



## Assemblée générale

Distr. générale  
27 août 2002  
Français  
Original: anglais

---

### Cinquante-septième session

Point 111 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions relatives aux droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme,**  
**y compris les divers moyens de mieux assurer**  
**l'exercice effectif des droits de l'homme**  
**et des libertés fondamentales**

## Le droit à l'alimentation

### Note du Secrétaire général\*\*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale le rapport sur le droit à l'alimentation du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme, M. Jean Ziegler, sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 56/155 de l'Assemblée générale en date du 15 février 2002.

---

\* A/57/150.

\*\* Le présent rapport a été soumis tardivement afin de permettre au Rapporteur spécial de recevoir des réponses à ses demandes de précisions relatives à certaines informations contenues dans son rapport.



## Rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation

### *Résumé*

Le droit à l'alimentation est un droit de l'homme fondamental protégé par la législation internationale. C'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, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne. Les gouvernements ont l'obligation légale de respecter, de protéger et d'assurer l'exercice effectif du droit à l'alimentation.

Et pourtant, la faim et la malnutrition chronique continuent de condamner des millions de personnes au sous-développement et à une mort précoce. Plus de 815 millions de personnes continuent de souffrir de la faim et de malnutrition chronique. Environ 36 millions de personnes meurent chaque année de la faim ou de ses suites. Toutes les sept secondes, un enfant de moins de 10 ans meurt de faim ou des effets des carences nutritionnelles. La malnutrition pénalise les enfants pour la vie – les cellules du cerveau ne se développent pas, les corps souffrent de retard de croissance, et leur vulnérabilité à la cécité et aux maladies est considérablement accrue. Les victimes de la faim sont condamnées à une existence marginale marquée par la malnutrition et la pauvreté qui se transmet de génération en génération.

Tout ceci survient dans un monde qui n'a jamais été aussi riche et qui produit déjà plus qu'il ne faut de nourriture pour satisfaire les besoins de la population mondiale. La faim n'est pas imposée par le destin, la faim est la conséquence des actes ou de l'inaction de l'homme. La conclusion décevante du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après est que presque rien n'a été entrepris pour réaliser l'engagement de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde d'ici à 2015. Peu de progrès ont été réalisés à Rome – à l'exception de certains éléments nouveaux dans la Déclaration finale du Sommet. Dans la Déclaration, les gouvernements ont reconnu l'existence du droit à l'alimentation et sont convenus d'élaborer un projet de directives d'application facultative en vue de réaliser le droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial estime que si le concept du droit à l'alimentation pouvait être renforcé par ce processus, les gouvernements seront de plus en plus tenus comptables des promesses qu'ils font lors des sommets internationaux, dès lors que les mesures visant à éliminer la faim deviennent des obligations légales et non seulement une option politique.

Bien que le Rapporteur spécial estime que la coopération internationale soit essentielle, la principale obligation de réaliser le droit à l'alimentation incombe aux gouvernements nationaux. À cet échelon, l'accès à la terre est fondamental et la réforme agraire doit figurer au centre des stratégies gouvernementales visant à éliminer la faim. Dans de nombreuses parties du monde, les populations luttent pour leur survie parce qu'elles ne possèdent pas de terres ou que ces dernières sont si infimes qu'elles ne permettent pas d'en vivre décemment. La réforme agraire doit être juste, équitable et transparente.

---

**Table des matières**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction .....	1–6	4
II. Le Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après .....	7–21	5
III. Accès à la terre, réforme agraire et droit à l'alimentation .....	22–42	8
IV. Conclusions et recommandations .....	43–47	14

## I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a été défini par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2000/10 en date du 17 avril 2000 ainsi que dans sa résolution 2001/25 en date du 20 avril 2001. En s'acquittant de son mandat, le Rapporteur spécial a rendu compte de ses activités en soumettant deux rapports généraux ainsi qu'un rapport de mission de pays (Niger) à la Commission des droits de l'homme ainsi que deux rapports à l'Assemblée générale. Grâce à ses rapports, le Rapporteur spécial poursuit le but de construire un ensemble cumulatif de travaux, un corpus, chaque rapport faisant fond des avancées conceptuelles et pratiques développées dans les rapports précédents.

2. S'agissant des objectifs du présent rapport, le Rapporteur spécial réaffirme la définition faisant autorité du droit à l'alimentation énoncée dans son Observation générale No 12 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui se lit comme suit : « Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seuls ou en communauté avec d'autres, ont physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer »<sup>1</sup>. Inspiré par l'Observation générale, le Rapporteur spécial définit en outre 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, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne »<sup>2</sup>.

3. En dépit de la reconnaissance croissante du droit à l'alimentation, 815 millions d'êtres humains continuent de souffrir des ravages de la faim et de malnutrition grave et chronique de façon quotidienne<sup>3</sup>. Selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la majorité des victimes de la faim (777 millions de personnes) vivent dans les pays en développement, 27 millions dans les pays en transition et 11 millions dans les pays industrialisés. Plus de 33 % des jeunes

enfants en Afrique souffrent des effets permanents de la malnutrition chronique grave et accusent des retards de croissance. En Asie du Sud, presque une personne sur quatre souffre de malnutrition chronique et 70 % des enfants qui accusent des retards de croissance vivent en Asie. Dans le monde, un enfant de moins de 10 ans meurt toutes les sept secondes des effets directs ou indirects de la faim<sup>4</sup>. Une large part de la mortalité des enfants peut être directement imputée aux maladies liées à la malnutrition.

4. Au moment de l'établissement du présent rapport en juillet 2002, 10,2 millions de personnes en Afrique australe étaient au bord de la famine<sup>5</sup>. Des pénuries sévères de vivres ou la famine aiguë avaient déjà fait leur apparition au Malawi, en Zambie, au Zimbabwe et en Angola. Selon la FAO, 16 pays d'Afrique ravagés par la sécheresse, les inondations et la guerre<sup>3</sup>, font face à des situations alimentaires d'urgence. Ailleurs, la situation alimentaire est grave en République démocratique de Corée, en Afghanistan et en Mongolie; elle est préoccupante en Tchétchénie et dans les territoires palestiniens occupés. Les populations de l'Argentine, d'El Salvador, de certaines régions du Guatemala ainsi que les petits États des îles Cook et Tonga souffrent également de pénuries alimentaires.

5. Au moment de l'établissement de ce rapport, le Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après, venait juste de se terminer à Rome. La conclusion la plus claire et la plus choquante du Sommet est le peu de progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 de réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim et de malnutrition chronique grave d'ici à 2015. Dans de nombreux pays, particulièrement en Afrique, la situation est en voie de détérioration et non d'amélioration. Au cours des six dernières années, la malnutrition a augmenté en Afghanistan, au Bangladesh, en République démocratique du Congo, en Inde, en Iraq, en République populaire démocratique de Corée, en Tanzanie et en Ouganda. La sous-alimentation pourtant n'est pas limitée aux pays en développement : nombre de pays développés reconnaissent l'existence de l'insécurité alimentaire parmi leurs groupes de populations les plus pauvres.

6. En dépit de l'importance fondamentale d'éliminer la faim, peu de progrès ont été réalisés au cours du Sommet. Toutefois, plusieurs éléments positifs novateurs encourageants figurent dans la Déclaration finale du Sommet. Le présent rapport examine d'abord

les faits saillants du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après. Il analyse ensuite l'accès à la terre et la réforme agraire en tant que stratégie primordiale pour assurer le droit à l'alimentation, en particulier dans les pays en développement. Finalement, le Rapporteur spécial soumet ses conclusions et propose une série de recommandations.

## II. Le Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après

7. L'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme ont demandé au Rapporteur spécial « de contribuer efficacement à l'examen à moyen terme de la mise en oeuvre de la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation »<sup>6</sup>. Pour donner suite à cette demande, le Rapporteur spécial a élaboré une série de recommandations et a soumis une déclaration au Haut Commissariat aux droits de l'homme ainsi qu'au secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture avant la tenue du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après. Il s'est également rendu à Rome pour participer au Sommet en qualité de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. La FAO a organisé une session parallèle sur le droit à l'alimentation dont le Rapporteur spécial a été l'orateur principal. La présente section analyse la situation actuelle, les progrès accomplis depuis 1996 et les points saillants du Sommet.

8. Le Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après s'est tenu à Rome en juin 2002. Son objectif était d'évaluer les progrès accomplis depuis le Sommet précédent tenu en 1996. Le principal engagement des gouvernements en 1996 était de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde d'ici à 2015. Toutefois, la conclusion la plus claire et la plus choquante du Sommet tenu en 2002 est le peu de progrès accomplis dans la réalisation de cet objectif. Selon la FAO, cinq ans plus tard, le monde compte toujours 815 millions d'êtres humains victimes de la faim. Au rythme ralenti des progrès actuels, il faudrait attendre au moins jusqu'en 2030 pour réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées<sup>7</sup>. De fait, la situation est encore plus grave que ne le suggèrent les statistiques mondiales. Si l'on soustrait de ces chiffres les progrès impressionnants réalisés par la Chine, la

faim dans le monde a augmenté depuis 1996. Selon les estimations de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, en omettant la Chine, le nombre de personnes souffrant de malnutrition chronique ou d'insécurité alimentaire a augmenté de 40 millions. Les pays où le nombre de personnes sous-alimentées a augmenté comprennent notamment l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Inde, l'Iraq, le Kenya, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République populaire démocratique de Corée et la République-Unie de Tanzanie. En Afrique, la situation de la plupart des pays est plus grave qu'il y a 10 ans<sup>8</sup>. En moyenne, un tiers de la population des pays d'Afrique subsaharienne souffre d'une sous-alimentation chronique et de malnutrition. La FAO signale que sur les 91 pays qui ont établi des rapports sur la mise en oeuvre des engagements pris en 1996, « peu, si tant est qu'il y en ait » peuvent se prévaloir de progrès importants<sup>9</sup>.

9. En dépit de l'importance fondamentale d'éliminer la faim dans le monde, deux pays seulement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont été représentés au Sommet par leurs premiers ministres, alors que de nombreux pays en développement étaient représentés par des chefs d'État ou des premiers ministres. La Déclaration finale du Sommet<sup>10</sup>, adoptée après trois jours de négociations intenses, a été décevante en termes de solutions proposées pour lutter contre la faim dans le monde, en reconnaissant que l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées d'ici à 2015 avait peu de probabilité de se réaliser au rythme des progrès actuels. Peu de solutions concrètes ont été proposées en vue d'accélérer le rythme de l'action, à l'exception de mesures visant à favoriser la libéralisation du commerce et les progrès biotechnologiques. Toutefois, ces éléments ont fait l'objet d'intenses discussions lors des négociations entre les représentants de divers gouvernements en raison de leur appréciation différente des incidences potentielles de la sous-alimentation. Le concept du droit à l'alimentation a également suscité de vifs débats au cours des négociations relatives à la formulation de la Déclaration finale. Certains gouvernements ont exercé des pressions pour remplacer le concept de droit à l'alimentation par celui de sécurité alimentaire. Toutefois, ainsi que l'a déjà relevé précédemment le Rapporteur spécial, le concept de droit à l'alimentation est beaucoup plus fort que celui de sécurité alimentaire. Le droit à l'alimentation englobe tous les

éléments de la sécurité alimentaire – notamment la disponibilité, l'accès et l'utilisation de la nourriture – mais va au-delà du concept de sécurité alimentaire car il met de plus l'accent sur l'obligation redditionnelle. Une approche axée sur les droits de l'homme souligne le fait que la réduction de la faim dans le monde constitue une obligation légale et non seulement une préférence ou une option.

10. Finalement, après d'intenses négociations, le droit à l'alimentation a été réaffirmé dans la Déclaration et les gouvernements ont accepté un ensemble de directives facultatives sur le droit à l'alimentation. La Déclaration réaffirme dans son préambule « le droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive » et au paragraphe 10 invite à la création d'un Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, une série de « directives volontaires visant à concrétiser progressivement le droit à une alimentation suffisante ». Cette évolution importante représente une petite lueur d'espoir dans la lutte contre la faim. Le Rapporteur spécial rend hommage aux efforts de nombreux pays, notamment le Groupe des 77, la Norvège, la Suisse, l'Allemagne, la France, Cuba et le Venezuela, pour faire insérer dans la Déclaration le droit à l'alimentation et des directives facultatives en vue de son application.

11. Bien que les directives facultatives, pour lesquelles de nombreux États et organisations non gouvernementales se sont battus, ne constituent pas un code de conduite, elles n'en représentent pas moins une grande avancée. Le processus d'élaboration des directives est susceptible de consolider la reconnaissance des gouvernements du droit à l'alimentation. L'élaboration de ces directives fournira un forum important pour réaffirmer l'importance des droits de l'homme dans la lutte contre la faim et la malnutrition ainsi que pour améliorer la compréhension des obligations internationales à l'égard du droit à l'alimentation. En outre, ce processus sera également l'occasion d'un débat et d'échange d'expériences pour lutter contre la faim et de clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate ainsi que promis dans l'objectif 7.4 du Programme d'action de 1996. De l'avis du Rapporteur spécial, ces directives pourraient être aussi importantes qu'un code de conduite si leur contenu leur donne une force concrète et si elles s'avèrent effectivement pertinentes. Le Rapporteur spécial est reconnaissant d'avoir été invité par la FAO

à contribuer au cours de ces deux prochaines années à l'élaboration de ces directives<sup>11</sup>.

12. Quelles sont les mesures à prendre pour élaborer ces directives durant les deux prochaines années? Le paragraphe 10 de la Déclaration finale stipule que la FAO, en étroite collaboration avec les organes créés en vertu d'un traité, les institutions et les programmes du système des Nations Unies compétents doivent seconder le Groupe de travail intergouvernemental dans l'élaboration de ces directives. Le rôle et la participation pleine et entière du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme seront fondamentaux vu que les directives doivent être solidement ancrées dans les droits de l'homme. Les directives doivent également être établies avec la participation de toutes les parties prenantes. Cela veut dire que les États, de même que d'autres acteurs, notamment les acteurs privés ainsi que les organisations non gouvernementales, auront un rôle crucial à jouer. Il est impératif que l'élaboration des directives s'opère dans le cadre d'un processus pleinement participatif.

13. Les suggestions formulées par les participants à la session spéciale sur le droit à l'alimentation organisée par la FAO dans le cadre du Sommet mondial de l'alimentation fourniront une orientation utile pour le contenu des directives. Ces suggestions portent notamment sur<sup>12</sup> :

- a) La réaffirmation des obligations légales existantes :
  - i) Mise en exergue de l'Observation générale No 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels;
- b) Les obligations internationales des États :
  - i) Obligations sur le plan national;
  - ii) Obligations extranationales des États;
- c) Les directives concrètes pour l'exécution nationale :
  - i) Cadre législatif;
  - ii) Législation;
  - iii) Stratégie de mise en oeuvre;
  - iv) Indicateurs de base;
  - v) Mécanismes de surveillance;

vi) Mesures correctrices et obligation redditionnelle;

d) Les obligations internationales et les responsabilités des autres acteurs :

- i) Organisations internationales;
- ii) Acteurs privés;
- iii) Organisations non gouvernementales;

e) Les dispositifs de surveillance :

- i) Mécanisme du Comité de surveillance et de contrôle de l'application des directives;
- ii) Recours aux mécanismes de contrôle existants tels que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

14. Les directives doivent porter principalement sur les obligations nationales, du fait que la responsabilité primordiale du respect, de la protection et de l'exercice effectif du droit à l'alimentation de leurs citoyens incombe aux gouvernements nationaux. Il s'avère indispensable toutefois de prendre également en considération les obligations et les responsabilités des acteurs non gouvernementaux, notamment les organisations internationales et le secteur privé. En outre, il est primordial d'examiner les obligations extranationales des États (c'est-à-dire les obligations des États envers les citoyens des autres pays). Le Rapporteur spécial approfondira le contenu tant conceptuel que pratique de ces deux nouveaux domaines d'importance dans son prochain rapport à la Commission des droits de l'homme. Il y analysera les obligations et les responsabilités des acteurs non gouvernementaux, des organisations internationales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et des acteurs du secteur privé tels que les entreprises transnationales dans le cadre de la législation internationale sur les droits de l'homme. Il examinera également les obligations extranationales en vertu desquelles les États doivent respecter le droit à l'alimentation des citoyens d'autres pays.

15. S'agissant des obligations extranationales, il est clair, par exemple, qu'il est urgent de prendre en considération les effets des décisions gouvernementales sur les citoyens des autres pays. Dans un contexte de mondialisation croissante, les décisions d'un gouvernement ont souvent des incidences sur le droit à l'alimentation des populations d'un autre pays. Ceci est particulièrement manifeste

dans le cas du commerce international des produits agricoles. Les obligations extranationales ont déjà des fondements clairs et solides dans la législation internationale des droits de l'homme. De tous les droits fondamentaux, le droit à l'alimentation fait déjà l'objet des engagements les plus explicites et les plus forts en matière de coopération internationale dans le cadre de la législation internationale des droits de l'homme<sup>13</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que : « les États parties devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin »<sup>14</sup>.

16. Le Rapporteur spécial s'attachera à définir les obligations extranationales dans son prochain rapport, en se fondant sur les obligations de respecter, de protéger et d'assurer l'exercice effectif du droit à l'alimentation. Dans le contexte des obligations extranationales, l'obligation de respecter le droit à l'alimentation signifie par exemple que des États devraient s'abstenir d'entreprendre des actions qui auraient des incidences négatives sur le droit à l'alimentation des populations d'un autre pays et devraient s'assurer que leurs relations commerciales n'entraîneront pas des violations du droit à l'alimentation des populations dans d'autres pays. L'obligation de protéger implique que les États ont le devoir de réglementer les activités de leurs entreprises et firmes installées dans d'autres pays pour prévenir les violations du droit à l'alimentation. Les obligations de faciliter l'accès à la nourriture et de fournir l'aide nécessaire lorsque requise sont également importantes, mais ce sont les plus controversées. Le Rapporteur spécial estime qu'au minimum, les États devraient remplir leurs engagements en matière d'assistance au développement. Par exemple, bien que les États aient réaffirmé au Sommet mondial pour le développement social de Copenhague en 1995 de consacrer 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'aide publique au développement (APD), peu d'États ont pris cet engagement au sérieux. Entre 1990 et 1999, la part du PNB consacrée à l'assistance au développement est tombée de 0,33 à 0,25 dans les pays de l'OCDE. Seuls quelques pays ont atteint l'objectif de 0,7 %, notamment les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Norvège et le Luxembourg.

17. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également déclaré que les obligations

internationales au titre du droit à l'alimentation signifiaient que les États parties « devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique »<sup>15</sup>. En 1993, dans la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, les États parties ont réaffirmé : « l'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme un instrument de pression politique »<sup>16</sup>. Le Rapporteur spécial est d'avis que ce principe doit être respecté en toutes circonstances. Il estime, par exemple, que le long blocus unilatéral contre Cuba constitue une violation de cette obligation. Telle était également l'opinion de l'Assemblée générale l'an passé, lorsque par 173 voix contre 3, pour la dixième année de suite, elle a condamné les sanctions unilatérales à l'encontre de Cuba et a demandé la fin de l'embargo. La situation alimentaire à Cuba s'est encore détériorée après le 11 septembre, lorsque Cuba a été désigné comme faisant partie des pays de l'axe du mal et que les mesures de l'embargo ont été renforcées<sup>17</sup>.

18. Le Rapporteur spécial estime que les directives facultatives devront clarifier les obligations des États envers leurs propres ressortissants ainsi qu'envers les citoyens d'autres pays (obligations extranationales) de même que les obligations des acteurs non gouvernementaux. Le processus d'élaboration de ces directives constituera une étape importante en vue d'une meilleure compréhension du concept du droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial reconnaît que certains États et de nombreuses organisations non gouvernementales ont été déçus que leurs propositions en faveur d'un code de conduite aient été rejetées en faveur d'un compromis, des directives facultatives, mais il estime que celles-ci pourraient s'avérer tout aussi efficaces.

19. Le Rapporteur spécial reconnaît l'existence de quelques faiblesses dans la Déclaration finale du Sommet, notamment le rôle considérable accordé à la libéralisation du commerce et à la biotechnologie comme moyens de lutter contre la faim. Il est peu probable que l'une ou l'autre soit en mesure d'apporter une solution au problème de la faim dans le monde, par contre elles peuvent parfois constituer des obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation, ainsi que l'a déjà signalé le Rapporteur spécial dans ses rapports

précédents. La libéralisation du commerce et la biotechnologie ont fait l'objet de violentes critiques de la part des organisations non gouvernementales et des mouvements sociaux venus du monde entier participer au Forum des ONG/OSC sur la souveraineté alimentaire qui s'est tenu parallèlement au Sommet officiel de 2002 à Rome. Le Rapporteur spécial estime qu'il convient d'accorder davantage d'attention à leurs propositions à l'échelon international si l'on veut lutter sérieusement contre la faim. Il soutient le concept de souveraineté alimentaire tel qu'il a été défini par le Forum ONG/OCS sur la souveraineté alimentaire.

20. Le Forum a défini le concept de souveraineté alimentaire en mettant l'accent sur plusieurs éléments clefs. Ils comprennent notamment la production alimentaire paysanne et familiale fondée sur des méthodes agroécologiques destinée aux marchés national et local; l'accès assuré à la terre et aux ressources d'importance vitale; la reconnaissance du rôle des femmes dans la production alimentaire; l'accès aux ressources; la promotion du contrôle communautaire sur les ressources productives; l'exclusion des semences de la protection des brevets; l'adoption d'un moratoire sur les plantes transgéniques compte tenu des risques d'affecter la diversité génétique; et l'augmentation des investissements publics pour donner des moyens d'actions aux familles et aux communautés et appuyer leurs activités productrices<sup>18</sup>.

21. Si l'on veut réellement lutter contre la faim et la malnutrition chronique dans le monde et si les États doivent remplir les engagements qu'ils ont pris, ce modèle alternatif offre des orientations précieuses. Le Rapporteur spécial approfondira le concept de souveraineté alimentaire dans ses futurs rapports. Il est clair, toutefois, qu'il est fondamental de placer le droit des peuples à l'alimentation et la production alimentaire en tête de liste pour réduire la sous-alimentation. L'accès à la terre constitue l'une des composantes essentielles de ce modèle et sera examiné à la section III ci-après.

### **III. Accès à la terre, réforme agraire et droit à l'alimentation**

22. Le Rapporteur spécial estime que l'accès à la terre est l'un des principaux éléments nécessaires à l'élimination de la faim dans le monde. Cela veut dire

que des moyens d'action comme la réforme agraire doivent figurer au centre des stratégies des pays en matière de sécurité alimentaire, en insistant sur l'accès à la terre. La réforme agraire est trop souvent perçue comme une politique dépassée et inefficace, mais les faits prouvent le contraire.

23. La faim, à l'instar de la pauvreté, est encore principalement un problème rural. Sur les 1,2 milliard de personnes qui vivent actuellement dans l'extrême pauvreté dans le monde, 75 % vivent et travaillent dans des zones rurales<sup>19</sup>. La plupart des habitants des zones rurales souffrent de la faim parce qu'ils sont sans terres, qu'ils ne bénéficient pas de la sécurité d'occupation ou encore parce que leurs parcelles sont tellement petites qu'ils ne peuvent produire suffisamment d'aliments pour se nourrir. Environ 100 millions de ménages agricoles, soit 500 millions de personnes, sont sans terres dans les pays les moins avancés<sup>20</sup>. Elles comptent parmi les plus pauvres au monde. Elles représentent des pourcentages élevés de la population agricole de l'Inde, du Bangladesh, du Pakistan, des Philippines, de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud, du Kenya, du Zimbabwe, du Malawi, du Brésil, du Guatemala, du Honduras et de plusieurs autres pays<sup>20</sup>. La plupart de ces personnes travaillent la terre en qualité de métayers ou salariés agricoles, sans titre de propriété ni statut d'occupation s'en approchant. Les métayers doivent généralement payer des loyers élevés et ont peu d'assurance de continuer à travailler sur la même terre d'une saison à l'autre. Les salariés agricoles reçoivent généralement des salaires extrêmement bas et doivent souvent passer d'un emploi informel précaire à un autre<sup>19</sup>.

24. La pauvreté rurale est souvent étroitement liée à des inégalités extrêmes dans l'accès à la terre<sup>19</sup>. Ce dernier s'avère souvent fondamental pour garantir l'accès à la nourriture et à des moyens de subsistance, et donc être à l'abri de la faim. Pourtant dans de nombreux pays, la propriété foncière est très concentrée. Dans certains cas, une partie de cette terre est même laissée en jachère. Au Brésil par exemple, 2 % des propriétaires fonciers possèdent 56 % de la totalité des terres privées, et la majorité de cette superficie est non utilisée ou à peine utilisée comme pâturage<sup>21</sup>. Bien que la concentration des terres soit souvent la conséquence d'événements anciens comme le colonialisme, l'esclavage et l'exploitation, ces inégalités historiques persistent encore aujourd'hui, du fait de la résistance des élites qui détiennent les terres à

des programmes de redistribution et de réforme agraire. La persistance de la concentration extrême de la propriété foncière et des inégalités importantes a des effets particulièrement négatifs dans la plupart des pays en développement, où la terre (comme la main-d'oeuvre) est le principal facteur de production.

25. Les programmes de réforme agraire, lorsqu'ils ont contribué à de réelles modifications des structures, ont eu des effets très positifs en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités dans de nombreux pays. On impute aux réformes agraires menées au Japon, en République de Corée, dans la province chinoise de Taiwan, en Chine et à Cuba des effets visibles sur la réduction de la pauvreté et de la faim et sur l'amélioration de la croissance économique<sup>19</sup>. Les réformes agraires se sont avérées le plus efficace lorsqu'elles réduisent considérablement les inégalités dans la répartition des terres et s'accompagnent d'un accès suffisant à d'autres apports, et lorsque les obstacles politiques à la réforme ont été surmontés. Des titres de propriété garantis, des registres fonciers tenus à jour et une administration foncière efficace et équitable, financée de façon adéquate et non corrompue, sont des éléments essentiels des réformes couronnées de succès<sup>22</sup>. Il ne fait aucun doute, par ailleurs, que, dans la réforme agraire, la terre elle-même ne suffit pas. La qualité de la terre est souvent aussi importante pour un mode de subsistance viable que la superficie. L'accès à la terre doit toujours s'accompagner d'un accès suffisant à d'autres apports, comme l'eau, le crédit, les transports, les services de vulgarisation et d'autres infrastructures.

26. Alors que la « mort » de la réforme agraire a été proclamée dans les années 70 et que peu d'initiatives ont été lancées pour réaliser des programmes de réforme agraire dans les années 80 et au début des années 90, la réforme agraire a réapparu plus récemment à l'ordre du jour international<sup>23</sup>. Les mouvements sociaux ont été un facteur prépondérant de la réémergence de la réforme agraire. Comme la FAO le souligne, la réforme agraire est à nouveau à l'ordre du jour avant tout parce que les populations rurales l'y ont mise<sup>23</sup>. Les mouvements des paysans sans terres dans le tiers monde, et les conflits fonciers au Zimbabwe, en Afrique du Sud, en Colombie, au Brésil, au Mexique, aux Philippines, en Indonésie et ailleurs ont à nouveau appelé l'attention sur la réforme agraire<sup>24</sup>. Les organisations non gouvernementales luttant contre la faim, comme Food First et le Réseau

d'information et d'action pour le droit à se nourrir, estiment que l'accès à la terre agricole est un droit fondamental des populations rurales, et que la distribution manifestement inéquitable de la terre est l'une des causes les plus fréquentes de la pauvreté et de la destitution dans le monde<sup>24</sup>. Un rapport de la FAO reconnaît qu'il y a désormais de nouvelles demandes au titre du contrat social entre les citoyens des zones rurales et leur gouvernement – la demande de droits ... En effet, la plupart des mouvements de réforme agraire constitués au niveau des communautés sont une revendication concernant des droits déjà garantis dans le droit et les textes législatifs nationaux, mais jamais effectivement appliqués<sup>22</sup>.

27. La réforme agraire est également à nouveau à l'ordre du jour parce qu'on reconnaît de plus en plus ses avantages économiques et politiques. D'après le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), la réforme agraire a nettement réduit la pauvreté là où elle a été menée avec succès et une plus grande égalité dans la propriété des terres s'accompagne d'une croissance globale accélérée<sup>19</sup>. La réforme aide également à réduire la vulnérabilité à la famine et à la faim. Il est également désormais indéniable que la productivité agricole est plus importante dans les petites exploitations que dans les grandes. Alors que les grandes exploitations peuvent bénéficier d'économies d'échelle, la moindre productivité des petites exploitations est un mythe. D'après un rapport de la Banque mondiale, les données indiquent une forte baisse du revenu par acre lorsque la taille de l'exploitation augmente, la productivité de la catégorie des exploitations les plus grandes étant inférieure de la moitié à celle des plus petites<sup>25</sup>. Les exploitants détenteurs d'un droit de propriété ou d'un droit d'occupation ont également davantage tendance à investir dans leur exploitation, ce qui va en faveur de la protection de l'environnement. La Banque mondiale a également reconnu qu'il était important de réduire les inégalités dans le monde, et propose que les États prennent des mesures dynamiques de redistribution, comme la réforme agraire, qui constitue une forme classique de redistribution qui peut s'avérer très efficace<sup>26</sup>.

28. Les exploitations à petite échelle tendent à utiliser davantage de main-d'oeuvre que les grandes exploitations mécanisées ayant recours à des technologies avancées, et créent donc davantage d'emplois agricoles. Il en découle davantage

d'opportunités non agricoles, car une base élargie de familles agricoles bénéficiant de la réforme agraire reçoivent un revenu plus élevé et entrent sur le marché pour acheter une gamme de biens et services produits localement<sup>20</sup>. De nombreuses études avancent que seule la réforme agraire a le potentiel de régler le problème du chômage chronique dans de nombreux pays en développement<sup>24</sup>. Étant donné que les petites exploitations utilisent davantage de main-d'oeuvre et consomment moins de capitaux, seule la réforme agraire pourra freiner l'urbanisation rapide et inverser les migrations des zones rurales vers les zones urbaines. Au Brésil, selon une étude effectuée par l'Institut brésilien d'analyse sociale et économique, le Gouvernement brésilien dépenserait plus en un mois pour subvenir aux besoins des habitants des bidonvilles urbains ou favelas, notamment par des services et des infrastructures, que s'il prenait à charge le coût annuel de la légalisation de l'occupation des terres par l'achat et l'expropriation<sup>24</sup>. Il convient donc de comparer les coûts potentiels d'une réforme agraire avec d'autres coûts, notamment le chômage urbain et l'augmentation des conflits sociaux.

29. On s'accorde désormais à reconnaître que les réformes agraires menées au Japon, en République de Corée, dans la province chinoise de Taïwan, en Chine et à Cuba ont eu des effets majeurs sur la réduction de la pauvreté et de la faim et sur l'accélération de la croissance économique<sup>27</sup>. En Inde, les États ayant connu la baisse la plus prononcée de la pauvreté entre 1958 et 1992 sont ceux qui avaient mis en oeuvre une réforme agraire<sup>19</sup>. De façon générale, d'après les résultats des réformes agraires instituées dans plus de 60 pays depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la réforme foncière a fonctionné là où elle était réellement source de changement de structures et de redistribution, lorsque des terres de qualité ont effectivement été redistribuées aux pauvres et que les structures de pouvoir rurales ont été éliminées. En revanche, les réformes dans le cadre desquelles des terres de qualité médiocre ont été attribuées ou qui n'ont pas réussi à modifier les structures de pouvoir rurales en place défavorables aux pauvres n'ont pas eu d'effet significatif sur les inégalités, la pauvreté ou la faim<sup>24</sup>. Dans une grande partie de l'Amérique latine, par exemple, alors que les programmes de réforme agraire ont profité à un nombre important de familles rurales pauvres, ces programmes n'ont pas été réellement source de changements de structures dans de nombreux pays car les gouvernements n'ont pas été

capables ou désireux de mettre en oeuvre les réformes plus larges mises en oeuvre en Asie (à l'exception de Cuba et des nouvelles réformes en cours au Venezuela). L'Amérique latine a toujours l'une des répartitions les plus inéquitables des terres au monde<sup>22</sup>.

30. L'accès à la terre et la réforme agraire doivent faire partie intégrante du droit à l'alimentation. Le fondement juridique est établi dans le texte du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Aux termes du paragraphe 2, alinéa a), de l'article 11, les États sont tenus de procéder au développement ou à la réforme des systèmes agraires de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles. Comme on reconnaît de plus en plus que les petites exploitations sont plus efficaces que les grandes et protègent mieux l'environnement<sup>19</sup>, ce libellé peut être interprété comme encourageant une réforme agraire et les exploitations agricoles à petite échelle. L'Observation générale No 12, qui est l'interprétation du droit à l'alimentation formulée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, précise que le droit à l'alimentation exige l'accessibilité physique et économique aux ressources. L'Observation reconnaît que l'accès à l'alimentation découle soit de l'accès au revenu, soit de l'accès à des ressources productives comme la terre. Elle précise que les populations vulnérables, y compris les personnes sans terres, ont besoin d'une attention spéciale et que les populations autochtones et les femmes doivent avoir le droit d'hériter et d'être propriétaires de terres. Il est également manifeste que les gouvernements doivent respecter, protéger l'accès à la terre et lui donner effet. L'obligation qu'ont les gouvernements de respecter le droit à l'alimentation signifie que l'État ne doit prendre aucune mesure qui affecterait l'accès à l'alimentation. Ainsi, l'expulsion d'une terre sans une indemnisation adéquate constitue une violation du droit à l'alimentation<sup>28</sup>.

31. Les droits des femmes à la terre et à la propriété sont également protégés dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le paragraphe 2 de l'article 14 interdit la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales et demande un traitement égal dans les réformes foncières et agraires. L'alinéa 1 h) de l'article 16 prévoit également les mêmes droits à chacun des époux en matière de propriété. Néanmoins, bien qu'elles bénéficient de droits légaux et souvent

constitutionnels dans de nombreux pays, les femmes font encore face à de graves obstacles pour hériter, acheter ou contrôler la terre, alors que l'on reconnaît désormais que les femmes produisent de 60 à 80 % des récoltes dans les pays en développement et jouent un rôle crucial dans la sécurité alimentaire des ménages<sup>29</sup>. Par ailleurs, les programmes de répartition des terres supposent encore souvent que les bénéficiaires seront des hommes et non des femmes. Cela doit changer si l'on veut que les réformes agraires soient couronnées de succès. Il convient également de mieux prendre en compte et comprendre les formes traditionnelles de droits de propriété et d'utilisation des terres. Les droits à la terre des populations autochtones sont protégés par les articles 13 à 19 de la Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989. Les droits autochtones à la terre sont également inclus dans le droit à l'alimentation décrit dans l'Observation générale No 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il existe désormais un projet de déclaration sur les droits autochtones, établi par un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme; une fois en vigueur, cette déclaration accordera une plus grande protection aux droits des autochtones à la terre. Il est indéniable que les terres traditionnellement occupées et utilisées par les populations autochtones ont fréquemment été appropriées, souvent par le biais de diverses formes de violence et de discrimination, et il est indispensable de trouver des moyens de garantir la protection effective des droits à la propriété et à la possession de ces populations.

32. Les droits de propriété sont généralement protégés par la Constitution et les textes législatifs de nombreux pays. Il existe pourtant souvent des contradictions entre la protection du droit à la propriété et le besoin d'un droit à la terre, de l'accès à la terre ou d'une réforme agraire. La protection des droits de propriété peut signifier la protection de vastes propriétés et de la concentration foncière et constituer de fait un obstacle à la réforme agraire. Cette contradiction juridique est résolue de différentes façons selon le pays. Par exemple, l'article 5 de la Constitution du Brésil protège le droit à la propriété, mais seulement dans la mesure où la propriété remplit son « rôle social » tel qu'il est décrit à l'article 186. Si la propriété de la terre ne correspond pas au rôle social (ce qui veut généralement dire qu'elle n'est pas activement cultivée), l'État peut alors l'exproprier aux fins de la réforme agraire. Les terres expropriées

doivent être attribuées à des travailleurs agricoles ou à des exploitants qui n'ont pas accès à suffisamment de terres pour se nourrir<sup>30</sup>.

33. Il reste encore des difficultés pour faire respecter la distinction entre le droit à la propriété et le droit à la terre au Brésil, comme le Rapporteur spécial l'a constaté dans le cadre de la mission qu'il a effectuée au Brésil en mars 2002<sup>31</sup>. La mise en oeuvre de la réforme agraire au Brésil s'est accélérée au cours des dernières années, mais il reste encore des problèmes importants pour concrétiser les obligations constitutionnelles. Le rythme d'exécution de la réforme agraire et la résistance tenace des élites détentrices de terres dans certaines régions du pays ont conduit à l'émergence de l'un des plus importants mouvements de paysans de l'histoire contemporaine, le Mouvement des travailleurs sans terres (MST). Les raisons de la lenteur de la réforme agraire sont multiples, mais on peut en dégager les principales. Dans certaines régions, par exemple, un système quasi féodal subsiste, en vertu duquel les élites contrôlent de vastes étendues de terre pour conserver le pouvoir politique, bien que cette terre soit souvent non cultivée. Le Mouvement des travailleurs sans terres a essayé d'occuper les terres non cultivées et a fait pression pour l'application de la disposition constitutionnelle qui autorise l'expropriation de certains terrains. Toutefois, le système judiciaire conservateur a souvent tendance à statuer en faveur des droits de propriété des détenteurs de terres et contre le droit à la terre des paysans, même lorsque la terre n'est pas cultivée, ne reconnaissant donc pas la disposition relative au rôle social, prévue dans la Constitution brésilienne. Une nouvelle loi limite également la capacité du Mouvement des travailleurs sans terres d'occuper des terres et d'en demander l'expropriation, précisant que les terres occupées ne seront pas considérées à des fins d'expropriation pendant au moins deux ans à compter de la fin de l'occupation<sup>32</sup>. Les manifestations en faveur de la réforme agraire sont souvent réprimées par la force. Alors que la réforme agraire est considérée comme un devoir du Gouvernement, elle est de moins en moins perçue comme un droit que les travailleurs ruraux peuvent exiger eux-mêmes.

34. Pour les membres du Mouvement des travailleurs sans terres, ce qui est souvent en jeu est non seulement un moyen de subsistance, mais le moyen de vivre avec dignité<sup>33</sup>. Il est toutefois important de reconnaître que, dans de nombreux pays, les exploitants agricoles

propriétaires ne sont pas nécessairement eux-mêmes responsables des vols ou des appropriations des terres, qui peuvent être en fait le résultat de longs processus historiques. Il est donc important de reconnaître les droits à la propriété de ces exploitants et d'envisager des moyens appropriés de les indemniser, tout en reconnaissant également le droit des pauvres à la terre. Au Zimbabwe, par exemple, les expulsions forcées et l'absence d'indemnisation ne sont pas susceptibles de favoriser une réforme agraire durable, en particulier dans le contexte d'une famine qui menace. Il est toutefois indéniable que les actions entreprises au Zimbabwe et dans d'autres pays pour résoudre des inégalités extrêmes en matière de répartition des terres sont indispensables si l'on veut réduire les conflits sociaux.

35. Depuis que la réforme agraire a repris sa place dans l'ordre du jour international, il existe un certain nombre de contradictions qui reflètent ce que le Rapporteur spécial a dénommé la « schizophrénie » des Nations Unies<sup>34</sup>. Dans la Déclaration de 1996 du Sommet mondial de l'alimentation, la réforme agraire constituait un élément fondamental des engagements pris à l'époque. Or la réforme agraire est notoirement absente en 2002 dans la Déclaration finale du Sommet de l'alimentation: cinq ans après. Bien que le FIDA et la FAO de façon générale appuient les modèles de réforme agraire axés sur des changements de structures et des effets distributifs, des institutions telles que la Banque mondiale, à l'inverse, favorisent actuellement les modèles de réforme agraire axés sur le marché qui sont compatibles avec le « Consensus de Washington », « paradigme opposé à toute intervention de politiques visant à réaliser l'équité sociale »<sup>35</sup>.

36. Les modèles faisant appel aux mécanismes du marché pour réaliser la réforme agraire ou les modèles « négociés » de réforme agraire, présentement promus par la Banque mondiale, visent à surmonter la résistance des élites en octroyant des crédits aux paysans pauvres ou sans terre pour acheter des terres au prix du marché aux grands propriétaires terriens, l'État se bornant à assumer un rôle d'intermédiaire et à fournir les crédits. Ces modèles ont été vivement critiqués par les organisations non gouvernementales et les mouvements sociaux qui affirment qu'ils compromettent les programmes de réforme agraire davantage axés sur les changements de structures (par exemple au Brésil)<sup>36</sup>. Une autre préoccupation porte sur le fait qu'offrir du crédit aux petits producteurs

pour qu'ils puissent acheter des terres au prix du marché ne peut produire des changements de structures et des effets redistributifs, car les propriétaires terriens bénéficient de prix surfaits souvent pour des terres de médiocre qualité, tandis que les paysans pauvres se retrouvent avec des dettes qu'ils ne pourront jamais entièrement rembourser. Ce modèle s'écarte de la logique de la réforme agraire fondée sur le concept du droit au sol et de la redistribution des terres pour lui substituer le point de vue que l'accès à la terre n'est possible qu'en la payant au prix du marché, en dépit du contexte historique à l'origine de ces inégalités.

37. Une autre préoccupation porte sur l'observation que nombre de programmes de réforme agraire entrepris par la Banque mondiale et d'autres instances – notamment en matière de relevés topographiques, cadastres, enregistrement dans les registres fonciers et titres individuels de propriété – ont été mis en oeuvre sans chercher à prendre en compte les coutumes locales et les formes traditionnelles de propriété foncière, en étant davantage conçus dans l'objectif de créer des conditions fonctionnelles propices aux marchés fonciers. Ceci a eu fréquemment pour résultat des ventes massives de terrain, une concentration renouvelée des terres et une augmentation des conflits sociaux (comme en Égypte, par exemple).

38. Le modèle macroéconomique néolibéral du marché a également créé des environnements dans lesquels la petite agriculture n'est plus viable, rendant par la même occasion la réforme agraire elle-même moins viable. La libéralisation du commerce ainsi que les politiques d'ajustement structurel dans le secteur agricole ont eu pour effet de mettre en concurrence directe les petits producteurs (dans les pays en développement, mais non dans les pays industrialisés qui accordent des subsides à leur agriculture) avec les importations en provenance de marchés où les prix mondiaux sont tenus artificiellement bas grâce à l'octroi de subsides agricoles. Le fait que l'État ait mis fin aux services de vulgarisation agricole et à l'aide à la production agricole a également contribué à exclure encore davantage les groupes marginalisés de l'accès aux ressources productives, ainsi que le Rapporteur spécial a pu le constater lors de sa mission au Niger<sup>37</sup>.

39. Le Rapporteur spécial a également relevé de profondes contradictions dans les mesures prises par certains États qui, par exemple, prônent la libéralisation du commerce des produits agricoles comme moyen de réduire la sous-alimentation tout en

renforçant en même temps les mesures protectionnistes pour protéger leur propre agriculture. Par exemple, pour les pays de l'OCDE, le montant des subventions agricoles s'est élevé à 335 milliards de dollars en 1998<sup>38</sup> et, en mai 2002, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a annoncé un train de mesures d'augmentation des subsides en faveur de ses agriculteurs (principalement de grandes entreprises agricoles) dont le montant s'élève à 180 milliards de dollars sur les 10 prochaines années<sup>39</sup>. Il est évident que ces mesures contribuent aux profondes inégalités du système actuel du commerce international, avec des incidences graves sur la réalisation du droit à l'alimentation, en particulier dans les pays en développement.

40. Bien que le modèle du marché soit à même de stimuler la croissance et d'augmenter la production alimentaire, la plupart des populations les plus pauvres restent sous-alimentées. Par exemple, le Brésil est l'un des plus grands producteurs et exportateurs de produits agricoles au monde, et pourtant, d'après les statistiques du Gouvernement, 22 millions de personnes y souffrent de la faim et de sous-nutrition chronique. Toutefois, il est important de prendre conscience que la perte de viabilité des petites exploitations agricoles n'est pas le résultat inévitable d'un processus historique, mais celui de l'action des hommes. Il est évident qu'accorder l'accès à la terre à de petites exploitations agricoles est plus productif, écologiquement plus viable et socialement plus durable que le modèle économique qui est actuellement imposé. Il est urgent de prendre en considération le concept de souveraineté alimentaire proposé par les organisations non gouvernementales, concept qui remet en cause le modèle existant, et dans lequel l'accès à la terre et la réforme agraire jouent un rôle primordial dans la lutte contre la pauvreté et la faim.

41. L'accès à la terre est un élément fondamental du droit à l'alimentation. L'extrême inégalité dans la répartition des terres représente un facteur majeur de pérennité de la faim et de la pauvreté. Une réforme agraire véritablement axée sur des changements de structures et des effets redistributifs s'est révélée être fondamentale dans la réduction de la pauvreté et de la faim dans de nombreux pays et pourrait être la clef ouvrant la voie à une croissance économique bénéfique pour les pauvres. La réforme agraire est souvent reconnue comme un droit constitutionnel ou légal dans la législation nationale, mais elle est difficile à mettre

en oeuvre en raison de la résistance des élites et de la prévalence d'un modèle économique opposé par définition aux interventions visant à réaliser une plus grande justice sociale. Le modèle en émergence de la réforme agraire dont la réalisation s'appuie sur les mécanismes du marché et qui s'insère dans le modèle néolibéral dominant offre peu de possibilités d'obtenir les mêmes effets sur la faim et la pauvreté que le modèle plus radical, axé sur les changements de structures et des effets redistributifs. Dans un contexte d'urbanisation rapide, de chômage urbain massif accompagné d'une augmentation des conflits sociaux et de la criminalité, il devient d'autant plus urgent de considérer la réforme agraire comme une alternative viable que la politique macroéconomique devrait appuyer.

42. Bien que la réforme agraire puisse être coûteuse, ses coûts seront inférieurs à ceux d'une urbanisation rapide et d'un chômage urbain massif ainsi qu'aux coûts d'une force de police brutale et répressive souvent utilisée pour supprimer l'instabilité et l'insécurité ainsi créées. Réaliser le droit à l'alimentation est une obligation des gouvernements et le Rapporteur spécial estime que le droit à la terre et une réforme agraire axée réellement sur des changements de structures et des effets redistributifs devraient constituer un élément fondamental des obligations des gouvernements, en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

#### IV. Conclusions et recommandations

43. **Il est inadmissible que la faim et la malnutrition continuent de condamner des millions d'être humains au sous-développement et à une mort précoce. Plus de 815 millions de personnes continuent de souffrir de la faim et de la malnutrition et 36 millions de personnes meurent des effets directs ou indirects de la sous-alimentation chaque année. Toutes les sept secondes, un enfant de moins de 10 ans meurt de la faim ou de ses suites. La malnutrition pénalise les enfants pour la vie – des cellules du cerveau ne se développent pas, les corps accusent des retards de croissance, et la vulnérabilité à la cécité et aux maladies est considérablement accrue. Les victimes de la faim sont condamnées à une existence marginale marquée par la malnutrition et la pauvreté qui se**

**transmet de génération en génération<sup>40</sup>. Chaque année, des dizaines de millions de femmes gravement sous-alimentées mettent au monde des dizaines de millions d'enfants gravement atteints; Régis Debray les a appelés « les crucifiés de naissance »<sup>41</sup>. Les possibilités de populations et de pays entiers de réaliser leur potentiel économique sont compromises de façon irrémédiable. Tout ceci survient dans un monde qui n'a jamais été aussi riche et qui produit déjà plus qu'il faut de nourriture pour satisfaire les besoins de la population mondiale. La faim n'est pas une fatalité, elle est la conséquence des actes ou de l'inaction des hommes.**

44. **La conclusion la plus décevante du Sommet mondial pour l'alimentation : cinq ans après est le peu de progrès accomplis dans la lutte contre la faim, en dépit de l'engagement pris en 1966 de réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées. Le Rapporteur spécial pense que cette situation tient au fait de ne pas s'interroger sur les incidences du modèle dominant du marché ni sur celles d'une sécurité alimentaire fondée sur le marché. Cette situation résulte également de l'incapacité à résoudre les contradictions internes profondes du système des Nations Unies, où certains organismes travaillent pour promouvoir la justice sociale, tandis que les institutions de Bretton Woods (ainsi que certains gouvernements et l'Organisation mondiale du commerce) continuent de soutenir le « Consensus de Washington » bien qu'il devienne de plus en plus évident qu'il ne constitue pas une réponse aux problèmes de la faim et de la pauvreté.**

45. **La seule petite victoire du Sommet a été la reconnaissance du droit à l'alimentation, en qualité de concept plus puissant que celui de sécurité alimentaire car il fait de l'élimination de la faim une obligation légale et non simplement une option politique. En outre, les gouvernements ont accepté dans la Déclaration finale que soit élaborée une série de directives d'application facultative pour concrétiser le droit à l'alimentation.**

46. **Le Rapporteur spécial estime qu'une plus grande attention devrait être accordée aux modèles alternatifs proposés par la société civile, notamment au concept de souveraineté alimentaire. L'accès à la terre ainsi que la réforme agraire en particulier doivent constituer des éléments clés du droit à l'alimentation. Une réforme agraire réellement axée**

sur les changements de structures et les effets redistributifs s'est révélée fondamentale dans de nombreux pays pour réduire la pauvreté et la faim.

47. Pour conclure, le Rapporteur spécial insiste sur les recommandations suivantes :

a) Les directives d'application facultative relatives à la concrétisation du droit à l'alimentation, proposées dans la Déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après, devraient être appliquées et inciter davantage les gouvernements à rendre des comptes. Les directives devraient être basées sur l'Observation générale No 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sans affaiblir cette dernière. Elles devraient définir les obligations des États sur les plans national et extranational, ainsi que les obligations des acteurs non gouvernementaux. Les directives devraient fournir des mécanismes de surveillance, d'obligation redditionnelle et des mesures correctrices appropriées. Les directives devraient être élaborées dans le cadre d'un processus participatif, avec la participation indispensable du Haut-Commissariat aux droits de l'homme;

b) Il convient de s'interroger à propos du modèle de développement fondé sur le « Consensus de Washington ». Bien que ce modèle soit producteur de grandes richesses à travers le monde, la répartition de ses bienfaits est inégale. L'inégalité entre les pays augmente rapidement, et il semble évident que ce modèle ne résout pas les problèmes de la faim et de la pauvreté dans le monde;

c) Les profondes contradictions internes au sein du système des Nations Unies ainsi que les mesures prises par certains États doivent être examinées. Les obligations des États envers les populations d'autres pays, en particulier s'agissant du droit à l'alimentation, doivent être reconnues. Par exemple, les relations commerciales doivent être analysées pour s'assurer que la politique commerciale d'une nation n'entraîne pas des incidences négatives sur le droit à l'alimentation des populations dans d'autres pays;

d) Il faut accorder davantage d'attention aux modèles alternatifs proposés par la société civile mondiale si l'on veut vraiment lutter contre la faim dans le monde, notamment au concept de souveraineté alimentaire qui place le droit à

l'alimentation au-dessus de toute autre considération, notamment le commerce international;

e) L'accès à la terre doit être reconnu comme un élément fondamental du droit à l'alimentation. La réforme agraire devrait être envisagée sérieusement comme un instrument d'une politique permettant de réduire la faim et la pauvreté. Elle devrait promouvoir un véritable changement de structures ainsi que des effets redistributifs. Elle devrait également intégrer les changements nécessaires pour la rendre viable, notamment l'accès à l'eau, au crédit, aux transports, aux services de vulgarisation et à d'autres infrastructures. Dans de nombreux pays, la réforme agraire et le droit à la terre sont déjà inscrits dans la législation nationale qui doit être appliquée. La réforme agraire dont la réalisation s'appuie sur les mécanismes du marché, lorsqu'elle met en cause la législation locale, des engagements constitutionnels ou la possibilité d'une réforme agraire réellement axée sur les changements de structures et des effets redistributifs, doit être évitée;

f) Les droits des femmes à l'accès à la terre et à l'eau doivent être reconnus et garantis, vu leur rôle clef dans la sécurité alimentaire des ménages et dans la production des cultures vivrières. Il est indispensable de renforcer les droits des femmes pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation;

g) Tous les organismes des Nations Unies, notamment les institutions de Bretton Woods, devraient adopter une approche axée sur les droits de l'homme dans leurs activités, en vue d'assurer le respect permanent de la législation internationale relative aux droits de l'homme;

h) Les négociations décisives portant sur l'agriculture et d'autres questions en cours dans les négociations du Millénaire de l'Organisation mondiale du commerce devraient particulièrement tenir compte du droit à l'alimentation et veiller à ce que les règles commerciales ne s'opposent pas à la législation internationale relative aux droits de l'homme, notamment au droit à l'alimentation;

i) Des mesures sont à prendre d'urgence pour réaliser les engagements pris au Sommet mondial de l'alimentation en 1996. Le temps n'est

**pas une entité abstraite; le temps représente des vies humaines. Chaque jour qui passe signifie des morts précoces ou la détérioration physique ou mentale de femmes, d'enfants et d'hommes, conséquences directes de la sous-alimentation et de la malnutrition. Dans un monde débordant de richesses et de nourriture, c'est un scandale. Nous devons agir. Ainsi que l'a écrit Alphonse de Lamartine « La liberté du faible est la gloire du fort »<sup>42</sup>. Le massacre silencieux et quotidien de la faim doit être arrêté.**

#### Notes

- 1 E/C.12/1999/5, CESCR, par. 6.
- 2 E/CN.4/2001/53, résumé.
- 3 FAO, *Évaluation de la sécurité alimentaire mondiale*, (Rome, 2002), document établi pour la session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale tenue à Rome du 6 au 8 juin 2002 <<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6441e/Y6441e00.HTM>>.
- 4 PAM, *World Hunger Map* (Genève, 2001).
- 5 « PAM Launches Massive Regional Appeal as Starvation Threatens Millions », 2002; <<http://www.wfp.org/index.asp?section=2>>.
- 6 A/C.3/56/L.48, par. 10 et E/CN.4/2002/L.41, par. 9.
- 7 *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2000* (Rome, 2001).
- 8 Per Pinstrip-Andersen, cité par Inter Press Service News Agency, 29 mai 2002; <<http://ipsnews.net/interna.asp?idnews=10008>>.
- 9 Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, vingt-septième session : *Mobiliser la volonté politique pour lutter contre la faim* (Rome, 2001).
- 10 Voir le texte de la Déclaration à l'adresse : <<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948E.HTM>>.
- 11 Lettre adressée au Rapporteur spécial par le Directeur général adjoint du Département des affaires économiques et sociales de la FAO, Hartwig de Haenn, par le Conseiller juridique de la FAO, Giuliano Pucci, en date du 27 juin 2002.
- 12 Ces suggestions sont basées sur les propositions de Michael Windfuhr quant au contenu du Code de conduite.
- 13 Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 11.
- 14 E/C.12/1999/5, CESCR, par. 36, voir aussi Philip Alston, « International Law and the Human Right to Food » dans *The Right to Food*, sous la direction de Alston et Tomasevski, (Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1984), p. 44 et 45. Philip Alston emploie le terme de « devoir » et non d'« obligation ».
- 15 E/C.12/1999/5, CESCR, par. 37.
- 16 Déclaration et Programme d'action de Vienne, partie I.
- 17 Voir <<http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid1971000/1971852.stm>> et <<http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid1989000/1989723.stm>>.
- 18 Voir <<http://www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/politicalstatement-ing.htm>>.
- 19 FIDA, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty* (Rapport sur la pauvreté rurale 2001 : la gageure de mettre fin à la pauvreté rurale) (New York, Oxford University Press, 2001).
- 20 Roy Prosterman et Tim Hanstad, « Land Reform: Neglected, Yet Essential » dans *Rural Development Institute Reports on Foreign Aid and Development* No 87 (Washington, 1995).
- 21 Brésil, Recensement de l'agriculture, 1996.
- 22 FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms* (Rome, 1998); <<http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.htm>>.
- 23 Voir David Lehman, *The death of land reform: a polemic*, cité dans FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms*, op. cit.
- 24 Peter Rosset, « Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way » dans *Food First Backgrounder*, vol. 7:1 (2001); <<http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7n1.html>>.
- 25 K. Hoff, A. Braverman et J. E. Stiglitz, éd., *The Economics of Rural Organization* (Oxford University Press pour la Banque mondiale, New York, 1993), p. 236.
- 26 Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté* (Oxford University Press, New York, 2001).
- 27 FIDA, op. cit.; FAO, *Contemporary Thinking*, op. cit.; Rosset, op. cit.
- 28 Sofia Monsalve Suárez, *Marcos legales y conflictos de tierras: análisis desde una perspectiva de derechos humanos* (rapport non publié). Voir également le rapport du Rapporteur spécial sur l'obligation de respecter, protéger et garantir le droit à l'alimentation (A/56/210).
- 29 FAO, *Genre et sécurité alimentaire: Agriculture*; <<http://www.fao.org/Gender/fr/agri-f.htm>>.

- 
- <sup>30</sup> Brésil, Loi 8 629 du 25 février 1993.
- <sup>31</sup> Le rapport pertinent sera présenté à la Commission des droits de l'homme de l'ONU à sa prochaine session.
- <sup>32</sup> Le 4 mai 2000, le Gouvernement fédéral a annoncé un train de mesures. Aux termes de l'article 4 de la mesure provisoire 2 027, une propriété rurale soumise à occupation ou invasion non motivée due à un conflit agraire ou foncier ne sera pas considérée à des fins de réforme agraire pendant une période de deux ans à compter de l'issue de ladite occupation.
- <sup>33</sup> Monsalve Suárez, op. cit.
- <sup>34</sup> Jean Ziegler, « Schizophrénie des Nations Unies », *Le Monde diplomatique* (Paris, novembre 2001).
- <sup>35</sup> FAO, *Contemporary Thinking*, op. cit., p. 2 et 3.
- <sup>36</sup> Voir, par exemple, « Land for those who work, not just for those who can buy it », Déclaration finale du International seminar on the negative impacts of World Bank market-based land reform policy, avril 2002; <<http://www.foodfirst.org/progs/global/trade/worldbankseminar.html>>.
- <sup>37</sup> Voir E/CN.4/2002/58/Add.1.
- <sup>38</sup> Rapport de la CNUCED TB/B/COM.1/27.
- <sup>39</sup> Voir <<http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/press/usfarmbill.pdf>>.
- <sup>40</sup> Voir A/56/210.
- <sup>41</sup> Voir Régis Debray et Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre* (Paris, Éd. Arléa, 1994).
- <sup>42</sup> « La liberté du faible est la gloire du fort », Alphonse de Lamartine, *Méditations poétiques* (Paris, 1834).
-