



## Assemblée générale

Distr. générale  
23 juillet 2001  
Français  
Original: anglais

---

### Cinquante-sixième session

Point 131 c) de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions relatives aux droits de l'homme :**  
**situations relatives aux droits de l'homme**  
**et rapports des rapporteurs et représentants spéciaux**

### Le droit à l'alimentation

#### Note du Secrétaire général\*\*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale un rapport préliminaire sur le droit à l'alimentation établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme, en date du 20 avril 2001, telle que l'a adoptée le Conseil économique et social à sa session de fond de 2001.

---

\* A/56/150.

\*\* Le présent rapport est présenté le 23 juillet 2001 afin d'incorporer le maximum d'informations à jour.



**Rapport préliminaire établi par M. Jean Ziegler,  
Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme  
sur le droit à l'alimentation**

**Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–14	3
II. Définition du droit à l'alimentation .....	15–36	5
III. Le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé .....	37–57	9
IV. L'eau potable et le droit à l'alimentation .....	58–71	13
V. Commerce international et droit à l'alimentation .....	72–87	16
VI. Mesures concrètes en vue de l'établissement de la législation nationale.....	88–103	21
VII. Mesures concrètes visant à assurer la sécurité alimentaire locale .....	104–110	24
VIII. Conclusions et recommandations .....	111–129	26

## I. Introduction

1. À sa cinquante-sixième session, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 2000/10, en date du 17 avril 2000, par laquelle elle a décidé, afin de répondre pleinement à la nécessité d'une approche intégrée et coordonnée de la promotion et de la protection du droit à l'alimentation, de nommer pour trois ans un rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Elle a défini comme suit le mandat du Rapporteur spécial :

« a) Solliciter et recueillir des informations sur tous les aspects de la mise en oeuvre du droit à l'alimentation – y compris sur la nécessité urgente d'éliminer la faim – et y répondre;

b) Instaurer une coopération avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales, en vue de la promotion et de l'application effective du droit à l'alimentation, et formuler des recommandations concernant sa réalisation concrète, en tenant compte du travail déjà accompli à cet égard dans l'ensemble du système des Nations Unies;

c) Recenser les problèmes concernant le droit à l'alimentation qui se font jour de par le monde. »

2. Le 4 septembre 2000, le Président de la Commission a nommé M. Jean Ziegler (Suisse) Rapporteur spécial. Celui-ci a présenté son premier rapport à la Commission à sa cinquante-septième session<sup>1</sup>.

3. Dans sa résolution 2001/25 du 20 avril 2001, la Commission a pris note avec satisfaction du rapport du Rapporteur spécial et a félicité celui-ci pour sa précieuse contribution à la promotion du droit à l'alimentation; confirmé le mandant du Rapporteur spécial, tel que défini dans sa résolution 2000/10, et prié ce dernier de s'attacher à la question de l'eau potable, en tenant compte de l'interdépendance de cette question et de celle du droit à l'alimentation; encouragé le Rapporteur spécial à intégrer une perspective sexospécifique dans les activités relevant de son mandat; l'a prié de présenter un rapport préliminaire à l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session et un rapport final sur l'application de la présente résolution à la Commission à sa cinquante-huitième session.

4. Le présent rapport est présenté à l'Assemblée générale pour faire suite à cette demande. Le Rapporteur spécial y engage l'Assemblée à réaffirmer la nécessité urgente d'éliminer la faim et la malnutrition qui sévissent aujourd'hui dans le monde. Sur cette planète qui n'a jamais été aussi riche et qui, d'ores et déjà, peut aisément produire en quantités suffisantes pour nourrir l'ensemble de sa population, 826 millions d'êtres humains sont encore chroniquement et gravement sous-alimentés<sup>2</sup>. Un grand nombre de personnes, en particulier de femmes et d'enfants vivant dans les pays en développement, souffrent encore de ce que la FAO appelle la « faim extrême », c'est-à-dire ne disposent que d'une ration journalière inférieure au minimum assurant la survie. Il est scandaleux que chaque année 36 millions de personnes meurent, directement ou indirectement, de la faim ou de carences nutritionnelles, que toutes les sept secondes nous laissons un enfant, quelque part dans le monde, mourir de faim ou des effets de la faim<sup>3</sup>.

5. Selon la FAO, la plupart des victimes de la faim vivent en Asie : 515 millions, soit 24 % de la population totale de ce continent. Mais si l'on considère le rapport du nombre des victimes à la population, l'Afrique subsaharienne est la région la plus touchée : 186 millions de femmes, d'hommes et d'enfants y sont en permanence gravement sous-alimentés, soit 34 % de la population de la région. Les pays les plus gravement atteints par la faim extrême se situent avant tout en Afrique subsaharienne (18 pays), aux Caraïbes (Haïti) et en Asie (Afghanistan, Bangladesh, Mongolie et République populaire démocratique de Corée)<sup>4</sup>.

6. Il convient certes d'opérer une distinction entre la faim ou la sous-alimentation d'une part, la malnutrition de l'autre<sup>5</sup>. La faim ou la sous-alimentation désignent un apport en calories insuffisant ou, au pire, inexistant; la malnutrition, par contre, se caractérise par l'absence ou l'insuffisance de micronutriments, essentiellement de vitamines (molécules organiques) et de minéraux (molécules inorganiques). Ces micronutriments sont indispensables à la vie de la cellule et surtout à l'influx nerveux. Quand bien même un enfant a suffisamment de calories, si son alimentation est pauvre en micronutriments, il subira des retards de croissance, sera victime d'infections, etc.<sup>6</sup>. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) appelle « faim cachée » la sous-alimentation et/ou la malnutrition de la période de 0 à 5 ans; ses conséquences sont désastreuses : un enfant frappé de sous-alimentation et/ou de malnutrition

au début de son existence ne s'en relèvera plus jamais; il ne rattrapera pas son retard et restera invalide à vie<sup>4</sup>.

7. La faim et la malnutrition ont des effets extrêmement graves : développement insuffisant des cellules cérébrales, risque accru de contracter certaines maladies, y compris le virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida), de souffrir de difformités et de cécité, pour ne citer que quelques-unes des conséquences tragiques<sup>6</sup>. Celles-ci peuvent aussi se transmettre de génération en génération à la faveur du cycle biologique, les femmes qui souffrent de malnutrition donnant naissance à des enfants qui sont eux-mêmes physiquement et mentalement retardés et lèguent ces handicaps à leur propre progéniture<sup>7</sup>. Chaque année, des dizaines de millions de mères gravement sous-alimentées mettent au monde des dizaines de millions d'enfants gravement atteints; Régis Debray appelle ces enfants les « crucifiés de naissance<sup>8</sup> ». Pauvreté et sous-développement se perpétuent ainsi mutuellement en un cercle vicieux. La faim et la malnutrition compromettent donc les chances mêmes qu'a un pays de se développer<sup>9</sup>.

8. Comme l'écrit George McGovern dans son livre « The Third Freedom: Ending Hunger in Our Time »<sup>10</sup> :

« Parmi les victimes de la faim dans le monde, 300 millions sont des enfants d'âge scolaire. Outre qu'ils subissent les affres de la faim, la malnutrition les prive d'énergie, les plonge dans l'apathie et les expose à toutes sortes de maladies. Un enfant qui a faim ne travaille pas bien à l'école – à supposer qu'il soit à même d'aller à l'école. Souffrir de la faim ou de malnutrition durant l'enfance peut compromettre le développement du corps et de l'esprit pour le reste de la vie. Nul ne peut chiffrer le nombre d'adolescents et d'adultes dont l'existence a été gâchée parce qu'ils ont été victimes de malnutrition dans le ventre de leur mère ou dans leur petite enfance. »

9. Comme la nourriture solide, l'eau potable fait défaut à des centaines de millions de personnes sur la planète. Quelques chiffres : plus d'un milliard d'habitants de la planète ne sont pas raccordés à un système moderne d'alimentation en eau; près de 2,4 milliards de personnes n'ont pas à leur disposition des moyens acceptables d'assainissement; 4 milliards de cas de diarrhée sont recensés chaque année dans le

monde, dont 2,2 millions entraînent la mort, le plus souvent chez les enfants et les nourrissons<sup>11</sup>. Cela parce que les aliments donnés aux enfants et aux nourrissons, y compris le lait en poudre, sont dilués dans de l'eau souillée. C'est en raison de ce lien étroit entre nourriture et eau que l'accès à cette dernière est considéré comme un élément du droit à l'alimentation.

10. À la différence de la famine caractérisée, la sous-alimentation et la malnutrition chroniques passent quasiment inaperçues; elles n'en affectent pas moins l'existence quotidienne de millions et de millions de personnes. Face à cette tragédie muette, rares sont les actions concrètes. À la Conférence mondiale de l'alimentation, en 1974, les États se sont engagés à éliminer la faim en l'espace d'une décennie. Cet objectif n'a pas été atteint. Plus de 20 ans après, lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, ils se sont engagés à réduire de moitié la faim dans le monde d'ici à 2015 et ont réaffirmé le droit à l'alimentation. Il est fort à craindre, estiment certains, que cet objectif demeure lui aussi lettre morte<sup>12</sup>. Que des personnes souffrent encore de la faim à notre époque est scandaleux. Il faut donc assurer d'urgence la jouissance effective du droit à l'alimentation par la mise en oeuvre d'instruments juridiques nationaux et internationaux.

11. Durant la cinquante-septième session de la Commission et la rédaction du présent rapport, le Rapporteur spécial a entretenu d'étroites relations de travail avec différentes organisations internationales et institutions spécialisées des Nations Unies, en particulier la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il s'est efforcé aussi de nouer des liens avec les comités chargés de suivre la mise en oeuvre des traités internationaux, en particulier le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité des droits de l'enfant.

12. En outre, le Rapporteur spécial a bénéficié de la coopération des organisations non gouvernementales (ONG) ci-après : Action contre la faim (ACF) (France), FoodFirst Information and Action Network (FIAN) (Allemagne), Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme (Norvège), Antenna (Suisse), Inter-

national Project on the Right to Food in Development (Université d'Oslo, Norvège), Service international des droits de l'homme (Suisse) et Institut international Jacques Maritain (Rome). Diverses organisations non gouvernementales nationales s'occupant des droits de l'homme ont par ailleurs adressé au Rapporteur spécial des rapports relatifs à des situations particulières, en lui demandant d'intervenir; après examen, le Rapporteur spécial a décidé d'en transmettre certains aux gouvernements intéressés.

13. Du 12 au 14 mars 2001, le Rapporteur spécial a participé à Bonn à la troisième Consultation d'experts sur le droit à l'alimentation organisée par le Haut Commissariat aux droits de l'homme et accueillie par le Gouvernement allemand, qui a porté sur les mécanismes de mise en oeuvre au niveau des pays. Il s'agissait de manière générale d'échanger les données d'expérience acquises au niveau national et de contribuer à une meilleure compréhension de la mise en oeuvre du droit à l'alimentation dans le cadre d'une politique du développement fondée sur les droits. Dans sa résolution 2001/25, la Commission a pris note avec intérêt du rapport de la consultation<sup>13</sup>.

14. Le Rapporteur spécial a décidé d'établir en priorité des relations de travail avec l'Union interparlementaire (UIP) en vue d'encourager l'adoption de législations nationales sur le droit à l'alimentation. L'UIP est une puissante organisation internationale regroupant des membres de plus de 141 parlements nationaux du monde entier, lesquels se réunissent à intervalles réguliers pour réfléchir sur des questions intéressant la communauté internationale, sur les droits de l'homme et sur la démocratie. Le Rapporteur spécial a jugé indispensable de nouer de tels liens de collaboration avec l'UIP pour promouvoir l'adoption de législations nationales sur le droit à l'alimentation. Cette collaboration, qui lui permettra de toucher des parlementaires de nombreux pays dans le monde, aura un effet multiplicateur, gage d'importantes avancées au niveau national. L'UIP a accepté de collaborer avec le Rapporteur spécial et se penchera sur la question du droit à l'alimentation lors de la cent sixième Conférence interparlementaire qui doit se tenir à Ouagadougou du 9 au 14 septembre 2001 sous les auspices du Comité du développement durable.

## II. Définition du droit à l'alimentation

15. La présente section décrit tout d'abord succinctement les principaux instruments internationaux qui constituent le fondement juridique du droit à l'alimentation. En dépit des multiples dispositions visant à protéger ce droit, sa nature reste fort mal comprise. On se propose donc de l'éclairer et d'exposer en détail les obligations qu'implique sa promotion – obligations de le respecter, de le protéger et de lui donner effet.

16. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a passé en revue les différents instruments internationaux en matière de droits de l'homme qui fondent le droit à l'alimentation<sup>1</sup>. La disposition la plus importante figure à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (résolution 2200 A (XXI), annexe, de l'Assemblée générale) qui proclame, aux paragraphes 1 et 2, le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture suffisante, et le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim. Le droit à l'alimentation est d'autre part très étroitement lié au droit à la vie, que proclame l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (résolution 2200 A (XXI), annexe, de l'Assemblée générale). De même, l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant protège expressément le droit des enfants à l'alimentation (résolution 44/25, annexe)<sup>14</sup>.

17. D'autres dispositions très importantes protègent le droit à l'alimentation lors d'un conflit armé dans le cadre du droit international humanitaire. Ce dernier n'a été que brièvement évoqué dans le premier rapport du Rapporteur spécial, mais fait l'objet d'une analyse beaucoup plus détaillée dans la section du présent rapport consacrée au droit à l'alimentation dans les situations de conflits armés. Parmi les principaux éléments du droit international humanitaire qui touchent au droit à l'alimentation figurent les dispositions interdisant d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat, ou d'attaquer ou de détruire des biens indispensables à la survie de la population (tels que denrées alimentaires, zones agricoles, réserves d'eau potable), prohibant les déplacements forcés de populations (qui ont pour effet d'empêcher l'accès aux terres et aux vivres), et établissant les règles relatives aux secours et à l'aide humanitaire (voir chap. III ci-dessous pour les références).

18. Qu'entend-on donc par droit à l'alimentation? En général, ce droit recouvre l'idée d'ordre pratique qui veut que chacun bénéficie de conditions d'existence décentes, en particulier qu'il dispose de quoi se nourrir en quantité suffisante, en temps de paix comme en temps de guerre. De même que les autres droits économiques et sociaux, le droit à l'alimentation procède concrètement du souci de préserver la dignité humaine qui a inspiré la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il procède aussi du combat pour la conquête de ce que le Président Roosevelt appelait la « troisième liberté », c'est-à-dire le fait d'être libéré du besoin et de la faim<sup>15</sup>.

19. Lorsqu'elle était Premier Ministre du Royaume-Uni, Margaret Thatcher aimait à s'adresser aux fidèles des églises chrétiennes. Dans un discours sur le thème du christianisme et de la prospérité prononcé devant des membres de l'Église d'Écosse, elle a déclaré le 21 mai 1988 : « Qui ne travaille pas ne mangera pas ».

20. Elle citait une exhortation adressée par l'apôtre Paul aux chrétiens de Thessalonique, dans un monde fort différent de celui qui est le nôtre aujourd'hui. Dans notre monde où le capitalisme, modèle économique dominant, a pour corollaire un chômage massif, en particulier dans les pays en développement, l'axiome de Mme Thatcher revient à condamner une partie de la population à mourir de faim. Selon l'OIT, 900 millions d'êtres humains n'ont pas un travail décent ou sont en permanence au chômage. Selon l'OIT, l'économie mondiale ne crée pas suffisamment d'emplois et la mondialisation a considérablement aggravé les disparités entre pays<sup>16</sup>. Près d'un milliard de personnes n'ont pas accès à un emploi qui leur permettrait de pourvoir à leur alimentation et beaucoup d'autres qui ont un emploi n'ont pas un salaire suffisant pour pouvoir nourrir correctement leur famille, quand bien même elles travaillent jour et nuit. Face à la tragédie de la faim, la philosophie néolibérale de Mme Thatcher est totalement inadaptée.

21. L'engagement de promouvoir le droit à l'alimentation emporte pour les gouvernements l'obligation de veiller à ce que chacun soit en permanence à l'abri de la faim. Cela ne signifie pas à strictement parler que tout être humain qui a faim ou souffre de malnutrition est victime de violations des droits de l'homme. Il n'y a violation des droits de l'homme que lorsqu'un gouvernement faillit à ses obligations de respecter le droit à l'alimentation, de le protéger et de lui donner effet. Toutefois, le non-respect de ces obliga-

tions par les gouvernements est dans bien des cas la cause principale de la persistance de la faim et de la malnutrition. Lorsqu'il s'engage à mettre en oeuvre le droit à l'alimentation en ratifiant telle ou telle convention internationale, un gouvernement s'engage à respecter ce droit, à le protéger et à lui donner effet, ce qui signifie qu'il devient comptable devant sa population de toute violation de ces obligations.

22. Au paragraphe 14 de son premier rapport<sup>1</sup>, le Rapporteur spécial a défini le droit à l'alimentation en ces termes :

« Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne. »

23. Cette définition tente de rendre sensible la dimension qui fait défaut dans nombre de descriptions abstraites de l'insécurité alimentaire : la souffrance humaine, l'angoisse intolérable qui, dès leur réveil, tourmente sans relâche les personnes souffrant de la faim. Comment, durant cette journée qui s'annonce, vont-ils pouvoir nourrir leur famille, trouver de la nourriture pour leurs enfants et s'alimenter? Cette angoisse est sans doute plus terrible encore que la souffrance physiologique et que les multiples maux et maladies qui frappent un organisme sous-alimenté.

24. Mais le Rapporteur spécial a pris soin aussi de reprendre les principaux éléments du concept de sécurité alimentaire. Sa définition suit étroitement celle qui figure au premier paragraphe du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation :

« La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. »

La sécurité alimentaire, il importe de le comprendre, connaît des paramètres variables selon l'âge : au moment de la naissance, le nourrisson a besoin de 300 calories par jour; de l'âge de 1 à 2 ans, de 1 000 calories par jour; à 5 ans, de 1 600 calories par jour. Pour



reproduire chaque jour sa force vitale, il faut à l'adulte un apport quotidien compris entre 2 000 et 2 700 calories, selon la région où il vit et le travail qu'il accomplit<sup>17</sup>. Pour comprendre ce qu'est le droit à l'alimentation, il est donc indispensable de comprendre ce qu'est la sécurité alimentaire, c'est-à-dire quels sont les seuils en deçà desquels on considère que cette sécurité n'est plus assurée.

25. La définition du droit à l'alimentation établie par le Rapporteur spécial est plus proche encore de celle qu'a retenue le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, principal organe international chargé de suivre la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Son Observation générale No 12, adoptée en mai 1999<sup>18</sup>, en contient la définition la plus exhaustive.

26. Il existe trois obligations distinctes – celle de respecter le droit à l'alimentation, celle de le protéger et celle de lui donner effet. Ces trois obligations juridiques sont également décrites dans l'Observation générale<sup>19</sup>. L'obligation de respecter le droit à l'alimentation est en fait une obligation négative, puisqu'il s'agit pour l'État de s'abstenir d'exercer son pouvoir quand celui-ci aurait pour effet de compromettre un accès à l'alimentation déjà acquis. L'obligation de protéger le droit à l'alimentation exige de l'État qu'il s'emploie activement à réglementer l'activité des entités non étatiques, y compris des entreprises ou des personnes privées, qui risquent de porter atteinte au droit à l'alimentation de tiers. L'obligation de donner effet à ce droit est une obligation positive, car elle prescrit aux autorités de s'efforcer d'identifier les groupes vulnérables et d'appliquer des politiques propres à améliorer l'accès de ces groupes à une alimentation adéquate et leur capacité d'assurer leur subsistance. En dernier ressort, il peut être nécessaire aussi d'apporter une aide directe aux personnes incapables d'avoir accès à une alimentation adéquate pour des raisons indépendantes de leur volonté. Voici quelques exemples de ces obligations.

#### **Obligation de respecter**

27. L'obligation de respecter le droit à l'alimentation implique que le gouvernement s'abstienne de toute mesure arbitraire de nature à faire obstacle à l'exercice de ce droit ou à gêner l'accès à la nourriture. Cette obligation se trouve violée quand, par exemple, un gouvernement décide arbitrairement d'expulser des personnes de leurs terres ou de les déplacer, en particulier quand

ces terres sont leur principale source d'alimentation. Voire quand un gouvernement supprime une aide sociale sans s'être assuré que les groupes vulnérables sont à même de pourvoir par d'autres moyens à leur alimentation. Ou quand un gouvernement introduit sciemment des substances toxiques dans la chaîne alimentaire, puisque le droit à l'alimentation implique l'accès à des aliments dépourvus de toute substance nocive. Lors d'un conflit armé, cette obligation signifie que le gouvernement et les autres groupes armés doivent s'abstenir de détruire les ressources productives, ou de bloquer, retarder ou détourner les envois de vivres de secours destinés aux populations civiles.

#### **Obligation de protéger**

28. L'obligation de protéger le droit à l'alimentation signifie que l'État est tenu de promulguer des lois qui empêchent des particuliers ou organismes puissants de violer ce droit. Il incombe également à l'État de créer des instances chargées d'enquêter et d'assurer des moyens de recours efficaces en cas de violation de ce droit. Par exemple, si l'État n'intervient pas lorsqu'un particulier puissant expulse des gens de leurs terres, il viole ainsi l'obligation de protéger le droit à l'alimentation. Il en va de même si l'État s'abstient d'intervenir lorsqu'une entreprise pollue l'eau approvisionnant une communauté. Pour protéger le droit à l'alimentation, l'État pourrait également être tenu d'intervenir au cas où quelqu'un se verrait refuser un emploi en raison de son sexe, de sa race ou d'autres formes de discrimination. Il lui incomberait aussi, par exemple, d'adopter des lois visant à protéger les consommateurs contre les produits alimentaires nocifs ou contre des moyens de production précaires. Cette protection pourrait exiger l'instauration d'un système d'étiquetage des aliments ou encore de lois régissant l'utilisation de pesticides.

#### **Obligation de donner effet**

29. L'obligation de donner effet signifie que l'État doit prendre des mesures concrètes pour identifier les groupes vulnérables et mettre en oeuvre des politiques propres à leur assurer un accès à une alimentation adéquate en *favorisant* leur capacité de subvenir à leurs besoins alimentaires. Cela pourrait impliquer l'obligation d'améliorer les perspectives d'emploi en instituant un programme de réforme agraire au profit de groupes ne possédant pas de terres, ou de promouvoir de nouvelles possibilités d'emploi. L'État pourrait

aussi, par exemple, mettre en place des programmes de distribution gratuite de lait dans les écoles afin d'améliorer la nutrition des enfants. L'obligation de *donner effet* va au-delà de l'obligation de *favoriser*, mais ne s'impose que lorsque la sécurité alimentaire d'un groupe est menacée pour des raisons indépendantes de sa volonté. En dernier ressort, il s'agirait de fournir une aide directe au moyen de filets de sécurité, notamment sous la forme de coupons alimentaires ou de mesures de sécurité sociale. L'État violerait cette obligation s'il laissait mourir de faim des personnes n'ayant aucun moyen de subvenir à leurs propres besoins. L'appel de l'État à l'aide internationale humanitaire, lorsque lui-même n'est pas en mesure d'assurer le respect du droit à l'alimentation de sa population, relève également de cette obligation. Les États qui, par négligence ou orgueil national déplacé, omettent cet appel ou ne l'effectuent qu'avec un retard délibéré, violent cette obligation.

30. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a étudié le cas de la famine en République populaire démocratique de Corée, qui a décimé quelque 12 à 15 % de la population du pays dans les années 90. Il a salué l'action menée par le PAM et plusieurs organisations non gouvernementales pour tenter de venir en aide à la population de la République populaire démocratique de Corée, mais a noté que certaines ONG s'étaient inquiétées du fait que l'aide était détournée par le Gouvernement. Le 21 juin 2001, le Directeur exécutif du PAM a adressé une lettre au Rapporteur spécial pour apporter certains éclaircissements concernant les paragraphes 30 et 78 de son premier rapport. Il explique dans cette lettre que le PAM et diverses ONG sont intervenus massivement pour venir en aide aux populations affamées. Le PAM et ses partenaires n'ont opéré que dans les régions auxquelles ils avaient accès afin d'y évaluer les besoins et de surveiller la distribution de nourriture aux personnes souffrant de la faim. Le programme mis en oeuvre par le PAM dans le pays était précisément conçu de manière à éviter les détournements. Le PAM et ses partenaires ont appliqué les mêmes critères : si l'accès leur était refusé, l'aide n'était pas fournie. Le PAM a reconnu toutefois que, malgré certains progrès, l'accès à certaines provinces de la République populaire démocratique de Corée aux fins de surveillance de la distribution de nourriture continuait de leur être refusé.

31. Le Rapporteur spécial a répondu au Directeur exécutif du PAM par une lettre datée du 29 juin 2001,

dans laquelle il s'est félicité des éclaircissements apportés par le PAM et des progrès enregistrés en vue d'obtenir l'accès à certaines provinces de la République populaire démocratique de Corée. Il a pris note de la déclaration de consensus signée le 30 mars 2001 par diverses entités des Nations Unies, donateurs et ONG opérant actuellement dans ce pays. Selon cette déclaration, il reste encore beaucoup à faire pour que les conditions d'intervention puissent être qualifiées de satisfaisantes, en particulier si l'on veut que l'aide fournie au titre des programmes contribue à un redressement et à un développement durables. Le Rapporteur spécial a également indiqué que les informations figurant dans son précédent rapport s'appuyaient sur des données détaillées ne portant que sur la période 1995-2000 et non sur la situation actuelle. Le principal document dont il s'était inspiré, intitulé « Les dysfonctionnements de l'aide alimentaire en Corée du Nord », établi par des organisations non gouvernementales, en particulier l'ONG française ACF, datait de février 2000 et couvrait uniquement la période allant de 1995 à 2000. Ce document exposait les raisons pour lesquelles ACF et d'autres ONG s'étaient retirées de la République populaire démocratique de Corée. Au moment de la mise au point de son rapport à la Commission, le Rapporteur spécial n'avait aucune raison de mettre en cause ces informations. Cela étant, il prend acte des progrès accomplis par le PAM et ses partenaires en vue d'avoir accès aux populations dans le besoin et se félicite de l'action importante menée à bien par le PAM.

32. L'exercice du droit à l'alimentation, au même titre que celui des autres droits économiques, sociaux et culturels, est assorti de certaines réserves dans la mesure où il doit être assuré progressivement et au maximum des ressources disponibles. Conformément au premier paragraphe de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

« Chacun des États parties ... s'engage à agir ... **au maximum de ses ressources disponibles** ... [en vue d'assurer] **progressivement** le plein exercice des droits reconnus dans le présent pacte par tous les moyens appropriés... ».

33. Cela signifie que l'on n'attend pas d'un pays pauvre qu'il assure immédiatement les mêmes avantages économiques, sociaux et culturels qu'un pays riche. Toutefois, même le pays le plus pauvre est tenu d'assurer le maximum des ressources dont il dispose et, au moins, la satisfaction de l'essentiel des droits éco-



nomiques, sociaux et culturels<sup>20</sup>. La notion de réalisation progressive ne peut être invoquée pour justifier la persistance de l'injustice et de l'inégalité. Elle exige des États qu'ils veillent à améliorer constamment la capacité de chacun de se nourrir et à éliminer la faim. Cela implique aussi le « principe de non-régression », selon lequel un État ne doit pas adopter de politiques régressives susceptibles d'entraîner une détérioration de l'accès à l'alimentation. Ce que peuvent faire les États, par conséquent, c'est adopter un plan d'action assorti d'objectifs concrets et de délais précis et suivre les progrès accomplis au fil du temps afin de mesurer la réalisation progressive.

34. Enfin, au regard du droit international, l'interdiction de la discrimination n'est pas sujette à la réserve de la réalisation progressive. L'obligation de ne pas exercer de discrimination revêt un caractère immédiat et aucune discrimination dans l'accès à l'alimentation, fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, comme le stipule le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international, ne peut se justifier, y compris par la faiblesse des ressources disponibles. Le Rapporteur spécial est fermement attaché à ce principe selon lequel la non-discrimination doit s'appliquer immédiatement et ne doit pas être assujettie à la notion de réalisation progressive.

35. Le Rapporteur spécial préconise aussi l'invocabilité du droit à l'alimentation. Qu'entend-on par « invocabilité »? En substance, ce terme s'applique aux droits qui peuvent être invoqués devant les tribunaux. Cela signifie que la victime de violations de ces droits peut solliciter un recours judiciaire. Le problème est que, pour l'instant, nombre d'États ne reconnaissent pas l'invocabilité des droits économiques, sociaux et culturels, auxquels ils accordent un statut bien moindre qu'aux droits civils et politiques. Même lorsqu'ils sont inscrits dans la constitution nationale, les droits économiques, sociaux et culturels sont souvent considérés comme de simples directives à l'intention des gouvernements et non comme des droits dont les tribunaux peuvent imposer l'application. Cela s'expliquerait par le fait que les questions de formulation de politiques et d'allocation de ressources sont du ressort de l'exécutif et non des tribunaux. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a cependant fait ressortir que les tribunaux s'occupaient déjà de nombreuses questions qui ont d'importantes incidences financières. Il a

en outre estimé, au paragraphe 10 de son Observation générale No 9, que l'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait en dehors de la juridiction des tribunaux serait arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme.

36. Il ressort d'un atelier sur l'invocabilité, récemment organisé par le Haut Commissariat aux droits de l'homme<sup>21</sup>, que des progrès sont actuellement réalisés dans ce domaine tant à l'échelon national qu'au niveau international. Ainsi, plusieurs pays, dont l'Afrique du Sud, la Colombie et l'Inde ont décidé que l'application des droits économiques, sociaux et culturels pouvait être imposée par la loi, et une jurisprudence en la matière commence à se mettre en place. Au niveau international, un nouvel élan est actuellement apporté au projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui permettrait au Comité de recevoir des communications émanant de particuliers. Le Rapporteur spécial est convaincu que l'adoption de ce projet de protocole facultatif aurait pour effet de renforcer la reconnaissance et la réalisation du droit à l'alimentation et il se félicite de ce que la Commission des droits de l'homme ait décidé, au paragraphe 8 c) de sa résolution 2001/30 du 20 avril 2001, de nommer un expert indépendant chargé d'examiner la question. Il est également d'avis que, de même qu'il est prévu dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (résolution 39/46, annexe, de l'Assemblée générale), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels doit être habilité à recevoir des plaintes émanant de toute personne dont le droit à l'alimentation a été refusé ou a été violé de toute autre façon<sup>22</sup>.

### III. Le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé\*

37. La présente section porte sur le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a présenté le droit international humanitaire comme un élément important de l'arsenal juridique destiné à protéger le droit

\* Cette section s'inspire des débats et des travaux menés avec le CICR, et tient compte en particulier des conseils de Jelena Pejic, à laquelle le Rapporteur spécial exprime sa gratitude.

à l'alimentation. Les dispositions prévues par le droit international humanitaire, sont examinées et l'on donne quelques exemples de la manière dont elles sont actuellement violées dans le monde entier.

38. Le CICR, organisme chargé de défendre et de développer systématiquement le droit international humanitaire, estime que les conflits armés sont une des raisons essentielles du manque de nourriture et des violations du droit à l'alimentation. Pourtant, le droit international humanitaire n'a guère été évoqué dans le débat international sur le droit à l'alimentation<sup>23</sup>. Le CICR soutient que le droit humanitaire prévoit de nombreuses dispositions portant sur la protection de l'accès à l'alimentation dans les situations de conflit armé et qu'il doit par conséquent être considéré comme un élément essentiel du cadre juridique destiné à protéger le droit à l'alimentation.

39. Durant les conflits armés, la faim et la malnutrition font beaucoup plus de morts que les fusils et les bombes. Les jeunes enfants, qui sont extrêmement vulnérables face à la malnutrition et qui souffrent le plus en cas de destruction de la sécurité alimentaire, en sont forcément les principales victimes. La famine est parfois utilisée comme une arme politique : les récoltes sont détruites ou empoisonnées et l'acheminement des secours d'urgence est bloqué. Parfois, des populations sont déplacées de leurs foyers, le but explicite étant de les priver des moyens de se nourrir. Très souvent, les groupes vulnérables – femmes, enfants, prisonniers de guerre, détenus – qui n'ont aucun moyen de s'alimenter sont condamnés à mourir de faim sur place.

40. C'est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui a été le premier à avoir défendu systématiquement et développé conceptuellement le droit humanitaire : né au lendemain de la bataille de Solferino en 1859, il est aujourd'hui le promoteur et le gardien de ce droit. Sur le plan théorique, il faut aussi mentionner le rôle crucial joué par Fyodor Fyodorovich Martens, philosophe du droit et juriconsulte du Gouvernement de Russie lors de la Conférence de la paix de La Haye de 1899, et par son assistant André Mandelstam. Selon leur théorie, le droit humanitaire a sa racine dans la « conscience du monde » appelée aussi « conscience publique », ou plus précisément dans la « conscience de l'identité » telle que la définit Ludwig Feuerbach, philosophe allemand, qui a écrit<sup>24</sup> :

« La conscience entendue dans le sens le plus strict n'existe que pour un être qui a pour objet sa

propre espèce et sa propre essence. Être doué de conscience, c'est être doué de science (donc de droit). La science est la conscience des espèces. Or, seul un être qui a pour objet sa propre espèce, sa propre essence, est susceptible de prendre pour objet, dans leurs significations essentielles, des choses et des êtres autres que lui. »

41. La Convention de Genève, pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, ou première Convention de Genève, adoptée en 1864 sur une initiative d'Henry Dunant, le fondateur de la Croix-Rouge, s'inspire du principe suivant : il faut assurer la vie à l'homme blessé; il est votre adversaire, mais en même temps votre semblable, il est comme vous; il faut nourrir les prisonniers, leur donner à boire. C'est cette conscience d'une identité commune qui constitue le fondement du droit humanitaire. Cette « conscience du monde », qui part de la perception spontanée de l'identité de tous les êtres, exige la protection de l'autre en tant qu'être humain<sup>25</sup>.

42. Le droit international humanitaire est un ensemble de règles instituées par des traités ou par la coutume, qui visent expressément à résoudre des problèmes humanitaires, tels que ceux qui sont cités ci-dessus, lors de conflits armés tant internationaux que non internationaux. L'essentiel du droit international humanitaire contemporain se trouve dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et dans les deux Protocoles additionnels de 1977. Ce droit comprend en outre divers traités qui interdisent ou réglementent l'utilisation de certaines armes, par exemple la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction « Convention d'Ottawa » de 1997<sup>26</sup> qui interdit l'utilisation des mines antipersonnel. Le Statut de Rome de la future Cour pénale internationale, adopté le 17 juillet 1998<sup>27</sup>, devrait contribuer à une meilleure application du droit international humanitaire.

43. Le droit international humanitaire a pour but de protéger les personnes et les biens et de limiter l'utilisation de certains moyens et méthodes de combat. Il vise au premier chef à protéger les personnes qui ne participent pas, ou ne participent plus aux hostilités, notamment les populations civiles, les blessés ou les prisonniers de guerre. Les femmes et les enfants sont automatiquement visés par les conventions et protocoles pertinents en tant que personnes ne participant pas aux hostilités et bénéficient d'une protection spéciale.

Contrairement aux droits économiques, sociaux et culturels, le droit international humanitaire n'est pas soumis à une réalisation progressive mais doit toujours être appliqué immédiatement. Il lie tant les États que les acteurs autres que des États et ses règles ne souffrent aucune dérogation. Un de ses principes fondamentaux est que les parties à un conflit armé doivent à tout moment faire la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les objectifs civils et les objectifs militaires, et diriger leurs attaques contre des objectifs militaires exclusivement.

44. Bien que le droit international humanitaire ne mentionne pas le droit à l'alimentation en tant que tel, nombre de ses dispositions visent à assurer que les populations ne se voient pas refuser l'accès à la nourriture durant le conflit. Certaines de ces règles sont de caractère préventif; d'autres s'appliquent aux secours et à l'aide humanitaire lorsque la prévention a échoué, et d'autres encore prévoient l'accès de certains groupes de population à la nourriture. Parmi les règles de caractère préventif figurent l'interdiction d'affamer les civils en tant que méthode de combat, l'interdiction de détruire les récoltes, les denrées alimentaires, l'eau et d'autres éléments indispensables à la survie des populations civiles, et l'interdiction des déplacements forcés.

#### **Utilisation de la famine contre les civils comme méthode de combat**

45. Utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat est interdit lors des conflits armés tant internationaux que non internationaux<sup>28</sup>. Cette interdiction est violée non seulement lorsque le refus de donner accès à la nourriture entraîne la mort, mais aussi lorsque la population souffre de la faim pour avoir été privée de sources ou de provisions alimentaires. L'interdiction d'utiliser la famine comme arme de combat est précisée par des dispositions interdisant d'attaquer ou de détruire des éléments indispensables à la survie des populations civiles, y compris les denrées alimentaires et l'eau potable<sup>29</sup> :

« Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le

bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation. »

46. La destruction matérielle englobe la destruction de récoltes par des défoliants chimiques ou la pollution de réservoirs d'eau. Il y a également violation lorsque des mines terrestres rendent des zones agricoles impropres à la culture. Aux termes du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le fait d'affamer délibérément des civils, comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie constitue un crime de guerre dans les conflits armés internationaux<sup>30</sup>. Un exemple de ce type de violation s'est produit lorsque, entre avril 1992 et juin 1995, des unités de l'Armée fédérale yougoslave et des milices serbes ont assiégé la ville de Sarajevo, imposant un blocus alimentaire qui s'est soldé par des milliers de morts<sup>31</sup>.

#### **Déplacements forcés**

47. L'interdiction de procéder à des déplacements forcés de population vise également à empêcher des situations de famine lors de conflits armés. Les déplacements forcés sont interdits en vertu de l'article 49 de la quatrième Convention de Genève, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, en date du 12 août 1949, qui interdit les transferts forcés, en masse ou individuels, de personnes dans les situations d'occupation, sauf si la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent<sup>32</sup>. Dans ce cas, l'évacuation doit être effectuée dans des conditions satisfaisantes « d'alimentation ». Des dispositions analogues sont prévues pour les conflits non internationaux<sup>33</sup>. Les déplacements illégaux constituent désormais un crime de guerre selon le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, s'agissant aussi bien de conflits armés internationaux que non internationaux<sup>34</sup>.

#### **Secours et aide humanitaire aux populations civiles**

48. Des règles concernant les secours et l'aide humanitaire aux populations civiles dans les situations de conflit armé sont également prévues par le droit international humanitaire, bien que ces règles varient selon qu'il s'agit de conflits armés internationaux ou non internationaux. Pour ce qui est des conflits armés internationaux, l'article 30 de la quatrième Convention de Genève assure aux personnes protégées le droit de solliciter des secours auprès d'organismes humanitaires. La Convention stipule que les États sont tenus d'accorder le libre passage de certains produits destinés

à des groupes de population précis, même si ceux-ci relèvent de la partie ennemie. Cette disposition, qui avait essentiellement pour but d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en cas de blocus, exige le libre passage de vivres indispensables réservés aux enfants et aux femmes enceintes, bien qu'elle soit assortie de conditions rigoureuses (art. 23). Son champ d'application a été étendu en vertu du premier Protocole additionnel, dont l'article 70, paragraphe 1 prévoit des actions de secours en faveur de toute population civile ne disposant pas du matériel et des denrées nécessaires, y compris de nourriture, à condition que ces actions de secours aient un caractère humanitaire et impartial. Cette disposition est assujettie au consentement de l'État, mais l'on s'attend à ce qu'il soit donné, un État ne pouvant refuser de l'aide sauf pour des raisons exceptionnelles. Il existe aussi une série de dispositions portant sur les secours aux populations civiles dans les territoires occupés, prévues par la quatrième Convention de Genève et le premier Protocole additionnel à cette convention. La « puissance occupante » est tenue d'assurer l'alimentation de la population et doit lui apporter les denrées alimentaires nécessaires, ou autoriser l'acheminement de secours si les ressources du territoire occupé sont insuffisantes. Entraver l'acheminement des secours constitue un crime de guerre en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale [art. 8, par. 2 b) xxv)].

49. Pour ce qui est des conflits armés non internationaux, l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève garantit le droit des populations civiles d'être traitées avec humanité (droit que violerait la privation de nourriture) et de recevoir une aide humanitaire. Le deuxième Protocole additionnel étend cette protection par des dispositions plus détaillées (art. 1, 2, 14 et 18, par. 1 et 2)

#### **Règles s'appliquant à des groupes de population précis**

50. Nombre de règles s'appliquant à des groupes de population précis sont également prévues par le droit international humanitaire. Elles garantissent que les personnes incapables de subvenir à leurs besoins alimentaires reçoivent une nourriture adéquate et ont le droit de bénéficier de secours. Ces groupes comprennent les prisonniers de guerre ainsi que les personnes civiles internées ou détenues. Il existe aussi des dispositions spécifiques s'appliquant aux femmes et aux enfants.

51. On observe actuellement maints exemples de violation de ces dispositions dans de trop nombreux pays du monde. Le Rapporteur spécial a déjà reçu des allégations de violation de ces dispositions dans plusieurs pays, dont l'Afghanistan et le Myanmar, ainsi que dans le territoire palestinien occupé.

52. Concernant l'Afghanistan, le Rapporteur spécial a reçu des allégations de violation du droit à l'alimentation et de règles fondamentales du droit humanitaire. Il y aurait eu des destructions massives dans des zones civiles, où des populations civiles auraient été soumises à des attaques aveugles et à des déplacements forcés. Le Rapporteur spécial espère être en mesure d'effectuer une mission en Afghanistan afin d'examiner ces allégations et d'évaluer la situation alimentaire dans le pays.

53. En ce qui concerne le Myanmar, les allégations reçues par le Rapporteur spécial font état de violations flagrantes du droit à l'alimentation commises par le Gouvernement. Ces allégations portent notamment sur l'utilisation de la famine comme arme politique et comme méthode de combat à l'encontre des insurgés et des populations civiles. Des déplacements en masse et des réinstallations forcées de population menaceraient la sécurité alimentaire. Par exemple, selon des informations émanant d'organisations non gouvernementales, depuis mars 1996, les militaires auraient réinstallé de force plus de 300 000 habitants de plus de 1 400 villages couvrant une superficie de quelque 18 000 kilomètres carrés, qui auraient été forcés sous la menace des armes à se réinstaller dans des zones stratégiques. Les taux de malnutrition seraient extrêmement élevés, tant dans les zones touchées par la guerre situées dans l'est du pays que dans les zones pacifiques, en particulier les États de Karen, Karenni et Shan et la région du delta. Les forces armées gouvernementales se seraient rendues coupables d'autres violations du droit humanitaire, notamment en détruisant délibérément des cultures vivrières de base et en confisquant la nourriture aux populations civiles.

54. Le Rapporteur spécial a également reçu, dans une communication conjointement adressée par des ONG palestiniennes, israéliennes et internationales, des allégations concernant le territoire palestinien occupé, selon lesquelles le durcissement des politiques de bouclage et d'encerclement imposées depuis septembre 2000 par les dirigeants politiques israéliens et les autorités militaires d'occupation aurait empêché ou entravé l'accès à l'alimentation et à l'eau. Ces politiques se

seraient traduites par le refus direct de l'accès de communautés assiégées et soumises au bouclage à l'alimentation et à l'eau, en particulier dans certains cas de bouclage rigoureux ou total – qualifiés de « couvre-feu » – où ces communautés se retrouvent confinées dans leurs villages avec interdiction de se déplacer. Ces mesures de bouclage empêchent les gens de se rendre à leur travail et interdisent aux agriculteurs l'accès à leurs champs ou à des marchés éloignés. Elles auraient également pour effet d'étrangler l'économie palestinienne et de faire chuter le pouvoir d'achat nécessaire à l'acquisition de nourriture et d'eau. Il est également fait état de cas de destruction délibérée de biens appartenant à la population civile. Par exemple, en avril 2001, les militaires israéliens auraient détruit 2 000 dounams de terres, et détruit aussi des arbres fruitiers et des puits qui assuraient les moyens d'existence de 135 familles.

55. Plusieurs ONG affirment que les politiques adoptées par le Gouvernement israélien ont engendré la faim et qu'elles menacent de famine les personnes les plus démunies, signalant les préjudices à long terme ou permanents ainsi causés aux besoins nutritionnels des groupes particulièrement vulnérables, en particulier les enfants et les réfugiés. Elles confirment les effets catastrophiques dont a fait état le Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés dans un rapport publié en mars 2001, intitulé *The impact on the palestinian economy of confrontations, mobility restrictions and border closures: 1er octobre 2000–31 janvier 2001*. Les ONG estiment aussi que ces politiques portent atteinte au droit à l'alimentation au regard tant du droit humanitaire que des instruments relatifs aux droits de l'homme, ajoutant que les mesures de bouclage imposées constituent une punition collective et une violation de la disposition prévoyant que l'alimentation ne peut être utilisée comme moyen de pression politique ou économique, ainsi qu'il a été réaffirmé dans la Déclaration de Rome de 1996 sur la sécurité alimentaire mondiale et dans de nombreuses résolutions de la Commission des droits de l'homme. Le Rapporteur spécial a demandé aux autorités israéliennes de lui délivrer un visa qui lui permette d'effectuer une mission sur place afin d'étudier le bien-fondé de ces allégations qui relèvent directement de son mandat.

56. En ce qui concerne le principe selon lequel l'alimentation ne doit pas être utilisée comme un instrument de pression politique et économique, il importe

de relever le cas de l'Iraq. Il ne fait guère de doute qu'en soumettant la population iraquienne à un embargo économique rigoureux depuis 1991, l'ONU contrevient de façon flagrante à l'obligation de respecter le droit à l'alimentation de la population iraquienne. Telle est l'opinion, notamment, de Denis Halliday, ancien Sous-Secrétaire général de l'ONU et l'ancien Coordonnateur de l'aide humanitaire en Iraq<sup>35</sup>, et de M. Marc Bossuyt, telle qu'il l'a exprimée dans un document de travail sur les conséquences néfastes des sanctions économiques pour l'exercice des droits de l'homme, soumis à la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme en 2000<sup>36</sup>.

57. L'attention du Rapporteur spécial a également été appelée sur le cas particulier du blocus persistant imposé à titre unilatéral par les États-Unis d'Amérique contre Cuba. Il ne fait guère de doute que ce blocus cause un grave préjudice à l'économie cubaine. Le Rapporteur spécial attend que lui aient été communiquées des informations et des allégations détaillées pour examiner toutes les conséquences de cette situation sur le plan du droit à l'alimentation.

#### IV. L'eau potable et le droit à l'alimentation

58. La présente section est consacrée aux aspects de l'eau qui sont directement en rapport avec le droit à l'alimentation. Dans sa résolution 2001/25, la Commission des droits de l'homme a étendu le mandat du Rapporteur spécial à la question de l'eau potable en tant qu'élément indispensable du droit à l'alimentation et l'a prié de s'attacher à la question de l'eau potable, en tenant compte de l'interdépendance de cette question et de celle du droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial s'attachera donc en priorité aux aspects nutritionnels de l'eau potable, bien qu'il soit également question des aspects agricoles de l'accès à l'eau d'irrigation dont dépendent bien évidemment la production alimentaire et la capacité des populations à se nourrir.

59. Au même titre que l'alimentation, l'eau est un élément vital pour l'être humain. Une alimentation saine passe inévitablement par une eau potable salubre. Et la qualité de l'eau importe tout autant que sa quantité. L'homme ne peut survivre sans une quantité minimale d'eau. Mais il ne peut vivre si l'eau dont il dispose est de mauvaise qualité et porteuse de maladies.



Sur les 4 milliards de cas de diarrhée recensés chaque année dans le monde, 2,2 millions sont mortels, essentiellement pour les enfants et les nourrissons. La raison en est que, bien souvent, leur alimentation – notamment le lait reconstitué à partir de lait en poudre – est préparée avec de l'eau insalubre. Et la diarrhée n'est qu'une des nombreuses maladies transmises par l'eau de mauvaise qualité : le trachome, la bilharziose, le choléra, la fièvre typhoïde, la dysenterie, l'hépatite et le paludisme en sont d'autres. Un grand nombre de ces maladies sont dues à la présence d'organismes pathogènes dans l'eau (bactéries, virus et vers). Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dans les pays en développement, jusqu'à 80 % des maladies et plus du tiers des décès sont imputables à l'utilisation d'une eau contaminée comme eau potable ou pour la préparation des repas. Dans son rapport de 1996 sur la santé dans le monde, l'OMS affirme que les maladies à transmission hydrique constituent l'un des plus grands obstacles à la survie dans les pays les plus pauvres. Chaque jour, de jeunes enfants meurent de maladies qui pourraient être facilement évitées.

60. Toujours selon le rapport de l'OMS, plus du cinquième de la population mondiale n'a toujours pas accès à une eau potable saine et d'un prix abordable, et la moitié de la population mondiale n'a pas encore accès à l'assainissement. Environ 285 millions de personnes vivent en Afrique subsaharienne sans accès à l'eau potable, 248 millions en Asie du Sud, 398 millions en Asie de l'Est, 180 millions en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique, 92 millions en Amérique latine et dans les Caraïbes et 67 millions dans les pays arabes, selon le rapport mondial sur le développement humain, 1999, établi par le PNUD. Le manque d'eau concerne les populations rurales comme les populations citadines. Dans certaines des plus grandes métropoles du monde, dont Buenos Aires, Casablanca, Delhi, Hanoi, Jakarta, Karachi, Le Caire, Manille, Mexico, Rio de Janeiro, Séoul et Shanghai<sup>37</sup>, 30 à 40 % de la population n'a pas accès à l'eau potable, et cette proportion peut atteindre 80 % dans les zones rurales de pays en développement.

61. La répartition des ressources en eau entre les différents pays est très inégale pour des raisons d'ordre naturel aussi bien qu'artificiel. Plus de 60 % des ressources en eau sont partagées entre neuf pays (dont le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Indonésie et la Russie), tandis que 80 pays, qui comptent 40 % de la population mondiale, vivent une situation de pénurie

d'eau. Les régions du monde les plus touchées par cette pénurie sont tous les pays de la péninsule arabique, ceux de la rive sud du bassin méditerranéen et un certain nombre de pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe; cette pénurie est déjà chronique. Le seuil de pénurie d'eau potable a été fixé à 1 000 mètres cubes par an et par personne. En deçà de 500 mètres cubes, la situation devient grave et, entre 1 000 et 2 000 mètres cubes, la pénurie d'eau est qualifiée de critique<sup>38</sup>. La consommation d'eau est, elle aussi, très inégale entre pays développés et pays en développement, la surconsommation des pays riches faisant pendant à la sous-consommation des pays pauvres.

62. Aujourd'hui, le niveau d'alimentation en eau par personne est inférieur d'un tiers à ce qu'il était il y a 25 ans, en raison de la croissance démographique, mais aussi du gaspillage important, de la surconsommation et de la surexploitation de cette ressource par le secteur industriel et l'agriculture. Depuis 1970, la quantité d'eau douce disponible par personne a baissé de 40 %, tombant à 7 600 mètres cubes. Pour 24 pays, elle est inférieure à 100 mètres cubes, ce qui est considéré comme une pénurie d'eau qualifiée. Parallèlement, la consommation d'eau par personne a été multipliée par six depuis le début du XXe siècle<sup>39</sup>. C'est ce phénomène que le Vice-Président de la Banque mondiale, M. Ismail Serageldin, qualifie de « bombe H<sub>2</sub>O »<sup>40</sup>.

63. Ce sont, toutefois, les plus démunis qui souffrent le plus durement du manque d'eau. L'accès à l'eau potable salubre est très inégal d'un pays à l'autre. En Afrique du Sud, par exemple, les inégalités persistent et 600 000 fermiers blancs consommeraient aux fins d'irrigation 60 % des ressources en eau du pays, alors que 15 millions de personnes parmi la population noire ne disposent toujours pas d'un accès direct à l'eau potable<sup>41</sup>. L'importance de l'eau d'irrigation est certes indiscutable, mais il convient de redéfinir les priorités et d'accorder aux besoins en eau potable la priorité absolue, tout en s'attachant à sa distribution équitable. Selon d'autres statistiques, certains ménages pauvres de l'Inde consacrent jusqu'à 25 % de leurs revenus à l'alimentation en eau et, au Pérou, les populations défavorisées de Lima, non desservies par le réseau municipal d'alimentation en eau, achètent à des fournisseurs privés des seaux d'eau souvent contaminée qu'ils paient jusqu'à 3 dollars par mètre cube, les plus nantis ne dépensant que 30 cents par mètre cube d'eau traitée distribuée par le réseau municipal<sup>42</sup>.

64. Des organisations non gouvernementales et d'autres organisations ont alerté l'opinion sur le danger que représente pour les populations les plus démunies la privatisation de plus en plus fréquente des réseaux d'alimentation en eau<sup>43</sup>, estimant qu'une telle privatisation ne résoudra pas le problème de la raréfaction de l'eau, mais elle permettra seulement à de grandes entreprises en situation monopolistique de fixer librement le prix de l'eau. Ricardo Petrella, économiste, écrit<sup>44</sup> : « Dans de telles conditions, l'eau, source de vie, risque de devenir progressivement l'une des principales "sources de profit" et l'une des dernières sphères d'accumulation de capital ».

65. Dans certaines situations extrêmes, la privatisation prive même les populations du simple droit de recueillir l'eau de pluie sur leur toit. En Bolivie, par exemple, on rapporte que le Gouvernement, sous la pression de la Banque mondiale, a vendu le réseau public d'alimentation en eau à une société privée<sup>45</sup> qui s'est empressée d'annoncer le doublement du prix de l'eau, ce qui signifiait pour un grand nombre de Boliviens une eau plus coûteuse que leur alimentation. Selon Maude Barlow<sup>46</sup>, la Banque mondiale est favorable à l'octroi d'un monopole absolu à des concessionnaires privés de réseau d'alimentation en eau, ce qui signifie qu'il est impossible d'accéder à l'eau – même issue de puits communs – sans permis, et que même les paysans et les petits agriculteurs sont contraints d'acheter un permis pour recueillir l'eau de pluie sur leur propriété. Le tollé général de la population ayant rapidement entraîné des troubles civils, le Gouvernement a proclamé la loi martiale pour juguler la vague de protestations, puis a finalement rapporté la loi sur la privatisation de l'eau.

66. Différentes autres études ont montré que, en zone urbaine, les défavorisés paient leur eau généralement un prix plus élevé que les plus nantis, et y consacrent proportionnellement une plus grande part de leurs revenus. Aux Philippines, en 1997, les services publics d'alimentation en eau de Manille ont été cédés à deux groupements d'entreprises privées. Selon R. Petrella<sup>46</sup>, les pauvres subventionnent l'eau des riches : l'un des groupes fournit l'eau à Manille-Est, quartier le plus riche de la métropole, à un prix inférieur de plus de moitié à celui appliqué dans les quartiers où sont concentrées les populations les plus pauvres. En Haïti, les ménages les plus pauvres de Port-au-Prince dépensent jusqu'à 20 % de leur revenu pour acheter de l'eau. À Onitsha (Nigéria), les inégalités de revenus font que

les pauvres dépensent 18 % de leurs revenus pour l'eau, contre 2 % pour les ménages ayant un revenu supérieur<sup>47</sup>.

67. Le Rapporteur spécial se fait le défenseur de la protection renforcée de l'eau en tant que bien public, et préconise comme modèle le système adopté par le canton de Genève. Le droit de propriété de l'eau y est détenu par la municipalité depuis le XIXe siècle. Une entreprise publique, les Services industriels, est mandatée pour acheminer l'eau jusqu'aux logements des habitants du canton, avec pour obligation légale de fournir l'eau à chaque habitant et de lui garantir que cette eau est salubre. L'eau étant considérée comme un bien collectif, elle n'est pas facturée en tant que telle, mais l'entreprise est autorisée à facturer les services afférents, à savoir la mise à disposition de l'infrastructure et le traitement de l'eau.

68. Bien évidemment, dans les pays pauvres en eau et sujets à la sécheresse, l'accès à l'eau pose un problème bien plus complexe, que le Rapporteur spécial prévoit d'examiner dans un rapport ultérieur. Il prévoit également une mission au Niger, et étudiera la question de la sécheresse et de la désertification dans la région, dans le cadre de son étude sur le droit à l'alimentation. Au cours de ces dernières années, le Niger a souffert de sécheresses répétées, et le phénomène de désertification s'est accentué, réduisant semble-t-il de moitié l'étendue des zones consacrées à la production agropastorale, qui représente plus de 40 % du PNB du pays. Il existe bien d'importantes ressources en eau dans le pays, mais elles sont mal gérées, essentiellement en raison des difficultés d'extraction de l'eau souterraine (moins de 20 % des ressources en eau souterraine sont actuellement utilisées) et du manque d'infrastructure hydraulique adaptée. Plus de 48 % de la population rurale n'a pas accès à l'eau en quantité suffisante, et l'eau est de plus en plus perçue comme une source potentielle de conflit social et politique au Niger<sup>48</sup>.

69. La question de l'inégalité sociale, pour le moins, doit être réglée de façon à garantir que les plus démunis ont un meilleur accès à l'eau. Cela peut passer par des mesures permettant de faciliter l'accès aux eaux souterraines et de mieux gérer les autres ressources en eau. Au Niger, par exemple, l'eau souterraine se trouve à une profondeur telle que les méthodes classiques et les moyens financiers locaux ne suffisent pas pour creuser un puits. En de pareils cas, la communauté internationale devrait pouvoir apporter une aide pour l'achat de l'équipement nécessaire; des technologies



simples et peu coûteuses peuvent également s'avérer très efficaces. En matière d'eau d'irrigation, le Rapporteur spécial partage le point de vue du Fonds international de développement agricole (FIDA), exposé dans le rapport sur la pauvreté rurale, 2001, selon lequel le modèle du petit réseau d'irrigation géré par les agriculteurs est, bien souvent, la meilleure solution pour les plus défavorisés.

70. Il est également essentiel de déterminer des critères de qualité de l'eau en matière de santé, ainsi que des critères d'accès à l'eau. En Afrique du Sud, il existe toujours des inégalités en matière d'accès à l'eau, mais le pays a défini des normes pour surveiller l'évolution de la situation. Le Département de l'eau a fait adopter une législation servant de cadre pour l'exploitation, la gestion et la conservation équitables et durables des ressources en eau. Un guide, établi en coopération avec le Département de la santé, fixe les critères permettant d'évaluer la qualité de l'eau en rapport avec la santé. Il définit également les droits à prestation de la population : quantité minimale d'approvisionnement en eau de 25 litres par personne et par jour, accessible à moins de 200 mètres de l'habitation, débit minimal d'écoulement de 10 litres par minute, et garantie de la sécurité de l'approvisionnement en eau pour la population locale<sup>49</sup>. L'établissement de ces normes constitue un premier pas dans l'évolution positive de la situation.

71. Le Rapporteur spécial est convaincu que chacun doit pouvoir disposer d'eau potable de façon équitable et que l'eau d'irrigation doit être rendue accessible aux paysans démunis dont l'alimentation dépend de la production de leurs terres. Partie intégrante du droit à l'alimentation, l'accès à l'eau potable salubre et propre et à l'eau d'irrigation de base doit être préservé en application de l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation, et ce grâce à la coopération internationale. Plusieurs éléments entrent en ligne de compte, dont la suppression aux échelons national et international des inégalités d'accès à l'eau, avec prise en compte des problèmes propres à chaque pays confronté à une grave pénurie d'eau. Il est également primordial de sensibiliser l'opinion publique aux niveaux national et international afin de préserver l'eau, éviter la surconsommation et réduire les pertes, les fuites, la pollution et le gaspillage. On pourrait limiter les risques de maladie et servir la dimension nutritionnelle de l'eau en tant que composante du droit à

l'alimentation en améliorant l'épuration et le stockage de l'eau et en déterminant des critères de qualité.

## V. Commerce international et droit à l'alimentation

72. Dans la présente section, on cherchera à comprendre pourquoi, de l'avis d'un si grand nombre d'ONG, les règles du commerce international ont des conséquences désastreuses pour la sécurité alimentaire. Après avoir examiné la libéralisation du commerce international et les règles de commerce qui régissent l'agriculture pour comprendre leurs incidences sur la sécurité alimentaire des plus pauvres, on décrira certaines des propositions formulées dans le contexte du nouveau cycle de négociations sur l'agriculture de l'OMC. On s'intéressera en particulier à la proposition de la Norvège selon laquelle l'agriculture constitue un cas particulier et la sécurité alimentaire devrait être considérée comme un bien public, ainsi que la proposition défendue par un certain nombre de pays en développement qui demandent que des mesures concrètes soient prises pour protéger leur sécurité alimentaire.

73. Pour bon nombre d'organisations non gouvernementales, la libéralisation du commerce international et la mondialisation ont eu des effets désastreux pour la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation. D'après ces ONG, la libéralisation de l'agriculture, qui s'est surtout produite dans les pays en développement (pour une large part, en vertu de programmes d'ajustements structurels plutôt que de dispositions prévues par l'OMC) a plutôt eu pour effet d'accroître la faim et la malnutrition que de mieux assurer la sécurité alimentaire. Comme Kevin Watkins, responsable d'OXFAM, l'écrivait dans le quotidien britannique *The Guardian* en novembre 1996, au moment du Sommet mondial pour l'alimentation<sup>50</sup> : « Le libre-échange ne nourrira jamais le monde, au contraire. »

74. Selon une étude récente sur le commerce international et la faim dans le monde<sup>51</sup>, menée à partir de 27 études de cas dans différents pays, l'idée d'une sécurité alimentaire fondée sur les échanges internationaux est un mirage plus qu'elle ne correspond à une réalité pour les populations les plus pauvres des pays en développement. Selon cette étude, la libéralisation du commerce des produits agricoles que les pays en développement ont connue au cours des 20 dernières années a été fondée en grande partie sur l'espoir que la

production agricole de ces pays passerait à des produits d'exportation à haute valeur ajoutée, ce qui leur permettrait d'importer des produits alimentaires. Or, cet espoir a été déçu dans bon nombre de pays qui ont éprouvé de grandes difficultés à trouver des produits d'exportation viables, dans un contexte de chute des cours des produits de base, et à trouver les moyens financiers qui leur permettraient d'importer les produits alimentaires dont ils avaient besoin. Le commerce international n'aide pas automatiquement les pays à faire face à des crises alimentaires s'ils ne disposent pas de devises pour financer des importations de produits alimentaires<sup>52</sup>. Leur tâche n'est pas non plus facilitée lorsque leurs agriculteurs sont en concurrence avec des importations subventionnées à bon marché. La libéralisation est pénalisante aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs lorsqu'elle permet à des négociants et à des monopoles privés dénués de tout scrupule d'acheter à bas prix aux agriculteurs et de revendre au prix fort aux consommateurs<sup>53</sup>. Par ailleurs, le passage à des cultures d'exportation a détourné l'attention des pouvoirs publics d'une agriculture reposant sur des petites exploitations dont l'objectif principal était d'assurer la sécurité alimentaire. En Ouganda, par exemple, l'abandon des cultures locales a signifié que la population a eu moins d'aliments pour se nourrir<sup>51</sup>. Dans le cas de la Zambie, même le FMI a reconnu que la libéralisation et l'ajustement avaient entraîné un recul de la consommation alimentaire<sup>54</sup>, autrement dit que la population n'arrivait plus à se nourrir correctement. Ces répercussions dans la vie quotidienne des gens sont oubliées lors de l'élaboration des réformes macroéconomiques, et les protestations sont souvent réduites au silence par une répression violente.

75. Au Brésil, le passage à une agriculture tournée vers l'exportation a fait du pays un exportateur de produits alimentaires de premier plan parmi les 10 premières puissances économiques du monde. Or, 32 millions de Brésiliens continuent de souffrir d'extrême pauvreté et de malnutrition. Des inégalités massives et la concentration de la propriété foncière seraient à l'origine de cette situation<sup>55</sup>. Le Rapporteur spécial a reçu des informations au sujet du *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra* (MST), le Mouvement des paysans sans terre, qui mène une campagne pour le droit à la terre et le droit à l'alimentation en occupant légalement des terres désignées comme improductives, ce à quoi l'autorise la Constitution brésilienne. D'après un rapport établi par la Commission pastorale chargée des questions foncières de l'Église

catholique et cité par un rapport du Département d'État des États-Unis sur les droits de l'homme au Brésil paru en 2000<sup>56</sup>, 47 militants du Mouvement ont été tués en 1998 et 30 en 1997, et 35 cas de torture de militants ont été enregistrés en 1998<sup>56</sup>. Les auteurs de ce rapport estiment que le climat d'impunité dont bénéficient les détenteurs d'intérêts fonciers en raison de la fragilité du système judiciaire et de la collusion des intérêts politiques locaux continue de favoriser de graves violations des droits fondamentaux des militants du Mouvement des paysans sans terre. Le Rapporteur spécial souhaite se rendre dans le pays pour pouvoir évaluer directement la situation dans son ensemble et s'apprête à adresser une demande en ce sens aux autorités brésiliennes.

76. Le fait qu'un pays soit autosuffisant sur le plan alimentaire ou capable d'exporter des produits alimentaires n'est pas nécessairement synonyme de sécurité alimentaire au niveau des ménages, en particulier dans les pays en développement, à moins que l'essentiel de l'activité agricole soit réalisé dans de petites exploitations. D'après le plus récent rapport de la FAO sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture (2000), une production locale assurée par de petites exploitations serait la meilleure façon de garantir la sécurité alimentaire au niveau des ménages dans les pays en développement car elle permet d'accroître l'offre alimentaire et de créer des revenus et des emplois. L'activité agricole à petite échelle est parfois le seul moyen d'existence dans bon nombre de pays en développement où il n'existe guère d'autres formes d'emploi. D'aucuns font valoir également que la petite exploitation agricole, loin d'être un mode d'exploitation arriéré, improductif et inefficace, peut s'avérer plus productif, plus efficace et contribuer davantage au développement économique que l'agriculture mécanisée à grande échelle<sup>57</sup>. La libéralisation du commerce des produits agricoles à l'échelle mondiale entraîne une concentration de plus en plus forte de la production agricole mais au profit de l'agriculture à grande échelle et des sociétés transnationales<sup>51</sup>. Les pays en développement sont particulièrement touchés, mais la tendance n'épargne pas les exploitations familiales dans les pays développés, à mesure que l'agriculture de ces pays est incitée par la libéralisation à s'industrialiser (d'où en particulier un usage croissant des biotechnologies) et à se concentrer (ce qui aboutit notamment au contrôle de la chaîne alimentaire par les sociétés). La concentration éloigne la production du lieu de consommation ainsi que de sa

fonction de garantie de la sécurité alimentaire au niveau local.

77. Si l'aide alimentaire est indispensable pour protéger le droit à l'alimentation dans des situations de conflits armés et autres situations d'urgence, elle peut constituer une désincitation à produire dans les pays où la production est encore possible, et compromettre ainsi le droit des individus de s'alimenter. Il importe de veiller à ce que la politique d'aide alimentaire ne désorganise pas la production locale et réponde directement aux priorités des pays qui ont besoin d'aide, plutôt qu'aux besoins de pays donateurs soucieux d'écouler leurs excédents.

78. Comme tous les droits de la personne humaine, le droit à l'alimentation est fondé sur la responsabilité de chaque État à l'égard de sa population, qu'il est tenu de protéger. Le droit à l'alimentation veut que l'État adopte des lois pour s'assurer que le droit à l'alimentation est respecté, protégé et exécuté, mais la libéralisation réduit l'autonomie dont il dispose pour agir. Lorsque la loi est juste, elle peut protéger le faible. Comme l'a écrit Jean-Jacques Rousseau : « Entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et c'est le droit qui libère ».

79. Les pays développés continuent généralement de disposer d'une plus grande autonomie que les pays en développement dans la gestion de leur sécurité alimentaire au niveau local. Ils ont été plus lents à libéraliser leur secteur agricole, en dépit des dispositions de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC visant à instaurer des règles de concurrence égales pour l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne dans le système de commerce des produits agricoles<sup>58</sup>. L'agriculture a continué de bénéficier d'une protection et d'un soutien dans bon nombre de pays développés alors que, dans le même temps, les pays en développement ont été contraints de libéraliser la leur par des programmes d'ajustement structurel (suppression de tous les subventionnements et très forte baisse des restrictions à l'importation de produits agricoles, allant bien au-delà des exigences de l'OMC concernant la libéralisation)<sup>59</sup>. Il en est résulté des règles de concurrence déséquilibrées en vertu desquelles les subventions accordées par les pays développés ont eu un effet de désincitation sur la production agricole des pays en développement<sup>60</sup>. Et compte tenu des règles de l'OMC, il est pratiquement impossible de renverser le cours des politiques de libéralisation, même si celles-ci

ont eu des conséquences désastreuses pour la sécurité alimentaire au niveau local.

80. Des organisations de la société civile ont appelé l'OMC à reconnaître la primauté du droit international relatif aux droits de l'homme sur le droit commercial international lors du prochain cycle de négociations commerciales<sup>61</sup>. Ces ONG affirment que les accords de l'OMC ont eu des conséquences néfastes pour les droits de l'homme. On a imputé à l'Accord sur l'agriculture des répercussions terribles sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire de petits exploitants agricoles des pays en développement, quand ces pays ont été contraints de libéraliser leur économie et d'ouvrir leurs marchés sans obtenir en contrepartie de libéralisation significative de la part des pays développés sous forme d'un accès plus large aux marchés, et d'une réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce a également été largement critiqué. En particulier, il serait susceptible d'être appliqué d'une façon qui limite l'accès des petits exploitants aux semences dont ils ont besoin pour replanter. Il a également été critiqué en raison de l'absence de dispositions protégeant activement le patrimoine culturel et le savoir des populations autochtones contre les brevets qui pourraient être pris par des intérêts extérieurs<sup>61</sup>. Des ONG ont également exprimé des inquiétudes récemment à propos des incidences néfastes qui pourraient s'exercer sur l'accès à l'eau si l'eau (c'est-à-dire l'approvisionnement en eau potable) était inscrite dans le champ d'application de l'Accord général sur le commerce des services, même si l'OMC conteste ce point dans son article intitulé « The WTO is not after your water! »<sup>62</sup>.

81. Certaines des propositions avancées actuellement dans l'optique du nouveau cycle de négociations sur l'agriculture de l'OMC méritent d'être évoquées, en particulier la proposition de la Norvège tendant à ce que la sécurité alimentaire soit considérée comme un bien public et celle présentée par divers pays en développement qui demandent que des mesures concrètes soient prises pour protéger leur sécurité alimentaire en introduisant une catégorie « développement/sécurité alimentaire » dans l'Accord sur l'agriculture. La question est fort complexe du fait que la sécurité alimentaire est importante pour tous les pays, mais les pays en développement sont ceux où le problème se pose avec le plus d'acuité et où la sécurité alimentaire est un combat quotidien pour nombre de familles.

82. La proposition présentée par la Norvège en vue du nouveau cycle de négociations demande que les engagements pris dans le cadre de l'OMC ne soient pas incompatibles avec le respect du droit à l'alimentation. Cette proposition fait valoir ce qui suit (non souligné dans le texte)<sup>63</sup> :

« La réforme des politiques dans le cadre de l'OMC doit être entreprise d'une manière qui soit compatible avec d'autres engagements multilatéraux pertinents comme la Convention sur la diversité biologique et les engagements relatifs au **droit à l'alimentation**. Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies en 1948, un certain nombre de recommandations et d'instruments juridiques internationaux portant sur les préoccupations alimentaires et le droit à l'alimentation ont été élaborés; ils reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et soulignent la responsabilité de l'État à cet égard. »

83. Dans sa proposition, la Norvège fait également valoir que la sécurité alimentaire est un « bien public ». Elle estime que le caractère de bien public de l'agriculture implique qu'un certain niveau de subventionnement est nécessaire pour soutenir la production intérieure au niveau local, mais que des règles plus strictes doivent être appliquées à la production destinée à l'exportation. Il s'agit d'une proposition concrète pour faire en sorte que les subventions ne soient pas utilisées pour financer les exportations (et exercent un effet de désincitation sur la production d'autres pays)<sup>64</sup>.

« (...) Les fonctions (considérations) non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics. Si les biens privés peuvent être échangés sur le marché, les fonctions non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics pour lesquelles, par définition, il n'existe pas de marché effectif. Par ailleurs, la possibilité de créer un tel marché semble limitée. Si cela est possible dans certains cas, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être justifiée pour remédier à l'insuffisance des fonctions non commerciales ayant des caractéristiques de biens publics et pour internaliser les externalités.

(...) Contrairement à la plupart des biens privés pour lesquels il existe un marché interna-

tional, les fonctions (considérations) non commerciales ne peuvent en général être assurées par le biais du commerce mais doivent l'être par la production agricole intérieure. Dans une certaine mesure, la sécurité alimentaire constitue une exception, la production agricole intérieure et un système commercial prévisible et stable contribuant à accroître la sécurité alimentaire. La protection des fonctions (considérations) non commerciales varie considérablement d'un pays à l'autre, ainsi qu'à l'intérieur des pays, selon les priorités nationales (c'est-à-dire les variations de la demande) et le niveau des coûts dans le secteur agricole (c'est-à-dire les variations de l'offre). »

84. Le caractère de « bien public » de la sécurité alimentaire est utilisé pour justifier un seuil minimum de production agricole interne en Norvège pour garantir une autosuffisance partielle (50 %), parallèlement aux échanges commerciaux. Dans le cas des pays en développement, le caractère de « bien public » de la sécurité alimentaire pourrait être cependant fort différent, dans la mesure où la capacité de tout un pays à se développer est fortement limitée par le fait que des millions de mères mettent au monde des millions de nouveau-nés en retard physiquement et mentalement; de sorte que, si une meilleure alimentation était assurée et si la sous-alimentation était réduite, c'est tout un pays qu'on pourrait aider à s'extraire de la pauvreté – cela ne constitue-t-il pas également un « bien public »?

85. Certains pays en développement – à savoir Cuba, El Salvador, Haïti, le Honduras, le Kenya, le Nicaragua, l'Ouganda, le Pakistan, la République dominicaine, Sri Lanka et le Zimbabwe – ont présenté une proposition demandant la création d'une « catégorie sécurité alimentaire » qui reconnaisse les besoins particuliers de sécurité alimentaire et les situations spécifiques des pays en développement, sans faire mention toutefois du droit à l'alimentation<sup>65</sup>. Dans cette proposition, les pays auteurs demandent que des exemptions soient prévues au titre de cette « catégorie » pour que les pays en développement disposent d'une plus grande autonomie pour protéger leur production de produits alimentaires de base, faisant valoir que la sécurité alimentaire est un fondement essentiel de la sécurité nationale. Ils proposent la création d'une « catégorie développement » fondée sur les objectifs fondamentaux suivants, ainsi que des instruments de politiques qui permettront de les réaliser :

a) Protéger et renforcer la capacité de production intérieure de produits alimentaires des pays en développement, notamment d'aliments de base;

b) Accroître la sécurité alimentaire et l'accès aux produits alimentaires, en particulier pour les plus démunis;

c) Offrir des emplois aux populations défavorisées des zones rurales ou au moins maintenir les emplois existants;

d) Protéger les exploitants agricoles qui produisent déjà en quantités suffisantes des produits agricoles essentiels contre l'arrivée en masse d'importations à bas prix;

e) Ménager la flexibilité voulue pour permettre d'accorder les soutiens nécessaires aux petits exploitants agricoles, notamment pour ce qui est d'accroître leur capacité de production et leur compétitivité;

f) Mettre un terme au dumping d'importations subventionnées à bas prix dans les pays en développement.

86. Des ONG ont également fait valoir qu'il conviendrait de définir les « cultures de sécurité alimentaire » comme étant les cultures soit nécessaires à la production des aliments de base dans les pays concernés, soit constituant le principal moyen d'existence des exploitants agricoles démunis<sup>66</sup>. Bien évidemment, tous les problèmes ne seraient pas résolus si les pays en développement n'ont pas les moyens d'aider les petits exploitants locaux et si les pays développés continuent de limiter les possibilités d'accès à leurs marchés. Il n'en reste pas moins que des mesures concrètes sont proposées concernant les modifications qu'il conviendrait d'apporter à l'Accord sur l'agriculture pour qu'il réponde aux besoins des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et permettre un rééquilibrage des règles du jeu inégales qui prévalent actuellement. Sur le plan technique, les instruments devraient tenir compte des aspects suivants<sup>65</sup> :

a) *Possibilité pour les pays de choisir les produits qu'ils souhaitent libéraliser.* Tous les pays en développement devraient pouvoir adopter une approche fondée sur une liste positive pour indiquer les produits ou secteurs agricoles qu'ils souhaiteraient voir assujettis à des disciplines au titre des dispositions de l'Accord sur l'agriculture. En d'autres termes, seuls les produits indiqués par un pays font l'objet des engagements pris dans le cadre de l'Accord;

b) *Réévaluation des niveaux tarifaires.* Permettre aux pays en développement de réévaluer et d'ajuster leurs niveaux tarifaires. Lorsqu'il est établi que des importations à bas prix ruinent ou menacent les producteurs nationaux, les pays en développement devraient être autorisés à relever leurs barrières tarifaires sur les produits essentiels pour protéger leur sécurité alimentaire. Par ailleurs, les pays de l'OCDE qui continuent d'avoir des crêtes tarifaires très élevées et une très forte progressivité des droits devraient réduire radicalement les niveaux de leurs tarifs, notamment en ce qui concerne les produits qui présentent un intérêt pour les pays en développement;

c) *Flexibilité en ce qui concerne les niveaux de soutien interne.* Le niveau de soutien de minimis devrait être augmenté de 10 % pour les pays en développement, ce qui le porterait de 10 à 20 %;

d) *Protection contre le dumping.* Il faut interdire le dumping sous quelque forme que ce soit. Il faut éliminer immédiatement toutes les formes de subventions à l'exportation (directes ou indirectes) de la part des pays développés;

e) *Protection contre les monopoles.* La politique de la concurrence dans le domaine de l'agriculture doit être traitée dans le cadre de cet examen. Il faut prévoir à l'intention des pays en développement un mécanisme facile d'accès leur permettant de se protéger contre l'abus de pouvoir monopolistique et d'obtenir une compensation.

87. Le Rapporteur spécial estime que les nouvelles négociations de l'OMC doivent tenir compte des suggestions des pays en développement exposées plus haut et prendre en considération la nécessité de protéger le droit à l'alimentation. Il estime que les changements de politique économique ne doivent jamais mettre des vies en danger en les exposant à la malnutrition, mais au moins garantir un minimum essentiel qui respecte le droit à l'alimentation et le droit à la vie. Une plus grande attention doit être attachée à comprendre que la libéralisation des échanges commerciaux en elle-même n'apporte pas automatiquement la croissance<sup>67</sup>. Une plus grande attention doit aussi être attachée à la nouvelle perception de la Banque mondiale selon laquelle la croissance économique ne bénéficie pas nécessairement aux pauvres, puisque la croissance en elle-même ne contribue en rien à réduire des inégalités préexistantes<sup>68</sup>. Le meilleur moyen de protéger la sécurité alimentaire est la pratique de l'agriculture à petite



échelle, et le Rapporteur spécial est favorable aux principes de la sécurité alimentaire au niveau local, qui sont exposés plus en détail dans la dernière section du présent document.

## VI. Mesures concrètes en vue de l'établissement de la législation nationale

88. Nombreux sont ceux qui ont souligné au cours de l'histoire qu'aucune société humaine ne pouvait survivre durablement si le fort ne protégeait pas les droits du faible. À Genève, sur le mur qui fait face au Bureau de la Haute Commissaire aux droits de l'homme, une plaque cite le vers d'Alphonse de Lamartine : « La liberté du faible est la gloire du fort » (*Méditations poétiques*, 1841)<sup>69</sup>.

89. On proposera dans la présente section des mesures concrètes qui devraient faciliter la mise en place de lois nationales relatives au droit à l'alimentation. Les gouvernements parties à des instruments internationaux qui protègent le droit à l'alimentation sont tenus de prendre les mesures d'applications voulues au niveau national. Vingt pays de par le monde disposent d'une constitution qui, de manière plus ou moins explicite et en plus ou moins grand détail, font état du droit à l'alimentation ou d'une norme s'en approchant<sup>70</sup>. L'une des normes les plus explicites est celle qui figure dans la Constitution de l'Afrique du Sud, laquelle prévoit, dans sa section 27, que chaque être humain a le droit d'avoir accès à une nourriture et à de l'eau en quantité suffisante. À ce jour toutefois, aucun État n'a adopté de lois internes propres à assurer à sa population une protection efficace du droit de celle-ci à l'alimentation.

90. Le Rapporteur spécial préconise l'adoption par les États de lois relatives au droit à l'alimentation pour mieux protéger ce droit dans les pays. Sous la direction de Jacques Diouf, la FAO privilégie à bon droit l'évolution de la notion de droit à l'alimentation qui considère la législation nationale comme fondamentale et reconnaît qu'il est urgent de déterminer les principes et le contenu d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation<sup>71</sup>.

91. Les États parties aux instruments internationaux pertinents, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, se sont tous engagés à adopter des mesures législatives et au-

tres mesures appropriées pour donner effet à ce droit. Certes, de nombreux États disposent déjà de lois dans certains domaines concrets liés au droit à l'alimentation; les textes toutefois ne sont pas rassemblés dans une structure d'ensemble qui accorde au droit à l'alimentation la place voulue sous forme d'une loi-cadre. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels le suggère dans son Observation générale 12 :

« Les États devraient envisager d'adopter une *loi-cadre* en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé cet effet; moyens d'atteindre le but recherché définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre. »

92. L'expression « loi-cadre » a été interprétée comme s'agissant d'une « loi type ». C'est là une interprétation erronée. De toute évidence, les situations économiques, sociales, culturelles et, partant, nutritionnelles, tendent à varier énormément d'un pays à l'autre et une loi type ne saurait prendre en compte tous les problèmes auxquels sont confrontées les populations dans la vie de tous les jours ni présenter de solutions législatives adaptées aux systèmes juridiques et politiques de tous les pays. Il serait également impossible pour une loi type de regrouper toutes les mesures voulues pour rendre le droit à l'alimentation effectif qu'il s'agisse des droits agraires ou des droits des travailleurs ou encore des droits du consommateur ou de la non-discrimination.

93. La « loi-cadre » aurait un objectif beaucoup plus restreint et ciblé. Comme l'a fait valoir l'organisation non gouvernementale FIAN – Pour le droit de se nourrir<sup>72</sup>, il pourrait s'agir d'une structure de portée générale qui, parce qu'elle ferait du droit à l'alimentation une priorité nationale, représenterait le premier pas vers l'harmonisation et la révision des diverses lois et politiques sectorielles de sorte que celles-ci se confor-

ment toutes aux obligations qui découlent du droit à l'alimentation. Selon l'organisation FIAN, une telle loi-cadre devrait réaffirmer l'engagement des États à l'égard du droit à l'alimentation, définir le contenu normatif du droit à l'alimentation, ainsi que les obligations qui incombent à l'État de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet, et établir la responsabilité de l'État, s'agissant de mettre en oeuvre et d'assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation par le biais de la législation nationale. Il conviendrait alors de prévoir l'adoption de nouvelles lois qui combleraient les lacunes, de revoir les lois et politiques existantes qui vont à l'encontre de la réalisation du droit à l'alimentation ou sont en contradiction avec elle, d'améliorer l'application des dispositions existantes et d'introduire des procédures qui fassent du droit à l'alimentation un droit susceptible d'être invoqué devant les tribunaux.

94. La loi-cadre ne serait donc pas une loi type; en fait, elle représenterait une base juridique intégrée, dont découleraient en un ensemble cohérent toutes les législations et toutes les politiques publiques traitant du droit à l'alimentation – notamment en matière d'agriculture, de nutrition, de questions foncières et d'eau. Elle serait fondée sur l'Observation générale 12 et prendrait en compte le *Code international de conduite sur le droit à une alimentation suffisante*<sup>73</sup>. Il serait nécessaire de procéder à une analyse lucide des problèmes qui se posent dans tel ou tel pays avant de définir les éléments de base propres à établir l'obligation d'un État de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et d'y donner effet. Comme le Rapporteur spécial l'a suggéré, il conviendrait de mettre en évidence les obstacles qui s'opposent à la pleine réalisation du droit<sup>74</sup>. Dans un pays à prédominance rurale, le principal obstacle pourra être un système fondé sur l'inégalité des droits fonciers; ailleurs, les revenus très faibles d'un segment de la population (ce à quoi on pourrait remédier par des impôts visant à redresser la situation et une réforme agraire), et ainsi de suite. La loi-cadre pourrait comprendre certains éléments essentiels qui seraient ensuite précisés lors de l'adoption de nouvelles autres lois ou de la révision des dispositions législatives existantes, et qui constitueraient à leur tour le cadre d'initiatives telles que les stratégies et politiques locales en matière de sécurité alimentaire à l'échelon local.

95. Le travail précieux réalisé par l'organisation non gouvernementale FIAN donne à penser qu'en dépit des

différences entre pays, il est possible d'identifier dans les législations nationales des lacunes et des incohérences essentielles qui soient relativement similaires d'un pays à l'autre. Pour l'organisation FIAN, une loi-cadre devrait contenir les éléments de base suivants en vue de la réalisation progressive du droit à l'alimentation<sup>72</sup> :

a) *Obligation de respecter le droit à l'alimentation*. À cette obligation, se rattacheraient les mesures suivantes : interdiction aux États d'expulser par la force les groupes vulnérables de leurs bases de subsistance; introduction de mécanismes de compensation et d'indemnisation en cas d'expulsion forcée déjà réalisée; et révision de toutes les formes de discrimination inhérentes à des mesures législatives et budgétaires;

b) *Obligation de protéger le droit à l'alimentation*. À ce titre, on prévoirait : l'introduction de mécanismes de protection intervenant lorsque des tierces parties expulsent un groupe vulnérable de ses bases de subsistance, ainsi que des mécanismes de sanction et de compensation à l'occasion d'expulsions déjà réalisées, des garanties de la sécurité de l'occupation des terres et d'autres ressources productives, une réglementation efficace des droits des travailleurs, une garantie de non-discrimination à l'égard des femmes sur le lieu de travail ainsi que, s'agissant du droit de posséder des biens et des ressources productives, la garantie des droits traditionnels des collectivités autochtones sur leurs ressources naturelles;

c) *Obligation de donner effet au droit à l'alimentation*. À ce titre, il conviendrait d'identifier les groupes vulnérables et les causes de leur vulnérabilité, d'assurer l'application de la législation relative aux salaires minimaux, ceux-ci devant assurer le panier de la ménagère, de veiller à l'application des dispositions législatives garantissant l'utilisation maximale des ressources disponibles pour améliorer l'accès aux ressources productives (par le biais notamment d'une réforme agraire) des groupes sociaux qui souffrent de malnutrition, d'assurer l'application des dispositions législatives garantissant un revenu minimal aux groupes sociaux qui souffrent de malnutrition, et une aide alimentaire ou tout autre appui à des groupes menacés par la malnutrition dans les situations d'urgence;

d) *Mesures concrètes à prendre*. Prise en compte par le législateur des critères de la réalisation progressive de la mise en oeuvre du droit à



l'alimentation, mise en place de mesures concrètes qui permettent d'aligner la législation nationale sur les obligations qui incombent à l'État en matière de droit à l'alimentation et de réaliser des progrès au cours du temps.

96. Le cadre envisagé devrait tenir compte du caractère progressif de la réalisation du droit à l'alimentation. Il incorporerait également d'autres éléments visant la nutrition, la sécurité alimentaire, l'eau et les nombreux autres aspects liés à l'alimentation évoqués dans le présent rapport. De la sorte, le droit à l'alimentation serait considéré dans une perspective globale. On pourrait ensuite mettre au point des solutions législatives précises, plus détaillées, toujours dans le cadre juridique envisagé pour garantir l'obligation des États de respecter, de protéger le droit à l'alimentation et d'y donner effet. Il pourrait s'agir d'une action législative portant sur des domaines distincts, y compris la propriété foncière, la politique agricole, l'accès à l'eau, l'accès au crédit, l'emploi et les filets de sécurité, la politique de l'environnement, la formation aux questions de nutrition et à la réglementation en matière de production, de qualité et de sécurité des aliments.

97. L'Afrique du Sud offre un exemple exceptionnel de réalisation et de mise en oeuvre du droit de bénéficier des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation, pour une triple raison : tout d'abord, la Constitution et la Charte des droits sud-africaines contiennent un ferme engagement à l'égard du droit à l'alimentation; il est entendu par ailleurs que tous les droits économiques et sociaux peuvent être invoqués en justice de par la législation sud-africaine; enfin, un mécanisme de suivi a été mis en place pour assurer la réalisation et la mise en oeuvre progressive de ces droits.

98. La Charte des droits, qui fait partie intégrante de la Constitution de 1996, prévoit explicitement au paragraphe 1 b) de la section 27 que chacun en Afrique du Sud a *le droit d'avoir accès à une nourriture et à de l'eau en quantité suffisante*, sous réserve d'une mise en oeuvre progressive. La Charte prévoit également que l'État est dans l'obligation directe de veiller à ce que chaque enfant, et chaque personne détenue, ait le droit à une nourriture suffisante, obligation qui ne peut faire l'objet d'une réalisation progressive, les enfants et les personnes détenues n'étant pas considérés comme étant en mesure de subvenir à leurs propres besoins en la matière (sect. 28, par. 1 c) et 35, par. 29).

99. Il existe de nombreux autres droits connexes, notamment le droit d'avoir accès à la sécurité sociale, y compris, si les personnes concernées ne sont pas en mesure de gagner leur vie et celle de leur famille, à une assistance sociale appropriée (sect. 27, par. 1 c). La section 25 de la Charte régit également la propriété foncière, la sécurité foncière et l'accès à la terre, bases de la production des aliments. Elle stipule qu'aucune législation ne saurait autoriser la privation arbitraire de biens fonciers, l'État devant prendre des mesures législatives et autres mesures raisonnables, selon les ressources dont il dispose, pour favoriser les conditions dans lesquelles les populations pourront avoir accès à la terre sur une base d'équité. Le droit à l'égalité et l'interdiction d'une discrimination injuste sont également pertinents dans la mesure où ils protègent le droit à un accès à l'alimentation dans l'égalité, notamment lorsqu'il s'agit des groupes désavantagés et vulnérables<sup>75</sup>. Au paragraphe 2 de la section 7, la Constitution impose à l'État de respecter, de protéger et de mettre en oeuvre la réalisation de tous les droits inclus dans la Charte des droits, y compris les droits sociaux et économiques.

100. Le droit d'avoir accès à des aliments et à de l'eau, de même que les autres droits économiques, sociaux et culturels dont fait état la Charte des droits, est reconnu par la loi sud-africaine comme pouvant constituer le fondement d'une action en justice. Cela signifie qu'il est possible de s'adresser à la justice pour faire valoir ses droits économiques, sociaux et culturels – de la même manière que ses droits civils et politiques – et que les tribunaux sont habilités à examiner les mesures prises pour les réaliser. L'appareil judiciaire devient ainsi un garant du respect de ces droits. L'affaire *Grootboom*, portée récemment devant le Tribunal constitutionnel de l'Afrique du Sud, constitue un précédent extrêmement important à cet égard<sup>76</sup>. Elle concerne spécifiquement le droit à un logement adéquat mais touche également à tous les droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits, y compris le droit à l'accès à l'alimentation et au logement, sont certes limités par la disposition de « réalisation progressive » prévue par la Constitution; mais l'affaire n'en a pas moins montré qu'ils peuvent être considérés comme le fondement possible d'une action en justice en ce sens que les tribunaux sont habilités à examiner les mesures prises en vue de leur réalisation progressive. Le Tribunal constitutionnel a fait appel au critère de « caractère raisonnable » dans son examen des mesures prises – ou non prises – par le Gouvernement pour ce qui est de la

réalisation progressive de ces droits dans les limites des ressources disponibles. Il a conclu que le programme mis en place par le Gouvernement du fait qu'il omettait de prévoir la situation des populations « en situation de détresse », ne satisfaisait pas au critère du « caractère raisonnable ». Autrement dit, si en Afrique du Sud, si les tribunaux ne définissent pas les politiques, ils n'en détiennent pas moins le pouvoir d'examiner leur « caractère raisonnable »<sup>77</sup>.

101. Un mécanisme de suivi visant à assurer la réalisation et la mise en oeuvre progressives du droit à l'alimentation a été également mis en place. La Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud est tenue, aux termes de la Constitution, de faire rapport chaque année au Parlement sur la réalisation des droits économiques et sociaux. Cette obligation constitue un autre mécanisme de suivi de la mise en oeuvre de ces droits comme un système d'information à l'échelon national. La Commission est habilitée à demander à tous les départements concernés de l'État des renseignements sur chacun des droits, y compris le droit à l'alimentation. Dans l'exercice de cette compétence, elle peut demander aux divers départements et ministères, notamment les départements chargés de l'agriculture et de la santé, des renseignements sur la mise en oeuvre des différents droits concernés. Elle est également habilitée à sommer les départements de s'exécuter s'ils n'ont pas fourni des renseignements adéquats.

102. Des questionnaires sont adressés avec pour objectif précis de suivre et d'évaluer les mesures prises aux niveaux central et local sur tel ou tel droit (droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, etc.) à la lumière des obligations qui incombent à l'État de respecter et de protéger chacun de ces droits et d'y donner effet. Ces questionnaires visent à obtenir des renseignements non seulement sur les mesures législatives mais également sur les politiques, budgets, mesures de suivi et les résultats. Les mesures prises en faveur de certains groupes vulnérables doivent être également précisées. Le processus fait désormais appel à l'*utilisation d'indicateurs* (par exemple la nutrition, le retard de croissance, le taux de mortalité, etc.) pour évaluer la *réalisation progressive* des droits socioéconomiques et comparer les progrès réalisés avec les rapports à venir. Par le biais de questions consacrées aux mesures budgétaires, on s'efforce par ailleurs de réunir des données sur les *ressources disponibles* qui sont allouées à la mise en oeuvre des droits. Ces divers élé-

ments visent à améliorer la mesure des progrès réalisés et à établir la responsabilité des départements en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. La Commission fait ensuite le point des réponses reçues des divers organismes, en fait l'analyse et présente des recommandations en vue d'une meilleure mise en oeuvre de tel ou tel droit, par exemple le droit à l'alimentation.

103. Ainsi donc, l'exemple de l'Afrique du Sud offre un exceptionnel cas concret au travers duquel on peut étudier la réalisation effective et la mise en oeuvre progressive du droit à l'alimentation. Il serait évidemment utile que le cadre juridique évoqué ci-dessus intègre également les dispositions voulues en matière d'eau et de nutrition.

## VII. Mesures concrètes visant à assurer la sécurité alimentaire locale\*

104. La mesure la plus importante en vue d'éliminer la faim et la malnutrition consiste à mettre davantage l'accent sur la sécurité alimentaire locale et les programmes de nutrition locaux<sup>78</sup>. Le commerce international n'est pas nécessairement la réponse appropriée<sup>79</sup>, pas plus que l'augmentation de la production alimentaire globale<sup>80</sup>. Au niveau mondial, le problème n'est pas aujourd'hui la pénurie de nourriture (la FAO estime que le monde peut déjà nourrir le double de la population existante), mais plutôt les disparités quant à l'accès à la nourriture et les inégalités croissantes à travers le monde. Il est évident que, jusqu'à présent, l'évolution remarquable de la science en matière d'agriculture et de nutrition au cours des 20 dernières années n'a pas permis de réduire la sous-alimentation et la malnutrition parmi les populations les plus pauvres<sup>78</sup>. Il convient donc d'adopter un nouveau modèle, axé sur la sécurité alimentaire locale.

105. La présente section fait état de certains éléments qui pourraient être appliqués immédiatement par les autorités nationales pour remplir leurs obligations en matière de droit à l'alimentation. La sécurité alimentaire locale implique la mise en oeuvre de mesures concrètes au niveau local pour lutter contre les problèmes de la faim et de la malnutrition. Les pouvoirs publics doivent non seulement appliquer des politiques au

\* Cette section s'inspire des travaux sur la sécurité alimentaire locale menés avec Denis Von des Weid, de l'organisation non gouvernementale Antenna, auquel le Rapporteur spécial exprime sa gratitude.

niveau national, mais aussi veiller à ce que ces politiques soient comprises et appliquées au niveau local, par le biais des autorités locales et communautaires. Il existe un très grand nombre de mesures simples, applicables à moindres frais. Leur coût est sans aucun doute très inférieur au coût global de la sous-alimentation et de la malnutrition – on a calculé, par exemple, que la malnutrition coûtait au Pakistan 5 % de son PIB, tandis que les seules carences en fer chez les enfants coûtaient au Bangladesh 2 % de son PIB<sup>81</sup>. Bien que la pauvreté soit la première cause de la faim et de la malnutrition, des mesures efficaces et peu coûteuses peuvent être prises.

106. La sécurité alimentaire locale consiste à s'assurer que l'ensemble de la population a des connaissances en matière de nutrition et a accès à une nourriture suffisante et appropriée, soit grâce à un revenu correct, soit en ayant un accès accru à des petites exploitations agricoles, des parcelles de terrain, des jardins potagers et des banques de semences locales. L'ONG Antenna estime que la détermination des gouvernements au niveau international doit se traduire par une détermination au niveau local et se refléter dans l'action menée par les autorités locales. L'Inde, par exemple, a adopté en 1993 une politique nationale relative à la nutrition, qui n'est pas appliquée dans la plupart des États, et aucun budget n'est affecté à la lutte contre la malnutrition infantile, dont l'ampleur est catastrophique. Il existe néanmoins certains exemples d'initiatives prises au niveau des États. Ainsi, dans l'État de Kerala, les autorités locales ont créé des mécanismes permettant d'accéder à la terre et de juguler le prix des denrées alimentaires<sup>78</sup>.

107. En matière de sécurité alimentaire, toute stratégie locale doit être élaborée dans le but explicite de lutter contre la malnutrition et être dotée d'un budget. Les autorités locales doivent mettre au point des programmes de sécurité alimentaire au niveau local comprenant les éléments suivants :

a) *Éducation sur les besoins nutritionnels.* Cet élément indispensable n'est pas coûteux. Dans ce domaine, l'éducation doit tenir compte des coutumes alimentaires et s'adapter aux conditions locales. Elle doit souligner l'importance des calories, ainsi que des micronutriments, en insistant particulièrement sur le rôle des vitamines, des minéraux et de l'iode;

b) *Repas scolaires pour tous.* Les programmes de distribution de repas dans les écoles et les crèches

sont l'une des armes les plus efficaces dans la lutte contre la malnutrition infantile dans les zones rurales et urbaines. Ils peuvent être associés à la création de jardins scolaires pour diversifier les éléments nutritifs contenus dans les menus. La logistique nécessaire à la préparation et à la distribution des repas doit être confiée aux municipalités locales pour gagner en efficacité. Les repas scolaires sont d'un coût très inférieur au coût final de la malnutrition et encouragent les familles qui vivent dans une pauvreté extrême à envoyer leurs enfants à l'école plutôt qu'à les faire travailler. Une étude menée par des chercheurs de l'Université Cornell (États-Unis) montre que plus des trois-quarts des décès liés à la malnutrition sont causés par une nutrition légère à modérée, et non de type aigu. Les programmes nutritionnels qui donnent la priorité aux enfants souffrant de malnutrition légère à modérée auront donc des retombées considérables. C'est également l'idée exprimée par McGovern, qui a écrit<sup>10</sup> :

« Je voudrais voir l'Amérique devenir le fer de lance de l'élaboration d'un programme de repas scolaires englobant les enfants du monde entier... En Asie, en Afrique et en Amérique latine, partout où nous avons lancé des programmes de repas scolaires, le taux de scolarisation a doublé en un an environ et les résultats scolaires se sont également améliorés. Un repas quotidien est, à ce jour, le plus sûr moyen d'attirer les enfants à l'école. C'est un fait d'une importance capitale car, sur les 300 millions d'enfants en âge d'être scolarisés dans le monde, 130 millions sont analphabètes et ne vont pas à l'école »;

c) *Allaitement maternel.* Les autorités doivent absolument encourager l'allaitement maternel, qui est le meilleur moyen de lutter contre la malnutrition des nourrissons. Le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (1981) doit être appliqué. Certains États disposent déjà d'un code dans leur législation nationale; il convient de poursuivre dans ce sens. Les autorités locales doivent assurer la diffusion du Code international, y compris l'ensemble des recommandations relatives à la protection et à la promotion de l'allaitement maternel;

d) *Accès à des vergers familiaux.* Pratiquement partout dans le monde, il serait possible de donner à la plupart des familles rurales vivant dans une extrême pauvreté l'accès à un lopin de terre. Dans les communes et les municipalités urbaines, les ONG et les mou-

vements communautaires devraient exiger que la terre puisse être utilisée pour la culture de vergers familiaux. De tels vergers existent déjà dans de nombreuses villes et communautés rurales; le phénomène doit être généralisé. La terre comme l'eau doivent être accessibles mais la valeur de microproductions de ce type dépend encore de certaines conditions : accès à des outils élémentaires, formation de base (dans certains cas), mais surtout accès à des semences de qualité adaptées aux conditions locales, ce qui implique la mise en place de banques de distribution de semences et la vente des semences locales à prix réduit. Par exemple, conformément à l'Approche intégrée du développement de Barangay relative à la nutrition, une communauté a élaboré aux Philippines une stratégie de sécurité alimentaire qui a été couronnée de succès et a sensiblement amélioré l'état nutritionnel des familles;

e) *Surveillance des groupes vulnérables.* Les autorités de santé et de protection sociale doivent s'assurer, au niveau local (communautés, municipalités, districts, etc.), que la population a accès à une nourriture suffisante et de qualité appropriée pour garantir la croissance des nourrissons et des enfants et l'alimentation des femmes, des personnes âgées et autres groupes vulnérables;

f) *Autres éléments.* Il convient de tenir compte d'éléments liés aux titres fonciers, au microcrédit, aux coopératives locales et à l'accès aux ressources en eau. Il convient également de préciser les conditions d'approvisionnement en nourriture et en eau en cas de catastrophe naturelle, sans discrimination à l'égard de l'appartenance à une ethnie, du sexe ou de la religion.

108. En outre, la recherche agricole a eu tendance à se focaliser sur des méthodes de transformation et de dépôt de brevets qui ne sont pas propices à la sécurité alimentaire locale [y compris dans le cadre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)]. De ce fait, les formes locales des semences qui contribuent à la sécurité alimentaire peuvent disparaître. Il est urgent que les programmes de recherche nationaux se préoccupent de la sécurité alimentaire locale, ainsi que du développement des ressources agricoles et des petites exploitations locales et qu'ils ne portent pas uniquement sur les exportations agricoles. La recherche sur les semences et les variétés végétales traditionnelles locales doit être menée de manière à profiter aux populations locales (y compris les populations autochtones). Ce type de recherche doit

par ailleurs être complété par des travaux sur l'amélioration des méthodes de stockage et d'autres aspects importants pour la sécurité alimentaire locale.

109. Certaines responsabilités incombent aussi aux acteurs internationaux lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité alimentaire locale. Cela signifie, par exemple, que l'aide alimentaire ne doit pas se substituer à la production vivrière locale lorsqu'il existe toujours une capacité de production. En outre, certains signes attestent d'une faiblesse structurelle du système des Nations Unies en ce sens que la répartition des tâches peut aboutir à l'incapacité de traiter conjointement les problèmes de la faim et de la malnutrition. Les cinq organismes qui jouent un rôle clef dans ce domaine, à savoir la FAO, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'OMS, le PAM, et l'UNICEF, ont tendance à mener leurs propres projets dans leur domaine de compétence respectif, ce qui donne parfois lieu à une approche particulièrement fragmentée. Il convient par ailleurs d'intégrer la question de la sécurité alimentaire dans les politiques plus vastes d'éradication de la pauvreté ainsi que dans les activités d'institutions telles que la Banque mondiale et le FMI. Il est essentiel que ces organismes conviennent d'une stratégie de pays intégrée qui s'attache à résoudre le problème de la faim et de la malnutrition de façon globale. Le Rapporteur spécial reconnaît que quelques progrès ont commencé à se faire jour sur cette question dans le cadre de la réforme de l'ONU entreprise par le Secrétaire général, ainsi que par le biais des bilans communs de pays et des mécanismes liés aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.

110. Il conviendrait par ailleurs de mettre en place des législations nationales fondées sur un cadre législatif qui accorde la priorité à la sécurité alimentaire locale et au droit à l'alimentation. Il serait ainsi possible de traiter toute une gamme de questions, telles que la sécurité alimentaire, la nutrition, la salubrité des aliments; l'accès à l'eau et la protection sociale.

## VIII. Conclusions et recommandations

111. Le Rapporteur spécial estime que le génocide silencieux perpétré par la faim est un crime contre l'humanité car le monde n'a jamais été aussi riche et pourrait aisément nourrir toute la planète. Martin Luther King a exprimé l'espoir qu'un jour le mot

« faim », à l'instar d'autres termes ayant trait à l'oppression, disparaîtrait à jamais du dictionnaire.

112. La faim et la malnutrition condamnent toujours des millions de personnes au sous-développement et à la mort. Toutes les sept secondes, un enfant succombe, directement ou indirectement, aux effets de la faim. Des millions d'autres naissent aveugles, paralysés ou handicapés mentaux, compromettant ainsi irrémédiablement leurs chances et celles de pays entiers de réaliser leur potentiel économique. Nombre de rapports officiels sur l'insécurité alimentaire font très souvent abstraction de la dimension tragique de la souffrance humaine, de l'angoisse intolérable, lancinante, qui torture tout être affamé dès son réveil. Comment, durant le jour qui se lève, va-t-il pouvoir nourrir sa famille, assurer une subsistance à ses enfants et s'alimenter lui-même?

113. À l'instar de tous les droits de l'homme, le droit à l'alimentation repose sur la responsabilité qui incombe aux États de protéger leurs citoyens. Ce droit suppose que l'État adopte des lois visant à en garantir le respect, la protection et la réalisation. Lorsque la loi est juste, elle peut protéger les faibles.

114. Il convient de prendre des mesures concrètes pour qu'une législation nationale définisse d'une manière générale l'obligation qu'ont les États de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation de leurs citoyens, aussi bien en temps de paix que de guerre. Il est essentiel de fixer des critères concernant la sécurité alimentaire, ainsi que la qualité et la quantité de l'eau, afin d'évaluer et de contrôler la mise en oeuvre progressive du droit à l'alimentation. Le droit international en matière de droits de l'homme doit être complété par un droit international humanitaire qui protège le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé. Ce droit doit notamment prévoir l'interdiction d'affamer délibérément des civils (comme méthode de guerre) et de procéder à leur déplacement forcé, ainsi qu'exiger le respect des règles relatives à l'aide d'urgence et à l'aide humanitaire, de sorte que l'assistance fournie ne soit pas bloquée, détournée ou retardée. Le droit à l'alimentation, de même que les droits économiques, sociaux et culturels, doit être mis sur le même plan que les droits civils et politiques, tant en ce qui concerne son statut que son application.

115. Le Rapporteur spécial est d'avis que les aspects nutritionnels de l'eau doivent faire partie intégrante du droit à l'alimentation, étant donné que des millions de

personnes souffrent de maladies d'origine hydrique qui peuvent facilement être éradiquées. Dans la mesure où l'eau est aussi essentielle à la vie, tout un chacun doit avoir un accès équitable à l'eau potable et l'eau d'irrigation doit également être accessible aux paysans pauvres qui sont tributaires de leurs terres pour assurer leur subsistance, ce qui suppose notamment de réduire les inégalités en ce qui concerne l'accès à l'eau aux niveaux national et international, en tenant compte des problèmes spécifiques que rencontrent les pays souffrant de graves pénuries d'eau.

116. Il conviendrait de considérer l'eau comme un bien public et de la protéger par le biais de services publics appropriés. Il est par ailleurs fondamental de sensibiliser le public, à l'échelle nationale et internationale, afin de promouvoir la conservation de l'eau, d'en limiter la surconsommation ainsi que d'en limiter les pertes (notamment par les fuites), la pollution et le gaspillage. Une meilleure purification et un meilleur stockage de l'eau ainsi que l'adoption de critères qualitatifs permettraient de réduire les risques de maladies et contribueraient considérablement aux aspects nutritionnels de l'eau, en tant que composante du droit à l'alimentation.

117. Le Rapporteur spécial recommande que les aspects nutritionnels de l'eau soient examinés dans le cadre du droit à l'alimentation, lance un appel aux gouvernements afin qu'ils garantissent que l'accès à l'eau soit équitable et adéquat d'un point de vue quantitatif et qualitatif et pour qu'ils fassent en sorte que l'eau soit exempte des nombreuses maladies qui peuvent facilement être éradiquées.

118. Il convient également d'examiner les obligations relatives au commerce international afin de garantir qu'elles ne soient pas incompatibles avec le droit à l'alimentation. Le caractère inéquitable du système actuel doit être rectifié et accorder aux pays en développement une protection spéciale étant donné que la sécurité alimentaire y demeure une lutte quotidienne. Il faudrait également, dans le cadre des nouvelles négociations de l'OMC, prendre en considération les propositions formulées par les pays en développement et examiner la nécessité de protéger le droit à l'alimentation. Les changements en matière de politique économique ne doivent pas menacer la vie en engendrant la malnutrition; il faut au contraire qu'ils garantissent, à tout le moins, le respect du droit à l'alimentation et du droit à la vie.

119. Le Rapporteur spécial recommande fermement que les négociations décisives sur l'agriculture et d'autres questions actuellement menées à l'OMC tiennent dûment compte de la sécurité alimentaire et garantissent la compatibilité des règles commerciales avec le droit international en matière de droits de l'homme.

120. Étant donné que les programmes d'ajustement structurel sont susceptibles d'aggraver les disparités sociales et d'empêcher un grand nombre de ménages les plus indigents d'avoir accès à des rations alimentaires minimales, le droit à l'alimentation devrait constituer un principe directeur du processus d'examen de ces programmes, de même que de l'élaboration de politiques dans le cadre de la préparation de documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté.

121. Afin d'éliminer la faim et la malnutrition, le Rapporteur spécial recommande de mettre davantage l'accent sur les programmes concernant les petites exploitations agricoles familiales, la sécurité alimentaire locale et la nutrition. Même s'il se trouve dans une situation précaire, un État peut prendre, immédiatement et à moindre coût, des mesures en vue de garantir la sécurité alimentaire locale, notamment mettre en place des programmes d'éducation en matière de besoins nutritionnels, assurer la distribution de repas scolaires à tous, promouvoir l'allaitement maternel, ou octroyer des jardins familiaux et des petites parcelles de terre, et adopter d'autres mesures qui concernent les titres fonciers, le microcrédit, les coopératives locales et l'accès à l'eau.

122. Les actions menées aux fins de la sécurité alimentaire locale devraient par ailleurs apporter des précisions sur la question de l'organisation de l'approvisionnement en nourriture et en eau en cas de catastrophes naturelles, sans discrimination ethnique, sexuelle ou religieuse. En outre, il y aurait lieu de mettre en place, au niveau local, des structures de contrôle chargées de veiller à ce que la quantité et la qualité des aliments consommés soient suffisantes pour garantir la croissance des nourrissons et des enfants et à assurer la bonne santé des femmes, des personnes âgées et d'autres groupes vulnérables.

123. Il conviendrait d'encourager les pouvoirs publics locaux à participer plus activement à la prestation de services aux groupes démographiques en situation d'insécurité alimentaire. La décentralisation suppose un transfert de responsabilités et de moyens financiers

aux autorités locales, conformément au principe de subsidiarité.

124. Chaque gouvernement devrait élaborer un cadre législatif national qui soit conforme à la nécessité de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation et qui reconnaisse les obligations prévues par le droit international en matière de droits de l'homme et le droit humanitaire, en particulier le paragraphe 29 de l'Observation générale No 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi que l'ont recommandé les participants à la troisième consultation d'experts sur le droit à l'alimentation tenue à Bonn, Allemagne, du 12 au 14 mars 2001<sup>82</sup>, la stratégie adoptée devrait prévoir un inventaire ou une liste des questions qui appellent une réglementation nationale, telles que l'accès garanti aux ressources productives pour les personnes qui se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire et les groupes vulnérables, y compris l'accès à la terre et à l'eau. En outre, il conviendrait de procéder à un examen de la législation en vigueur afin de déterminer si elle va à l'encontre des obligations prévues par le droit à une alimentation adéquate ou si son application est insuffisante. Toute personne dont le droit à l'alimentation est enfreint ou négligé devrait avoir accès à des procédures de recours administratif et judiciaire efficaces.

125. Les gouvernements devraient nommer, au sein de leurs administrations nationales, des responsables des questions relatives au droit à l'alimentation chargés de coordonner les travaux des ministères compétents (agriculture, finances, action sociale, santé et propriété foncière). Ainsi qu'il est prévu au paragraphe 29 de l'Observation générale No 12, les gouvernements devraient établir des indicateurs et fixer des critères qui permettent de suivre les progrès réalisés en ce qui concerne le droit à l'alimentation au niveau des pays.

126. Le Rapporteur spécial recommande que les États adoptent un code international de conduite sur le droit à l'alimentation consistant en principes directeurs afin de réaliser l'objectif de la sécurité alimentaire pour tous, tel que l'exigent les dispositions de l'objectif 7.4 de la Déclaration et le Plan d'action de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale adoptés lors du Sommet mondial de l'alimentation. L'élaboration de ces principes directeurs, dont l'application serait facultative, devrait figurer à l'ordre du jour de la réunion de suivi du Sommet mondial de l'alimentation qui se tiendra en novembre 2001. À cet égard, le Code international de conduite de 1997 sur le droit à une alimentation suffi-



sante, qui avait déjà été élaboré et approuvé par de nombreuses organisations non gouvernementales, constitue un excellent point de départ, et la FAO et le Haut Commissariat aux droits de l'homme devraient en poursuivre l'élaboration en collaboration avec d'autres organismes et mécanismes interinstitutionnels pertinents.

127. Le Rapporteur spécial recommande que les organisations internationales, notamment la FAO, le PAM et le FIDA, ainsi que les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour le développement adoptent, ainsi qu'il est prévu aux paragraphes 40 et 41 de l'Observation générale No 12, une méthode de travail visant à mettre en oeuvre le droit à l'alimentation.

128. Enfin, le Rapporteur spécial invite instamment les États à réexaminer les engagements qu'ils avaient pris concernant le droit à l'alimentation lors du Sommet mondial pour le développement social de 1995 et à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015 au plus tard. Alors que d'aucuns redoutent déjà que cet objectif ne sera pas atteint, il est urgent que les États revoient leurs politiques internationales et nationales pour prévenir un tel scénario.

129. Il y a lieu de mettre un terme au génocide silencieux perpétré quotidiennement par la faim.

## Notes

<sup>1</sup> E/CN.4/2001/53.

<sup>2</sup> FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2000* (Rome, 2001).

<sup>3</sup> PAM, *World Hunger Map* (Genève, 2001).

<sup>4</sup> Antenna, « Malnutrition : un massacre silencieux » (document non publié) (Genève, 2000).

<sup>5</sup> Le fer et le zinc jouent un rôle essentiel dans le développement des capacités mentales. Les micronutriments contiennent aussi comme d'autres substances, les enzymes.

<sup>6</sup> Voir, par exemple, *Ending Malnutrition by 2020: An agenda for Change in the Millennium*, rapport final de la Commission sur les défis du XXI<sup>e</sup> siècle en matière de nutrition au Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination de l'Organisation des Nations Unies (Genève, 2000).

<sup>7</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/12.

<sup>8</sup> Voir Régis Debray et Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre*, Paris, Éditions Arléa, 1994.

<sup>9</sup> Voir *Ending Malnutrition by 2020*, op. cit.

<sup>10</sup> George McGovern, *The Third Freedom: Ending Hunger in Our Time* (New York, Simon and Schuster, 2001).

<sup>11</sup> Richard Jolly, discours fait à l'occasion du Sommet du Millénaire en septembre 2000.

<sup>12</sup> Selon les études préliminaires de la FAO en vue du Sommet mondial de l'alimentation : Cinq ans après, qui se tiendra en novembre 2001, cet objectif ne sera pas atteint.

<sup>13</sup> E/CN.4/2001/148.

<sup>14</sup> Le paragraphe 2 c) de l'article 24 appelle à « prendre les mesures appropriées pour lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable ».

<sup>15</sup> Voir « The Four Freedoms », discours prononcé par Franklin Delano Roosevelt le 6 janvier 1941 devant le Congrès des États-Unis.

<sup>16</sup> Juan Somavía, Directeur général de l'OIT « Réduire le déficit de travail décent », rapport présenté à la quatre-vingt-neuvième session de la Conférence internationale du travail, sur le « travail décent », tenue à Genève en juin 2001. Voir aussi Sommet mondial pour le développement social+5 : promouvoir le développement (accessible sur Internet à l'adresse : <<http://www.un.org/esa/socdev/geneva2000/news/presskit.htm>>).

<sup>17</sup> Le terme de calorie vient de la physique : il désigne l'unité de mesure de la quantité d'énergie brûlée par le corps. Pour des précisions sur la méthode de mesure, voir Jean-Pierre Girard, *L'alimentation* (Genève, Éd. Georg, 1991).

<sup>18</sup> E/C.12/1999/5.

<sup>19</sup> Ibid., par. 15.

<sup>20</sup> On se reportera à l'Observation générale No 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui fournit des exemples des obligations minimales de l'État et fixe certaines limites à la notion de réalisation progressive.

<sup>21</sup> Voir E/CN.4/2001/62/Add.2.

<sup>22</sup> Toute personne peut s'adresser par écrit au Rapporteur spécial pour lui signaler des cas de violations : Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Palais des Nations, CH 1211 Genève 10 (Suisse).

<sup>23</sup> Intervention du CICR devant la Commission des droits de l'homme, à l'occasion de sa cinquante-septième session, au sujet du point 10 de l'ordre du jour.



- <sup>24</sup> Ludwig Feuerbach, *Manifestes philosophiques*, traduction de Louis Althusser (Paris, Presses universitaires de France, 1960), p. 57 et 58.
- <sup>25</sup> Voir notamment l'exégèse de cette théorie présentée par Sergio Vieira de Mello dans sa leçon inaugurale devant l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 2 novembre 2000, intitulée « La conscience du monde : l'ONU face à l'irrationnel dans l'histoire ».
- <sup>26</sup> Voir CD/1478.
- <sup>27</sup> A/CONF.183/9.
- <sup>28</sup> Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, art. 54, par. 1 et deuxième Protocole additionnel, art. 14.
- <sup>29</sup> Premier Protocole additionnel, art. 54, par. 2 et deuxième Protocole additionnel, art. 14.
- <sup>30</sup> Bien que, au regard du Statut de Rome, l'utilisation de la famine contre des populations civiles ne soit pas classée comme crime de guerre dans les situations de conflit armé non international, il n'en demeure pas moins qu'un tel acte constitue une grave violation du droit international humanitaire, y compris lorsqu'il est commis dans le cadre d'un conflit armé interne.
- <sup>31</sup> Voir l'article intitulé « Serb charged over role in Sarajevo siege », *Independent* (Londres), 2 mars 1996.
- <sup>32</sup> Organisation des Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, No 973, art. 49.
- <sup>33</sup> Deuxième Protocole additionnel, art. 17.
- <sup>34</sup> Concernant les conflits armés internationaux, voir l'article 8, par. 2 a) vii) et b) viii) du Statut; concernant les conflits armés non internationaux, voir l'article 8, par. 2 c) viii).
- <sup>35</sup> Conférence de presse donnée le 18 janvier 1999 à Paris, citée par *Libération* (Paris) : « En Iraq, les Nations Unies sont coupables de génocide ».
- <sup>36</sup> E/CN.4/Sub.2/2000/33, par. 59 à 73.
- <sup>37</sup> Ricardo Petrella, *Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial* (Lausanne, Éditions Page deux, 1999), p. 32 et 33.
- <sup>38</sup> Voir Guy Le Moigne et Pierre-Frédéric Ténière-Buchot « Les grands enjeux liés à la maîtrise de l'eau » dans « De l'eau pour demain », numéro spécial de la *Revue française de géoéconomie*, No 4, hiver 1997-1998, p. 37 à 46.
- <sup>39</sup> G. O. P. Obasi, Secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale, « Changements climatiques et gestion des ressources en eau douce », dans *L'eau, patrimoine mondial. Actes du premier Forum mondial de l'eau* tenu à Marrakech (Maroc) les 21 et 22 mars 1997 (Oxford, Elsevier Science, 1997), p. 112 et 113.
- <sup>40</sup> Ismail Serageldin, « The Water Bomb », *The Guardian*, du 9 avril 1995.
- <sup>41</sup> Ricardo Petrella, *op. cit.*, p. 43.
- <sup>42</sup> Maude Barlow, « Blue Gold: The Cold Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply », Colloque international sur la mondialisation, juin 1999, et Gil Yaron, « The Final Frontier: A Working Paper on the Big 10 Global Water Corporations and the Privatization and Corporatization of the World's Last Public Resource », Polaris Institute and the Council of Canadians, 15 mars 2000.
- <sup>43</sup> Gil Yaron, *op. cit.*
- <sup>44</sup> Ricardo Petrella, *op. cit.*, p. 25.
- <sup>45</sup> Maude Barlow, « Desperate Bolivians fought street battles to halt a water-for-profit scheme: the World Bank must realize water is a basic human right », *Globe and Mail* (Toronto), 9 mai 2000.
- <sup>46</sup> Ricardo Petrella, *op. cit.*, p. 21.
- <sup>47</sup> Michael Acreman, « Principles of Water Management for People and the Environment », dans *Water and Population Dynamics: Case studies and Policy Implications* (Washington, American Association for the Advancement of Science, 1998), p. 38.
- <sup>48</sup> Les données relatives au Niger proviennent du rapport de la Réunion sectorielle sur l'eau et l'assainissement, tenue à Niamey du 29 au 31 mai 2001, au Ministère des ressources en eau du Niger (rapport publié en français).
- <sup>49</sup> Programme international sur les dimensions humaines des changements planétaires, cité par Caroline Moser et al. « Livelihood security, human rights and sustainable development », document de référence préparé pour l'Atelier sur les droits de l'homme, la sécurité des biens et des moyens de subsistance et le développement durable, tenu à Londres les 19 et 20 juin 2001.
- <sup>50</sup> Version française de l'article parue dans *Courrier international* (Paris), No 315, 14-20 novembre 1996.
- <sup>51</sup> John Madeley « Trade and Hunger: an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security », *Globala Studier No 4* (Église de Suède, Diakonia, Forum Syd, The Swedish Society for Nature Conservation et le Programme of Global Studies, 2000).
- <sup>52</sup> Les problèmes sont évidemment différents pour les pays importateurs nets de produits alimentaires, qui ne sont pas en mesure d'assurer une production alimentaire suffisante. Censée répondre à ces problèmes, la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (Décision de Marrakech) n'a pourtant guère eu d'effets concrets jusqu'à présent. Voir TD/B/COM.1/EM.11/2.

- <sup>53</sup> Il n'est pas rare que les monopoles d'État soient simplement remplacés par des sociétés privées ou des négociants en situation de monopole, qui offrent des prix encore inférieurs aux agriculteurs et imposent des prix plus élevés aux consommateurs. S. Way et J. Chileshe « Trade liberalisation and the impact on poverty: Zambia case study », *Liberalisation and Poverty*, OXFAM Institute of Development Studies, University of Sussex (Oxford, Oxfam, 1999).
- <sup>54</sup> FMI « External evaluation of the ESAF », rapport d'un groupe d'experts indépendants, juin 1998 (Washington, D.C., 1998).
- <sup>55</sup> Les statistiques établies par *Action Aid* (Brésil), sont disponibles sur Internet à l'adresse <<http://www.actionaid.org.br/e/issues/ifood.htm>>.
- <sup>56</sup> Département d'État des États-Unis, rapport sur les droits de l'homme au Brésil citant un rapport de la Commission pastorale chargée des questions foncières de l'Église catholique. Document accessible sur Internet à l'adresse <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2000/wha/index.cfm?docid=724>>
- <sup>57</sup> Peter M. Rosset, « The multiple functions and benefits of small farm agriculture in the context of global trade negotiations », *Foodfirst Policy Brief No 4*. Document disponible sur l'Internet à l'adresse <<http://www.foodfirst.org/pubs/policybs/pb4.html>>.
- <sup>58</sup> Voir TD/B/COM.1/EM.11/2.
- <sup>59</sup> Dans le cas de la Zambie, par exemple, les droits de douane applicables aux importations ont été réduits au titre de l'ajustement structurel à des niveaux très inférieurs à leurs niveaux consolidés dans le cadre de l'OMC.
- <sup>60</sup> Il convient cependant de rappeler qu'une réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation, dans le cadre d'une réforme du commerce des produits agricoles, pourrait être préjudiciable aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (même si l'aide alimentaire devrait généralement être épargnée), du fait des pressions à la hausse sur les prix agricoles mondiaux concernant les denrées alimentaires de base (voir TD/B/COM.1/EM.11/2).
- <sup>61</sup> Voir, par exemple, C. Dommen « Raising human rights concerns in the World Trade Organization: actors, processes and possible strategies », *Human Rights Quarterly* (à paraître). Une autre question difficile est celle que soulève la forte résistance des pays en développement aux propositions des États-Unis visant à inscrire la question du commerce et des droits des travailleurs dans le cadre des accords de l'OMC. Cette question n'est cependant pas traitée ici, la présente section abordant uniquement la question des incidences de l'Accord sur l'agriculture et des conséquences de la libéralisation sur la sécurité alimentaire (encore qu'il ait souvent été à l'origine d'une déréglementation et de la suppression des protections sociales existantes comme les droits des travailleurs, en raison des dispositions relatives à l'ajustement structurel).
- <sup>62</sup> OMC : GATS: Fact and Fiction, chap. 8, « The WTO is not after your water! » (Genève, 2001). Document disponible sur l'Internet à l'adresse <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gats\\_factfiction\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gats_factfiction_e.htm)>.
- <sup>63</sup> G/AG/NG/W/101, par. 29. Document disponible sur l'Internet à l'adresse <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/negoti_e.htm#proposals)>.
- <sup>64</sup> Ibid., par. 33 et 36.
- <sup>65</sup> Voir G/AG/NG/W/13.
- <sup>66</sup> Duncan Green et Shishir Priyadarshi « Proposal for a Development Box in the WTO Agreement on Agriculture », document d'orientation de la CAFOD (juin 2001). Disponible sur l'Internet à l'adresse : <<http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>>.
- <sup>67</sup> Dani Rodrik « The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered » (Université de Harvard, 2001), document élaboré pour le PNUD.
- <sup>68</sup> La Banque mondiale fait valoir que les inégalités qui sont préexistantes dans un pays ont des incidences sur la manière dont les fruits de la croissance sont répartis. Lorsqu'elles sont très fortes, la croissance ne bénéficie le plus souvent qu'aux riches puisqu'en elle-même elle ne contribue en rien à réduire les inégalités. La réduction des inégalités suppose que l'État s'emploie activement à assurer la redistribution, par des mesures telles que la réforme foncière, forme classique de redistribution efficace dans certains cas. Voir Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : Combattre la pauvreté (Oxford University Press, 2001), p. 55.
- <sup>69</sup> Non applicable à la version française du document.
- <sup>70</sup> Voir « The right to food in national constitutions », dans Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *The right to food in theory and practice* (FAO, Rome, 1998), p. 42 et 43.
- <sup>71</sup> Margret Vidar, « The right to food: the role, responsibilities and obligations of the FAO », dans Berthouzoz et al., *Faim de vivre : La multidimensionnalité du droit à l'alimentation* (Berne, Fribourg, 2000).
- <sup>72</sup> 'Martin Wolpold-Bosien, « Some proposals for a framework legislation at the national level: lessons learned from the perspective of a non-governmental organization », document présenté à la troisième Consultation sur le droit à l'alimentation, tenue à Bonn, du 12 au 14 mars 2001).

- <sup>73</sup> On pourra trouver un bref exposé des grands traits du Code international de conduite présenté par le Directeur exécutif du FIAN dans un rapport sur le droit à l'alimentation établi par le Haut Commissaire aux droits de l'homme (E/CN.4/1998/21, par. 18).
- <sup>74</sup> Voir E/CN.4/2001/53.
- <sup>75</sup> Sect. 9. Les sections 10 et 11 relatives aux droits à la dignité humaine et à la vie sont indirectement pertinentes : en effet, selon une interprétation quant au fond, ces droits étendraient leur protection aux mêmes intérêts que le droit à l'alimentation.
- <sup>76</sup> *Gouvernement de la République d'Afrique du Sud c. Irene Grootboom et al.*, (CCT 11/00). Pour un examen d'ensemble du débat, voir S. Liebenberg, « The Justiciability of Socio-Economic Rights: The South African Experience », document présenté à l'Atelier sur les possibilités d'invoquer le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en justice, organisé à Genève les 5 et 6 février 2001.
- <sup>77</sup> S. Liebenberg, op.cit., p. 20. Liebenberg fait valoir que tout ceci montre que si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif disposent d'un large pouvoir de discrétion pour poser des lois et des politiques qui aient une incidence sur les droits socioéconomiques, ce sont les tribunaux qui, aux termes de la Constitution sud-africaine, sont au bout du compte habilités à examiner le caractère raisonnable de ces mesures. Une relation de responsabilité, de transparence et de réceptivité est ainsi encouragée entre les pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif.
- <sup>78</sup> « Sécurité alimentaire locale », Antenna (2001), document non publié.
- <sup>79</sup> Un récent rapport intitulé « Trade and Hunger » (*Le commerce et la faim*) estime que le concept d'une sécurité alimentaire fondée sur le commerce international relève davantage du mirage que de la réalité pour les plus pauvres dans les pays en développement. Voir John Madeley, op. cit.
- <sup>80</sup> Comme dans le cas du Brésil, cité plus haut (par. 75), la production agricole mondiale augmente de manière constante et dépasse la croissance démographique mondiale dans une proportion croissante depuis les années 60. Voir FAO, « Principales tendances de la production agricole mondiale, de la demande, du commerce et de la sécurité alimentaire », document d'information, préparé pour le Colloque sur l'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire, qui s'est tenu à Genève les 23 et 24 septembre 1999.
- <sup>81</sup> « Ending malnutrition... », op. cit., p. 43.
- <sup>82</sup> E/CN.4/2001/148, par. 21 à 45.