



Assemblée générale

Distr. générale
21 octobre 2008
Français
Original : anglais

Soixante-troisième session

Point 64 b) de l'ordre du jour

Promotion et protection des 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 à l'Assemblée générale le rapport intérimaire présenté par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, en application du paragraphe 33 de la résolution 62/164 de l'Assemblée.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.



Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation

Résumé

Le présent rapport intérimaire souligne quelques-uns des obstacles qui entravent la réalisation du droit à une alimentation adéquate et définit les priorités du mandat du nouveau Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial compte consacrer une attention égale à deux volets : d'une part, la création d'un environnement international qui facilite l'élaboration par les États de stratégies en faveur du droit à l'alimentation, et d'autre part la conception de telles stratégies au niveau national. Au cours de la première année de son mandat, il prévoit de s'attaquer à la dimension internationale de la problématique en privilégiant quatre questions : l'avenir de l'aide alimentaire; l'incidence du commerce des produits agricoles de base sur le droit à l'alimentation; l'incidence de la protection des droits de propriété intellectuelle sur l'agriculture; et l'incidence des activités du secteur agroalimentaire sur le droit à l'alimentation. Il étudiera ces questions dans le cadre de sa mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce et de différentes consultations. En ce qui concerne les stratégies nationales que les États devraient appliquer afin de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial tentera de déterminer quels outils institutionnels seraient le mieux à même de contribuer à cet objectif et il consacrera une attention particulière aux droits de la personne concernant l'utilisation des terres et aux droits des femmes.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Stratégie d'exécution du mandat	5
III. Un environnement international propice	6
A. Obligations internationales des États	6
B. Questions à examiner	8
IV. Un cadre national pour la réalisation du droit à l'alimentation	17
A. Aspect institutionnel	17
B. Droits relatifs à l'utilisation des terres	18
C. Droits des femmes	20
V. Conclusion	21

I. Introduction

1. Le mandat du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 2000/10. En septembre 2007, le Conseil des droits de l'homme l'a examiné et, par sa résolution 6/2, prorogé de trois ans, en chargeant son titulaire : a) de promouvoir la réalisation complète du droit à l'alimentation et l'adoption de mesures aux niveaux national, régional et international visant à assurer la réalisation du droit de chacun à une alimentation suffisante et du droit fondamental qu'a toute personne de ne pas souffrir de la faim, de façon à pouvoir développer pleinement ses capacités physiques et mentales et les conserver; b) d'examiner les moyens de surmonter les obstacles anciens ou nouveaux qui entravent la réalisation du droit à l'alimentation; c) de continuer d'intégrer une démarche soucieuse d'équité entre les sexes et de tenir compte de l'âge dans les activités relevant de son mandat, étant donné que les femmes et les enfants sont touchés de façon disproportionnée par la faim, l'insécurité alimentaire et la pauvreté; d) de soumettre des propositions qui pourraient contribuer à atteindre l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement, consistant à réduire de moitié d'ici à 2015 la proportion de personnes qui souffrent de la faim, ainsi qu'à la réalisation du droit à l'alimentation, en particulier en tenant compte du rôle de la coopération et de l'aide internationales pour renforcer les actions nationales visant à mettre en œuvre des politiques de sécurité alimentaire durables; e) de présenter des recommandations sur les mesures qui peuvent être prises en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à l'alimentation, notamment des mesures visant à faire en sorte que chacun soit à l'abri de la faim et puisse, le plus rapidement possible, exercer pleinement le droit à l'alimentation, compte tenu des leçons tirées de la mise en œuvre de plans nationaux de lutte contre la faim; f) de travailler en étroite coopération avec tous les États, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'avec les autres acteurs représentant un éventail aussi large que possible d'intérêts et d'expériences, dans le cadre de leurs mandats respectifs, afin de tenir pleinement compte de la nécessité de promouvoir la réalisation effective du droit à l'alimentation pour tous, notamment dans le contexte des négociations en cours dans différents domaines; et g) de continuer à participer et à contribuer à des conférences et manifestations internationales pertinentes en vue de promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation.

2. Le 26 mars 2008, le Conseil des droits de l'homme a nommé Olivier De Schutter (Belgique) Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. M. De Schutter a pris ses fonctions le 1^{er} mai 2008, succédant à Jean Ziegler, qui s'était acquitté de ce mandat pendant plus de six ans. Le nouveau Rapporteur spécial saisit cette occasion pour exprimer sa profonde reconnaissance pour le travail important accompli par M. Ziegler dans la promotion du droit à l'alimentation et le développement du mandat.

3. Le présent rapport intérimaire est le premier que le nouveau Rapporteur spécial présentera à l'Assemblée générale en application de sa résolution 62/164 et de sa résolution 6/2 du Conseil des droits de l'homme. Il contient une description initiale du cadre dans lequel le Rapporteur spécial compte s'acquitter de son mandat et explique quelles priorités ont été retenues, et pour quelles raisons.

4. Le rapport insiste, dans sa présentation des priorités du mandat, sur les aspects structurels et à long terme du droit à une alimentation adéquate. Son objectif n'est

pas de faire le point sur le droit à l'alimentation dans le monde. Comme chacun sait, le monde a connu au cours de l'année écoulée une augmentation spectaculaire des prix des aliments sur les marchés internationaux. Au premier trimestre 2008, les prix nominaux internationaux de toutes les principales denrées alimentaires ont atteint les niveaux les plus élevés enregistrés en près de 50 ans, tandis que les prix en valeur réelle ont atteint leur plus haut niveau en près de 30 ans, ce qui a provoqué des troubles sociaux dans plus de 40 pays. C'est dans le contexte de cette flambée du coût des aliments que le Rapporteur spécial a été nommé. Dès son entrée en fonctions, il a présenté une note d'information¹ sur les facteurs de la crise et a demandé au Conseil des droits de l'homme de tenir une session extraordinaire sur la crise alimentaire mondiale; elle a eu lieu le 22 mai 2008 (voir A/HRC/S-7/2). Le Conseil a demandé au Rapporteur spécial de lui présenter, à sa neuvième session (du 8 au 26 septembre 2008; voir résolution S-7/1 et A/HRC/9/23), un rapport sur les mesures prises par la communauté internationale face à cette crise. Afin d'éviter les répétitions, le présent rapport n'aborde pas ces faits récents, pour importants qu'ils soient, mais porte sur la façon dont le Rapporteur spécial envisage l'évolution du mandat et les questions à prendre en compte. Le Rapporteur spécial sera particulièrement reconnaissant à toutes les parties prenantes qui voudront bien lui faire part de leurs réactions à ces propositions.

5. Aux termes de la résolution 6/2 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial est encouragé à travailler en étroite coopération avec toutes les parties concernées, y compris les acteurs non étatiques, dans l'exécution de son mandat. Depuis le début de celui-ci, il a eu l'occasion de mieux saisir ce qu'en entendent les membres du Conseil des droits de l'homme, notamment au cours d'échanges qui ont eu lieu à sa septième session extraordinaire, consacrée à la crise alimentaire mondiale. Il a aussi fait rapport au Conseil à sa huitième session, tenue du 2 au 18 juin 2008, au sujet de sa participation à la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, tenue à Rome du 3 au 5 juin 2008, ainsi qu'à sa neuvième session.

6. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec de nombreux autres acteurs. Entre le 1^{er} mai et le 1^{er} août 2008, il a rencontré de hauts représentants de la Banque mondiale et de l'Organisation mondiale du commerce. Il a eu des échanges non seulement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, mais aussi avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le secrétariat du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination et l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire. Il a aussi eu des contacts avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (dont entre autres son Unité chargée du droit à l'alimentation), le Fonds international de développement agricole, le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Comité permanent de la nutrition, tout en s'entretenant avec le secteur privé, notamment l'Alliance pour une révolution verte en Afrique. Il s'est aussi entretenu avec des organisations non gouvernementales et des experts universitaires. Il a été frappé par l'attachement de ces acteurs à la réalisation du droit à l'alimentation et par le fait qu'ils attendent beaucoup du mandat. Il remercie tous ses interlocuteurs et attend avec intérêt d'approfondir ces entretiens l'an prochain.

¹ Voir <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>.

II. Stratégie d'exécution du mandat

7. Le Rapporteur spécial estime qu'un premier pas essentiel vers la réalisation du droit à une alimentation adéquate est la réalisation de l'Objectif 1 du Millénaire pour le développement. La communauté internationale doit orienter ses efforts vers les besoins des 900 millions de personnes qui ont faim². Cela peut sembler évident, mais cette optique se distingue à la fois de l'idée que le problème de la faim pourra être surmonté simplement par l'accroissement de la production agricole et de celle qu'il suffit de lutter contre la pauvreté en général. Augmenter la production agricole est certes important en soi, mais cela ne garantira pas le mieux-être des pauvres, qui n'ont pas les moyens d'acheter des aliments, ou des petits exploitants, qui n'ont pas toujours de quoi acheter les moyens de production nécessaires ou n'ont pas un accès suffisant au crédit, à l'eau ou à une infrastructure adaptée. Réduire la pauvreté est, bien entendu, un objectif primordial en soi, mais cela ne garantit pas que ceux qui ont faim en bénéficieront autant que les autres pauvres, car la faim n'est pas qu'une conséquence mais aussi une cause de la pauvreté³. Celle-ci est liée à de multiples privations et la sous-nutrition n'en est qu'une, de sorte que la lutte contre la pauvreté en général, si elle s'attaque d'abord à ses autres dimensions, n'aura pas nécessairement un effet direct ou rapide sur la sous-nutrition.

8. Nous devons donc constamment savoir qui souffre de la faim. La majorité de ceux qu'elle affecte dans le monde vivent en zone rurale et, pour moitié, dans de petites exploitations agricoles familiales. À peu près les deux dixièmes d'entre eux n'ont pas de terres. D'autres, peut-être le dixième, sont pasteurs ou pêcheurs, ou vivent de la forêt. Les deux dixièmes restants sont les citoyens pauvres⁴. Nous devons diriger nos efforts vers ces groupes mais également (contrairement à ce que l'on fait lorsqu'on parle d'abaisser les prix des aliments sur le marché national afin d'aider les citoyens pauvres, même si cela nuit aux agriculteurs). Nous devons plutôt reconnaître la nécessité d'élaborer une panoplie de stratégies permettant de répondre simultanément à leurs besoins. Il nous faut donc non pas une politique mais plusieurs, solidaires, face aux besoins des divers groupes qui souffrent de la faim.

9. Le droit à une alimentation adéquate est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer (voir E/C.12/1999/5, par. 6). Il ne s'agit pas de se faire nourrir, mais de se voir garantir le droit de se nourrir soi-même. Cela exige non seulement que des aliments soient disponibles – c'est-à-dire que la production agricole soit suffisante par rapport à la population – mais aussi qu'ils soient accessibles, autrement dit que chaque ménage ait les moyens soit de produire soit d'acheter sa nourriture. Le droit à une alimentation adéquate est reconnu dans des instruments

² En 2005, la FAO estimait que 852 millions de personnes, surtout dans le monde en développement, souffraient de malnutrition chronique ou aigüe. Les régions touchées étaient l'Asie, en particulier l'Inde (221 millions) et la Chine (142 millions); l'Afrique subsaharienne avait 204 millions de personnes qui souffraient de la faim et était la seule région du monde où la faim était en hausse. La FAO estime que le nombre de ces personnes a augmenté d'environ 50 millions en 2007 en raison de la hausse des prix des aliments.

³ *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006* (Rome, FAO, 2006), p. 13.

⁴ *Projet Objectifs du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies, Halving Hunger: It Can Be Done: Summary Version* (New York, PNUD, 2005), p. 4 à 6.

spécialisés comme la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 24, par. 2 c), et 27, par. 3), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 12, par. 2) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (art. 25 f) et 28, par. 1), mais il a été formulé le plus explicitement à un niveau plus général dans l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il faut lire ce dernier à la lumière de l'interprétation fournie par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien dans ses observations finales sur les rapports présentés par les États parties au Pacte que dans son Observation générale 12 sur le droit à l'alimentation. S'ajoutant à ces prescriptions, les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ont été adoptées en novembre 2004 par les États membres du Conseil de la FAO. Il s'agit d'une série de recommandations que les États ont adoptées afin d'aider à la mise en œuvre du droit fondamental à une alimentation adéquate. Elles leur offrent des conseils pratiques sur les meilleurs moyens de s'acquitter de l'obligation, que leur impose le droit international, de respecter le droit à une alimentation adéquate et de libérer la faim.

10. En application de ces instruments et du droit international coutumier, le droit à l'alimentation impose à tous les États des obligations non seulement envers les personnes vivant sur leur territoire national, mais aussi envers celles d'autres États. Ces deux séries d'obligations se complètent : ce n'est qu'en respectant les obligations à la fois nationales et internationales que l'on peut réaliser pleinement le droit à l'alimentation. L'impact des mesures nationales de lutte contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire restera limité sauf si l'environnement international – c'est-à-dire tant les programmes d'aide et de coopération au développement que les régimes d'échanges commerciaux et d'investissement ou les efforts mondiaux de lutte contre les changements climatiques – facilite et récompense ces mesures. Réciproquement, toutes les actions de la communauté internationale visant ces objectifs seront tributaires de la création au niveau national de cadres institutionnels et juridiques et de l'application de mesures destinées à garantir le droit à l'alimentation dans le pays concerné. Cette interdépendance des obligations internationales et nationales vis-à-vis du droit à l'alimentation a été bien exprimée dans les articles 22 et 23 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces articles soulignent l'importance de mesures d'ordre international pour surmonter les difficultés que pourraient rencontrer les États dans la mise en œuvre du Pacte et précisent quelles mesures internationales pourront contribuer à la réalisation des droits reconnus dans le Pacte.

III. Un environnement international propice

A. Obligations internationales des États

11. Le paragraphe 2 de l'article 11 du Pacte évoque la nécessité de tenir compte des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires et oblige les États à assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins. Ce libellé confirme bien que les États ont des obligations « internationales » qui dépassent le territoire national, en plus des obligations de chaque État envers sa population. En effet, en

droit public international, les États n'ont pas le droit de méconnaître l'effet que des activités relevant de leur compétence peuvent avoir sur le territoire d'un autre État⁵. Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré que les États parties au Pacte 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; devraient faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue, par voie d'accords internationaux s'il y avait lieu; et devraient envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux (voir E/C.12/1999/5, par. 36; voir aussi E/CN.4/2005/47)⁶. Pour sa part, le Conseil des droits de l'homme a estimé, dans sa résolution 7/14 que tous les États devaient tout mettre en œuvre pour que leurs engagements internationaux d'ordre politique et économique, notamment les accords commerciaux internationaux, n'aient pas de répercussions négatives sur le droit à l'alimentation dans d'autres pays.

12. À l'article 23 du Pacte, la référence aux mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans ledit Pacte, implique bien qu'en vue de remplir leurs obligations internationales les États doivent non seulement s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de nuire au droit à l'alimentation dans d'autres pays mais qu'ils peuvent être amenés à prendre des mesures positives afin de le défendre et de le réaliser au-delà de leurs frontières. Ainsi qu'il ressort de la référence faite dans le même article à la conclusion de conventions, ces obligations internationales peuvent nécessiter non seulement des actions unilatérales mais aussi une coopération internationale, comme la fourniture de biens publics à l'échelon mondial. En fin de compte, l'objectif devrait être de faire régner, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme puissent trouver plein effet, conformément à son article 28. En principe, pour qu'un État puisse remplir ses obligations internationales par l'assistance et la coopération internationales, notamment sous la forme d'aide, il faut que l'État destinataire y consente. Cela découle non seulement de l'idée de « coopération internationale librement consentie » dont il est question au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte mais aussi du principe de compétence exclusive des États sur leur territoire national (voir par exemple le paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies)⁷. Seule exception à ce principe : lorsque le refus par l'État concerné d'accepter une aide peut porter au droit à l'alimentation de sa population une atteinte d'une gravité et d'une ampleur qui justifient l'imposition à la communauté internationale du devoir de protection.

13. Il ya a un autre piège à éviter lorsqu'on éclaircit la portée des obligations internationales au titre de l'article 11 du Pacte. On pourrait l'appeler le paradoxe des

⁵ Voir *Affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis d'Amérique c. Canada)*, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1978, et *Affaire du détroit de Corfou (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie)*, arrêt du 9 avril 1949, C.I.J. *Recueil* 1949, p. 22.

⁶ Voir aussi Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2007) et Margot E. Salomon, Arne Tostensen et Wouter Vandenhole (éd.), *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers* (Mortsel, Belgique, Intersentia, 2007).

⁷ Voir aussi *Affaire de l'île de Palmas (Pays-Bas c. États-Unis d'Amérique)*, sentence du 4 avril 1928, *Recueil des sentences arbitrales internationales*, vol. II, p. 830 et suiv.

participations multiples : plus le nombre d'États ayant contribué à créer une situation source de violations du droit à l'alimentation est élevé, plus il devient difficile de déterminer la responsabilité de chacun d'eux. Ce paradoxe est particulièrement visible lorsque la coopération internationale mène à la création d'organisations internationales auxquelles certains pouvoirs décisionnels sont conférés sans qu'elles héritent pour autant des obligations préexistantes des États les composant en matière de droits de l'homme, leur personnalité juridique et les droits et obligations connexes étant définis indépendamment de ceux desdits États. Au minimum, il faudrait que les États évaluent soigneusement les effets sur le droit à l'alimentation de tous accords de cette nature en veillant à ce qu'ils ne se soustraient pas à leurs obligations en attribuant à une organisation internationale des pouvoirs qu'elle exerce d'une manière qui lèserait le droit à l'alimentation, ce qui, de la part d'un État, violerait un droit de l'homme (voir A/61/10, par. 90, art. 28 du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales), et cela bien sûr sans préjudice des obligations de l'organisation internationale, qui reste soumise aux règles générales du droit international en vertu de ses statuts et des accords internationaux auxquels elle est partie⁸.

14. Le droit à une alimentation adéquate n'est pas un droit que les États peuvent appliquer isolément. En vertu du droit international, ils ont tous la responsabilité collective de veiller à ce que l'environnement international dans lequel ils évoluent leur permette de respecter, de défendre et d'appliquer ce droit pour le bien de leurs populations. Pendant la première année de son mandat, le Rapporteur spécial se propose donc de les aider à comprendre la portée de leurs responsabilités en la matière en se concentrant sur quatre domaines qu'il juge particulièrement actuels.

B. Questions à examiner

1. Aide alimentaire

15. En 2008-2009, plusieurs instruments relatifs à l'aide alimentaire seront renégociés. En outre, les mesures prises face à la flambée des prix des denrées alimentaires ont mis en évidence les problèmes qui se présentent lorsqu'on tente d'associer les interventions d'urgence à la nécessité de promouvoir le développement des marchés et de la sécurité alimentaires des pays ainsi aidés. De l'avis de tous, il faut passer de l'aide en nature à une aide par transferts de liquidités qui permettent d'acheter sur les marchés locaux et régionaux, et il importe d'avoir une stratégie nette de retrait pour ne pas créer de dépendance. Par ailleurs, les organismes internationaux tels que le PAM n'étant pas des acheteurs réguliers sur de nombreux marchés, leur aptitude à contribuer au développement des marchés reste limitée; mais dans certains cas, l'importance du PAM sur les marchés locaux est telle que son retrait serait ressenti par les grands négociants et générerait l'expansion des exportations. Dans la politique d'achat d'organismes tels que le PAM, il faut parvenir à un équilibre entre la nécessité de soutenir les petits exploitants et les coûts qu'exige le contrôle de contrats nombreux et à volume limité (voir WFP/EB.1/2006/5-C). Voilà quelques-uns des enjeux de l'approche « Achats pour le

⁸ *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1980, par. 37.* Pour une interprétation plus élaborée dans le contexte du droit à l'alimentation, voir Smita Narula, « The right to food: holding global actors accountable under international law », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, 2006, p. 691.

progrès », dont le but est d'optimiser les effets des achats de denrées alimentaires faits par le PAM sur les marchés locaux (à raison de 600 millions de dollars en 2007). Autres questions : la nécessité de créer un fonds mondial pour l'alimentation afin de faire face aux urgences éventuelles mais sans comprimer encore le marché; la gestion de l'aide alimentaire bilatérale; et le suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, dans la mesure où elle intéresse l'alimentation et où l'aide publique au développement peut favoriser le droit à l'alimentation. Afin de se renseigner sur ces questions, le Rapporteur spécial tiendra en novembre 2008 à Ottawa, en collaboration avec Droits et démocratie et la Canadian Foodgrains Bank, des consultations axées sur l'avenir de la Convention relative à l'aide alimentaire et sur l'application de la directive 15 des *Directives volontaires* de la FAO sur le droit à l'alimentation. Les résultats de ces consultations devraient figurer dans le rapport que le Rapporteur spécial présentera au Conseil des droits de l'homme à sa dixième session, prévue pour mars 2009.

2. Libéralisation des échanges agricoles et droit à l'alimentation

16. En juin 2008, le Rapporteur spécial a effectué une mission à l'Organisation mondiale du commerce. Il adresse ses remerciements à Pascal Lamy, son Directeur général, et au secrétariat de cette organisation, qui ont facilité sa mission en lui apportant tout leur concours. La mission a été préparée lors de deux réunions d'experts : l'une tenue à Paris, les 16 et 17 juin 2008, en coopération avec l'Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), l'autre tenue à Genève, le 19 juin 2008, à l'initiative de l'organisation non gouvernementale 3D – Trade, Human Rights, Equitable Economy –, et axée sur les droits de propriété intellectuelle dans le système alimentaire. Le Rapporteur spécial se propose de mener des consultations bilatérales avec d'autres parties prenantes, en particulier les ambassadeurs auprès de l'Organisation mondiale du commerce, avant de parachever son rapport, qu'il présentera au Conseil des droits de l'homme, à sa dixième session.

17. Lors de sa mission à l'Organisation mondiale du commerce, le Rapporteur spécial s'est appuyé sur des études antérieures pour analyser les effets, sur le droit à l'alimentation, de la libéralisation des échanges, liée en particulier aux accords de l'Organisation (voir notamment E/CN.4/2002/54). Elle visait à examiner le rapport entre les obligations des États de réaliser le droit à une alimentation adéquate et le régime découlant des accords de l'Organisation mondiale du commerce, en particulier de l'Accord sur l'agriculture, mais aussi de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et de l'Accord général sur le commerce des services. Il ne s'agissait pas simplement de superposer différents ensembles d'engagements afin de déterminer les incompatibilités éventuelles mais aussi et surtout de déterminer si la baisse des obstacles au commerce des produits agricoles limiterait l'aptitude des États concernés à défendre le droit à l'alimentation, soit parce que les moyens de subsistance de leurs producteurs agricoles seraient menacés (en particulier pour les pays à excédent d'importations alimentaires), soit parce qu'une partie de leur population n'aurait plus les moyens d'acheter une alimentation adéquate en quantité suffisante en raison de l'inflation due à l'ouverture des exportations (dans le cas des pays à excédent d'exportations alimentaires). Comme il vient d'entamer son examen de ces questions, le Rapporteur spécial se bornera à mettre en évidence les questions qui lui semblent mériter une attention particulière dans son rapport et les problèmes méthodologiques auxquels il s'est heurté.

18. Une part relativement faible de la production alimentaire mondiale, estimée à 15 %, fait l'objet d'un commerce international. C'est le cas de 6,5 % de la production de riz, 12 % de la production de maïs, 18 % de la production de blé et 35 % de la production de soja⁹. Néanmoins, les prix fixés sur les marchés internationaux ont des répercussions importantes sur la capacité des agriculteurs de la planète de vivre décemment de leur production, car les cours nationaux et mondiaux ont tendance à converger du fait de la libéralisation des échanges, les marchandises importées entrant par exemple en concurrence, sur les marchés locaux, avec celles qui sont produites dans le pays. Ces prix ont toujours baissé jusqu'à présent, surtout depuis 1979, étant donné qu'ils reflètent des coûts de production négligeables déterminés par les coûts de production unitaires dans de grandes exploitations agricoles très compétitives situées en Afrique du Sud, en Argentine, au Brésil ou en Inde, par exemple. Dans ces pays, les coûts unitaires sont bas car les conditions agroécologiques se prêtent à la production à grande échelle dans le cadre d'une agriculture extensive fortement capitalisée, cet avantage étant renforcé par le montant colossal des investissements initiaux et par la faiblesse des salaires en comparaison de ceux que pratiquent les pays développés ayant adopté un modèle d'agriculture semblable, où les producteurs, moins compétitifs, ne peuvent rivaliser sur le plan international qu'en percevant de fortes subventions de l'État, comme c'est le cas dans l'Union européenne et aux États-Unis. En revanche, dans les régions où les investissements sont insuffisants ou les subventions aux agriculteurs inenvisageables, comme en Afrique subsaharienne (le rendement par agriculteur y est bien inférieur à celui qu'on enregistre en Europe ou aux États-Unis), l'agriculture a été sérieusement mise à mal, et parfois réduite à néant, par cette concurrence internationale. La question est de savoir si la libéralisation des échanges de produits agricoles est vouée, dans ces conditions, à provoquer de tels désastres, compte tenu des différences de rendement (et donc de compétitivité) considérables qui distinguent les producteurs des différentes régions, ou si l'on peut imaginer un système multilatéral de commerce agricole permettant à tous de tirer parti des échanges sans en subir les effets dévastateurs observés par le passé. La libéralisation des échanges n'est pas une fin en soi mais le moyen d'assurer le développement durable et la sécurité alimentaire et de relever les niveaux de vie, comme cela est énoncé dans les préambules de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord sur l'agriculture.

19. La libéralisation des échanges repose sur l'espoir qu'en incitant les producteurs des différents États à se spécialiser dans les produits ou services pour lesquels ils bénéficient d'un avantage relatif, on permettra à tous les partenaires commerciaux d'y gagner, grâce aux gains de productivité obtenus dans chaque pays et à l'accroissement global de la production mondiale. Toutes choses étant égales par ailleurs, la théorie classique des avantages relatifs devrait logiquement se traduire dans les faits par la croissance économique et la diminution de la pauvreté. Cela suppose que les États concernés sont dotés d'un secteur privé à la fois suffisamment solide et suffisamment souple pour réagir aux signaux en matière de prix émis par le marché, et que la croissance économique entraînera une baisse de la pauvreté par un effet de retombée, bien que les économistes ne s'accordent pas tous sur le caractère automatique de cet effet. En ce qui concerne le droit à l'alimentation, toutefois, il n'importe pas tant de savoir si la production augmente

⁹ M. Ataman Aksoy et John C. Beghin (éd.), *Global Agricultural Trade and Developing Countries* (Washington, Banque mondiale, 2005), p. 177 à 179.

ou si les échanges s'intensifient, ou si la libéralisation des échanges est source de croissance économique, que de répondre à deux autres questions essentielles. Tout d'abord, du point de vue des droits de l'homme, il convient de savoir qui est lésé lorsque les pays se spécialisent dans les produits pour lesquels ils disposent d'un avantage relatif du fait de la réduction des obstacles au commerce, et si d'autres règles nationales et internationales peuvent permettre d'éviter les préjudices. Alors que la conception économique de la libéralisation des échanges privilégie les résultats à long terme globaux, c'est-à-dire à l'échelle du pays, sa conception humaniste donne la priorité aux conséquences immédiates et aux effets sectoriels au sein de chaque pays. Une conception de la libéralisation des échanges fondée sur le droit à l'alimentation exigerait plus précisément de s'assurer que la réduction des entraves au commerce conduira à une amélioration du sort de ceux qui, dans le pays concerné, souffrent de la famine ou de la malnutrition. D'ailleurs, il est intéressant de voir comment la chaîne d'approvisionnement mondiale a évolué dans le secteur de l'alimentation : l'ouverture des marchés internationaux peut inciter fortement certaines catégories d'agriculteurs à produire et à investir, dans la mesure où elle leur permet de tirer profit du moindre gain de productivité obtenu, mais elle peut aussi exclure ceux dont le capital est insuffisant pour réaliser les investissements nécessaires, et accroître leur dépendance à l'égard de grandes entreprises, souvent étrangères, de transformation ou de distribution de denrées alimentaires avec lesquelles ils n'ont assurément pas les moyens de négocier sur un pied d'égalité. Les grands groupes agroalimentaires avantagés par la chaîne d'approvisionnement mondiale se consacrent souvent à l'exportation de leur propre production, issue de la monoculture. Les économies d'échelle ainsi réalisées sont hors de portée des petits producteurs marginalisés, qui ont des difficultés à intégrer les filières d'approvisionnement mondiales. En outre, le soutien apporté par les pays industrialisés à leurs agriculteurs et l'absence de protection douanière dans les pays en développement ont nui considérablement aux producteurs de ces derniers pays, du fait notamment d'un accroissement des importations contre lequel ils étaient insuffisamment protégés¹⁰. Au lieu de résorber ces déséquilibres, l'Accord sur l'agriculture a, bien au contraire, contribué en grande partie à les perpétuer, privant de ce fait les producteurs des pays en développement des avantages que présentent des échanges libres et exempts de distorsions. Il est également devenu difficile pour ces producteurs de rester compétitifs sur leurs marchés nationaux, leur production étant achetée à des prix trop bas, ce qui a plongé nombre d'entre eux dans l'endettement et alimenté l'exode rural.

20. Ensuite, la conception du libre-échange fondée sur les droits de l'homme aide à savoir quels sont les risques liés à ce que des pays se cantonnent à produire certains biens pour lesquels ils ont acquis un avantage relatif. Car celui-ci est souvent artificiel : il ne s'explique pas simplement par une dotation naturelle en facteurs de production, mais par des politiques publiques ciblées ou par l'ordre dans lequel les différents partenaires commerciaux ont réalisé des économies d'échelle

¹⁰ Pour des approches générales, voir FAO, Comité des produits, « Politiques commerciales et évolution des importations de produits agricoles dans le contexte de la sécurité alimentaire » (CCP/03/10) et projet de la FAO relatif aux poussées des importations, document de travail n° 7 « Extent and impact of food import surges in developing countries: an analytical approach and research methodology for country case studies ». Pour des exemples récents, tirés en partie des conclusions de la FAO, voir Armin Paasch (éd.), Frank Garbers et Thomas Hirsch, *Trade Policies and Hunger: the Impact of Trade Liberalisation on the Right to Food of Rice Farming Communities in Ghana, Honduras and Indonesia* (Genève, Alliance œcuménique, 2007).

dans certains secteurs de production. Bien que le potentiel de production des pays soit tributaire de facteurs naturels, leur compétitivité dans la production de biens agricoles dépend aussi beaucoup des choix politiques concernant le montant des investissements dans les infrastructures rurales, dans l'irrigation ou dans le développement de l'accès au microcrédit, ou les aides versées aux agriculteurs pour compenser le caractère insuffisamment rémunérateur des prix. Il ne faudrait pas se servir des avantages relatifs pour empêcher les pays en développement de gravir l'échelle du développement, notamment dans le secteur agricole, en s'orientant vers l'exportation de volumes croissants de biens à valeur ajoutée, par exemple des denrées alimentaires transformées¹¹.

21. Les réponses aux deux questions développées ci-dessus convergent. En effet, les échanges internationaux de produits agricoles peuvent présenter de grands avantages pour certains, en l'occurrence les plus compétitifs, compte tenu du soutien public dont ils bénéficient et du type d'environnement dans lequel ils opèrent, mais ne contribueront à la réalisation du droit à l'alimentation qu'à deux conditions : d'une part, que les gouvernements disposent de politiques nationales assez souples pour protéger les exploitants agricoles dont les moyens de subsistance sont potentiellement menacés par l'accroissement des importations ou la baisse des prix, tout en autorisant suffisamment de variété dans les divers types de production; d'autre part, que les petits agriculteurs des pays en développement, qui constituent la majorité des victimes de la famine dans le monde, ne soient pas marginalisés par le développement des filières d'approvisionnement mondiales et soient mieux insérés dans ces filières, grâce au renforcement de leur capacité de tirer parti de la réduction des obstacles au commerce, ou aient la possibilité de prospérer sur les marchés locaux ou régionaux, qui doivent être protégés des effets néfastes de la libéralisation mondiale des échanges. Plus que tout autre secteur productif, l'agriculture offre un moyen de subsistance aux pauvres du monde entier. Aussi doit-elle occuper une place à part dans le système commercial mondial.

22. La réalisation de ces conditions dépend non seulement du dispositif des accords de l'Organisation mondiale du commerce, mais aussi d'autres dispositifs internationaux et des politiques mises en œuvre à l'échelon national. Une des difficultés principales réside dans le fait que les conséquences des accords de l'Organisation mondiale du commerce ne peuvent être examinées indépendamment des choix politiques faits ailleurs. Le Rapporteur spécial s'intéressera en particulier aux questions d'accès aux marchés, de soutien interne et de subventions à l'exportation dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, sans négliger pour autant les clauses de sauvegarde, comme la clause de sauvegarde spéciale que peuvent invoquer les pays en développement auxquels des droits de douane ont été imposés¹² (art. 5 de l'Accord sur l'agriculture) ou la Décision relative aux mesures concernant les effets préjudiciables que le programme de réforme pourrait avoir sur les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires. Cette décision, également appelée « Décision ministérielle de Marrakech », porte création de mécanismes destinés à pallier les effets de la libéralisation des échanges de produits agricoles sur la disponibilité d'approvisionnements adéquats en produits

¹¹ Voir Ha-Joon Chang; *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Londres, Anthem Press, 2002).

¹² Procédures liées aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives à l'accès aux marchés agricoles en vertu desquelles toutes les mesures non tarifaires sont converties en droits de douane.

alimentaires de base provenant de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables. Le Rapporteur spécial étudiera la question de savoir si la Décision ministérielle de Marrakech autorise les États à protéger le droit de leurs citoyens à une alimentation convenable, notamment au titre du droit de leurs petits agriculteurs à un niveau de vie suffisant. Par ailleurs, il se penchera sur l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires afin de déterminer si sa mise en œuvre risque de restreindre démesurément l'accès des producteurs agricoles des pays en développement, en particulier les petits exploitants, aux marchés des pays industrialisés et, le cas échéant, comment il serait possible de supprimer ces restrictions, compte tenu à cet égard de l'importance du rôle joué par le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, inauguré en septembre 2002. Enfin, le Rapporteur spécial analysera l'impact de l'Accord général sur le commerce des services, notamment sur les petits agriculteurs des pays en développement qui font face à la concurrence de distributeurs d'envergure mondiale sur leurs marchés nationaux.

23. Cela étant, il est indispensable de noter que les politiques commerciales suivies par un État, ainsi que ses politiques économique, sociale et fiscale, qui déterminent en grande partie la portée des échanges internationaux, ne sont pas dictées par les accords de l'Organisation mondiale du commerce eux-mêmes, bien que ceux-ci définissent un cadre à l'intention de ses membres. Ces politiques découlent des choix faits par les gouvernements concernés en fonction de la situation intérieure, ou bien des conditions imposées par les institutions financières internationales pour l'octroi d'aides¹³ ou des obligations liées à des accords commerciaux bilatéraux ou régionaux; elles dépendent aussi du budget dont disposent les gouvernements pour les financer, y compris pour investir dans l'agriculture et dans les infrastructures rurales. Il n'est guère possible d'isoler les effets du dispositif des accords de l'Organisation mondiale du commerce de ces autres influences (ou contraintes) s'exerçant sur les politiques gouvernementales. Le Rapporteur spécial s'emploiera à conseiller les États sur le moyen d'optimiser les effets du dispositif en vigueur et de s'assurer que les nouvelles mesures en faveur du libre-échange ne compromettent pas le droit à une alimentation convenable mais contribueront à sa réalisation. La responsabilité de promouvoir ce droit incombe en dernier ressort aux États, obligés en vertu du droit international d'en tenir compte lors de la conclusion et de l'application d'accords commerciaux. Le Rapporteur spécial peut les y aider en soulignant les risques dont s'accompagne la libéralisation des échanges et en proposant des solutions. Néanmoins, le respect du droit à l'alimentation ne dépendra pas des seuls accords de l'Organisation mondiale du commerce mais des effets conjoints de ces accords et des politiques nationales des États concernés.

3. Les droits de propriété intellectuelle dans le système alimentaire

24. L'intégration des droits de propriété intellectuelle dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce mérite une observation à part (voir également E/CN.4/Sub.2/2001/13). L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) prescrit aux membres de l'Organisation mondiale du commerce d'adopter toute une série de normes

¹³ Selon certaines estimations, plus de 80 % des réductions de leurs droits de douane sur les produits agricoles ont été consenties par les États en développement en réponse à des demandes spéciales formulées par les institutions financières internationales.

minimum de protection de la propriété intellectuelle dans un certain nombre de domaines, dont les droits d'auteur, les marques de fabrique ou de commerce, les brevets et la protection des obtentions végétales, dont l'ensemble aura des incidences considérables sur tout le système alimentaire. En particulier, l'ADPIC exige qu'une protection minimale de 20 ans soit conférée par un brevet à toutes les inventions, qu'il s'agisse de produits ou de procédés, dans presque tous les domaines de la technologie. La protection est facultative pour les végétaux et les animaux (autres que les micro-organismes), ainsi que pour les procédés essentiellement biologiques utilisés pour l'obtention de végétaux ou d'animaux (autres que les procédés microbiologiques). Toutefois, les membres de l'Organisation mondiale du commerce prévoient la protection des variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens [art. 27, par. 3 b)].

25. Un certain nombre de questions se posent à cet égard. Une protection renforcée des droits de propriété intellectuelle au niveau mondial, étendue aux obtentions et semences végétales, aurait pour effet de renforcer le contrôle exercé sur les système alimentaire mondial par les sociétés qui revendent ces droits¹⁴ et d'augmenter le prix des intrants pour les agriculteurs utilisant des variétés végétales protégées¹⁵. L'extension de brevets aux obtentions végétales aurait en particulier pour effet d'accélérer la « verticalisation » de la chaîne de production alimentaire : les producteurs agricoles deviendraient dépendants des prix fixés par les sociétés pour les semences brevetées et se verraient dénier le droit traditionnel de vendre et d'échanger entre eux des semences ainsi que le droit de mettre de côté une partie de leurs récoltes pour conserver les semences jusqu'aux prochaines semences – que ces conséquences soient imputables à la protection par brevet¹⁶ ou au recours à des « accords relatifs à l'utilisation des technologies » par les sociétés qui vendent les semences. Cette extension entraînerait également la réduction de la diversité biologique, puisque les brevets sont accordés pour des variétés stables ou homogènes, qui promettent certes des rendements plus élevés mais encouragent les monocultures.

26. Que l'option *sui generis* soit viable demeure une question ouverte car son contenu précis est toujours contesté. On a parfois soutenu que, pour satisfaire à cette exigence, les membres de l'Organisation mondiale du commerce devaient adopter une législation nationale conforme à la version 1991 de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales; celle-ci a pour objet l'octroi et la protection de droits d'obteneur sous un régime qui garantit un niveau de protection nettement plus élevé que dans les versions précédentes de la Convention et rend illégales la vente et l'échange des semences des variétés protégées. À l'autre extrémité de l'échelle, un certain nombre de pays, appartenant notamment au Groupe africain de l'OMC (qui sont d'ailleurs nombreux à ne pas avoir adopté de système *sui generis* dans leur législation nationale), ont considéré que l'accord sur les ADPIC devait être compatible avec les besoins en matière de sécurité alimentaire

¹⁴ Les détenteurs de ces brevets sont pour la plupart de pays industrialisés. Dans son *Rapport sur le développement humain, 1999*, le PNUD estime que les pays industrialisés détiennent 97 % de tous les brevets dans le monde.

¹⁵ Geoff Tansey et Tasmin Rajotte (éd.), *The Future Control of Food: a Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security* (Londres, Earthscan, 2008).

¹⁶ Voir, par exemple, *Monsanto Canada Inc. c. Schmeiser* (2004), 1 S.C.R. 902.

et donc avec les pratiques bien établies de conservation, partage et replantation des semences, de même qu'avec les pratiques non moins traditionnelles des communautés agricoles locales, afin de préserver et d'utiliser durablement la diversité biologique, notamment par la sélection et l'amélioration de variétés végétales¹⁷.

27. Un certain nombre de pays en développement ont été contraints d'adopter une législation nationale conforme à la version 1991 de la Convention, soit dans le cadre de la conclusion d'accords commerciaux¹⁸, soit à la suite de pressions exercées en liaison avec une offre « d'assistance technique ». On les a découragés de recourir à la souplesse du *sui generis* pour promouvoir la sécurité alimentaire en leur facilitant l'accès aux ressources génétiques pour l'agriculture, par exemple dans le cadre d'un régime « d'accès aux ressources et de partage des avantages »¹⁹. Parallèlement, des initiatives se développent pour résister à cette tendance. L'Organisation de l'unité africaine (aujourd'hui l'Union africaine) a développé une loi type sur la biosécurité en Afrique pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs et pour les règles d'accès aux ressources biologiques²⁰, dont l'objectif est d'arriver à un équilibre entre la protection des obtenteurs et la préservation des droits des agriculteurs locaux, dans l'intérêt d'une utilisation durable de la diversité biologique. Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, auquel 119 États sont Parties, a été adopté par la Conférence de la FAO en novembre 2001 et est entré en vigueur depuis le 29 juin 2004. Il vise à établir un système multilatéral pour favoriser l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et pour partager les avantages de façon juste et équitable. C'est un système de gouvernance unique et prometteur pour les biens communs mondiaux, qui vise à assurer la sécurité alimentaire; mais il ne s'applique qu'aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture énumérées à l'annexe I du Traité, qui sont gérées et administrées par les Parties contractantes et relève du domaine public (art. 11.2), encore que les États soient encouragés à prendre les mesures appropriées pour encourager les personnes physiques et morales relevant de leur juridiction qui détiennent des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture énumérées à l'annexe I à incorporer de telles ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le Système multilatéral (art. 11.3). Malgré l'accent mis sur la libre circulation du germeplasma (« accès libre »), le Traité autorise les droits de propriété intellectuelle sur tout ce qui n'est pas « sous la forme reçue » (art. 12.3), de sorte que des droits d'obtention végétale peuvent être accordés pour des variétés végétales obtenues à partir de matériaux génétiques prélevés sur les biens multilatéraux. Le Traité est donc de peu d'utilité pour compenser la privatisation des ressources génétiques utilisées en agriculture, par la protection de la propriété intellectuelle. D'autre part, la mise en œuvre par les États des dispositions concernant les droits des agriculteurs demeure inégale.

¹⁷ Sur ces diverses positions, voir Organisation mondiale du commerce, Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, document IP/C/W/370/Rev.1.

¹⁸ Voir http://www.grain.org/rights_Files/TRIPS-plus-march-2008.pdf et l'accord de libre-échange entre les États-Unis d'Amérique et le Chili, art. 17.1, par. 3.

¹⁹ Voir Philippe Cullet, « Intellectual property rights and food security in the South », *Journal of World Intellectual Property*, vol. 7, n° 3 (2004), p. 261; et *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy* (Londres, Commission sur les droits de propriété intellectuelle, 2002), chap. 3.

²⁰ http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU_Biosafety_I.htm.

28. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît à chacun le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications [art. 15, par. 1 b)]. Si le Pacte reconnaît aussi à chacun le droit de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur, ce droit fondamental ne peut être reconnu qu'à une personne physique, et non à une personne juridique. En outre, dans son Observation générale n° 17, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est d'avis que les intérêts privés des auteurs ne devraient pas être indûment avantagés, que l'intérêt du public à avoir largement accès à leurs productions devrait être dûment pris en considération et qu'en dernière analyse, la propriété intellectuelle est un bien social et qu'elle a une fonction sociale. Les États parties doivent donc veiller à ce que des prix excessivement élevés ne soient pas à acquitter pour avoir accès aux semences ou à d'autres moyens de production alimentaire. Il est évident que la privatisation des ressources génétiques pour l'agriculture, résultant de l'extension des droits de propriété intellectuelle aux obtentions végétales, plantes ou semences, risque de compromettre cet équilibre. Le Rapporteur spécial a l'intention d'étudier à fond cette question ainsi que d'autres où la propriété intellectuelle touche à d'autres parties du système alimentaire, pour aider les États à assurer la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC et faire en sorte que la protection conférée aux obtentions végétales en général par les droits de propriété intellectuelle demeure pleinement compatible avec leur obligation de protéger le droit à la nourriture, y compris le droit des agriculteurs à produire des aliments dans des conditions qui leur garantissent un niveau de vie convenable. Dans cette optique, le Rapporteur spécial élargira ses consultations au-delà du secrétariat de l'OMC, des experts et des organisations non gouvernementales, pour y inclure les secrétariats de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales. Des recommandations concrètes suivront ces consultations.

4. L'impact des activités du secteur des agro-industries

29. Pour protéger le droit à une nourriture suffisante, les États ont des responsabilités qui dépassent leurs frontières nationales dans un troisième domaine, celui de la réglementation des sociétés transnationales dans la chaîne de production et de distribution alimentaire. Comme l'a demandé le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 7/14, le Rapporteur spécial a l'intention d'étudier cette question en étroite coopération avec le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises. Si les ressources le permettent, il espère pouvoir organiser une consultation multipartite pour examiner la contribution du secteur privé à la réalisation du droit à l'alimentation, en distinguant à cet égard le rôle des producteurs d'intrants (semences, engrais, pesticides), le rôle des industriels de l'alimentation et le rôle de la grande distribution. En se fondant sur ces consultations et sur les recherches qu'il a déjà fait exécuter, le Rapporteur spécial proposera un diagnostic des obstacles qui s'opposent à la pleine réalisation du droit à l'alimentation dans l'organisation actuelle de la chaîne de production et de distribution alimentaire. En prenant comme point de départ le cadre proposé par le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises (A/HRC/8/5), il cherchera à identifier ce qu'implique à la fois pour les sociétés et pour les États le

droit à une nourriture suffisante. Il identifiera également les pratiques optimales émergentes, notamment en matière d'accès aux intrants et d'inclusion des petits producteurs dans la chaîne de l'offre mondiale, qui contribuent à la réalisation du droit à une nourriture suffisante. La collaboration du monde des affaires sera activement recherchée pour arriver à un consensus sur ces questions.

IV. Un cadre national pour la réalisation du droit à l'alimentation

30. Au niveau des pays, il faudrait mettre en place des stratégies assurant la réalisation progressive du droit à une alimentation suffisante. Les États apportent une contribution importante à la réalisation de ce droit en aidant l'agriculture locale, notamment par des investissements publics de niveau conséquent dans ce secteur, en construisant les infrastructures voulues pour le transport et la communication et en facilitant l'accès au crédit, aux mécanismes d'assurance – en particulier à des régimes d'assurance contre les intempéries pour atténuer les risques des agriculteurs – et à des intrants à prix abordables, notamment pour les petits producteurs. À cet égard, la montée soudaine des prix alimentaires sur les marchés internationaux représente une occasion à saisir. Le secteur agricole a été négligé pendant les 25 dernières années, alors même que la croissance fondée sur l'agriculture est un moteur particulièrement puissant pour réduire la pauvreté²¹. La récente augmentation des prix pourrait engager les États à réinvestir dans l'agriculture, renversant ainsi la tendance. Mais une stratégie nationale orientée vers la réalisation du droit à une nourriture suffisante doit viser au-delà du relèvement de la production agricole, au-delà de l'amélioration du sort des agriculteurs. Trois dimensions méritent ici l'attention.

A. Aspect institutionnel

31. Les stratégies nationales visant à réaliser le droit à une alimentation suffisante ont avant tout une dimension institutionnelle. Elles sont le complément indispensable à la fois de la mise en place d'un environnement international favorable et des politiques agricoles nationales. Même lorsqu'un État produit assez de vivres pour nourrir toute sa population, qu'il a la capacité d'en exporter des vivres ou les moyens de s'en procurer auprès d'autres États, la nourriture disponible peut demeurer inaccessible à certains groupes de la population, en général, parce que leur pouvoir d'achat n'est pas suffisant. Ceci peut s'expliquer par un manque de compréhension ou de prise en compte de leurs besoins dans les politiques nationales en raison de pratiques discriminatoires ou faute d'un contrôle sur les acteurs privés de la production et de la distribution alimentaires. Mais, quelles que soient les menaces qui pèsent sur le droit de ces groupes à une alimentation suffisante, il faut les en protéger. C'est l'une des conditions de la *sécurité* alimentaire, qui ne se limite pas à être nourri.

32. Ce rapport introductif n'entrera pas dans le détail des stratégies nationales visant à réaliser le droit à une alimentation suffisante, et n'examinera pas les

²¹ Voir *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du développement* (Washington, Banque mondiale, 2007), p. 3.

problèmes méthodologiques et institutionnels que peut poser leur application. Le Rapporteur spécial examinera ces questions lors de ses missions dans les pays et de ses entretiens avec les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, avec lesquelles il entend étudier quelle pourrait être leur contribution à ces stratégies nationales. L'Unité de la FAO chargé du droit à l'alimentation devrait publier en 2008 un guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation explicitant les trois niveaux auxquels les États pourraient agir pour améliorer le cadre réglementaire du droit à une alimentation suffisante (par des dispositions constitutionnelles, par une loi-cadre et en vérifiant que les principales dispositions intéressant ce droit sont compatibles). La publication de ce guide sera une excellente occasion de lancer un débat sur la façon dont ces prescriptions pourraient être appliquées dans différents contextes nationaux.

B. Droits relatifs à l'utilisation des terres

33. Il existe un lien évident entre la sécurité foncière et le droit à une alimentation suffisante (voir A/57/356, par. 24 et 30). La moitié de ceux qui souffrent de l'insécurité alimentaire sont des petits exploitants agricoles et environ 20 % sont des journaliers sans terre : la sécurité foncière et l'accès à la terre en tant que moyen de production sont deux aspects fondamentaux de la protection du droit à l'alimentation de ces deux groupes. Au paragraphe 8.10 des *Directives volontaires* de la FAO sur le droit à l'alimentation, l'accent est mis sur la nécessité de promouvoir et protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage, et il est recommandé de faire progresser la réforme agraire pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. Sur la base de cette directive, à la Conférence internationale de 2006 sur la réforme agraire et le développement rural, les États membres ont mis en avant le rôle essentiel de la réforme agraire dans la réalisation des droits fondamentaux et de la sécurité alimentaire. Ils ont réaffirmé que l'accès plus large, sûr et durable à la terre, à l'eau et aux autres ressources naturelles dont dépendent les populations rurales, en particulier les femmes et les groupes autochtones marginalisés et vulnérables, était essentiel pour éradiquer la faim et la pauvreté, contribuait au développement durable et devrait par conséquent constituer une partie intrinsèque des politiques nationales. En effet, les droits relatifs à l'utilisation des terres présentent un intérêt économique : il a été largement démontré que fournir aux propriétaires ou aux utilisateurs de terres une sécurité contre l'expulsion renforçait leur compétitivité en encourageant les investissements liés à ces terres et que cela avait également pour effet de diminuer le coût du crédit en augmentant le recours à la terre comme bien donné en garantie des emprunts²².

34. Comme l'ont par exemple mis en évidence les travaux de la Coalition internationale pour l'accès à la terre²³, la question des droits de l'homme liés à l'utilisation de la terre est particulièrement actuelle, pour trois raisons. Premièrement, la tendance à la libéralisation des marchés agricoles pousse à la concentration des terres entre les mains des grands producteurs, qui ont plus

²² Ibid., p. 151.

²³ Voir <http://www.landcoalition.org>.

facilement accès aux marchés mondiaux et sont mieux à même de fournir les volumes et de satisfaire aux normes qu'exige l'exportation. Il en résulte de nouvelles menaces pour la sécurité foncière des petits exploitants. En outre, la libéralisation des échanges dans d'autres secteurs peut accroître la demande de terres. La relation entre les utilisateurs locaux de ressources et les grandes industries est marquée par une forte inégalité. On a recensé de nombreux exemples d'agriculteurs expropriés dans des conditions équivalant à une expulsion forcée, c'est-à-dire sans indemnisation ou avec une indemnisation insuffisante, en raison de la construction d'une usine²⁴. Il est donc important de ne pas envisager la question du seul point de vue économique mais aussi sous l'angle des droits de l'homme : si le transfert de terres est le moyen d'en assurer l'utilisation plus productive, cela ne doit pas aggraver la marginalisation des plus pauvres en poussant par exemple des agriculteurs endettés à vendre leurs terres par désespoir.

35. Deuxièmement, le recours accru aux agrocarburants peut aggraver l'insécurité foncière. Dans une étude récente²⁵, l'Institut international pour l'environnement et le développement et la FAO ont signalé que si le développement des agrocarburants pouvait avoir des effets positifs dans certaines circonstances, il pouvait aussi mettre en concurrence les utilisateurs locaux des ressources, les États et les producteurs d'agrocarburants, de telle manière que, si des conditions adéquates n'étaient pas en place, l'expansion rapide de la production commerciale d'agrocarburants pouvait avoir – et avait – pour effet de priver les groupes défavorisés de l'accès à la terre dont ils dépendent. En pareil cas, le développement des cultures destinées aux agrocarburants pouvait nuire gravement à la sécurité alimentaire locale et aux aspects économiques, sociaux et culturels de l'utilisation des terres. Les auteurs de l'étude ont donc invité les États à mettre en place des garanties dans les procédures d'attribution de terres aux grands producteurs de matières premières pour agrocarburants et à ne pas invoquer abusivement la « sous-utilisation », l'« improductivité » ou la « dégradation » des terres pour refuser d'attribuer aux utilisateurs locaux celles dont ils dépendent pour leur survie.

36. Troisièmement, la hausse récente des prix des matières premières agricoles sur les marchés internationaux a conduit les investisseurs à acheter des terres cultivables en misant sur leurs hausses futures. Ceci pourrait rendre le marché foncier trop cher pour les petits exploitants et conduire à une rapide propagation des monocultures commerciales et à l'apparition de nouveaux risques liés à l'épuisement des sols et à la diminution de la biodiversité. La sécurité des droits fonciers est le moyen de prévenir ces effets négatifs et d'éviter que les plus vulnérables soient encore plus marginalisés.

37. Notant que la garantie du droit à la terre était capitale pour la majorité de la population de la planète, qui dépendait de la terre et de ses ressources pour subsister, l'ancien Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable a recommandé que des études soient menées sur le sujet, en s'appuyant sur les travaux réalisés par les mouvements organisés de paysans et de peuples autochtones

²⁴ Voir, par exemple, Malcolm Langford et Ujjaini Halim, « Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition », Global Land Tool Network Working Paper, septembre 2007.

²⁵ Lorenzo Cotula, Nat Dyer et Sonja Vermeulen, *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (Londres, Institut international pour l'environnement et le développement, 2008).

(A/HRC/4/18, par. 31). En coopération étroite avec les autres titulaires de mandats, relatifs notamment au logement et aux droits des peuples autochtones, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation se consacrera à la question des droits relatifs à l'utilisation de la terre, condition indispensable de la réalisation du droit à une alimentation suffisante. Il entend aussi mettre l'accent sur la protection des droits des femmes dans ce domaine. Les propriétaires fonciers et les utilisateurs de terres doivent être protégés contre l'expulsion forcée, conformément, en particulier, aux Principes de base et directives sur les expulsions forcées et les déplacements liés au développement présentés par le Rapporteur spécial sur le droit à un logement convenable (A/HRC/4/18, annexe I). Les États devraient aussi protéger les droits relatifs à l'utilisation de la terre contre l'ingérence d'acteurs privés. Dans certaines circonstances, il faudrait faciliter l'accès à la terre, en particulier aux journaliers qui n'en ont pas.

C. Droits des femmes

38. Renforcer les droits des femmes est un élément indispensable de toute stratégie nationale visant à faire du droit à une alimentation suffisante une réalité pour tous. Comme il a été relevé dans l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement, la proportion de femmes dans la production agricole et les activités d'après récolte varie entre 20 et 70 %; leur participation augmente dans de nombreux pays en développement, à la faveur notamment du développement de l'agriculture irriguée axée sur l'exportation, qui crée une demande grandissante de main-d'œuvre féminine, y compris de travailleuses migrantes. En outre, la majorité des petits commerces ruraux sont tenus par des femmes et ce sont elles qui, en général, vendent sur les marchés.

39. L'article 13 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes prévoit l'élimination de cette discrimination dans la vie économique et sociale, notamment dans l'attribution de prêts bancaires ou hypothécaires et d'autres formes de crédit financier. Or, malgré les progrès faits pour garantir juridiquement l'égalité entre les sexes, les femmes continuent d'être victimes de discrimination dans de nombreux domaines²⁶. Elles n'ont pas le même accès que les hommes aux ressources économiques et en particulier à la propriété foncière. Dans certains États, des lois discriminatoires sur la famille limitent la capacité juridique des femmes mariées pour administrer des biens ou en hériter. Certaines lois de réforme agraire ne s'appliquent aux femmes que si elles sont chef de famille. Même lorsque l'égalité des droits est pleinement reconnue, les femmes subissent la discrimination de fait dans leur ménage, quant à l'accès aux ressources (elles ne possèdent par exemple que 2 % des terres), aux emplois, à l'égalité salariale, aux soins de santé, à l'éducation, à l'information et à la participation. En outre, les femmes appartenant à certains groupes de la population sont parfois confrontées à des formes multiples de discrimination. D'après l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies pour le développement, cette discrimination est peut-être entretenue par la conjoncture actuelle. La concurrence croissante sur les marchés agricoles accroît la demande d'une main-d'œuvre flexible et à bas prix. La concurrence et les conflits pour la

²⁶ Voir *Les femmes et le droit à l'alimentation – le droit international et la pratique au niveau mondial* (Rome, FAO, 2008).

maîtrise des ressources naturelles augmentent. Ces dernières années, les États ont réduit leur aide aux petits exploitants et les ressources économiques ont été redistribuées au profit des grandes agro-industries. Des atteintes aux droits des femmes dans la chaîne d'approvisionnement mondialisée ont été constatées²⁷.

40. Là encore, la défense des droits de l'homme est renforcée par la logique économique. Comme en produisant et en vendant des vivres, les femmes jouent un rôle clef dans l'alimentation et l'agriculture, elles représentent un atout pour la réalisation du droit à l'alimentation et une ressource de développement inexploitée : améliorer leur condition et leur accès aux ressources économiques serait un progrès pour l'ensemble de la société. De surcroît, ce sont elles en général qui ont la responsabilité de tâches ménagères (les repas, les soins aux enfants, l'eau et le chauffage). Relever leur niveau d'instruction permettrait d'améliorer considérablement la nutrition des enfants, car elles sauraient comment bien utiliser et conserver les aliments et distinguer ceux qui sont sains et consommables.

41. Réaliser le droit à l'alimentation exige donc que l'on s'attache en priorité à améliorer l'accès des femmes à l'éducation, aux sciences et aux technologies ainsi qu'à la propriété et à la maîtrise des ressources économiques et naturelles. Toutes les mesures discriminatoires doivent être abolies, de façon notamment à permettre aux femmes d'accéder à la propriété foncière et au crédit. Il faut aussi appuyer la mise en place d'activités énumérées pour elles et renforcer les organisations et réseaux féminins. L'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies pour le développement recommande d'accorder explicitement la priorité aux groupes d'agricultrices dans les chaînes de valeur. Elle énonce aussi d'autres réformes qui pourraient contribuer à renforcer la contribution des femmes à la production agricole et à la viabilité de l'agriculture. Le Rapporteur spécial fondera ses travaux futurs sur ces constatations.

V. Conclusion

42. Le présent rapport préliminaire a mis en évidence certains des obstacles à la réalisation du droit à une alimentation suffisante. Sachant que l'on estime à 900 millions le nombre de personnes souffrant de la faim, garantir ce droit doit être une priorité absolue pour tous les États et pour la communauté internationale dans son ensemble. Le Rapporteur spécial est déterminé à collaborer avec toutes les parties concernées pour mettre au point des solutions durables en vue d'éradiquer la faim et de réaliser le droit à l'alimentation.

43. Les rapports futurs contiendront, pour examen par l'Assemblée générale, des recommandations précises issues des travaux du Rapporteur spécial.

²⁷ Voir Kate Raworth, *La marchandisation de nos droits. Le travail des femmes dans la chaîne d'approvisionnement mondialisée*, Oxfam Campaign Reports (Oxford, Oxfam, 2004).