur les conditions locales telles que les sols et les facteurs économiques, sociaux et culturels. MAGFOR ne voit pas le besoin d'impliquer les ONG dans ce programme, et suggè-

re plutôt que celles-ci travaillent en parallèle en soutenant les activités agricoles. A cause d'un manque de ressources financières, il n'y a pas de suivi indépendant ou de système d'évaluation du programme qui utilise une méthodologie transparente. Par conséquent, l'impact véritable du programme est difficile à mesurer.

Un certain nombre de difficultés demeurent dans la mise en oeuvre du programme. Ce dernier ne contribuera pas à la réalisation du droit à l'alimentation de la population sans-terre. Il n'est pas adapté aux territoires autochtones, placés sous un régime de propriété foncière communale, et où les animaux ne sont pas enfermés dans des parcs et où le lait de vache ne fait pas partie des régimes alimentaires traditionnels. Les achats massifs de bétail et d'intrants par le MAGFOR font monter les prix sur les marchés locaux. 10% des animaux sont perdus à cause de mauvais traitement ou de vols, ce qui réduit l'efficacité du programme. De nouvelles divisions intracommunautaires apparaissent lorsque des parcelles sont allouées selon les appartenances politiques. Les méthodes de production intégrées doivent d'abord être acceptées par les producteurs pour un développement durable. Les questions de genre doivent être abordées et l'implication de toute la famille doit être promue (ce qui est un véritable défi dans des délais aussi courts).

Conclusions et Recommandations

La mise en oeuvre d'une stratégie pour réduire la faim et la pauvreté et pour donner priorité aux plus pauvres et vulnérables a été une décision politique importante de la part du gouvernement nicaraguayen. Les priorités sont l'énergie, l'eau, la santé et l'éducation, ainsi que la stimulation l'économie. La mesure ayant reçu le plus de visibilité et de publicité au cours des cinq ans du gouvernement Ortega a été le programme « Faim Zéro » avec son objectif d'améliorer la situation alimentaire et économique de 75 000 familles en 5 ans. Néanmoins, les observations et vérifications contenues dans le présent rapport soulèvent certains doutes sur la durabilité de ce programme. Des faiblesses importantes ont été identifiées en ce qui concerne la sélection des bénéficiaires, leur formation aux méthodes de production agricole et la fourniture de services d'accompagnement.

Le manque de transparence dans la mise en oeuvre du programme est aussi à déplorer ; différents acteurs de la société civile ne sont pas impliqués dans le programme et le lien entre le programme et les projets de la société civile allant dans le même sens n'est pas assuré. Le programme n'a pas de mécanisme de suivi. Le rôle des conseils de pouvoir des citoyens dans le programme n'est pas défini clairement et n'est pas transparent.

Recommandations au gouvernement du Nicaragua

A court terme :

- Utiliser des méthodes participatives et transparentes pour élaborer et mettre en œuvre des politiques relatives au droit à l'alimentation, à la terre et au développement rural.
- Etablir un comité de la société civile indépendant pour le suivi et l'évaluation afin d'identifier les moyens d'améliorer le programme. Etablir un mécanisme de recours auprès duquel les participants au programme puissent faire des réclamations.
- Eliminer toute forme de discrimination dans la mise en oeuvre du programme en conformité avec la Constitution du Nicaragua, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les pactes internationaux ratifiés par le pays.
- Etablir des critères clairs et transparents pour déterminer qui peut faire partie des femmes sélectionnées. Le seul critère d'être « pauvre » ne suffit pas à assurer que le programme bénéficie aux personnes les plus pauvres.
- Fournir des animaux de bonne qualité et assurer la formation adéquate des familles dans les divers domaines du programme, malgré le grand défi technique que représente la distribution de 15 000 kits de production par an.

A moyen terme :

- Pendant la mise en oeuvre du programme, mettre à profit le savoir et l'expertise des organisations ayant une expérience dans le secteur agricole et organisationnel.
- Donner la priorité à l'élément du programme « parcelles d'arrière-cour » pour les familles ayant moins d'un *manzana* de terre afin qu'elles puissent être prises en compte comme bénéficiaires. En effet, le programme considère jusqu'ici seulement les familles ayant plus d'un *manzana* de terre.
- Adopter une approche globale des questions de genre en formant les familles dans leur ensemble. Il n'est pas suffisant de donner des vaches aux femmes pour qu'elles aient plus de pouvoir. De même, distribuer les kits de production aux femmes ne devrait pas aggraver leur charge de travail.
- Elaborer une stratégie dans le programme afin de promouvoir le concept de propriété de la terre ou de la ferme pour les femmes.

A long terme :

- Elaborer une stratégie progressive, au-delà du programme « Faim Zéro » pour combattre et éliminer la faim et remplir l'obligation de réaliser le droit à l'alimentation pour toutes les femmes, tous les hommes et tous les enfants.
- Adopter des politiques, des normes et des projets pour garantir et donner effet au droit à l'alimentation, par le biais de mesures telles que la réforme foncière, l'amélioration de l'accès aux ressources en eau, et la création d'emplois, notamment pour les groupes vulnérables et marginalisés.
- Réadopter une politique foncière dans le cadre d'une réforme agraire, en intégrant les femmes qui ne possèdent actuellement que 10% de la terre et ne reçoivent que 10% des crédits ruraux.
- Prendre les mesures nécessaires à l'adoption de la loi sur la sécurité et la souveraineté alimentaires et nutritionnelles par l'Assemblée nationale pour garantir la justiciabilité du droit à l'alimentation. Inclure des mécanismes de recours pour protéger le droit à l'alimentation dans le programme « Faim Zéro ».

Ouganda

Le droit à l'alimentation des producteurs de lait et de maïs : Rapport d'une mission d'enquête.

Questions relatives au Droit à l'Alimentation

- Les politiques commerciales qui entraînent le dumping et la dérégulation du marché peuvent provoquer une forte hausse des importations venant des pays développés, ce qui affecte les revenus des petits producteurs et leur accès à l'alimentation.
- De telles politiques commerciales peuvent révéler un manquement de l'Etat à ses obligations de respecter, protéger et donner effet au droit à l'alimentation des ménages à bas revenus.
- Les pays exportateurs peuvent également avoir manqué à leurs obligations extraterritoriales de respecter et protéger le droit à l'alimentation des communautés pauvres.

Introduction

Les accords de libre échange entre les pays industrialisés et les pays en développement génèrent souvent une forte hausse des importations dans les pays en développement, affectant leur industrie et d'autres secteurs économiques. Les petits producteurs des pays en développement perdent leur accès au marché, ce qui entraîne des pertes d'emploi, et donc de revenus, affectant la jouissance des droits économiques et sociaux. Ces petits producteurs ne peuvent plus acheter assez de nourriture, payer les frais de scolarité de leurs enfants et/ou payer les services de santé. Pour qu'ils puissent jouir de leur droit à l'alimentation, l'accès à la terre, à l'eau et aux semences, aux services agricoles et aux marchés est essentiel.

69 « The Right to Food of Milk and Maize Farmers : Report of the Investigative Mission to Uganda ». Contributions de : FIAN International, Heidelberg, et Consumer Education Trust (Consent), Kampala. Avril 2009. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Dans le cas de la présente étude⁶⁹ conduite en Ouganda, les secteurs laitiers et du maïs ont été choisis par ce que ces denrées sont à fois produites par des petits producteurs locaux et importées depuis l'UE. Ces produits sont importants pour le développement rural, la sécurité alimentaire, l'emploi et la génération de revenus.

Exposé des faits et résultats d'analyses

La relation commerciale entre l'Ouganda et l'Union européenne (UE)

L'UE est un marché important pour les exportations ougandaises. Il représente 47% du total des exportations, tandis que l'UE exporte aussi vers l'Ouganda. Entre 2000 et 2004, l'Ouganda a importé du maïs pour une valeur de 11,7 millions de dollars et des produits laitiers pour une valeur de 3,4 millions de dollars. L'UE est aussi le principal fournisseur de denrées alimentaires du pays. Ses exportations ont un impact énorme sur l'économie ougandaise, dans la mesure où il existe un important déséquilibre commercial entre les secteurs agricoles européen et ougandais. Les petits producteurs et ceux qui ont investi dans la transformation des produits ne peuvent pas faire concurrence aux produits européens. Tandis que l'UE est le premier producteur mondial de lait, le secteur laitier d'Ouganda est encore en développement. Les exportations laitières de l'UE sont en général subventionnées pour être concurrentielles sur le marché mondial, alors que les producteurs ougandais ne reçoivent aucun soutien de leur gouvernement.

Au moment de la présente étude, il n'y avait que peu de preuves d'une perte de part de marché des producteurs ougandais à cause des importations de produits laitiers de l'UE. Cependant, cela pourrait changer dans un avenir proche pour trois raisons : (a) l'augmentation des plafonds pour la production laitière dans l'UE (quotas laitiers) ; (b) la réintroduction des subventions à l'exportation pour le fromage, le lait en poudre et le beurre européens, et (c) la chute des prix des

produits laitiers sur le marché mondial, qui intensifie la concurrence entre les pays exportateurs et peut entraîner des pratiques de dumping.

L'Ouganda importe certaines semences de maïs et du maïs de l'UE mais la plupart des importations sont destinées à l'aide alimentaire pour les personnes déplacées internes (PDI) qui vivent dans les camps du nord du pays. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) gère la distribution d'aide alimentaire et est le principal acheteur de maïs dans le pays. L'Ouganda ne peut pas faire concurrence à l'UE en termes d'importations ou d'exportations de maïs. Toutefois, le PAM n'achète que le meilleur maïs et certains revendeurs suivent régulièrement les camions du PAM pour acheter le maïs aux PDI. Ainsi, le maïs fourni au titre de l'aide alimentaire se retrouve sur les marchés locaux, ce qui a un effet de dumping car les revendeurs proposent un maïs de qualité à bas prix.

Les négociations d'un Accord de Partenariat Economique (APE) avec l'Ouganda

Les préoccupations de la société civile concernent les effets négatifs potentiels d'un APE sur le développement du pays, notamment en matière de moyens d'existence, d'emploi et d'intégration régionale. La mise en œuvre de l'APE pourrait signifier le démantèlement du secteur agricole qui ne peut résister à la concurrence des importations européennes. La peur est aussi que des organismes génétiquement modifiés entrent dans le pays par « la porte de derrière ». Une autre préoccupation est le manque de consultation sur l'APE avec les parties prenantes dont le Parlement. La position de l'UE est que l'APE sera positif pour l'Ouganda, l'UE étant le premier marché pour les exportations ougandaises. En outre, l'UE avance l'argument qu'une politique commerciale plus protectrice ne profiterait pas au Ouganda. En effet, la part des importations de lait en poudre venant de l'UE est inférieure à 1% et aucune augmentation significative n'est prévue avec l'APE.

La production laitière dans la région de Mbarara (Ouest ougandais)

Mbarara est connue comme une région d'élevage. Le lait y est une source importante de revenus. La plupart des agriculteurs exerce une agriculture mixte, et cultivent essentiellement du millet, des arachides, du maïs et du matoke (banane), en plus de leur activité d'élevage. La majorité des producteurs ont des petites parcelles. Ils sont confrontés à un manque de nourriture d'octobre à décembre. La production de lait a augmenté au cours des dernières années grâce à l'élevage de races plus productives. Les vaches se nourrissent généralement d'herbe, les producteurs n'ayant pas encore adopté la technique du foin. La dépendance de la disponibilité d'herbe de pâturage rend les producteurs vulnérables aux saisons et aux conditions climatiques.

La plus grande difficulté pour les agriculteurs est la commercialisation du lait, notamment sur les marchés de Kampala qui ont été submergés par la production des producteurs périurbains. Certains agriculteurs se sont installés à Kampala pour être plus proches du marché principal, ce qui indique que les infrastructures pour la réfrigération et le transport sont une faiblesse de la filière alimentaire. Les agriculteurs membres d'une coopérative apportent leur lait en vélo à un centre de collecte du lait qui se trouve en moyenne à 5-6 kilomètres de leur ferme. Le lait est un produit hautement périssable et le transport en vélo lui fait perdre de sa qualité. Un problème majeur de la commercialisation est que les agriculteurs ne conservent pas tout le lait produit pendant la saison humide lorsqu'il y a des surplus. Ils vendent ces derniers à bas prix à des revendeurs informels directement à la ferme.

Il n'y a pas de concurrence directe entre la production locale de lait dans le village de Mbarara et les importations en provenance de l'UE. La production locale atteint les marchés informels tandis que les importations se retrouvent sur le marché formel. Seuls les membres de coopératives peuvent être affectés par les importations dans la mesure où ils approvisionnent la filière alimentaire formelle. Les producteurs craignent que les importations réduisent les prix et découragent l'investissement dans des usines de transformation. Les importations peuvent également affecter l'accès au marché des agriculteurs car elles occupent une large part du marché formel. C'est peut-être l'une des raisons pour lesquelles le lait local n'est pas transformé et n'entre pas sur le marché formel.

La faim touche les producteurs laitiers lorsque certains d'entre eux souffrent de pénurie alimentaire, surtout en saison sèche. C'est une situation paradoxale avec une production laitière accrue, une demande plus forte de produits laitiers, et en même temps une paupérisation des producteurs laitiers. La raison de ce paradoxe semble être : (a) le besoin considérable d'investissement dans

le remplacement des races autochtones de vaches par des croisements et des vaches frisonnes, (b) la perte totale de l'accès à la filière laitière formelle à laquelle les producteurs sont confrontés suite à la déréglementation et à la privatisation de la transformation et de la commercialisation.

La production de maïs dans la région de Bugiri (sud est du pays)

80% des ménages sont en situation d'insécurité alimentaire et sont victimes de la faim pendant quatre à six mois par an (d'avril à juin et d'octobre à décembre), tandis que seuls 40% ont accès à l'eau potable. La plupart des agriculteurs exerce une agriculture vivrière. Les sols sont fertiles, mais depuis 2003 les agriculteurs sont confrontés à une maladie affectant les cultures de maïs nommée Stryga. Environ 60% des agriculteurs cultivent moins de 2 ares, et 30% entre 2 et 15 ares. Le maïs est à la fois une culture de rente et une culture de consommation locale, tandis que le café et le riz sont produits pour être vendus. Presque tous les agriculteurs produisent du maïs mais seulement sur une partie de leur terre. Ils n'ont pas connaissance de maïs étant importé depuis l'UE mais savent qu'il y a du maïs provenant des EU et d'Afrique du Sud. Les agriculteurs n'ont pas pu vendre leur maïs au PAM, parce qu'ils ne remplissent pas les critères de qualité et de quantité requis par le PAM. En outre, les quelques agriculteurs qui ont vendu au PAM ont arrêté de le faire car les paiements du PAM sont effectués tardivement alors que le remboursement des crédits que les agriculteurs contractent auprès des banques ne peut attendre.

Conclusions et Recommandations

Aucun impact direct sur les petits producteurs de maïs de la politique commerciale de l'UE dans le secteur agricole n'a été identifié jusqu'ici. Les importations laitières actuelles venant de l'UE ne font pas concurrence directe aux produits des petits et moyens producteurs laitiers, car les importations ne pénètrent généralement pas les marchés informels. Cependant, les importations de produits laitiers transformés tels que le lait en poudre, le beurre, le fromage et les yaourts représentent quelques 50% de la filière laitière formelle. Ceci est en partie du au développement des supermarchés dans Kampala. L'UE est le troisième plus grand fournisseur externe du pays en produits laitiers. Les ventes internes de produits importés augmentent plus rapidement que celles de produits locaux, avec une moyenne quotidienne de 100 000 litres de lait local devant être détruits.

Il est à craindre que les importations empêchent le développement de l'industrie laitière nationale, ce qui limiterait les possibilités d'augmentation des revenus des petits producteurs laitiers. Les importations directes depuis l'UE ne représentent pas la plus grande part des importations ougandaises. Toutefois, il existe des preuves que l'accroissement des importations européennes vers l'Afrique du Sud et le Kenya conduit indirectement à une hausse des importations au Ouganda. L'UE a augmenté et continue à augmenter les quotas laitiers. Elle a en outre réintroduit les subventions à l'exportation pour les produits laitiers. Ceci accroît la peur des producteurs laitiers ougandais que la concurrence européenne ne s'aggrave à l'avenir. La CE s'est laissée la possibilité de maintenir les subventions à l'exportation même après 2013, alors que dans les négociations à l'OMC, elle s'était déjà engagée à abolir ces subventions d'ici à 2013. Tandis que d'autres pays ont relevé leurs tarifs douaniers pour les importations en réponse à la réintroduction de subventions à l'exportation, les tarifs douaniers d'Ouganda pour les produits laitiers devront rester à un niveau bas de 25%. Le pays a perdu de sa marge de manœuvre politique pour protéger son marché et le droit à une alimentation adéquate des producteurs laitiers ougandais dans le futur proche.

Recommandations à l'Union européenne (UE) et à la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)

- Faire une évaluation de l'impact sur les droits humains des Accords de Partenariat Economiques (APE) avant que les négociations se poursuivent, comme l'a recommandé le Rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation dans son récent rapport au Conseil des Droits de l'Homme sur le lien entre les accords de l'OMC et les obligations des Etats de respecter le droit humain à l'alimentation.
- Revoir l'APE provisoire pour abolir les obstacles que l'Ouganda connaît en matière de protection et de promotion du droit à l'alimentation des petits agriculteurs. Rien ne devrait empêcher le gouvernement d'augmenter ces tarifs douaniers lorsque les importations européennes menacent l'accès au marché et le revenu des personnes en situation d'insécurité alimentaire. La poursuite de négociations sur les APE devrait permettre la participation substantielle du parlement et des organisations de la société civile. L'UE ne devrait pas mettre la pression sur la CAE pour qu'elle conclue un APE global.
- Revoir la décision d'augmenter les quotas laitiers de 2%, et maintenir le système des quotas laitiers au-delà de 2013, mais éliminer immédiatement les subventions à l'exportation. S'assurer que les surplus de produits laitiers ne sont pas exportés vers l'Ouganda à des prix de dumping.
- Soutenir la production alimentaire venant des petits agriculteurs en obtenant de l'aide publique au développement de la part de gouvernements et de donateurs.

Recommandations au gouvernement ougandais

- Renforcer les efforts pour faciliter l'accès aux marchés intérieurs par le biais de groupes de producteurs autonomes pour la commercialisation. Ces groupes devraient renforcer la position des petits producteurs dans les négociations avec les vendeurs informels et les intermédiaires, et faciliter l'accès aux marchés formels à des prix justes.
- Accroître les dépenses publiques dans l'agriculture de 4 à 10 %, comme il a été convenu dans la Déclaration de Maputo. Avec le soutien de partenaires au développement, promouvoir l'accès des petits agriculteurs aux intrants à des prix raisonnables, notamment à des semences de qualité (adaptées aux conditions locales et en coopération étroite avec les communautés locales), aux services agricoles, à des prêts à taux bas, à des facilités de stockage et de transformation.
- Garantir aux femmes le droit d'hériter la terre par le biais d'une loi élaborée par les organisations de droits des femmes et appliquée grâce à des campagnes de sensibilisation et la formation des autorités locales et celles responsables des cadastres.
- Accroître les efforts pour améliorer la qualité des écoles publiques et pour réduire ou éliminer les frais de scolarité dans le secondaire. Ceux-ci représentent la plus grande dépense des petits agriculteurs et peuvent les décourager d'envoyer leurs enfants à l'école secondaire. Des niveaux d'éducation plus élevés vont aider les générations futures d'agriculteurs à améliorer la production et à avoir une meilleure position dans les négociations avec les revendeurs.

Recommandations au Programme Alimentaire Mondial

- Acheter du maïs aux petits producteurs ougandais. Des mesures spécifiques incluent : (i) payer immédiatement, (ii) aider le gouvernement à établir des systèmes de crédit pour les petits producteurs, et (iii) accepter des quantités inférieures à 50 tonnes.

70 « Right to Food of Milk and Honey Farmers: Report of an Investigative Mission to Zambia ». Contributions de : Réseau de la Société Civile sur le Commerce, Kabulonga, Zambie. Septembre 2008. Vous trouverez le rapport complet sur le CD joint à cette publication. Ce résumé a été préparé par l'Equipe de Rédaction de l'OBSERVATOIRE.

Introduction

L'objectif de cette mission d'enquête⁷⁰ était de définir si le droit à l'alimentation des producteurs de lait et de miel est violé du fait des accords commerciaux actuels en Zambie, et d'évaluer l'impact des Accords de partenariat économiques (APE) sur ces secteurs. Les filières du lait et du miel ont été choisies parce qu'elles sont importantes pour assurer la subsistance de certains individus parmi les plus marginalisés du pays. La production laitière va probablement être affectée par la signature de l'APE. En effet, la filière laitière de l'UE bénéficie de fortes subventions et il est probable que ses produits envahissent les marchés de l'Afrique australe. Ceci va très probablement désavantager les petits producteurs zambiens qui ne reçoivent pas de subventions à la hauteur de celles de leurs homologues européens. La filière du miel en Zambie est en pleine croissance et fournit des revenus supplémentaires substantiels. Le miel est un produit stratégique grâce auquel les agriculteurs compensent les effets de catastrophes qui affectent l'agriculture conventionnelle, notamment les baisses des prix d'autres produits alimentaires. La mission a rendu visite à des producteurs laitiers à Magoye dans la région de Mazabuka, et à des producteurs de miel à Munkulungwe, près de Ndola.

Exposé des faits et résultats d'analyses

Pauvreté, sécurité alimentaire et agriculture en Zambie

La pauvreté en Zambie peut être classifiée en deux catégories : la pauvreté des revenus et la pauvreté sans revenus. Malgré des tendances de croissance économique positives au cours des dernières années, la Zambie n'a pas connu de réduction significative de la pauvreté des revenus. En 2004, les estimations faisaient état de 68% de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté. L'incidence de l'extrême pauvreté est passée de 58% en 1998 à 53,5% en 2004. La pauvreté se concentre toujours dans les zones rurales. La majorité des ménages ruraux zambiens dépend de la consommation de leur propre production.

Les petits agriculteurs contribuent grandement à la sécurité alimentaire nationale, alors qu'ils sont le plus touchés par l'insécurité alimentaire. La petite agriculture reste un moteur important des efforts de réduction de la pauvreté et de la génération de revenus pour les communautés qui dépendent des activités agricoles. Le petit agriculteur typique possède 2 ares de terre ou moins et produit une agriculture vivrière. Ces agriculteurs marginaux qui ont de grandes familles sont confrontés à des niveaux de pauvreté élevés, les agricultrices étant particulièrement touchées. Leur production dépend fortement des pluies. Ils manquent d'accès à des crédits abordables et ont des difficultés à accéder aux marchés internes, qui sont envahis par les produits d'importation.

Le gouvernement a reconnu le rôle important de l'agriculture pour réduire la pauvreté dans les communautés rurales et pour assurer une croissance économique durable. Actuellement, le secteur agricole contribue en moyenne à hauteur de 20 à 22% du PIB et représente 85% de l'emploi formel et informel. Le gouvernement s'est fixé des objectifs clairs en matière de sécurité alimentaire : au moins 90% de la population devrait être en situation de sécurité alimentaire d'ici à 2010. La contribution du secteur agricole au total des revenus générés par les échanges extérieurs devrait passer de 3 à 5% actuellement à 10 à 20%, alors que la contribution de l'agriculture au PIB devrait atteindre les 25% en 2010. Il reste à voir si ces objectifs seront atteints.

Le commerce entre la Zambie et l’Union européenne

Le commerce de la Zambie avec l’Union européenne est actuellement réglementé par l’accord de partenariat de Cotonou (APC) qui assure un accès privilégié aux marchés de l’UE. En outre, la Zambie bénéficie de l’initiative « tout sauf les armes » qui permet à tous les produits sauf le riz et le sucre d’entrer sur le marché sans être taxés et sans quotas. Ainsi, toutes les exportations zambiennes vers l’UE sont exemptes de taxes et 55% de ces exportations bénéficient d’un important traitement préférentiel. Le modèle commercial entre la Zambie et l’UE suit le principe de spécialisation basée sur les dotations, la Zambie exportant des produits primaires et l’UE des produits industrialisés. Les exportations de la Zambie vers l’UE se concentrent sur une poignée de secteurs. L’UE est devenue le marché le plus important pour les exportations non traditionnelles qui représentent les trois quarts du total des exportations. Les importations zambiennes en provenance de l’UE sont beaucoup plus diversifiées que les exportations. Les principales importations consistent en des équipements productifs, des produits transformés et semi-transformés, des produits automobiles et pharmaceutiques, ainsi que les vêtements et les meubles d’occasion. L’accès privilégié au marché offert par l’APC ne semble pas avoir joué un rôle important de stimulation des exportations zambiennes.

L’Afrique du Sud est actuellement le principal exportateur de produits laitiers vers la Zambie, le flux des produits en provenance de l’UE étant limité par les droits de douane appliqués. Cependant, les produits laitiers de l’UE sont exportés vers l’Afrique du Sud et réexportés vers la Zambie. Ils perdent ainsi leur identité européenne. On attend certes une diminution des exportations de produits laitiers de l’UE avec la hausse à venir des plafonnements dans les quotas laitiers européens. Il est toutefois à craindre que les marchés locaux zambiens soient affectés par les importations européennes.

La Zambie n’importe pas de miel de l’UE, mais, avec l’APE, elle va être confrontée à des concurrents majeurs qui, comparé à la Zambie, sont actuellement soumis à des droits de douane plus élevés sur les marchés de l’UE. Les règles d’origine de l’UE, l’emballage et l’analyse chimique des produits biologiques (y compris sur le miel et la cire d’abeille) sont autant de défis pour l’industrie zambienne du miel.

Le droit à l’alimentation dans les négociations de l’APE

La Zambie a ratifié le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) en 1984 et ne devrait donc pas s’engager dans d’autres accords qui limitent sa capacité à protéger et à donner effet au droit à l’alimentation pour tous les Zambiens. Conclure un tel accord représente un manquement aux obligations au titre du PIDESC. Tous les Etats membres de l’UE ont ratifié le PIDESC et devraient respecter, protéger et contribuer à la mise en œuvre du droit à l’alimentation dans les autres pays lors de la négociation d’accords commerciaux tels que les APE. Non seulement aucun accord commercial ne devrait affecter directement la capacité des habitants d’autres pays à se nourrir par soi-même, mais également aucun accord ne devrait limiter la capacité des Etats à protéger et à donner effet au droit à l’alimentation de leur population.

Les petits producteurs laitiers de Magoye

La coopérative des petits producteurs laitiers de Magoye compte actuellement 400 membres (dont 50 femmes) et collecte quotidiennement 1800 litres pendant la saison sèche et 4000 litres pendant la saison des pluies. Grâce à plusieurs projets, la coopérative a pu améliorer les troupeaux et la production laitière. Elle bénéficie d’un marché formel et stable dans la mesure où tout le lait est vendu à prix fixe à Parmalat Zambie.

Les producteurs laitiers de Magoye rencontrent un certain nombre de problèmes qu’ils définissent comme suit. La production est rendue difficile par les prix en hausse constante des intrants. Il n’existe pas de restrictions des exportations sur les gâteaux d’huile de coton, un aliment essentiel du bétail. Il y a un manque de technologies adaptées, de bonnes races de bétail et d’aliments pour ce même bétail. Les services agricoles sont insuffisants, tout comme les programmes de crédits pour les petits producteurs. Les prix fixés par les grands revendeurs sont trop bas. La menace d’une forte augmentation des importations de lait due aux accords commerciaux avec l’UE est une grande préoccupation des ces producteurs laitiers.

L'association des apiculteurs de Munkulungwe

Il y a actuellement plus de 30 petits agriculteurs dont 13 femmes membres de l'Association des Apiculteurs de Munkulungwe qui possède quinze ruches et a une production annuelle d'environ 1200 litres. Les agriculteurs n'ont pas trouvé de marché formel car ils ne peuvent remplir les critères de qualité et les exigences en matière d'emballage. Ainsi, une grande partie du miel est vendue de manière informelle. La communauté ne dispose pas de moyens de stockage adéquats qui pourraient leur permettre de profiter de la hausse du prix du miel à certaines périodes de l'année.

Les agriculteurs de Munkulungwe ont exprimé un certain nombre de préoccupations. Parmi celles-ci, il y a le manque de soutien pour acquérir de nouvelles et meilleures ruches, le manque d'accès aux marchés formels et aux crédits, ainsi que la préférence des consommateurs qui va aux produits de substitution au miel, qui sont souvent des produits d'importation. En outre, il faut payer les frais de scolarité et les dépenses de santé, alors même que les termites et les feux de brousse menacent la survie des ruches et des abeilles.

Conclusions et Recommandations

La production de miel et de lait sont des secteurs émergents qui peuvent aider de nombreux ruraux à sortir de la pauvreté en générant des revenus, des emplois et une source de nourriture pour les communautés. Cependant, le droit à l'alimentation des producteurs de lait et de miel n'est actuellement pas réalisé. Parmi les raisons de cette situation, les accords commerciaux actuels confrontent ces producteurs à une rude concurrence venant à la fois de la région et d'ailleurs. Les producteurs sont soumis à des contrats qui ne leur sont pas favorables et qui ne permettent pas de vendre à d'autres acheteurs. Ils ne participent en général pas à la négociation des prix. Les producteurs de lait et de miel manquent de soutien pour obtenir des crédits. De plus, leur accès au marché est limité car ils sont concurrencés par les produits d'importation et il leur est difficile de satisfaire aux normes imposées par les supermarchés sans appui technique et financier. Si l'on n'apporte pas de solutions adéquates aux problèmes posés du côté de l'offre, ces producteurs ne bénéficieront pas des APE. Des niveaux de pauvreté élevés ont pu être observés dans les communautés visitées et la plupart des familles ne peuvent accéder à l'éducation ou aux services médicaux.

Le droit à l'alimentation de ces petits agriculteurs et de leurs familles continuera à être violé, bien qu'ils soient les principaux producteurs de nourriture du pays. Leur droit à l'alimentation doit être pleinement respecté dans les accords commerciaux présents et futurs. La Zambie comme les membres de l'UE, en tant qu'Etats partie aux pactes de droits de l'Homme, ont l'obligation de respecter les dispositions stipulées dans ces pactes. Au début des années 1990, la Zambie a mis en œuvre les programmes d'ajustement structurel (PAS) qui ont eu un impact négatif considérable sur l'économie du pays. Les APE sont basés sur le principe de réciprocité et leur impact sera beaucoup plus sévère que celui des PAS. La prudence est de rigueur quand de tels accords sont négociés et mis en œuvre entre deux partenaires inégaux.

Recommandations au gouvernement de la Zambie et à l'Union européenne

- Prendre pleinement en compte les droits économiques, sociaux et culturels des petits agriculteurs, tels que les producteurs de lait et de miel, dans le cadre des négociations des APE afin de protéger et donner effet à ces droits.
- Mettre en place des mesures pour protéger les intérêts des petits agriculteurs et les aider à surmonter les contraintes de l'offre qui les empêchent de participer efficacement au commerce local et international. De telles mesures devraient viser la baisse des coûts de production pour les petits producteurs dans les secteurs du lait et du miel, et l'assistance de ces producteurs afin qu'ils puissent remplir les conditions du marché notamment en matière d'étiquetage des produits et de normes sanitaires.

REMARQUES FINALES

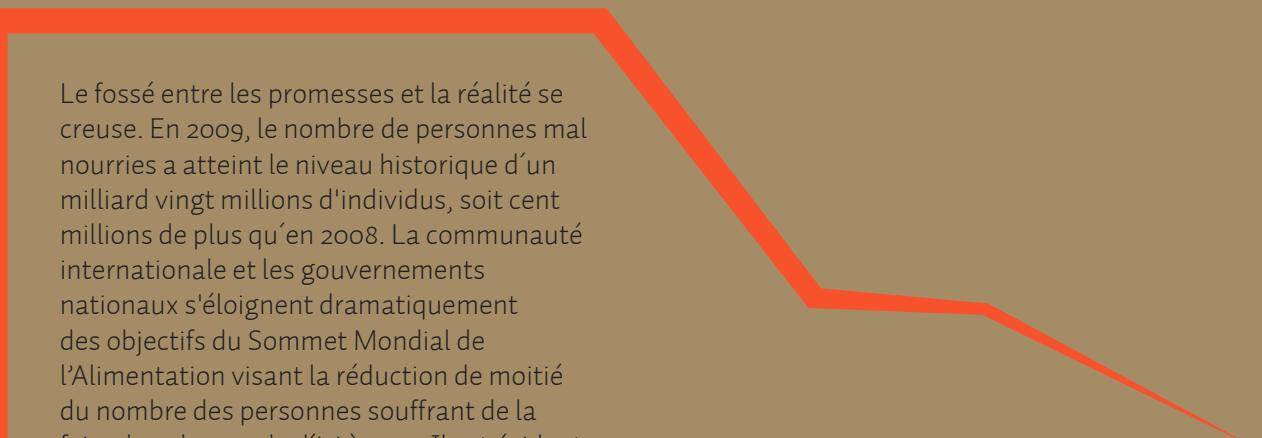
Les articles inclus dans la première partie de l'OBSERVATOIRE apportent un certain nombre de recommandations qui devraient être prises en compte dans les débats sur la gouvernance du système alimentaire mondial. En outre, elles reflètent le besoin d'un contrôle public plus efficace sur les appropriations de terres qui accentuent le problème du manque de terre, de la pauvreté et de la faim. Les recommandations indiquent à quoi devrait ressembler un bon système de gouvernance, qui doit en assumer la responsabilité, et qui devrait rendre des comptes sur les résultats obtenus. Les discussions qui ont eu lieu entre les Etats membres de la FAO en juillet 2009 ont permis d'avancer en définissant d'importants aspects du système de gouvernance mondiale à travers le processus de réforme et de renforcement du Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale (CSA). Des signes indiquent qu'un consensus pourra être trouvé. Cependant, de nombreuses questions demeurent controversées et il reste peu de temps d'ici octobre 2009, date à laquelle des décisions devront être prises au cours de la réunion du CSA puis en novembre lors du Sommet Mondial de l'Alimentation. On peut se demander comment ce consensus sera trouvé ? Il y a de bonnes raisons d'espérer que la participation de la société civile sera plus forte dans le nouveau CSA. Mais à quel point les groupes sociaux les plus touchés par la faim et la malnutrition seront-ils représentés dans ce processus ? Le nouveau CSA sera-t-il capable de préserver son indépendance vis-à-vis des entreprises privées et des institutions financières et commerciales ? Quand tout cela se traduira-t-il par des actions concrètes qui ont un impact significatif et renverse la tendance actuelle d'aggravation de la faim dans le monde ? La réforme du CSA est peut-être nécessaire mais certainement pas suffisante pour que le monde connaisse rapidement une baisse de la faim. Le CSA aura-t-il assez de force, même avec sa composition élargie, pour obliger les Etats, les organes intergouvernementaux et les conglomérats transnationaux à rendre des comptes et à remplir leurs obligations de respecter, protéger et donner effet au droit à l'alimentation et à la nutrition ? Quoiqu'il en soit, un CSA revitalisé devrait apporter une contribution importante à la coordination des actions mondiales et au suivi de la situation de la faim et de la malnutrition.

Résumer les conclusions de la série d'articles de la deuxième section est difficile considérant la variété de thèmes abordés. Toutefois, ils soulignent tous le caractère indissociable et interdépendant des droits humains. Il est probable que les violations des droits civils et politiques entraînent des violations du droit à l'alimentation et à la nutrition, comme le font les violations des autres droits économiques, sociaux et culturels. Certains des articles fournissent des preuves spécifiques du manquement des gouvernements au respect et à la protection des droits humains, notamment du droit à l'alimentation et à la nutrition qui affecte véritablement les personnes les plus marginalisées. D'autres articles se concentrent sur l'impact que des accords commerciaux internationaux promus par des organes multilatéraux peuvent avoir sur la réalisation du droit à l'alimentation et de la nutrition sur le terrain. Ceci n'est qu'un des importants domaines d'action en faveur d'un système de coordination mondiale plus efficace qui puisse obliger à rendre des comptes pour des violations du droit à l'alimentation et la nutrition, quels que soient les acteurs impliqués.

Il s'agit de la deuxième année de parution de l'OBSERVATOIRE. La préparation des éditions de 2008 et 2009 a permis de tirer des leçons importantes sur ce processus annuel. Une bonne communication permanente avec les organisations et les individus qui contribuent à l'OBSERVATOIRE est cruciale. Le secrétariat de l'OBSERVATOIRE, en consultation avec ses partenaires, a l'intention d'élaborer des directives pour les auteurs, incluant les délais de soumission des articles et sur le suivi avec l'équipe de rédaction. Pour commencer avec l'OBSERVATOIRE 2010, le thème sera annoncé un an à l'avance. Cette annonce est en même temps le lancement de l'appel à contributions. Des rubriques supplémentaires pourraient être ajoutées dans les prochaines éditions telles que l'annonce d'événements à venir importants pour le droit à l'alimentation et la nutrition, ou une section permettant de publier des opinions de lecteurs créant ainsi un sentiment de communauté de pratiques. Les lecteurs de l'OBSERVATOIRE et les auteurs sont invités à partager leurs idées en conséquence avec le Secrétariat de FIAN.

Enfin, l'OBSERVATOIRE est considéré par les membres du consortium comme une contribution et un outil important pour stimuler le débat et le travail de plaidoyer, ainsi que pour promouvoir la mobilisation de toutes les parties intéressées dans la protection et la promotion du droit humain à une alimentation adéquate. Nous espérons sincèrement que cette première édition officielle de l'Observatoire du Droit à l'Alimentation et la Nutrition sera utile pour obliger les gouvernements à rendre des comptes sur le manque d'action et d'engagement en faveur de l'éradication de la faim. C'est dans l'urgence extrême que les gouvernements doivent faire des propositions adéquates et cohérentes pour éliminer la faim et la malnutrition lors du Sommet Mondial de l'Alimentation en novembre 2009 à Rome. Nous allons rester vigilants et nous sommes prêts à soutenir la lutte de la société civile et des mouvements sociaux pour mettre les gouvernements face à leurs responsabilités et leur rappeler leurs promesses et leurs obligations.

2015 ?



Le fossé entre les promesses et la réalité se creuse. En 2009, le nombre de personnes mal nourries a atteint le niveau historique d'un milliard vingt millions d'individus, soit cent millions de plus qu'en 2008. La communauté internationale et les gouvernements nationaux s'éloignent dramatiquement des objectifs du Sommet Mondial de l'Alimentation visant la réduction de moitié du nombre des personnes souffrant de la faim dans le monde d'ici à 2015. Il est évident que la gouvernance globale du système alimentaire mondial doit être transformée pour être capable de combattre efficacement la faim et ses causes.