

L'action internationale en faveur de la garantie du droit à l'alimentation

Abdallah BENHAMOU
Professeur à la Faculté de droit
Université de Tlemcen

Le droit à l'alimentation vise à réaliser un noble objectif, à savoir atteindre un niveau de vie qui puisse mettre des millions de personnes à l'abri de la faim et de la maladie.

La relation entre la faim et la pauvreté est évidente. La faim, qu'elle soit due à la guerre, à la sécheresse, aux catastrophes naturelles ou à la pauvreté, continue d'être la source de nombreuses souffrances. Nous pouvons dire que la pauvreté est non seulement une des causes, mais aussi une des conséquences de la faim. D'ailleurs le thème de la Journée mondiale de l'alimentation qui est célébré le 16 octobre de chaque année est, pour 2001, « Lutter contre la faim pour réduire la pauvreté ». Ce thème met l'accent sur le fait que la faim est la manifestation la plus grave de la pauvreté, et que son élimination est le premier pas vers la réduction de la pauvreté et vers la réalisation du droit à l'alimentation.

D'après les estimations de la FAO, 826 millions de personnes sont actuellement chroniquement et gravement sous-alimentées¹. Il y a cinq ans, en 1996 lors du Sommet mondial de l'alimentation, les participants se sont engagés à réduire de moitié le nombre de personnes affamées pour 2015 au plus tard. Bien que certains pays aient beaucoup progressé dans leur lutte contre la faim et la pauvreté, l'objectif défini il y a cinq ans reste éloigné.

L'action internationale en faveur de la garantie du droit à l'alimentation se situe à un double niveau : le niveau normatif et le niveau opérationnel.

I LE DROIT A L'ALIMENTATION : CONTENU ET NATURE JURIDIQUE.

On peut définir le droit à l'alimentation comme étant 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'anxiété, satisfaisante et digne².

Cependant, avant que la doctrine internationale n'arrive à la formulation de cette définition, le droit à l'alimentation a été évoqué dans des termes plus ou moins précis par le droit international.

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 prévoit dans son article 25 que « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant ... notamment pour l'alimentation ». Il ne s'agit pas encore ici d'une reconnaissance explicite d'un droit particulier. L'alimentation est juste considérée comme un élément du droit à un niveau de vie suffisant afin d'assurer la santé et le bien-être de l'individu et de sa famille.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, reconnaît, dans les mêmes termes, le droit à un niveau de vie suffisant, en précisant, toutefois, dans l'alinéa 2 de l'article 11 « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim ».

Il s'agit du seul droit de l'homme que ce Pacte qualifie de fondamental. De ce fait, il fait partie des « droits opposables aux Etats, même en l'absence de toute obligation conventionnelle

¹ Dont 34 millions d'entre elles vivent dans les pays industrialisés, 515 millions en Asie et 186 millions en Afrique subsaharienne. Voir Rapport établi par Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, doc. E/CN.4/2001/53 du 7 février 2001.

² Définition donnée par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, doc. Op. cit. : paragraphe 14

ou de toute acceptation ou consentement exprès de leur part. En outre ces droits fondamentaux subsistent en toutes circonstances, quels que soient le temps et le lieu et n'acceptent aucune dérogation »³. En d'autres termes, chaque pays est tenu d'assurer à toute sa population une nourriture qui puisse lui permettre d'être à l'abri de la faim. Il ne s'agit pas, bien entendu, d'une alimentation riche et diversifiée que bon nombre de pays en développement sont loin d'avoir les moyens de garantir.

Le droit d'être à l'abri de la faim a évidemment un lien étroit avec le droit à la vie et au respect de l'intégrité physique. Le droit à la vie qui est consacré par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

D'autres instruments juridiques internationaux ont réaffirmé avec force l'importance du droit à l'alimentation⁴. L'un des plus récents textes est la résolution de la Commission des droits de l'homme du 20 avril 2001 intitulée « Le droit à l'alimentation » dans laquelle est réaffirmé « le droit qu'a chaque être humain d'avoir accès à des aliments sains et nutritifs, conformément au droit à une nourriture suffisante et au droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, de manière à pouvoir développer pleinement ses capacités physiques et mentales et à les conserver »⁵.

Mais, quelle est la distinction entre le droit d'être à l'abri de la faim et le droit à une nourriture suffisante ? Le premier est fondamental ; il signifie que l'Etat a une obligation à respecter, celle de garantir au minimum, que ses habitants ne soient pas victimes de la famine. Ce droit impliquerait une urgence dans sa réalisation. A ce sujet, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition de 1974 proclame en son article premier que « chaque homme, chaque femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition... ».

Quant au droit à une nourriture suffisante, il exige de la part de l'Etat des efforts afin que les gens aient un accès physique et économique, à tout moment, à une nourriture de qualité adéquate en quantité suffisante pour mener une vie saine et active. Une nourriture est jugée adéquate lorsqu'elle est également culturellement acceptable et produite d'une manière écologiquement et socialement durable⁶.

Par ailleurs, le droit à l'alimentation ne signifie pas que l'Etat a le devoir de distribuer de la nourriture à TOUS ses citoyens. Il a toutefois une obligation de respecter le droit à l'alimentation en n'entravant pas les efforts des individus de se la procurer. L'Etat devra par contre, pourvoir aux besoins de ceux qui, pour diverse raisons (âge, handicap, chômage...) ne peuvent se débrouiller seuls.

Nous constatons, donc, que le droit international donne une place importante au droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme. La réalisation effective de ce droit pose un certain nombre de problèmes. Tout d'abord à qui incombe la responsabilité de garantir le droit à l'alimentation ?

La plupart des instruments juridiques internationaux mettent à la charge principalement des Etats de garantir à leur populations le droit à l'alimentation, sans pour autant négliger l'apport

³ T.C Van Boven « Les critères de distinction des droits de l'homme » in K. Vasak et al. « Les dimensions internationales des droits de l'homme », Unesco, Paris, 1978, p 552.

⁴ A titre d'exemple nous pouvons citer la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition de 1974 et la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. la convention relative aux droits de l'enfant contient également de nombreuses dispositions destinées à garantir le droit à l'alimentation. Au niveau régional, nous pouvons citer le Protocole additionnel à la convention américaine relative aux droits de l'homme en matière de droits économiques, sociaux et culturels (1988) dont l'article 12 stipule « chacun a droit à une nourriture adéquate, qui lui garantit la possibilité de jouir, au meilleur niveau, de son développement physique, psychologique et intellectuel ».

⁵ Résolution de la commission des droits de l'homme « le droit à l'alimentation » doc. E/CN.4/RES/2001/25 du 20 avril 2001.

⁶ Voir « La nourriture : un droit fondamentale », FAO mai 2001

de la coopération internationale. Il importe de souligner, toutefois que le droit à l'alimentation est très eu évoqué dans les législations nationales. Une vingtaine de pays évoque plus ou moins explicitement, dans leur constitution, le droit à l'alimentation⁷. Une des dispositions les plus explicite est celle qui figure dans la constitution cubaine dont l'article 8 stipule notamment « ... aucun enfant ne doit être privé ni d'école, ni de nourriture, ni de logement ». En Algérie, l'article 59 de la constitution dispose que « Les conditions de vie des citoyens qui ne peuvent pas encore, qui ne peuvent plus ou qui ne pourront jamais travailler, sont garanties ». Nous pouvons considérer que le droit à l'alimentation fait partie de ces conditions de vie auxquelles fait référence le constituant algérien.

Mais aucun Etat n'a encore édicté une législation nationale cohérente qui assure concrètement aux habitants, et notamment aux groupes les plus vulnérables, une protection de leur droit à l'alimentation. C'est une situation un peu paradoxale si l'on pense à la place qu'occupent les autres droits dans les différentes législations nationales. De plus cette situation laisse la victime de la faim sans recours possible en cas d'inobservation de ce droit fondamental.

A cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, organe chargé de surveiller l'application du Pacte du même nom, a adopté l'Observation générale n°12, en mai 1999, dans laquelle il affirme que « toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate ».

Par ailleurs, l'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation facilitera grandement l'applicabilité de ce droit.

II L'ACTION INTERNATIONALE

L'action internationale en faveur des populations déficitaires en alimentation a connu un véritable sursaut au milieu des années 70, lors de la grande famine des pays du Sahel. A cette période « l'ordre alimentaire mondial »⁸ a été dénoncé comme ne tenant compte que de l'aspect commercial dans la circulation et la disponibilité des denrées alimentaires.

A l'issue de la première conférence mondiale sur l'alimentation, en 1974, les organismes internationaux chargés de ce domaine se sont vu redéfinir des objectifs beaucoup plus précis allant dans le sens d'une concrétisation du droit à l'alimentation.

Il ne suffit pas, cependant, de proclamer la reconnaissance d'un droit, encore faudrait-il prévoir les moyens de son exercice ainsi que la sanction de son éventuelle violation. Comme il est déjà difficile de sanctionner le non respect d'un tel droit au niveau national, il est illusoire de l'envisager au niveau international. A cet égard, l'ordre alimentaire mondial n'est que le reflet de l'ordre juridique international avec ses lacunes inhérentes à la nature même de la société internationale composée d'Etat toujours jaloux de leur souveraineté, quoi qu'en disent les défenseurs de la mondialisation. Une illustration de cet antagonisme a été fournie lors de la Conférence internationale sur la nutrition (Rome du 5 au 11 décembre 1992) où les débats ont largement porté sur la compatibilité d'une aide alimentaire humanitaire avec le respect de la souveraineté des Etats.

⁷ Les pays dont la constitution parle du droit à l'alimentation sont : l'Afrique du Sud, Bangladesh, Brésil, Colombie, Cuba, Equateur, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Inde, Malawi, Nicaragua, Nigeria, Ouganda, Paraguay, Pakistan, République du Congo, Iran, Sri Lanka, Ukraine.

⁸ Voir J. Bourrnet et M. Flory (sous la direction) « L'ordre alimentaire mondial », Economica, Paris 1982

Malgré cela, la communauté internationale n'a pas été totalement désarmée ni inactive face aux situations particulières engendrées par la faim et la malnutrition dans le monde.

L'action internationale en faveur de la garantie du droit à l'alimentation prend principalement deux formes : bilatérale et multilatérale.

Les formes bilatérales sont essentiellement le fait des Etats Unis d'Amérique et de l'Union européenne qui ont initiés une véritable politique d'aide alimentaire. Les Etats Unis sont, sans aucun doute, les inventeurs de l'aide alimentaire moderne. Disposant de capacités de productions et d'excédents agricoles importants, leurs contributions, qui ont permis d'aider au départ les pays éprouvés par la seconde guerre mondiale, ont été réorientées vers les pays du tiers monde. Considérée de par son importance et ses effets comme un instrument d'influence des Etats Unis dans les pays bénéficiaires, cette aide a été l'objet de vives critiques. Par ailleurs, il serait intéressant de connaître comment serait appréhender la nouvelle forme d'aide alimentaire inaugurée par les Etats unis lors des bombardement de l'Afghanistan le 7 octobre 2001.

L'action multilatérale en faveur de la garantie du droit à l'alimentation est l'œuvre essentiellement du système des Nations unies. Dans ce système la FAO occupe une place particulière. En effet cette institution internationale constitue un organe d'impulsion économique, de recherche technique et quelquefois de tutelle sur bon nombre d'autres organes. Pendant longtemps cette organisation a été considérée comme défendant les intérêts des seuls agriculteurs. Actuellement, elle s'occupe de plus en plus des moyens de prise en charge de la sécurité alimentaire dans le monde afin d'éradiquer définitivement la faim.⁹

Le Programme alimentaire mondiale est une autre institution des Nations unies, chargée spécialement de l'exécution des projets opérationnels et particulièrement l'acheminement de l'aide alimentaire. Ses actions sont cependant peu importantes compte tenu de l'ampleur des demandes et en comparaison du volume beaucoup plus significatif des flux bilatéraux. De plus l'action du PAM dépend de l'importance des contributions volontaires des Etats membres, ceux-ci préférant souvent fournir eux mêmes l'aide alimentaire, escomptant tirer des dividendes politiques.

Enfin, il y a le Fonds international du développement agricole (FIDA). De toute les institutions financières internationales actuelles, seul le FIDA a pour mission spécifique de concentrer ses ressources et ses activités exclusivement dans la lutte contre la pauvreté rurale. De ce fait l'action de cet organisme s'inscrit, d'une manière concrète, dans une stratégie de recherche d'une autosuffisance alimentaire ou, du moins, la garantie d'une sécurité alimentaire et donc de lutte contre la faim¹⁰.

L'objectif du Fonds, déterminé dans l'article 2 des ses statuts, est de mobiliser et de fournir à des conditions de faveurs des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des pays en développement. Les projets concernés par ce financement doivent avoir pour objectif, nécessairement, la création, le développement et l'amélioration de la production alimentaire.

Les pays bénéficiaires des ressources du Fonds sont généralement les pays les plus pauvres, et plus particulièrement les couches les plus vulnérables de ces pays. Il s'agit de petits exploitants, d'éleveurs nomades, d'artisans pêcheurs, de paysans sans terre, de femmes rurales¹¹... En effet, le Fonds s'est tracé une règle d'impliquer activement les ruraux pauvres. A

⁹ Depuis les années 70 la FAO a organisé plusieurs conférences mondiales consacrées principalement aux divers aspects de l'alimentation. La prochaine conférence consacrée à ce sujet est prévue pour le mois de novembre 2001

¹⁰ voir E.Sauvignon : « Le fonds international du développement agricole » *AFDI*, 1978 pp 660-667 ; A.Benhamou « Le fonds international du développement agricole », *Mémoire de DEA, Faculté de droit d'Aix Marseille III*, 1979

¹¹ A titre d'exemple, le Fonds a financé en Algérie, en 1990, un projet pilote de développement de la pêche artisanale. Il s'agit d'un projet de 6 ans qui devait développer les capacités de pêche artisanale. Ce projet a permis de financer l'acquisition de nouveaux bâtiments et l'amélioration des conditions socio-économiques de plusieurs centaines de familles, dont des jeunes sans emploi et des marin-pêcheurs travaillant de manière occasionnelle. Un autre projet a été adopté au

cet effet, il mobilise les associations de paysans, d'éleveurs et de pêcheurs là où elles existent, ou encourager la création de ce genre de groupements, là où il n'y en a pas. Néanmoins, ce type d'actions n'est possible que s'il existe un engagement du pays concerné à promouvoir une aide à ces ruraux pauvres.

En effet les objectifs interdépendants du Fonds – accroissement de la production alimentaire, réduction de la pauvreté en milieu rural et amélioration de la nutrition dans les pays en développement – ne peuvent être atteints que si les pays concernés sont réellement disposés à élaborer une stratégie de développement axée sur ces objectifs¹².

L'objectif du Fonds contient l'hypothèse implicite qu'il est impossible de pallier convenablement aux déficits dont souffrent un grand nombre de pays en développement, par la seule augmentation de la production des pays développés. Certes l'aide alimentaire, sous toutes ses formes, a établi des habitudes et des liens étroits entre les systèmes alimentaires de ces deux catégories de pays. Cependant, les pays en développement ne pourront combler leurs déficits qu'en faisant une large place à l'accélération de la croissance de la production des denrées alimentaires de base.

La stratégie du FIDA dans le cadre de la lutte contre la pauvreté consiste donc à œuvrer pour l'augmentation des revenus des populations pauvres en leur donnant les moyens d'augmenter leur production alimentaire.

CONCLUSION

Nous constatons donc, que malgré les efforts de la communauté internationale, au double plan normatif et opérationnel, il existe encore des millions de personnes dont l'alimentation n'est pas garantie.

Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a identifié quelques obstacles économiques majeurs qui rendent difficile ou empêchent la concrétisation de ce droit fondamental : les problèmes liés à l'évolution du commerce mondial, en particulier la politique agricole des pays industrialisés, cautionnée par l'OMC, favorisant la persistance de la malnutrition et de la faim ; le service de la dette extérieure et son incidence sur la sécurité alimentaire, notamment les programmes d'ajustement structurel du FMI ; l'évolution de la biotechnologie, notamment les modifications génétiques des plantes, la détention de brevets internationaux par des entreprises agroalimentaires des pays industrialisés et leur protection universelle ; l'accès à la propriété de la terre et au crédit...¹³

Cependant ces obstacles n'enlèvent en rien de la responsabilité des Etats, à qui il incombe au premier chef de garantir le droit à l'alimentation, par notamment l'élaboration de législations nationales destinées à protéger effectivement ce droit fondamental, car comme l'écrit Jean-Jacques Rousseau « entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère ».

benefice de 3000 petits exploitants agricoles de la région de Tiaret. Il est destiné à aider, à travers des crédits de différentes nature, ces petits paysans à adopter des pratiques culturales plus efficaces.

¹² C'est la démarche qu'a suivie récemment l'Algérie en organisant, du 28 au 30 octobre 2000, la première conférence nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

¹³ voir Rapport sur le droit à l'alimentation op cit paragraphe 4