



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/9/23
8 septembre 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Neuvième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation,
Olivier De Schutter***

**Renforcer la capacité d'adaptation: un cadre fondé sur les droits de l'homme
pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale**

* Dans la résolution S-7/1, qu'il a adoptée le 22 mai 2008, le Conseil des droits de l'homme a prié le Rapporteur spécial d'inviter les États et d'autres acteurs concernés à faire part de leurs observations sur les répercussions de la crise alimentaire mondiale sur la protection du droit à l'alimentation ainsi que sur les solutions requises dans la perspective des droits de l'homme, et de lui faire rapport à ce sujet à sa neuvième session. Faute de temps, le présent rapport ayant été soumis tardivement, les notes de bas de page et les annexes au document sont distribuées telles quelles, dans la langue originale seulement.

RÉSUMÉ

L'envolée des cours mondiaux des denrées alimentaires enregistrée pendant la période 2006-2008 met les États face à plusieurs dilemmes. Par exemple, est-il préférable de lutter contre les hausses de prix ou de faire en sorte qu'elles profitent aux producteurs agricoles sans pénaliser les personnes les plus vulnérables, et à quelles conditions serait-il possible de développer les agrocarburants comme substitut aux combustibles fossiles dans le secteur des transports? Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation évoque dans le présent rapport l'incidence des choix à faire sur le droit à l'alimentation, en les situant dans le cadre des obligations qui incombent aux États aux niveaux national et international. Il expose les raisons pour lesquelles il conviendrait d'adopter un cadre fondé sur les droits de l'homme à la fois pour définir les mesures à prendre face à la situation nouvelle créée par l'explosion des prix et pour guider leur mise en œuvre. Faisant le point des risques liés à cette situation comme des possibilités qu'elle offre, le Rapporteur spécial explique pourquoi un suivi continu des initiatives adoptées à l'échelon national et international pour remédier à la crise s'impose.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 6	4
II. VERS DES SOLUTIONS DURABLES FONDÉES SUR LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'ADAPTATION.....	7 – 13	7
III. STRATÉGIES NATIONALES POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION.....	14 – 23	10
A. Cartographier l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires et exercer la surveillance voulue.....	16	10
B. Œuvrer pour une responsabilisation accrue.....	17 – 19	11
C. Garantir les droits relatifs à l'utilisation des terres.....	20 – 22	12
D. Les droits des femmes	23	14
IV. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PROPICE	24 – 52	14
A. L'obligation de ne pas mettre en œuvre des politiques ayant une incidence négative sur le droit à une nourriture suffisante: l'exemple des agrocarburants	25 – 34	15
B. L'obligation de protéger le droit à une nourriture suffisante par le contrôle des acteurs privés.....	35 – 38	18
C. L'obligation de coopérer à l'échelle internationale afin de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation	39 – 52	20
V. CONCLUSIONS.....	53 – 54	25
Annexe I. THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A SUMMARY		27
Annexe II. THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD		36

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis conformément à la résolution S-7/1 que le Conseil des droits de l'homme a adoptée le 22 mai 2008 à sa septième session extraordinaire, consacrée à l'examen de l'impact négatif sur la réalisation du droit à l'alimentation de l'aggravation de la crise mondiale de l'alimentation causée, entre autres, par l'explosion des prix des denrées alimentaires¹. Il a pour objet de proposer une analyse de la crise alimentaire mondiale et de solutions possibles fondées sur le droit à une nourriture suffisante, tel qu'il est reconnu par le droit international. Le rapport s'appuie, lorsqu'il suggère d'adopter un cadre inspiré des droits de l'homme pour l'évaluation des initiatives visant à remédier à la crise alimentaire mondiale, sur l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et sur l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tel qu'il a été interprété par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, de même que sur d'autres normes internationales pertinentes². Il tient compte également des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées le 23 novembre 2004 par les États membres du Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) car elles fournissent des indications pratiques détaillées quant à la manière dont les États et d'autres acteurs devraient mettre en œuvre le droit à une nourriture suffisante dans plusieurs domaines.

2. Le choix d'une telle perspective a diverses conséquences. À cet égard, le Rapporteur spécial est conscient que, face aux répercussions de la récente flambée des prix alimentaires sur le droit à une nourriture suffisante, des mesures s'imposent à la fois à l'échelon national et au niveau international. Il incombe au premier chef à chaque État de faire en sorte que chaque homme, chaque femme et chaque enfant relevant de sa juridiction, seul ou en communauté avec d'autres, ait physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer³. Une démarche fondée sur les droits de l'homme sera centrée en priorité sur les besoins des catégories les plus vulnérables de la population, qui sont les plus durement touchées par la crise ou risquent de profiter le moins des solutions apportées. Il est donc primordial que les États: a) adoptent des mesures fondées sur une cartographie appropriée de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires; et b) mettent en place un dispositif de responsabilisation pour les violations du droit à l'alimentation. Le présent rapport explique en outre pourquoi les États devraient: c) améliorer la protection des droits des utilisateurs des terres dans le contexte des pressions concurrentes accrues qui s'exercent sur les terres et d'autres ressources naturelles telles que l'eau et la biodiversité; et d) renforcer la protection des droits des femmes (voir plus loin, chap. III). Il revient néanmoins à tous les États et à la communauté internationale dans son ensemble, y compris les organismes internationaux, qu'ils appartiennent ou non au système de Nations Unies, de mettre en place un environnement international qui permette aux États de s'acquitter effectivement de ces obligations. Cela exige de tous les États et de tous les organismes internationaux qu'ils: a) réexaminent les politiques portant atteinte à la

¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/7/index.htm>.

² See in particular Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12: The right to adequate food (1999), E/C.12/1999/5. See also CRC, article 24 (2) (c), and CEDAW, article 12 (2).

³ General comment No. 12, para. 6.

jouissance du droit à l'alimentation dans d'autres pays et s'abstiennent de prendre de nouvelles mesures allant dans ce sens; b) protègent le droit à une nourriture suffisante en veillant à ce que des tiers, y compris des acteurs privés, n'entravent pas la jouissance du droit à l'alimentation; et c) contribuent à la mise en œuvre du droit à une nourriture suffisante en coopérant au recensement des obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation et à leur élimination (voir chap. IV).

3. Les hausses de prix intervenues sur les marchés internationaux pendant la période 2005-2007 provoqueront une aggravation de la pauvreté qui, selon une étude de la Banque mondiale d'avril 2008 fondée sur l'analyse du cas de neuf pays à faible revenu, serait de l'ordre de 4,5 % en l'absence de mesures de politique générale destinées à amortir les hausses des prix, ce qui ferait basculer 105 millions de personnes de plus dans la pauvreté⁴. Étant donné le taux annuel de réduction de la pauvreté de 0,68 % enregistré depuis 1984, cette augmentation de 4,5 % détruirait le fruit de près de sept années de lutte contre ce fléau. On a calculé que si, en 2025, les prix des denrées alimentaires affichaient une hausse de 20 % par rapport à la base de référence de 1996, le nombre total de personnes sous-alimentées dans le monde augmenterait de 440 millions⁵. Par ailleurs, le renchérissement des denrées alimentaires contraint des familles qui peuvent à peine se payer les aliments de base dont elles ont besoin à renoncer à l'achat de produits plus intéressants sur le plan nutritionnel. Une inversion du processus déjà lent de réduction de la sous-alimentation semble inévitable. Dans ces conditions, il faut impérativement éviter de mettre en œuvre des politiques comportant des mesures susceptibles d'aggraver la crise.

4. Il est clair également que les efforts tendant à limiter la hausse des prix sur les marchés internationaux sont insuffisants. Quelque 852 millions de personnes souffraient déjà d'insécurité alimentaire avant la crise actuelle. Celle-ci montre que le décalage entre l'offre et la demande solvable de produits agricoles risque d'aggraver encore la situation. Avec un accroissement de la population mondiale d'environ 75 millions de personnes par an, la planète, qui compte aujourd'hui 6,7 milliards d'habitants, en comptera 8 milliards en 2025 et 9,2 milliards en 2050. On a calculé que pour répondre à la croissance de la demande, la production alimentaire devrait progresser de 50 % d'ici à 2030 et doubler d'ici à 2050. Cependant, il serait illusoire de miser exclusivement, pour remédier à la crise actuelle, sur un accroissement de la production agricole globale destiné à corriger le déséquilibre entre l'offre et la demande de denrées alimentaires qui crée des tensions sur les marchés mondiaux de produits de base. En effet, non seulement lutter contre l'insécurité alimentaire et augmenter les investissements agricoles ne signifie pas combattre spécifiquement le phénomène de la malnutrition et des carences en micronutriments, qui touche 2 milliards de personnes dans le monde, mais aussi et surtout, le principal problème tient non pas à la pénurie alimentaire, mais à la surconsommation et aux gaspillages de quelques-uns⁶ et au manque de pouvoir d'achat de tant d'autres. Ce n'est pas en augmentant la production

⁴ Ivanic Maros and Martin Will, 'Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries', World Bank Policy research Working paper, April 2008.

⁵ B. Senauer and M. Sur, 'Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people', *Rev. Agr. Econ.*, vol. 23(1), 2001, 68-81.

⁶ For instance, a 2004 study from the University of Arizona (UA) in Tucson indicates that forty to fifty per cent of all food ready for harvest never gets eaten: <http://www.foodnavigator-usa.com/news/ng.asp?id=56376-us-wastes-half>.

alimentaire que l'on soulagera de la faim ceux qui, faute de pouvoir d'achat, n'ont pas accès à la nourriture disponible. Par ailleurs, parler en termes d'agrégats revient à occulter les problèmes de distribution. Nous devons produire des aliments non pas uniquement pour accroître l'offre de denrées, mais aussi pour relever le pouvoir d'achat de ceux qui les produisent.

5. Dans le cadre de la lutte contre la crise alimentaire mondiale, nous devrions donc constamment nous rappeler qui sont les victimes de l'insécurité alimentaire afin de centrer nos efforts sur l'augmentation de leur pouvoir d'achat. La plupart des personnes souffrant d'insécurité alimentaire vivent dans des zones rurales. Les ouvriers agricoles, qui sont au nombre de 450 millions et représentent 40 % de la main-d'œuvre agricole mondiale⁷, figurent parmi les catégories de population les plus vulnérables, en raison du caractère souvent informel de leur emploi, qui les prive de protection juridique de la part de leurs employeurs. Une autre catégorie fortement touchée par l'insécurité alimentaire est celle des ménages de petits exploitants⁸. À moins d'être soigneusement conçues pour accroître le pouvoir d'achat de ces derniers, les mesures destinées à stimuler la production risquent de profiter surtout aux exploitations agricoles de grande taille, qui ont recours à des technologies modernes et approvisionnent des marchés auxquels les petits producteurs n'ont pas accès. Quelque 500 millions de ménages (1,5 milliard de personnes au total) vivent sur des exploitations d'une superficie égale ou inférieure à deux hectares. Beaucoup d'entre eux subissent une hausse sans précédent du prix des intrants consécutive au renchérissement du pétrole et, pour les éleveurs de bétail, des céréales, à l'heure même où, en tant qu'acheteurs nets de produits alimentaires, ils consacrent une plus large part de leur budget à la nourriture. L'accroissement des cours mondiaux profitera à certains d'entre eux, notamment en Inde et en Chine, mais en pénalisera beaucoup d'autres, en particulier en Afrique subsaharienne. L'augmentation des prix alimentaires n'a pas toujours un effet de retombée au niveau de la vente à la ferme, où de nombreux paysans pauvres sont contraints d'écouler leurs produits. Pour accroître leurs rendements, ils doivent avoir accès au crédit afin de pouvoir payer les engrais, les semences et les outils dont ils ont besoin, de la même manière que, pour améliorer leur productivité, ils doivent avoir accès à la technologie. Ce qui les aidera, ce n'est pas de recevoir de la nourriture, mais d'obtenir l'appui nécessaire pour en produire et vendre leur production à un prix rémunérateur, et passer ainsi de la position d'acheteurs nets à celle de vendeurs nets de denrées alimentaires. Pour eux, il n'y a que deux solutions: vivre de l'exploitation de leurs petites parcelles ou aller grossir les bidonvilles des grandes villes, qui se développent à un rythme rapide.

6. En résumé, l'enjeu pour nous n'est pas simplement d'accroître la production, mais aussi de faire en sorte que le renchérissement actuel des produits alimentaires puisse être mis à profit pour progresser dans la réalisation du droit à l'alimentation en adoptant des mesures structurelles qui aboutiront à une réforme profonde du système alimentaire mondial. Le chapitre qui suit explique pourquoi il en est ainsi et pourquoi l'adoption d'un cadre fondé sur les droits de l'homme concourra au succès de l'entreprise.

⁷ http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

⁸ More precisely, it has been estimated that about half of those who are food insecure in the world live in smallholder farming households ; two-tenths are landless ; one-tenth are pastoralists, fisherfolk, and forest users ; and the remaining two-tenths are the urban poor (U.N. Millennium Project, *Halving Hunger: It Can be Done, Summary Version of the Report of the Task Force on Hunger* (The Earth Institute, Columbia University, 2005), p. 6).

II. VERS DES SOLUTIONS DURABLES FONDÉES SUR LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ D'ADAPTATION

7. On trouvera à l'annexe I une brève analyse des moteurs de la crise et du contexte plus large dans lequel il convient de situer celle-ci. Deux conclusions se dégagent de cette mise en perspective. La première est que la flambée des prix observée de 2006 à 2008 est la résultante de politiques qui ont systématiquement affaibli le secteur agricole de plusieurs pays en développement sur une période de trente ans. Outre une fragilisation de ces pays face aux fluctuations des cours alimentaires mondiaux, il s'en est suivi une situation où les petits exploitants ne peuvent tirer parti de l'accroissement actuel des prix sur les marchés internationaux du fait du manque d'infrastructures rurales et d'accès au crédit, du démantèlement des systèmes de soutien public, des conséquences d'une libéralisation précipitée et mal gérée du commerce ainsi que de leur position dans la chaîne de production et de distribution alimentaire. Il convient de tenir compte de ces facteurs dans la recherche de solutions durables à la crise actuelle.

8. L'adoption d'un cadre fondé sur les droits de l'homme peut se révéler utile à cet égard en fournissant des orientations pour la redéfinition des priorités d'intervention rendue nécessaire par la crise actuelle. Il importe tout autant de se demander à qui les mesures doivent profiter que comment produire davantage. La situation étant ce qu'elle est, on peut cependant craindre que la seconde de ces questions soit considérée comme la plus pressante et que nous privilégions des solutions propres à accroître l'offre alimentaire sans nous inquiéter suffisamment de savoir qui produit, à quel prix et pour qui. Ce serait là une erreur lourde de conséquences. L'un des aspects positifs de la crise actuelle est que les investissements dans l'agriculture, qui ont été pendant trop longtemps les parents pauvres de l'aide publique au développement et des budgets nationaux, se verront attribuer dans l'avenir la priorité qu'ils méritent. Il conviendra cependant de vérifier soigneusement de quelle manière ces investissements seront distribués, quels en seront les bénéficiaires et à quoi ils serviront. Si un sentiment d'urgence et une appréciation erronée des défis à relever conduisaient à planifier l'investissement dans la seule optique de l'augmentation de l'offre alimentaire, on risquerait de faire les mauvais choix. L'investissement devrait à l'inverse être guidé par le triple impératif de promouvoir des formes de production agricole durables, de privilégier les petits exploitants ayant le plus grand besoin d'un soutien et d'agir là où l'impact de l'intervention sur la réduction de la pauvreté sera le plus grand⁹.

9. Le danger est que, devant le spectre de pénuries alimentaires, on ne confonde possibilités et solutions et que, tout au souci d'accroître la production, on ne se préoccupe pas suffisamment de la pérennité sociale et environnementale des solutions imaginées. Un signe de la réalité de ce danger est que l'on a pratiquement passé sous silence, dans les débats internationaux, les conclusions de l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement, parrainée par la FAO et la Banque mondiale, selon lesquelles

⁹ The difficulty in identifying the best options in this regard is best illustrated by the ongoing discussion on the impacts to be expected from the work of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). In order to facilitate a dialogue on the issues raised by the idea of launching a second 'green revolution' in the African context, the Special Rapporteur intends to convene a multi-stakeholder meeting in December 2008

«la manière dont le monde produit ses aliments devra radicalement changer afin de mieux servir les pauvres et les affamés, si les pays veulent faire face à l'accroissement de la population et aux changements climatiques, tout en évitant l'effondrement des sociétés et l'épuisement de l'environnement»¹⁰.

10. La recherche de telles solutions durables risque de se révéler plus ardue – et moins attrayante pour les intérêts privés – que le recours à des solutions technologiques mises au point ailleurs. Les recommandations de l'Évaluation sont pourtant le fruit d'un long processus de recherche scientifique et de consultation, analogue aux travaux menés par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. S'agissant d'élaborer des solutions propres à améliorer la productivité de l'agriculture, nous devons avant toute chose exploiter les connaissances scientifiques déjà disponibles sur les répercussions sociales et environnementales des tentatives de stimulation de la production par des moyens technologiques.

11. Une deuxième conclusion tirée de l'analyse (voir l'annexe I) est qu'il ne faut pas céder à la tentation d'un simple retour en arrière à une situation «normale» où les campagnes appauvries nourrissent les villes relativement plus nanties et où les marchés internationaux proposent des aliments à bas prix pour compenser la destruction des moyens d'existence des agriculteurs de nombreux pays en développement. Nous devons à l'inverse mettre en place un système qui garantisse un degré de résistance suffisant face à l'instabilité croissante des marchés internationaux de matières premières agricoles et maintienne cette instabilité dans des limites acceptables. Selon les *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO: 2008-2017*, les prix des matières premières agricoles se maintiendront à des niveaux moyens plus élevés que pendant la décennie écoulée, mais les prix réels recommenceront ensuite à baisser, quoique à un rythme moins rapide que par le passé. Ces prévisions reposent toutefois sur des hypothèses relativement hasardeuses¹¹. Il n'a pas été tenu compte des effets potentiels du changement climatique et des pénuries d'eau alors que nous savons la menace qu'ils représentent pour l'agriculture, notamment en Afrique subsaharienne ainsi qu'en Asie de l'Est et du Sud, où le changement climatique influera sur la pluviométrie, entraînera une augmentation de la fréquence des sécheresses et une élévation des températures moyennes et mettra en péril la disponibilité d'eau douce pour l'agriculture. Par ailleurs, les changements susceptibles d'intervenir dans la politique des pouvoirs publics, en particulier les prescriptions relatives à l'utilisation des agrocarburants,

¹⁰ The report found that technological innovations in agriculture have generally favoured large-scale producers, and their costs have been borne by small scale producers, their communities and the environment. The IAASTD report strongly supported the potential of small-scale producers in agricultural development, pointing to the need for dedicated support for smallholders if this potential is to be achieved, and to the need to avoid dependency on expensive inputs such as inorganic fertilizers whose prices are closely aligned with those of oil, or on patented seeds. In order to reduce vulnerability in the food system, it recommended relying on locally-based knowledge, innovations, policies and investments. Participatory Plant Breeding and Farmer-Researcher groups - not exogenous technologies - were specifically highlighted as models for successful technological development. The IAASTD identified several areas ripe for investment and public research, among them, low-input and organic systems, biological substitutes for agrochemicals, site-specific easily adaptable cultivars, local seed systems, and reducing the dependency of agriculture on fossil fuels.

¹¹ *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at 14 and 28.

la réforme de la Politique agricole commune de l'Union européenne ou les modifications qui seraient apportées aux règles régissant le commerce international des produits agricoles ou les droits de propriété intellectuelle n'ont pu, par définition, être pris en considération dans ces prévisions. Par conséquent, il n'est pas exclu que nous ayons à faire face non seulement à des prix supérieurs à la moyenne ou à un ralentissement de la baisse des prix, mais aussi à des fluctuations des prix¹². Comme la Banque mondiale l'a relevé, il est impératif de gérer le risque lié aux cours des céréales dans un monde qui, du fait du réchauffement mondial, connaîtra probablement une instabilité plus grande des prix céréaliers internationaux et des chocs répétés sur l'offre¹³. À l'heure d'opérer des choix politiques, il conviendrait de prendre acte de l'incertitude qui existe quant à l'évolution future des prix au lieu de s'en remettre à des prévisions qui pourraient se révéler inexactes. C'est pourquoi le présent rapport fait une place centrale à la capacité d'adaptation, condition indispensable pour gérer l'incertitude et garantir ainsi l'accès à la nourriture pour tous.

12. L'annexe I présente aussi un bref récapitulatif des réactions qui ont suivi la crise alimentaire mondiale de 2007-2008. Le présent rapport n'a pas pour objet d'analyser en détail les initiatives prises au niveau opérationnel par les organismes d'exécution des Nations Unies, les institutions financières internationales ou les banques régionales de développement, et il ne serait pas possible d'y exposer les résultats des réunions qui ont été consacrées, dans différents cadres, à la crise alimentaire mondiale et aux réponses à y apporter. Il a été unanimement admis que l'adoption de mesures à court terme devrait non seulement viser à soulager le sort de ceux qui avaient faim, en particulier les groupes urbains défavorisés, et notamment à leur fournir une aide alimentaire, mais aussi, pour les raisons exposées plus haut, tendre à améliorer la productivité des petits exploitants. La réflexion du Conseil doit porter sur la question de savoir comment les divers engagements et initiatives qui ont été rappelés pourraient être inscrits dans un cadre fondé sur les droits de l'homme et ce que cela impliquerait. Si l'on excepte la résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme à sa septième session extraordinaire et la mention qui est faite des directives concernant le droit à l'alimentation dans le document final adopté par la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale, convoquée par la FAO à Rome du 3 au 5 juin 2008, le droit à une alimentation suffisante a jusqu'ici été presque totalement absent des débats. Cette omission a plus qu'une simple importance symbolique ou anecdotique car elle conduit à négliger toute une série d'outils qui pourraient être utilisés pour lutter contre la crise alimentaire mondiale. Concevoir des ripostes inspirées du droit à l'alimentation permettrait de mieux tenir compte des besoins des personnes souffrant de faim ou de malnutrition et ouvrirait la voie non seulement au ciblage des interventions, mais aussi à l'établissement de priorités, à la coordination, à la responsabilisation et à la participation. Que le droit à l'alimentation ait été ignoré délibérément ou par méconnaissance des conséquences opérationnelles qui en découlent, il conviendrait à présent de le réintroduire dans la réflexion.

13. C'est dans cette perspective que sont présentées les observations ci-après, qui ont trait essentiellement à l'avenir du système alimentaire mondial. Les réactions immédiates à la crise ne sont mentionnées que dans la mesure où elles illustrent le risque de voir les droits de l'homme

¹² On current volatility in agricultural commodities, see FAO Food Outlook, June 2008, at 55-7.

¹³ *Framework Document for proposed loans, credits, and grants in the amount of US\$ 1.2 billion equivalent for a Global Food Crisis Response Program (GFRP)*, 29 May 2008, at 6.

insuffisamment pris en compte lors de la mise en place de mécanismes destinés à garantir une meilleure sécurité alimentaire et nutritionnelle pour demain.

III. STRATÉGIES NATIONALES POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

14. Conformément à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la principale obligation des États consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif¹⁴. Le droit fondamental à une alimentation suffisante exige donc l'adoption de mesures qui, au niveau national, seraient de nature à mieux prémunir des effets du renchérissement des denrées alimentaires les groupes vulnérables de la population, à savoir les acheteurs nets d'aliments, qu'ils soient ou non producteurs agricoles, et en particulier les citoyens pauvres et les paysans sans terres. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a insisté sur la nécessité pour les États de s'employer à «adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants»¹⁵. Cette stratégie devrait comprendre la mise en place de mécanismes institutionnels appropriés pour: a) détecter au stade le plus précoce possible, à l'aide de dispositifs de surveillance adéquats, les nouvelles menaces pour le droit à une nourriture suffisante; b) évaluer l'incidence des nouvelles initiatives législatives ou politiques sur le droit à une nourriture suffisante; c) améliorer la coordination entre les ministères compétents, de même qu'entre l'administration centrale et les autorités infranationales, en tenant compte des répercussions, sur les aspects nutritionnels du droit à une nourriture suffisante, des mesures prises concernant la santé, l'éducation, l'accès à l'eau et l'assainissement, et l'information; d) améliorer le dispositif de responsabilisation, par une claire attribution des responsabilités et la fixation de délais précis pour la réalisation des composantes du droit à l'alimentation qui doivent faire l'objet d'une mise en œuvre progressive; et e) assurer la participation adéquate de la population, et en particulier des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire.

15. Pour s'assurer du bien-fondé des mesures qu'ils prennent, les États devraient à titre prioritaire s'informer des risques existant en matière de sécurité alimentaire dans les territoires soumis à leur juridiction et de l'impact de toute mesure qu'ils envisagent. Ils devraient instituer des mécanismes propres à responsabiliser toutes les branches de l'État en sorte qu'elles se conforment aux obligations qui leur incombent en ce qui concerne la réalisation du droit à l'alimentation. Ils devraient en outre renforcer les droits des utilisateurs des terres et les droits des femmes.

A. Cartographier l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires et exercer la surveillance voulue

16. Agir dans un cadre fondé sur les droits de l'homme exige d'abord des États qu'ils s'appuient, pour mettre au point des interventions, sur une cartographie appropriée de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires qui leur permettra de cibler ces interventions avec

¹⁴ General comment No. 2, para. 14.

¹⁵ General comment No. 12, para. 21.

la précision voulue et d'évaluer, avant d'adopter des mesures juridiques ou de politique générale susceptibles de porter atteinte au droit à l'alimentation, quelle en sera l'incidence. Dans la section 13 des Directives sur le droit à l'alimentation (voir par. 1 ci-dessus), il est recommandé que les États établissent des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires (SICIAV) afin d'identifier les groupes exposés du fait d'un manque de moyens ou de revenus, ou pour d'autres raisons. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a de son côté souligné qu'il fallait rassembler davantage d'éléments d'information à l'appui du processus de décision et notamment réunir plus de données sur les risques nutritionnels auxquels font face les femmes et les enfants, par le biais d'indicateurs nutritionnels et d'indicateurs de santé connexes¹⁶. Le fait qu'il a à peine été fait mention, dans les débats en cours, de l'importance des droits fondamentaux des travailleurs dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante illustre l'utilité d'établir une telle cartographie au tout début du processus d'élaboration des politiques. Les ouvriers agricoles sont particulièrement vulnérables: dans de nombreux pays, 60 % d'entre eux vivent dans la pauvreté¹⁷. L'établissement d'une cartographie de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires à l'échelon national aiderait à apprécier l'ampleur du problème et à définir des politiques appropriées. Les études d'impact peuvent de même améliorer notablement la qualité du travail d'élaboration des lois et des politiques. La section 17 des Directives sur le droit à l'alimentation contient une série de recommandations concernant l'exécution d'évaluations de l'impact sur le droit à l'alimentation, la mise au point d'indicateurs pour évaluer les processus, leurs effets et leurs résultats et la nécessité de veiller en priorité à suivre la sécurité alimentaire des groupes vulnérables ainsi que leur état nutritionnel.

B. Œuvrer pour une responsabilisation accrue

17. Cartographier les menaces en matière de sécurité alimentaire ne suffit cependant pas. L'approche fondée sur les droits de l'homme conduit aussi à interpréter l'exigence de sécurité alimentaire en termes de droits juridiques et de responsabilisation. Faire en sorte que chacun ait accès à une nourriture suffisante ne suffit pas non plus. Il importe de reconnaître qu'il s'agit là d'un droit et d'imposer des obligations en conséquence aux acteurs publics et privés susceptibles d'exercer une influence sur la jouissance de ce droit. En garantissant que quiconque souffre de faim ou de malnutrition est juridiquement fondé à s'opposer à toute action ou omission influant sur sa situation, le cadre mentionné plus haut crée une sécurité, renforcée par des mécanismes institutionnels. La mise en place des conditions voulues pour permettre aux individus de pourvoir eux-mêmes à leur alimentation s'en trouve facilitée. Il importe particulièrement de veiller à ce que chacun ait cette possibilité de droit, et non du fait d'un choix de politique générale, eu égard à la capacité respective des différents groupes concernés par l'insécurité alimentaire d'influencer les décideurs. Il est communément admis que, dans les pays en développement, les petits exploitants constituent un groupe numériquement important mais géographiquement dispersé, qui n'a guère ou pas les moyens d'exercer des pressions au niveau politique et pour qui les coûts d'organisation d'une action collective sont prohibitifs. Les groupes urbains, de même que les exploitants agricoles des économies industrielles, ont plus de facilité

¹⁶ See for details UNICEF, *Food Prices Increases/Nutrition Security: Action for Children*, 4 July 2008.

¹⁷ http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

pour mettre en œuvre des actions de protestation publique¹⁸. Dans ces conditions, une démarche fondée sur les droits constitue une garantie contre le risque de voir les politiques publiques favoriser les groupes d'intérêts les plus influents et les mieux organisés au lieu de tendre à la satisfaction des besoins des populations les plus exposées, qu'elles soient urbaines ou rurales.

18. Il conviendrait que, dans le cadre de leurs stratégies nationales, les États adoptent une législation-cadre établissant que le droit à l'alimentation est opposable devant les tribunaux nationaux ou invocable de toute autre manière, de sorte qu'en cas de flambée des prix alimentaires comme celle que nous connaissons aujourd'hui, les autres branches de l'État ne puissent rester passives et qu'aucune discrimination quant à l'accès à la nourriture ou aux moyens de se la procurer ne soit tolérée lorsqu'il s'agira d'adopter des mesures visant à réaliser le droit à l'alimentation. Si une loi-cadre définit de manière plus précise les obligations liées au droit à une nourriture suffisante, les tribunaux ou les autres mécanismes de surveillance, tels que les institutions des droits de l'homme, seront davantage enclins à contribuer à la mise en application de ce droit. De tels mécanismes de responsabilisation pourraient par conséquent faciliter le repérage précoce des cas où une politique macroéconomique ou sociale ne va pas dans le bon sens ou n'est pas correctement ciblée (parce que les besoins de certains segments de la population ou de certaines régions sont sous-estimés, par exemple) et la correction du problème.

19. Le Cadre global d'action élaboré par le Groupe d'action de haut niveau sur la crise alimentaire dans le monde pour fournir des orientations aux gouvernements préconise certes l'évaluation régulière de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle¹⁹, mais il n'est pas conçu en termes de droits de l'homme et est uniquement destiné à guider l'élaboration des politiques à l'échelon national. Ainsi, il n'y est pas question de la responsabilisation et il ne contient aucune recommandation quant à la mise en place de mécanismes de recours pour les victimes de violations du droit à l'alimentation. Il en irait autrement si les stratégies nationales étaient fondées sur la reconnaissance du droit à une nourriture suffisante et si les tribunaux ou d'autres mécanismes (institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme ou médiateurs, notamment) étaient chargés de vérifier si les différentes entités de l'État s'acquittent des obligations que leur assigne la stratégie nationale. Afin d'aider les États à mettre en place un tel cadre, il conviendrait de renforcer l'unité de la FAO chargée du droit à l'alimentation à la faveur de la réforme en cours de l'organisation, de manière à la rendre moins tributaire, pour ses travaux, des contributions volontaires des donateurs.

C. Garantir les droits relatifs à l'utilisation des terres

20. Il est préoccupant de constater que, malgré les travaux que la FAO ou la Banque mondiale consacrent à la question depuis des dizaines d'années, on accorde encore trop peu d'attention, dans la recherche de solutions à la crise alimentaire mondiale, aux droits de ceux qui cultivent la terre ou doivent y avoir accès en tant que moyen de production. Le Cadre global d'action établi par le Groupe d'action susmentionné évoque certes la nécessité de mettre en œuvre une politique transparente en matière de régime foncier pour bien gérer la terre tout en assurant un droit d'accès à la terre aux collectivités et aux particuliers, notamment aux catégories marginalisées,

¹⁸ See The World Bank, *World Development Report 2008 - Agriculture for Development*, Nov. 2007, at p. 43.

¹⁹ At 39.

comme les autochtones et les femmes²⁰, mais ce point n'est pas développé et fait figure d'exception dans l'éventail des propositions actuellement élaborées pour remédier à la crise alimentaire mondiale²¹. La déclaration des dirigeants du G-8 sur la sécurité alimentaire mondiale n'en fait pas mention, et aucune des délégations gouvernementales présentes à la Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale n'a évoqué la réforme agraire ou la nécessité de garantir la sécurité d'occupation des terres²².

21. Dans la mesure où elles sont axées sur l'accroissement de la production alimentaire, les mesures destinées à combattre la crise alimentaire mondiale actuelle pourraient toutefois créer de nouvelles menaces du point de vue de la sécurité d'occupation des terres. Ainsi, on peut craindre que le regain d'intérêt pour l'agriculture et la course à la production d'agrocarburants²³ ne viennent exacerber la concurrence pour les terres, avec dans bien des cas un combat inégal entre les grands investisseurs et les utilisateurs locaux des terres qui, souvent, n'ont pas de droits juridiques sur celles-ci²⁴. Le développement de l'investissement transnational dans les terres agricoles, moyen par lequel les pays cherchent à assurer leur sécurité alimentaire, et l'extension des monocultures destinées à l'exportation ne font qu'accentuer la pression sur les terres. Cela étant, il faudrait encourager les pays en développement à garantir à tous les utilisateurs des terres la sécurité d'occupation des terres qu'ils travaillent. L'augmentation du prix de la terre peut être source de profits pour les propriétaires terriens, mais elle représente une menace pour les paysans sans terres ou pour ceux dont les droits sur les terres qu'ils cultivent ne sont pas garantis, et elle pourrait empêcher les petits exploitants d'acquérir davantage de terres pour accroître leur production. Garantir les droits fonciers serait un moyen d'inciter les investisseurs intéressés par les cultures d'exportation à opter pour des formes d'agriculture contractuelle en passant des accords avec de petits exploitants, ce qui contribuerait à améliorer les moyens d'existence de ces derniers.

22. En plus de garantir les droits des utilisateurs sur les terres qu'ils cultivent, il faudrait éviter une concentration excessive des terres et, le cas échéant, procéder à une réforme agraire pour faire en sorte que les personnes qui vivent de la terre aient accès à celle-ci. Le paragraphe 2 a) de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels mentionne le développement ou la réforme des régimes agraires parmi les moyens de garantir l'exercice du droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim. Il y aurait lieu d'accélérer les réformes

²⁰ At 28.

²¹ The Latin American Presidential Summit, at which 15 delegations were convened on 7 May 2008 in Managua, did express its support for 'an agrarian reform process, that would provide land to agricultural producers who are currently deprived of this resource to produce food' ('un proceso de reforma agraria, que provea de tierras a aquellos productores agrícolas, que en este momento no tienen este recurso para producir alimentos').

²² See International Land Coalition, *Access to land and the food crisis: Feedback and reflections by the ILC Secretariat on the FAO High Level Conference on World Food Security*, June 2008, www.landcoalition.org.

²³ *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf.

²⁴ International Land Coalition, *Access to land and the food crisis*, cited above.

agraires, selon les recommandations formulées par la FAO au paragraphe 8.10 de ses Directives sur le droit à l'alimentation et par la Conférence internationale de la FAO sur la réforme agraire et le développement rural car il est indispensable pour les paysans sans terres, qui figurent aujourd'hui parmi les catégories de population les plus touchées par l'insécurité alimentaire, d'obtenir l'accès à la terre. Les signataires de la déclaration ministérielle adoptée par consensus à la session de 2008 du Conseil économique et social constatent «qu'il est primordial d'améliorer l'accès des ruraux et des rurales pauvres aux avoirs productifs, et notamment à la terre et à l'eau» et, «tout en reconnaissant la diversité des lois et des régimes fonciers des pays, [ils] soulign[ent] qu'il faudrait donner la priorité à l'adoption de mesures et à l'exécution de lois qui garantissent des droits précis et exécutoires quant à l'usage de ces biens et qui protègent les droits fonciers»²⁵. Conformément à la résolution 2002/49 de la Commission des droits de l'homme sur l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et l'égalité du droit à la propriété et à un logement convenable, il conviendrait de veiller particulièrement à éliminer tous les obstacles empêchant les femmes de jouir des droits fonciers dans des conditions d'égalité²⁶.

D. Les droits des femmes

23. Le précédent Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a déjà analysé les raisons pour lesquelles le plein respect des droits des femmes revêt une importance cruciale pour la jouissance du droit à une alimentation suffisante, notamment sous ses aspects nutritionnels²⁷. Comme la Banque mondiale l'a relevé, nombreuses sont les sociétés où ce sont les femmes qui sont chargées au premier chef de nourrir la famille sans qu'elles aient pour autant la maîtrise des ressources familiales. Par ailleurs, dans beaucoup de pays, il est fréquent que les femmes et les filles soient aussi désavantagées dans la distribution de la nourriture au sein du ménage²⁸. Le Cadre global d'action est explicite à ce sujet²⁹. Il est donc largement admis qu'il faudrait renforcer les droits des femmes, notamment dans les zones rurales, comme le prescrit l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et qu'une action en ce sens pourrait favoriser la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Toutefois, du fait de l'existence de lois ou de coutumes discriminatoires, il subsiste bien des obstacles à la mise en œuvre des droits des femmes au niveau national. Il conviendrait d'inviter les États à progresser davantage sur ce terrain en faisant de la réalisation des droits des femmes une composante explicite de leurs stratégies nationales de lutte contre la crise alimentaire.

IV. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL PROPICE

24. En adoptant, dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement, l'objectif 8, prévoyant la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, les États Membres

²⁵ Implementing the internationally agreed goals and commitments in regard to sustainable development, doc. E/2008/L.10, para. 28.

²⁶ E/CN.4/2002/200 (23 April 2002).

²⁷ See Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the General Assembly, A/58/330 (2003).

²⁸ GFRP, at ii.

²⁹ At 19. The CFA also encourages channelling food assistance via women and targeted interventions for women farmers (at 13 and 16).

ne faisaient que réaffirmer une obligation déjà imposée par le droit international. Il incombe aux États non seulement de respecter et de protéger le droit à une nourriture suffisante et de lui donner effet sur leur territoire national, mais aussi de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation dans les autres pays et de mettre en place un environnement international permettant aux gouvernements nationaux de réaliser le droit à l'alimentation dans les territoires relevant de leur juridiction³⁰. C'est à partir de là que nous devrions interpréter l'engagement pris par les États, au titre du Pacte, d'adopter des mesures «pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires» (art. 11.2 b)). Il découle de l'article 56 de la Charte des Nations Unies que les États doivent agir conjointement pour recenser et éliminer les obstacles à la pleine réalisation du droit à l'alimentation. Bien que l'article 23 du Pacte ne dresse pas une liste exhaustive des mesures qui pourraient constituer «l'assistance et la coopération internationales» prescrites par le Pacte, il en ressort clairement que l'obligation des États en la matière ne se limite pas à la fourniture d'une aide financière³¹. Il faut plutôt considérer que cette obligation est triple: a) obligation de ne pas mettre en œuvre des politiques ayant une incidence négative sur le droit à une nourriture suffisante; b) obligation de faire en sorte que des tiers, y compris des acteurs privés, n'entravent pas la jouissance du droit à l'alimentation; et c) obligation de coopérer à l'échelle internationale afin de concourir à la réalisation du droit à l'alimentation. Les organismes internationaux, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies, sont eux aussi tenus de respecter le droit de l'homme à une nourriture suffisante, en vertu du droit international public général, et les États qui en sont membres ont une obligation de diligence raisonnable s'agissant de vérifier que les organisations internationales auxquelles ils délèguent des pouvoirs exercent ceux-ci conformément à leurs obligations en matière de droits de l'homme³².

A. L'obligation de ne pas mettre en œuvre des politiques ayant une incidence négative sur le droit à une nourriture suffisante: l'exemple des agrocarburants

25. Le droit international fait obligation aux États de réexaminer, en vue de la modifier, toute politique dont il a été établi qu'elle a une incidence négative sur le droit à une nourriture suffisante ou sur le droit de chacun d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition. Cette règle s'applique indifféremment que l'incidence ait été constatée sur le territoire de l'État qui a pris la mesure ou hors de ses frontières nationales, pourvu qu'il existe un lien de causalité non équivoque entre la politique en question et la jouissance du droit à une nourriture suffisante.

³⁰ See also United Nations Conference on Trade and Development, São Paulo Consensus, (TD/410, 25 June 2004), para. 5.

³¹ This article states that 'international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned'.

³² The preliminary report of the Special Rapporteur to the UN General Assembly contains more detailed normative references on these issues.

26. C'est à la lumière de cette obligation qu'il convient d'examiner les politiques préconisant l'utilisation d'agrocarburants en remplacement des combustibles fossiles dans le secteur des transports³³. Ces politiques revêtent diverses formes et il serait irresponsable de les condamner en bloc et, par exemple, de classer dans la même catégorie la production de bioénergie destinée à satisfaire les besoins nationaux et à limiter la dépendance d'un pays à l'égard d'importations pétrolières coûteuses, et la fabrication d'agrocarburants à grande échelle pour l'exportation; de comparer le bioéthanol produit à partir du sucre à celui qui provient du maïs ou d'autres céréales telles que le manioc, le blé, le sorgo sucré ou la betterave sucrière; ou de ne pas faire de différence entre le biodiesel issu de l'huile de colza et celui qui est fabriqué à partir de l'huile de palme ou de l'huile de soja. Pour évaluer l'incidence de la production des agrocarburants sur le droit à l'alimentation, il convient non seulement d'établir des distinctions entre les plantes utilisées comme matières premières, mais aussi de tenir compte des méthodes de production utilisées dans les divers secteurs car chacune a un impact différent sur la création d'emplois, sur l'environnement et sur la sécurité alimentaire.

27. L'annexe II donne un bref aperçu des répercussions du développement des agrocarburants sur la jouissance du droit à une nourriture suffisante. Ces répercussions se situent à trois niveaux.

28. Premièrement, le rythme de développement des agrocarburants a considérablement alimenté la hausse des prix de certains produits agricoles sur les marchés internationaux, menaçant ainsi la jouissance du droit à une nourriture suffisante. On a calculé que chaque augmentation d'un point de pourcentage du prix des aliments de base pouvait faire basculer 16 millions de personnes supplémentaires dans la sous-alimentation³⁴. Les cultures vivrières actuellement utilisées pour produire l'éthanol sont aussi celles qui constituent l'essentiel du régime alimentaire des pauvres. Le maïs, la canne à sucre, le soja, le manioc, l'huile de palme et le sorgo représentent quelque 30 % de l'apport calorique moyen des personnes souffrant de faim chronique³⁵. Les hausses de prix ne posent pas un problème en elles-mêmes; dans certaines conditions, en particulier lorsqu'elles profitent aux ménages ruraux vendeurs nets de denrées alimentaires et que les acheteurs nets de ces produits sont protégés par des mesures ciblées visant à accroître leur pouvoir d'achat, ces hausses peuvent à l'inverse avoir des effets bénéfiques, notamment dans une perspective dynamique. Dans le cas présent, toutefois, et du fait de leur survenue brutale et de notre degré d'impréparation, leurs effets négatifs l'emportent de loin sur leurs retombées positives, et il conviendrait d'être très vigilant à l'évolution de la situation.

29. Deuxièmement, étant donné que la production d'agrocarburants (en particulier celle de bioéthanol, qui est proportionnellement la plus importante) tend à favoriser la concentration des terres et l'expansion des grandes exploitations agricoles, elle crée une pression supplémentaire pour les petits exploitants et représente une menace pour les populations autochtones du point de vue de l'utilisation des terres. Elle avive la concurrence pour les terres arables et les ressources

³³ See Asbjorn Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, study submitted to the Right to Food Unit of the FAO, May 27, 2008.

³⁴ Mark Rosegrant and others, 'Biofuels and the global food balance', cited above.

³⁵ R. Naylor, A. Liska, M. Burke, W. Falcon, J. Gaskell, S. Rozelle, and K. Cassman, 'The Ripple Effect -Biofuels, Food Security, and the Environment', *Environment*, Vol. 49, No. 9, November 2007, at 41, citing from FAO's Faostat, available at <http://faostat/fao.org>.

en eau et constitue un danger potentiel pour la biodiversité. Elle peut certes créer des emplois (encore que ce point positif doit être mis en balance avec le risque concomitant de destruction de moyens d'existence), mais les conditions de travail dans les grandes plantations caractéristiques du secteur des agrocarburants relèvent souvent de l'exploitation.

30. Troisièmement, la demande d'agrocarburants étant concentrée dans les pays industrialisés alors qu'il est plus efficace et plus rentable de fabriquer ces produits dans les pays en développement eu égard à l'avantage comparatif naturel de ces pays en l'absence de mesures de distorsion du marché, les agrocarburants favorisent une forme de développement économique fondée sur l'expansion des cultures de rapport, qui met encore davantage aux prises les intérêts divergents d'une poignée d'acteurs produisant pour l'exportation et ceux des autres producteurs agricoles et des autres segments de la population, qui risquent de voir s'aggraver l'inflation des prix alimentaires.

31. La conclusion qui se dégage des informations et données recueillies (voir l'annexe II) est que la voie actuellement suivie en ce qui concerne le développement des agrocarburants pour le secteur des transports n'est pas viable et que s'il n'est pas fait obstacle à l'expansion de ces produits, il y aura de nouvelles atteintes au droit à l'alimentation. En attendant l'émergence d'un consensus international sur cette question, les autorités publiques devraient n'autoriser de nouveaux investissements à grande échelle dans la production d'agrocarburants pour les transports que dans les cas où une évaluation détaillée multipartite aura abouti à des conclusions positives concernant leurs incidences, au niveau national comme international, sur le droit à l'alimentation, les conditions sociales et les questions d'occupation des terres, y compris le déplacement d'agriculteurs et l'impact écologique indirect que le projet envisagé pourrait avoir sur le plan de l'utilisation des terres. Il conviendrait de revoir toutes les mesures destinées à favoriser le développement d'un marché pour les agrocarburants (prescriptions relatives au mélange avec des combustibles fossiles, subventions et allègements fiscaux) car elles incitent les investisseurs non commerciaux à spéculer sur le maintien des prix des matières premières agricoles à des niveaux élevés et leur augmentation ultérieure sous l'effet de la croissance de la demande sur les marchés internationaux, liée à la création de ce marché artificiel.

32. Il s'agirait d'accélérer les travaux visant à définir un consensus international sur les agrocarburants. De l'avis du Rapporteur spécial, ce consensus devrait porter sur deux points. Premièrement, il faudrait trouver un accord sur des directives internationales relatives à la production d'agrocarburants. Ces directives devraient tenir compte non seulement des normes environnementales, mais aussi des prescriptions des instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment celles qui concernent le droit à une alimentation suffisante (telles qu'exposées en détail dans les Directives de la FAO sur le droit à l'alimentation), le droit à un logement suffisant (y compris la protection contre les expulsions et les déplacements), les droits des travailleurs (notamment le droit à une juste rémunération et le droit à des conditions de travail salubres), les droits des peuples autochtones et les droits des femmes. Il conviendrait d'inviter les pays à n'autoriser de nouveaux investissements dans les agrocarburants que sous réserve de l'application de ces directives. Dans le même esprit, l'accès aux marchés internationaux pourrait être subordonné au respect desdites directives³⁶. De même, les États devraient être autorisés à

³⁶ In defining the relationship between such guidelines as developed through an international consensus and the international trade regime, lessons should be drawn from the Kimberley Process Certification Scheme, which restricts trade between Kimberley participants to certified

accorder la préférence, dans le cadre de leur politique d'importation, aux pays qui se conforment aux directives relatives à la production d'agrocarburants et à exclure les importations en provenance d'États qui ne les respectent pas. Dans un souci de certitude juridique, il serait possible de demander une dérogation au Conseil général de l'OMC afin de garantir la compatibilité d'un tel système avec les principes de non-discrimination énoncés aux articles I, XI et XIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

33. Deuxièmement, le nouveau consensus international sur les agrocarburants devrait prévoir la création au niveau international d'une instance permanente qui assurerait une surveillance impartiale et objective de l'observation des directives et constituerait en même temps une plate-forme d'échanges sur les meilleures pratiques en la matière. Une telle instance devrait disposer de compétences suffisantes au sujet des problèmes de droits de l'homme que pose la production d'agrocarburants, ainsi que des ressources nécessaires pour évaluer l'incidence potentielle de certaines décisions d'investissement sur les prix des produits alimentaires de base, tant à l'échelle internationale qu'au niveau des pays, et donc pour fournir des appréciations destinées à guider les États dans l'application des directives.

34. Il conviendrait également d'étudier la possibilité d'allouer des quotas aux pays pour la production d'agrocarburants. On tiendrait compte pour ce faire du bilan énergétique de chaque mode de production et de l'incidence de ce type de production sur les cours internationaux des matières premières agricoles, tout comme du risque de distorsion du développement dans les pays producteurs, qui jouerait en faveur des agriculteurs produisant des matières premières pour la fabrication de carburants, mais qui, dans le même temps, représenterait une menace pour l'accès à la terre et à l'eau des autres producteurs, notamment les petits paysans dont la production est destinée à la consommation intérieure et ferait grimper les prix des denrées alimentaires sur les marchés locaux.

B. L'obligation de protéger le droit à une nourriture suffisante par le contrôle des acteurs privés

35. Tous les États sont tenus de protéger de manière effective le droit à l'alimentation en réglementant les activités des sociétés à tous les niveaux de la chaîne de production et de distribution alimentaire, conformément à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³⁷ et aux Directives de la FAO sur le droit à l'alimentation³⁸. Le Conseil des droits de l'homme a prié les acteurs privés «de tenir pleinement compte de la nécessité de promouvoir la réalisation effective du droit à l'alimentation pour tous»³⁹. Toutefois, comme l'a relevé le Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises dans le plus récent de ses

non-conflict diamonds only, and prohibits trade between Kimberley participants and non-participants.

³⁷ General comment No. 12, para. 19 (referring to the failure by States to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others as an instance of the violation of the right to food).

³⁸ See para. 4.3. of the Guidelines.

³⁹ See Human Rights Council Resolution 7/1, 27 March 2008, para. 13.

rapports au Conseil, le rôle incombant aux États de s'assurer que ces entités respectent leurs obligations en matière de droits de l'homme demeure primordial⁴⁰.

36. Dans le cadre des discussions menées au niveau intergouvernemental, il n'a pas été fait mention jusqu'ici du rôle de l'industrie agroalimentaire et des distributeurs mondiaux dans la recherche de solutions au problème créé par l'augmentation des prix sur les marchés internationaux. Pourtant, ces acteurs interviennent dans la solution. L'écart entre les prix à la ferme (perçus par l'agriculteur) et les prix payés par le consommateur se creuse et, alors même que les hausses de prix récentes frappent durement les consommateurs de nombreux pays, elles ne profitent pas, pour l'essentiel, aux petits exploitants. Ce phénomène peut s'expliquer par deux particularités de l'organisation de la chaîne de production et de distribution alimentaire. Premièrement, au niveau horizontal, le secteur de l'agriculture se «dualise» de plus en plus: d'une part, la grande majorité des exploitations (85 %) sont aux mains de petits paysans, tandis que d'autre part, 0,5 % des exploitations mondiales d'une superficie supérieure à 100 hectares accaparent un pourcentage disproportionné du revenu agricole global et des subventions publiques dans les pays développés⁴¹. Deuxièmement, au niveau vertical, les producteurs agricoles se heurtent à une concentration croissante, à la fois au stade de l'acquisition d'intrants et à celui de la vente de leurs produits. L'agriculture est l'un des rares secteurs où les intrants sont achetés aux prix de détail et les produits vendus aux prix de gros⁴². Aux deux extrémités de la chaîne (producteurs et détaillants) de même qu'au niveau intermédiaire (transformation des denrées), le degré de concentration est particulièrement élevé. Ainsi, les 10 principales sociétés de distribution alimentaire se partagent 24 % d'un marché mondial représentant 3,5 milliards de dollars, et leurs activités dans les pays en développement ont connu un essor spectaculaire au cours des dernières années.

37. L'investissement privé dans l'agriculture est vital, et aussi bien les entreprises agro-industrielles que les distributeurs mondiaux ont un rôle crucial à jouer s'agissant de faire le lien entre les agriculteurs et les marchés de valeur élevée. Toutefois, le déséquilibre des forces en présence constitue un obstacle de taille au bon fonctionnement de la chaîne alimentaire. La plupart des grandes entreprises agro-industrielles ayant leur siège dans des pays industrialisés, les déséquilibres constatés dans le système commercial mondial s'en trouvent aggravés. La Banque mondiale a par exemple observé que, du fait de la forte concentration des torréfacteurs et des détaillants de café, la proportion du prix au détail retenue par les pays producteurs de café – le Brésil, la Colombie, l'Indonésie et le Viet Nam se partageant 64 % de la production mondiale – est passée d'un tiers au début des années 90 à 10 % en 2002, tandis que la valeur des ventes au détail a doublé. La Banque mondiale a aussi calculé que la part de la valeur ajoutée aux matières premières agricoles revenant aux pays en développement était tombée d'environ 60 % en 1970-1972 à environ 28 % en 1998-2000⁴³. Ces chiffres ne font que souligner

⁴⁰ See A/HRC/8/5 (7 April 2008), paras. 27-50.

⁴¹ Marc Cohen and others, *Impact of climate change and bioenergy on nutrition*, IPFRI, 2008, at 26.

⁴² For details, see *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, by Sophia Murphy, Ecofairtrade dialogue discussion papers No. 1, August 2006, at: www.tradeobservatory.org/index.cfm?refid=89014.

⁴³ The World Bank, *World Development Report 2008*, at 136.

combien il importe, d'une part, de soutenir les petits agriculteurs et les organisations qui les représentent, en particulier dans les zones les plus pauvres et les plus reculées, pour leur permettre de jouer un rôle effectif dans la satisfaction de la demande croissante de denrées alimentaires et de parvenir ainsi à un niveau de vie suffisant, et, d'autre part, de réfléchir avec le secteur agro-industriel à la manière dont celui-ci pourrait concourir à la réalisation de cet objectif.

38. Dans l'exercice de son mandat, le Rapporteur spécial, agissant en étroite coopération avec le Rapporteur spécial du Secrétaire général chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, étudiera cette question selon deux axes. Premièrement, il s'efforcera d'établir un dialogue avec l'industrie agroalimentaire afin de déterminer comment cette dernière pourrait prendre part à la réalisation du droit à une nourriture suffisante, en tenant compte non seulement des obligations qui lui incombent envers les travailleurs de la chaîne alimentaire, mais aussi des moyens par lesquels ses pratiques en matière d'achats pourraient aboutir à des formes de commerce plus équitables. Deuxièmement, il réfléchira à la manière dont les États pourraient se conformer à l'obligation qui leur incombe de protéger les droits de l'homme dans le cadre de la chaîne de production et de distribution alimentaire, notamment en faisant un meilleur usage des réglementations antitrust.

C. L'obligation de coopérer à l'échelle internationale afin de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation

39. L'obligation faite aux États, en vertu de l'Article 56 de la Charte des Nations Unies, d'agir, tant conjointement que séparément, en vue d'assurer la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne se limite pas à s'abstenir d'adopter des mesures susceptibles de porter atteinte à la jouissance de ces droits. Comme il ressort clairement du libellé de l'article 23 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'action des États peut comprendre l'adoption de mesures, dont la négociation d'accords internationaux.

40. Dans cette optique, il s'agit d'abord de déterminer quelle riposte concertée de la communauté internationale s'impose face à la situation créée par la hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux, eu égard à l'obligation faite par le droit international à tous les États de respecter le droit à une nourriture suffisante. Le but de cette action concertée devrait être de s'attaquer non seulement aux effets à court terme de la crise actuelle, mais aussi aux causes structurelles de l'envolée des prix alimentaires. La présente crise a mis en évidence la nécessité d'agir sur trois plans. L'objectif n° 1 du nouveau partenariat pour l'agriculture et l'alimentation devrait être de s'y employer.

1. La nécessité d'une coopération internationale

a) Lutter contre les effets négatifs de la spéculation

41. De nombreux observateurs de la crise actuelle ont évoqué le rôle joué par la spéculation sur les marchés de produits primaires, et en particulier sur les marchés de denrées alimentaires, dans l'explosion des prix enregistrée en 2006 et 2007⁴⁴. Certains se sont inquiétés de savoir si les apports massifs de fonds par des investisseurs financiers sur les marchés à terme et marchés des

⁴⁴ *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at p. 36.

options agricoles n'avaient pas provoqué une augmentation des prix et contribué à l'instabilité des cours, laquelle n'est dans l'intérêt ni des consommateurs (à qui elle impose des hausses de prix), ni des producteurs (pour qui elle risque de rendre le crédit inabordable), ni des gouvernements (qui peuvent être appelés à pallier le manque de revenu des plus démunis au travers de ses programmes sociaux). Ceux qui spéculent sur les indices jouent un rôle non négligeable et potentiellement déstabilisant car leurs décisions d'investissement dans les produits de base relèvent strictement de la gestion de portefeuille et n'ont aucun lien avec les facteurs fondamentaux de l'offre et de la demande. L'intérêt nouveau manifesté par ces investisseurs pour les produits primaires⁴⁵ en raison des faibles rendements boursiers et de la crise des prêts hypothécaires à risque a contribué à faire monter les prix internationaux de ces produits sur les places spécialisées, telles que le Chicago Board of Trade (Bourse de commerce de Chicago).

42. Le recours à des mécanismes comme la constitution de réserves stratégiques de céréales au niveau national ou, si possible, au niveau local, pourrait se révéler très utile pour combattre les effets de l'instabilité des prix et rendre ainsi la spéculation non commerciale moins attrayante. Il conviendrait par conséquent de soutenir les banques céréalières locales qui sont en place dans les communautés rurales des régions les plus vulnérables du monde. Il serait opportun de confier aux communautés locales la gestion de l'accès à ces établissements et leur supervision, et, lorsque cela est possible, de constituer des stocks d'aliments de base produits et consommés sur place. Il faudrait néanmoins que la communauté internationale soit plus attentive au phénomène de la spéculation car des États agissant unilatéralement peuvent avoir des difficultés à s'attaquer véritablement à ses effets sur les cours des marchés internationaux, notamment par une amélioration de la réglementation des fonds d'investissement ou la taxation de tels mouvements de fonds.

43. Parmi les propositions qui ont été faites figure la mise en commun d'une partie des réserves céréalières stratégiques détenues par les États afin de constituer ce que les dirigeants du G-8 ont appelé «un système "virtuel" de réserves à des fins humanitaires qui ferait l'objet d'une coordination internationale»⁴⁶. Le principal objet d'une réserve stratégique virtuelle serait de permettre aux États aux prises avec une situation d'urgence, du fait d'un conflit ou des conditions météorologiques, par exemple, d'acquérir de la nourriture à un prix qui soit raisonnable et surtout prévisible, les États participant à la constitution de la réserve mondiale ayant en effet pris l'engagement de vendre à des prix préétablis. Ainsi, la survenue brutale de chocs n'encouragerait pas la spéculation puisque les pays tenus d'importer en urgence des quantités importantes de nourriture ne passeraient pas par les mécanismes habituels du marché⁴⁷. Une version plus ambitieuse de cette proposition consisterait à rétablir des stocks régulateurs internationaux pour stabiliser le prix des denrées alimentaires, comme cela fut fait dans les années 60 et 70, au travers de l'Accord international sur le cacao ou de l'Accord international sur

⁴⁵ It has been reported that total index-fund investment in corn, soybeans, wheat, cattle and hogs has increased in 2007 to more than 47 billion USD, from 10 billion USD in 2006. See David Kesmodel, Laurent Etter and Aaron O. Patrick, 'Grain Companies' Profits Soar As Global Food Crisis Mounts', *The Wall Street Journal*, 30 April 2008, pages A1 and A14.

⁴⁶ See also the Comprehensive Framework for Action, at 27-28.

⁴⁷ See also, favouring such a solution, IFPRI, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008, at 9-10.

le café. À condition d'être soutenus par un nombre suffisant de pays membres importateurs et exportateurs, de fixer des prix indicatifs réalistes et de bénéficier de financements suffisants pour qu'il soit possible de supporter des périodes prolongées de prix bas, de tels accords pourraient jouer un rôle stabilisateur important, au profit des pays exportateurs comme des pays importateurs. Là encore, la spéculation naissant de l'anticipation de l'évolution future des prix, des mesures tendant à stabiliser ceux-ci, comme le rétablissement de stocks régulateurs internationaux, permettrait de prévenir le phénomène et d'éviter ainsi son impact négatif sur les prix du marché au comptant, dans l'intérêt des négociants aussi bien que des consommateurs.

b) Encourager la mise en place de filets de protection sociale par la création d'un fonds mondial de réassurance

44. Agir sur les prix est certes nécessaire, mais ce n'est pas suffisant. Il faut aussi, pour stimuler l'offre, que les producteurs agricoles obtiennent un soutien par le biais de programmes publics destinés à améliorer leur capacité de production, et il faut en outre que les pays soient en mesure de prémunir leur population des effets de la variabilité accrue des prix alimentaires. De fait, selon les Directives de la FAO sur le droit à l'alimentation, il conviendrait que les États créent et préservent des filets de sécurité afin de protéger ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance. Toutefois, l'incertitude quant aux chocs futurs que pourrait subir leur économie n'incite guère les pays pauvres à se doter de filets de protection sociale solides, car ils savent que de tels chocs, qui viendraient accroître brutalement les besoins de la population, pourraient peser lourdement sur leurs ressources financières. Face à ce problème, il a été suggéré d'établir un fonds mondial de réassurance qui offrirait aux pays pauvres une assurance contre les chocs brutaux, d'origine interne ou externe, ayant pour effet d'accroître la demande de soutien social dans des proportions financièrement insoutenables pour les pays touchés⁴⁸.

c) Le rôle du commerce international

45. Parmi les éléments de réponse à la crise, des appels ont été lancés en faveur d'une libéralisation plus poussée des échanges, et plus précisément de l'achèvement rapide du cycle de négociations de Doha engagé sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On ne saurait cependant se contenter de n'importe quel accord. Comme il est indiqué dans le Cadre global d'action, seul un système commercial international équitable peut contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire. Il y a tout lieu de penser que la libéralisation précipitée et inéquitable des échanges intervenue dans le secteur agricole conformément aux prescriptions formulées par les institutions financières internationales dans les années 80 est l'une des raisons de la stagnation de ce secteur dans certains pays en développement, notamment en Afrique subsaharienne. En plus d'être mis à rude épreuve par l'État à travers la manipulation des taux de change, l'instauration de monopoles parapublics pour la transformation et le commerce des produits et la fixation étatique des prix, les agriculteurs locaux ont été affaiblis par une concurrence étrangère considérablement faussée. Les négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay, qui ont abouti à la création de l'OMC et à la conclusion de l'accord sur l'agriculture, n'ont guère remédié à cette situation, et rien ne permet encore d'affirmer que le cycle de

⁴⁸ Sanjay G. Reddy, 'Safety Nets for the Poor: A Missing International Dimension?' in Giovanni Andrea Cornia (ed), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, 144-165, here at 160.

négociations lancé à Doha en novembre 2001 apportera les réponses satisfaisantes demandées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement dans le Consensus de São Paulo⁴⁹. En effet, les gros producteurs agricoles étant généralement mieux placés pour tirer parti des possibilités offertes par la libéralisation des échanges du fait qu'ils peuvent s'adapter plus facilement aux exigences des acheteurs et des détaillants mondiaux de denrées alimentaires en matière de volumes et de normes, le développement agricole axé sur l'exportation risque fort de marginaliser encore davantage les petits paysans et d'aggraver leur insécurité alimentaire au lieu d'améliorer leur sort.

46. L'opportunité de faire figurer la libéralisation des échanges parmi les solutions envisageables pour assurer la sécurité alimentaire de la planète dépendra d'un certain nombre de facteurs, en particulier de la question de savoir: a) s'il est possible de protéger efficacement les producteurs agricoles les plus vulnérables des pays en développement des effets négatifs des importations de produits agricoles vendus à moindre prix sur les marchés internationaux, et spécialement de produits écoulés à un prix inférieur à leur coût de production; b) si le développement des cultures d'exportation induit par la libéralisation des échanges peut se faire sans que les petits paysans en soient pénalisés, du fait notamment d'une intensification de la concurrence pour des ressources productives comme la terre, l'eau, les dispositifs d'irrigation et les infrastructures, dans la mesure où les grandes exploitations tendent à accaparer les infrastructures et services ruraux; c) si l'on s'attaque véritablement aux problèmes créés par une concentration excessive dans le secteur agro-industriel; et d) quelles mesures seront prises pour faciliter l'accès des petits producteurs des pays en développement aux marchés des pays industrialisés⁵⁰.

d) Les droits de propriété intellectuelle

47. Il convient enfin de noter qu'il n'a été dit nulle part que la protection des droits de propriété intellectuelle sur des variétés de plantes ou des semences pourrait constituer un sujet de préoccupation. Pourtant, comme le Rapporteur spécial l'a expliqué en détail dans son premier rapport à l'Assemblée générale, les régimes qui empêchent les agriculteurs de réutiliser et d'échanger des semences sont susceptibles d'avoir de graves conséquences, d'une part pour les intéressés, qui peuvent avoir des difficultés à continuer leurs cultures, et, d'autre part, du point de vue de la biodiversité agricole et donc de la capacité de la planète de nourrir durablement sa population.

2. Vers un nouveau partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation

48. L'idée d'un partenariat mondial pour l'agriculture et l'alimentation est apparue comme une réponse institutionnelle possible à la crise alimentaire mondiale⁵¹. Si un tel partenariat devait

⁴⁹ TD/410, 25 June 2004, para. 75.

⁵⁰ The Special Rapporteur will examine the interactions between international trade in agricultural products and the right to food in a separate report to the Human Rights Council on a mission to the WTO.

⁵¹ See also the proposals emanating from the International Food Policy Research Institute: J. von Braun and N. Islam, 'Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food and Nutrition: What Are the Options?', *IFPRI Forum*, March 2008.

voir le jour, il faudrait qu'il apporte à la fois une véritable valeur ajoutée et la garantie que la mise en place d'une nouvelle structure de coordination est préférable au renforcement des organismes existants. Toute réflexion devrait commencer par un réexamen des raisons de la suppression du Conseil mondial de l'alimentation, en 1996. Par ailleurs, l'intérêt d'une nouvelle initiative institutionnelle pour la réalisation du droit à l'alimentation dépend de l'aptitude de la structure qui sera mise en place à l'issue des discussions actuelles à exploiter les stratégies définies à l'échelon national, avec la participation active de ceux qui sont directement touchés par les problèmes de la faim et de la malnutrition. Le Rapporteur spécial souhaiterait formuler ci-après quelques remarques supplémentaires sur la question.

49. Tout partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture devrait avoir pour but d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale afin de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation, une attention particulière étant accordée aux catégories de population les plus vulnérables. Il s'agirait non seulement d'accroître l'offre de denrées alimentaires, mais aussi de concourir au respect du droit à une alimentation suffisante, notamment sous ses aspects nutritionnels. Toute initiative visant à renforcer la coordination internationale en vue d'atteindre cet objectif devrait par conséquent prendre en compte, au-delà du seul problème de l'agriculture, les questions de santé, d'éducation, de commerce et d'environnement. L'objectif devrait être d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages, laquelle implique davantage qu'un apport calorique suffisant; elle exige aussi que l'on apporte l'attention voulue aux services de santé et à l'offre de prestations appropriées aux personnes vulnérables. La crise alimentaire actuelle va probablement accroître le nombre de ménages à faible revenu acheteurs nets de denrées, qui sacrifieront la diversité de leur régime alimentaire pour pouvoir maintenir leur consommation d'aliments de base. L'état nutritionnel de la population ne manquera pas de s'en ressentir, et on risque d'observer notamment des carences en micronutriments, surtout chez les femmes et les enfants. Des efforts particuliers s'imposent donc pour traiter à la fois la question de la sécurité alimentaire et celle de la sécurité nutritionnelle en général, sans quoi les chances des groupes les plus vulnérables de bénéficier de la réalisation du droit à une alimentation satisfaisante du point de vue nutritionnel seront compromises. Il conviendrait d'avoir recours aux vastes compétences du Comité permanent de la nutrition pour faire en sorte que cet aspect du problème soit dûment pris en compte.

50. Un partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture peut permettre d'aller vers plus de transparence s'agissant, d'une part, du suivi des engagements pris par les pays, notamment en ce qui concerne les contributions à l'aide publique au développement et l'usage qui en est fait (niveaux et prévisibilité de l'aide, et affectation d'une certaine proportion de celle-ci et des budgets nationaux à la satisfaction des besoins du secteur agricole en fonction des conditions et des nécessités locales, notamment), et, d'autre part, de l'impact des politiques mises en œuvre aux niveaux national, régional et international sur le droit à une nourriture suffisante. Si l'on veut s'en remettre à des indicateurs et à des valeurs de référence pour mesurer les progrès accomplis dans le sens de la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale, il faut que ces instruments soient fondés sur les différentes composantes du droit à une alimentation suffisante et ventilés de telle sorte qu'ils permettent d'apprécier les effets des politiques menées sur tous les groupes vulnérables, en particulier les femmes, les enfants, les populations autochtones, les personnes déplacées et les réfugiés, ainsi que les petits exploitants et les paysans sans terres.

51. Si un organe scientifique devait être créé dans le cadre d'un nouveau partenariat mondial pour l'alimentation et l'agriculture, il conviendrait de sélectionner avec soin les experts qui en

feraient partie pour s'assurer de leur totale indépendance et impartialité. Il est de même primordial de faire appel à la somme des compétences réunies au sein des institutions des Nations Unies ayant leur siège à Rome (FAO, Fonds international de développement agricole et Programme alimentaire mondial) et de prendre comme point de départ, dans tout domaine déjà traité par l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement, les recherches effectuées dans ce cadre. Outre qu'il serait assez vain de répéter un travail déjà accompli, le fait de formuler une suggestion dans ce sens pourrait conduire à penser que les conclusions de l'Évaluation ont été laissées de côté parce que inopportunes.

52. Si un nouveau fonds mondial devait être créé dans le cadre d'un nouveau partenariat pour l'alimentation et l'agriculture, il faudrait qu'il soit accessible aux organismes qui opèrent déjà dans ces domaines. Toute concurrence pour les ressources est à éviter. Un nouveau fonds pourrait toutefois présenter l'avantage, par rapport aux dispositifs existants, de comprendre au nombre de ses mécanismes le fonds mondial de réassurance (voir par. 44 plus haut); il pourrait aussi servir à gérer la réserve internationale virtuelle qui serait éventuellement créée pour répondre aux besoins urgents des pays sans perturber les marchés, ainsi qu'à financer des stocks régulateurs internationaux dans le cadre d'accords internationaux sur les produits de base.

V. CONCLUSIONS

53. **La hausse des cours des produits alimentaires sur les marchés internationaux a un effet très négatif sur le droit à l'alimentation des ménages les plus pauvres, qui sont acheteurs nets de nourriture, et ses conséquences sont particulièrement désastreuses dans les pays où les filets de protection sociale sont inexistantes ou insuffisants pour supporter le choc. Les petits exploitants seront peu nombreux à profiter de cette hausse car ils doivent faire face à une forte augmentation des coûts et ne disposent pas des infrastructures et du soutien nécessaires pour pouvoir accroître l'offre alimentaire. Par conséquent, bien qu'il faille assurément s'attaquer au problème de la tension entre l'offre et la demande afin de reconstituer les stocks alimentaires en élevant le niveau de la production agricole tout en limitant les gaspillages et la surconsommation, l'important, du point de vue des droits de l'homme, est de savoir qui produira des denrées alimentaires, et au profit de qui.** La situation actuelle crée des opportunités, mais il s'agit de ne pas confondre opportunités et solutions. Il est certes nécessaire d'investir davantage dans l'agriculture et les infrastructures rurales pour rattraper le retard accumulé après tant d'années de négligence, mais il convient de suivre de près la façon dont les investissements sont ciblés, les formes qu'ils prennent ainsi que leurs effets. Si un nouveau partenariat pour l'agriculture et l'alimentation doit voir le jour à la faveur de la crise actuelle, il est crucial de faire en sorte qu'il n'ait pas pour simple but de stimuler l'offre en s'inspirant de recettes à base de technologie, mais qu'il donne aussi la possibilité d'agir à ceux qui souffrent de la faim et de la malnutrition et dont les moyens de subsistance risquent précisément d'être menacés par le regain d'intérêt pour le développement de la production agricole. Un cadre fondé sur les droits de l'homme aiderait à maintenir la quête de solutions dans cette direction car il garantirait que la priorité serait accordée aux groupes les plus vulnérables et assurerait une meilleure responsabilisation et une participation accrue à la prise de décisions. Il est dès lors regrettable qu'il n'ait pratiquement pas été question d'un tel cadre dans les discussions actuelles.

54. Le Rapporteur spécial demande au Conseil des droits de l'homme:

a) De continuer à suivre les initiatives prises par les gouvernements, le secteur privé et les organismes internationaux pour remédier à la crise alimentaire mondiale et de participer au débat sur tout partenariat mondial futur pour l'agriculture et l'alimentation, en veillant à ce qu'une telle initiative prenne en compte les considérations liées aux droits de l'homme et soit fondée sur une participation effective des titulaires de droits;

b) D'encourager les États à élaborer des stratégies nationales pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante, prévoyant notamment l'établissement d'une cartographie de l'insécurité alimentaire, l'adoption d'une législation et de politiques pertinentes s'inscrivant dans le respect du droit à l'alimentation, la mise en place de mécanismes propres à assurer la responsabilisation voulue de telle sorte que les titulaires de droits puissent faire valoir leur droit à l'alimentation, ainsi que de mécanismes et de processus qui permettent aux intéressés, en particulier aux plus vulnérables d'entre eux, de participer véritablement à l'élaboration de cette législation et de ces politiques et à la surveillance de leur application. Ces stratégies devraient en particulier prendre en compte la nécessité de renforcer la protection des droits de l'homme des groupes les plus vulnérables, notamment les utilisateurs de terres privés de sécurité foncière, les paysans sans terres, les femmes, les personnes déplacées, les populations autochtones, les minorités, les personnes handicapées ainsi que les pauvres des zones rurales et urbaines;

c) D'encourager l'émergence d'un consensus international sur les agro carburants, fondé sur la double nécessité d'éviter que le développement de ces produits ait un effet négatif sur les cours internationaux des denrées alimentaires de base et de veiller à ce que la production d'agrocaburants soit respectueuse de la totalité des droits de l'homme et ne fausse pas le processus de développement dans les pays producteurs;

d) D'insister pour que tous les États fassent en sorte que des tiers, y compris des acteurs privés, n'entravent pas l'exercice du droit à une nourriture suffisante, et précisent comment le secteur privé peut contribuer à la mise en place d'un système de production et de distribution alimentaire plus équitable;

e) De demander la réalisation d'études complémentaires sur le rôle de la coopération internationale dans la lutte contre les effets négatifs de la spéculation non commerciale sur les cours des produits agricoles primaires, et en particulier sur les rôles respectifs que pourraient jouer une réserve mondiale virtuelle et des accords internationaux sur les produits de base;

f) D'examiner la contribution que la création d'un fonds mondial de réassurance pourrait apporter à la réalisation du droit à une alimentation suffisante.

Annexe I

THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A SUMMARY

1. This Appendix briefly recalls the origins of the current global food crisis (1.), the broader historical context in which it can be understood (2.), the main impacts (3.), and the responses of the international community (4.). It should be read as a complement to the initial analysis provided by the Special Rapporteur of the global food crisis, which included data not repeated here.⁵²

1. The origins of the global food crisis

2. Since a number of studies have been presented on the origins of the surge in the prices of food commodities in the international markets in 2007-2008,⁵³ a brief summary of the emerging consensus may suffice here. While independent observers differ on the relative importance of the different factors which have played a role - which indeed, due to their interrelatedness, are difficult to disaggregate from one another - there is broad agreement at least on the identity of these factors. The increase in the price of oil led to a corresponding rise in the cost of producing food, both because of the costs of fertilizers and pesticides and because of the transportation, packaging and processing costs, widening the wedge between farmgate prices and prices on international markets.⁵⁴ It also led to a higher demand for agrofuel feedstock, particularly maize, soybean, and palm oil, creating more competition for cropland between food, feed for livestock, and fuel, and a surge in the demand for grain. The resulting tension between supply and demand was accentuated, on the supply side, by other factors, some purely conjunctural, others more

⁵² See the background note on the global food crisis, www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf (2 May 2008).

⁵³ See, inter alia, J. von Braun, *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, December 2007; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Background note, *Global Food Challenges*, 23 April 2008; Joachim von Braun, *Rising Food Prices. What Should be Done?*, IFPRI Policy Brief, April 2008; World Bank, *Rising food prices: Policy options and World Bank response*, April 2008; International Food Policy Research Institute, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Rising Food Prices. Causes and Consequences*, April 2008; Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008; and the sources cited in the background note referred to in the preceding footnote.

⁵⁴ Research from the World Bank indicates that a 10 percent rise in crude oil prices translates into a 1.6 per cent increase in agricultural commodity prices.

structural in nature. Weather-related events in 2005-2006 led to worse-than-expected harvests in certain major cereal-exporting countries, although the overall level of production remained stable. But more importantly, agricultural production needs time to adapt to price signals, because it requires new investments, the absorption of new technologies or the switch to higher-priced crops. In the current context, the cost of energy, both for production of food and for freight, further slowed down the ability of producers to respond to demand. And in many regions, agricultural producers have been unable to continue improving their productivity per hectare as they have been doing since the 1960s - either because the productivity is already such that margins for improvement are almost non-existent (as in the EU and in the United States, Canada or Australia), or because of insufficient access to credit and infrastructures, depleted soils, and a system of international trade in agricultural products which has reduced agricultural production in those countries to lower-than-subsistence levels after the 1980s (as in Sub-Saharan Africa where important margins subsist for productivity improvements).

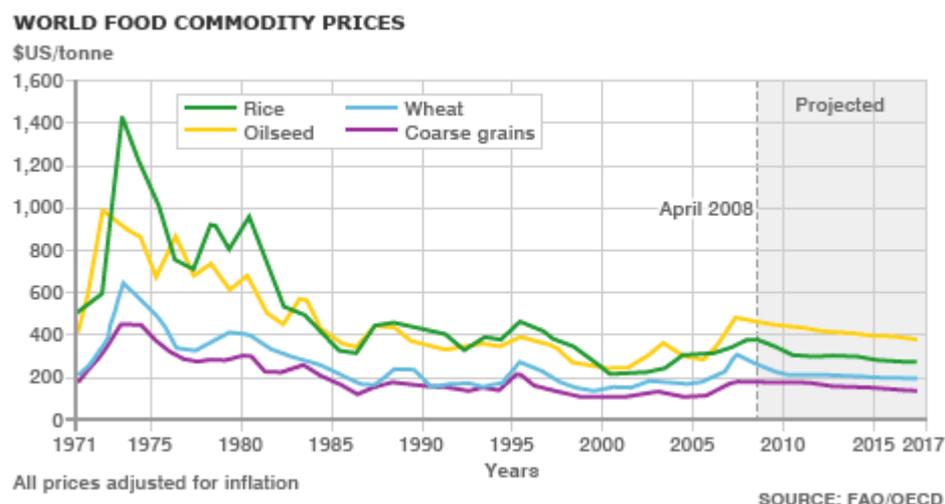
3. On the demand side, the continuation of levels of consumption in the industrialized countries, particularly of animal protein-rich food such as dairy products and meat, which would be unsustainable if they were to be replicated universally, and improving diets in large, fast-growing economies - although they still lag far behind the levels of consumption achieved in the OECD countries - have further contributed to putting pressure on the markets. These changes in diets multiply the impact of natural population growth, which increases by about 75 million persons each year. Finally, the resulting increase of the prices of agricultural primary commodities on the international markets was severely exacerbated by (although not caused by) the arrival on those markets of non-commercial investors, who massively shifted to primary agricultural commodities in 2006 and especially 2007. While there remains disagreement about whether this, per se, contributed to the soaring of prices, it certainly did lead to more volatility in the concerned markets.

2. The crisis in historical perspective

4. There is some analogy between the current crisis and earlier episodes. Following the oil price shocks of 1973 and 1979, sudden supply-side shocks already had sent commodity prices significantly higher. Especially in 1972-1973, due to wheat harvest failures in the USSR, the prices of grain went up in proportions comparable to those we are witnessing today. After the Soviet Union decided to buy significant quantities of grain on the world markets, prices trebled between mid-1972 and mid-1973. As a result of this peak in prices, the private sector invested more into agriculture, and national policies were set in place to encourage production. As a consequence of the resulting efficiency gains, prices were brought down to their previous levels.⁵⁵ The tendency towards constantly lower prices continued throughout the 1980s and

⁵⁵ *Global commodities: a long term vision for stable, secure and sustainable global markets*, HM Treasury, United Kingdom, June 2008, available from www.hm-treasury.gov.uk.

1990s, with the exception of a small increase in 1979-1980 and during the mid 1990s. These evolutions are reflected in the real value of the extended Food price Index of FAO. The index reached its peak in 1974 (250) and then it has been followed by a decline in real food prices till end of the 1980s (100) followed by a small increase in the mid 1990s, followed by a historical low in 1999. Between 2000-2005 it has been increasing at a rate of 1.3 per cent per year and has increased to 15 per cent per year since 2006, reaching a level of 160 in 2008.



5. The structural decline in the prices of agricultural primary commodities over the last 30 years clearly hindered the development of the agricultural sector in a number of developing countries. Prices on the international markets were depressed due to two factors: remarkable increases in productivity per hectare by mechanisation and the use of improved seeds and other inputs in certain developing countries while the average wages remained low; and public support to farmers, including in the form of export subsidies, in industrialized countries with high salaries. The result was that for many farmers in the South, there were few incentives to produce much beyond subsistence levels, even when they could achieve such levels - which often they could not. This was further aggravated by the retreat of the public sector from agriculture, in part because institutions such as marketing boards, because they were considered inefficient and at times mismanaged, were dismantled following prescriptions of the international financial institutions, and in part because too little of the public budget was invested into agriculture, rural services, and the development of infrastructure for the rural areas. Massive impoverishment of the rural areas and rural flight followed. A number of countries which previously were self-sufficient in food became net-food-importing in the 1980s.⁵⁶

⁵⁶ Developing countries had an overall agricultural trade surplus of almost US\$ 7 billion per year in the 1960s. According to the Food and Agricultural Organization (FAO), gross imports of food by developing countries grew with trade liberalization, turning into a food trade deficit of more than US\$ 11 billion by 2001 with cereal import bill for Low Income Food Deficit Countries reaching over US\$ 38 billion in 2007/2008.

The resulting situation was not sustainable. Even in the cases where these food-importing countries could feed their population, particularly the growing number of urban poor having left the countryside, thanks to relatively cheap food dumped on the international markets, the decline of the agricultural sector made these countries extremely vulnerable to external shocks, and particularly to sudden rises in prices of commodities traded on international markets. This is the crisis they now face.

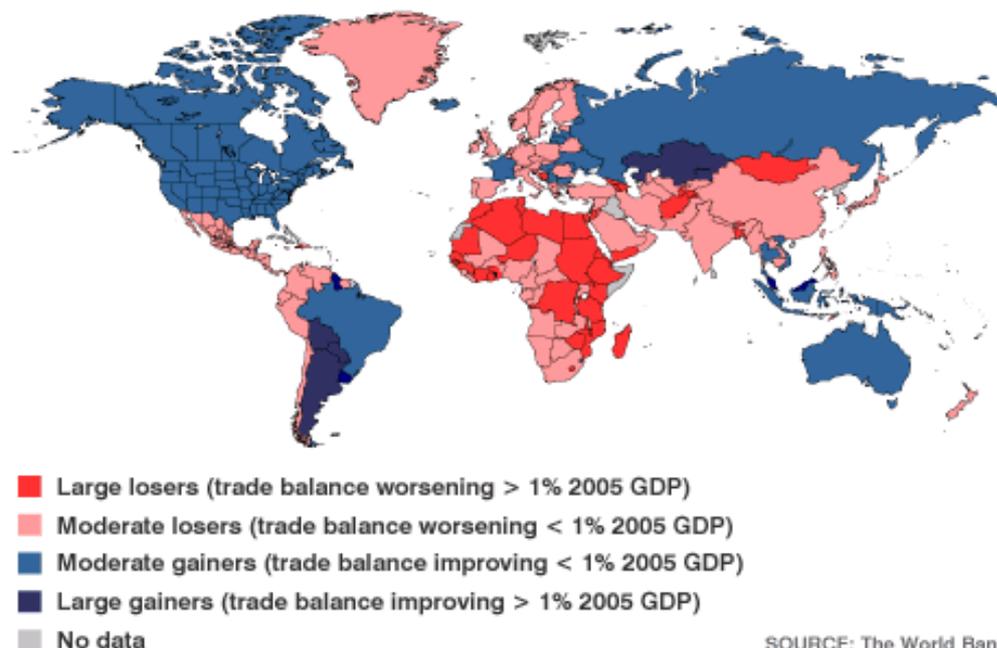
3. The impacts⁵⁷

6. The increase of 2006-2008 in the prices of food commodities on international markets was almost unprecedented by its scale and brutality. The impact has been severe on the ability of international agencies to provide food, especially where the levels of food aid provided by governments are calculated in prices rather than in volumes. The surge in prices has also increased the import bills of poor net-food-importing countries. The food import bill of the Low-Income Food-Deficit Countries is expected to reach US\$ 169 billion in 2008, 40 per cent more than in 2007. Developing countries as a whole could face an increase of 33 per cent in aggregate food import bills, coming on the heels of a 13 per cent increase the year before. The balance of payments effects of food price increases are thus significant, especially when combined with the impacts of rising fuel prices, which are often even more important. According to data from the World Bank, Africa and Asia are the main losers from the food price increase as most of these countries are net food importers. Most of the developed world, Russia, Latin America, and South East Asia improve their trade balance as a result of the food price increase. However, since all food commodity prices have not increased to the same extent, consumption patterns vary across countries and countries tend to import some commodities while exporting others a careful analysis is needed to determine which countries gain and lose due to the current food price increases. In addition exchange rate changes can lower or worsen the impact of change in international food prices. Even net food exporting countries could worsen their trade balance if the commodities they import show far higher increase in prices as compared to commodities they export. So a case by case analysis is needed to determine the impact on the country level.

7. The map below depicts the impact on trade balances of countries:

⁵⁷ The Special Rapporteur acknowledges the contribution of Mr. Rahul Lahoti to this part of the analysis, for which the Special Rapporteur bears full responsibility.

**2007 - 2008 IMPACT OF PROJECTED FOOD PRICE INCREASES ON
TRADE BALANCES**



8. The impact of the increase of food prices on international markets has been severe on net food buyers in countries in which the consumers are insufficiently insulated from such impacts. Particularly at risk are the landless labourers and the urban poor. But among the losers are also a large number of smallholders, themselves net food buyers, and who are unable to benefit from the increase in prices on the international markets, because the increase occurs at a time when the price of their inputs hits record levels and because they are not connected to global supply chains.⁵⁸ At the same time, others have benefited: global

⁵⁸ It has been argued by some analysts that since 1° poverty is concentrated in the rural areas, 2° this is driven by low and declining food prices and 3° the net food sellers are the very poor, an increase in food prices might have a positive impact on poverty. M. Ataman Aksoy and Aylin Isik-Dikmelik (“Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries”, The World Bank: Washington, D.C., 2008) argue that although there are more poor net food buyers than sellers, about half of net food buying households is marginal net food buyers, and thus price increases will have a small effect on their welfare. In their analysis for nine countries the average incomes of net food buyers are higher than the average incomes of net food sellers in eight of nine countries. Thus, higher food prices will, on average, transfer income from richer to poorer households and be pro-poor. Also they argue that incomes of the net food buying households in the rural areas depends on the expenditures of food selling households and an increase in that might positively impact the food buying households. However, this analysis presupposes that higher prices for food commodities on international markets will translate into higher prices at the farmgate - an assumption which, due to the current organisation of the food production and distribution chain, will be valid only in limited contexts, particularly in countries such as Vietnam with highly egalitarian distribution of land resources.

agribusiness firms and food retailers,⁵⁹ traders and speculators, a small number of net-food-exporting countries and large agricultural producers, well connected to the international markets.

4. The responses

9. The global food crisis led to reactions in three, partly overlapping, phases. During the first phase of the crisis, a number of Governments adopted measures on a unilateral basis, without coordination. Some countries sought to lower domestic prices by lowering import tariffs or by imposing export restrictions, in the form of export taxes or even export bans on certain categories of food crops. The lowering of tariffs on imports provided temporary relief to consumers, albeit at a high fiscal cost in countries whose public budget is heavily dependent on such tariffs. While in certain cases necessary to respond the immediate needs of the population, export restrictions also provided such relief, but at the risk not only of penalizing local agricultural producers and creating the wrong incentives for them, but also of worsening the situation on the international markets. Some countries sought to rebuild largely depleted strategic reserves of grain, even though this might have contributed further to the price spikes. Some countries sought to strengthen support programmes for the poor, in the form of cash subsidies, vouchers, cash- or food-for-work programmes, health and nutrition programmes, or schoolfeeding programmes.

10. These reactions have been examined in detail elsewhere and shall not be recounted here. It should be noted however, that some of these measures (particularly trade policy measures) sought primarily to keep the prices low on domestic markets (or to limit their increase), for the benefit of all consumers including those who would have been able to support higher prices, although targeted measures, particularly social programmes aimed at the poor, would have been more efficient. It is also striking that these measures were adopted without consideration of their impact on the ability of other countries to feed their populations. This disregards every State's obligation to uphold the right to food, not only of its own population, but also in other countries. It also shows a lack of consistency, since the imposition of export restrictions or the reconstitution of strategic reserves precisely when the prices on international markets are high have further exacerbated the tensions on the markets and further perpetuated the very developments such measures were seeking to react to.

⁵⁹ It has been reported that: "Cargill, the world's biggest grain trader, achieved an 86 per cent increase in profits from commodity trading in the first quarter of this year. Bunge, another huge food trader, had a 77 per cent increase in profits during the last quarter of last year. ADM, the second largest grain trader in the world, registered a 67 per cent increase in profits in 2007. Nor are retail giants taking the strain: profits at Tesco, the UK supermarket giant, rose by a record 11.8 per cent last year. Other major retailers, such as France's Carrefour and Wal-Mart of the US, say that food sales are the main sector sustaining their profit increases" (GRAIN report, Making a killing from hunger, April 2008, available from: www.grain.org/articles/?id=39).

11. International agencies mobilized their efforts in order to address the most immediate needs - those of the hungry of course, but also those of the farmers who, because of the increase in the prices of agricultural inputs, were unable to prepare for the next harvests. In December 2007, the FAO launched its Initiative on Soaring Food Prices (ISFP). It seeks to offer technical and policy assistance to poor countries affected by high food prices in order to help farmers improve production by facilitating access to inputs such as improved seeds, organic and inorganic fertilizer and water. Burkina Faso, Mauritania, Mozambique and Senegal were the first countries benefiting from the ISFP; by June 2008, 54 countries were covered, for a total amount of 23.8 million US\$. This sum is largely insufficient, and it should be complemented by other partners. According to FAO, the countries most affected, especially in Africa, will need at least a total of US\$ 1.7 billion for short-term measures during 2008-2009 just in order to start reviving their agricultural systems. In this regard, ISFP should play a catalytic role. In March 2008, the World Food Programme launched an emergency appeal for 755 million US\$, in order to cover the incremental costs of its original 2008 work programme, taking into account the increase in the prices of food and fuel ; the appeal gathered 1.2 billion US\$, including 500 million US\$ from Saudi Arabia. In June 2008, 81 million beneficiaries required food assistance, bringing the total cost of 2008 activities with 4.9 metric tons of food to just over US\$ 4.78 billion. However, it is estimated that the WFP's requirements for food assistance programs have increased to approximately US\$ 6 billion annually, as a result of the global food crisis. And on 25 April 2008, the International Fund for Agricultural Development announced it would make available up to 200 million US\$ from existing loans and grants to provide an immediate boost to agricultural production in the developing world. This sum could be increased soon, since IFAD has identified 800 million US\$ in undisbursed fund that might be suitable for reprogramming in order to boost production by providing essential inputs to farmers.

12. In order to assist countries to face their balance of payments difficulties, the International Monetary Fund provided additional balance of payments support by augmented access to 12 countries under Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) arrangements, with the first in early January 2008.⁶⁰ Discussions are ongoing, at the time of writing, about loosening the conditions for access to the Exogenous Shocks Facility (ESF) and the non-concessional Compensatory Financing Facility (CFF).

13. Important though as they are, these initiatives would have been even more effective if they could have begun earlier, prior to the first uncoordinated reactions, including hoarding by traders speculating on higher prices and the imposition of export restrictions by net-food-exporting States. Although governments responded speedily to the emergency appeal of the WFP, it is simply unacceptable that, in order to act effectively in the face of such a crisis, international agencies have to spend weeks calling upon international donors in order to fund their response programmes: it is as if the firefighters were being recruited after the fire has started.

⁶⁰ The total amount disbursed amounts to some SDR 143 million, about double the access under outstanding loans.

14. A second phase opened with a number of high-level meetings which sought to improve coordination between the agencies involved in addressing the global food crisis and, in part

through these agencies' activities, between governments. Initiatives were adopted both at the operational and political levels. On 28-29 April 2008, the Executive Heads of the UN specialized agencies (including the Bretton-Woods institutions), funds and programmes and the World Trade Organisation, gathered in Bern in order to agree on a common strategy. The Chief Executives Board agreed on the need to address the crisis through short-term measures (including through the emergency programme launched by the WFP and by supporting developing country farmers for the next harvests), but also through short-to-medium term measures (including support for the establishment of safety nets and income generation programmes, and to countries experiencing balance of payments difficulties as a result of higher food and oil prices), medium-to-long term measures (including support for improved agricultural decision-making to boost production and productivity), and long-term measures (including further research on the impact of diversion of food crops towards agrofuel production and support for agriculture in Africa). Many of these components of the responses to the global food crisis were already contained in the "New Deal for a Global Food Policy" proposed on 13 April 2008 by the president of the World Bank Group, and endorsed by the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund. The Bern meeting reinforced inter-agency cooperation, in particular by setting up a High Level Task Force on the Global Food Crisis (HLTF), which held its first meeting on 12 May 2008 and launched work on a "Comprehensive Framework for Action" (CFA). A first draft of the CFA was presented at the High-Level Conference on World Food Security held at the FAO headquarters in Rome on 3-5 June.

15. The CFA was finalized in mid-July. It is best described as a menu of actions, to be adapted according to national specificities, which the UN agencies and the Bretton-Woods institutions have identified as constituting the best response to the global food crisis. Two sets of immediate actions are listed. One aims at meeting the immediate needs of the vulnerable populations by improving access to food and nutrition support and increasing food availability. This translates not only into measures of a humanitarian nature, but also into actions to boost smallholder farmer-led food production, and trade and tax measures such as the use of strategic grain reserves to lower prices. Another set of actions, also to be launched immediately, aims at building longer-term resilience and contributing to global food and nutrition security, by expanding social protection systems; sustaining the growth of smallholder farmer food production; improving international food markets; and developing an international consensus on agrofuels. In addition, a third set of actions aims at establishing better global information and monitoring systems, particularly by better coordinating existing information systems and by developing the practice of comprehensive assessments and monitoring.

16. The contribution of the World Bank has been significant. On 29 May, the Bank launched the Global Food Crisis Response Program (GFRP), which aims to facilitate a rapid and flexible response of the Bank to the crisis, by (i) reducing the negative impact of high and volatile food prices on the poor, (ii) supporting countries in designing sustainable policies that mitigate the adverse impacts of high and volatile prices on poverty while minimizing long-term market distortions, and (iii) supporting efforts to increase productivity in agriculture as well as market participation to ensure an adequate and sustainable food supply response. It includes a facility drawing on a variety of funding sources, including a new multidonor trust fund, with a total authorized ceiling of US\$ 1.2 billion.

17. At the political level, a number of meetings took place which sought to achieve a consensus on what needs to be done by governments about the crisis. The Human Rights Council convened in a special session on 22 May. On 20-23 May, the Economic and Social Council also held a meeting on the issue. On 28-30 May, the Tokyo International Conference on African Development (TICAD IV) adopted an action plan and a follow-up mechanism laying out a road map for action-oriented initiatives with measurable targets in order to promote further growth in Africa. On 3-5 June, the FAO convened a High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, which a large number of heads of State and governments attended. The G8 Hokkaido-Toyako Summit adopted a statement on global food security. Finally, on 18 July, the General Assembly held a meeting on the food and energy crisis, and this theme will again be on the agenda of its sixty-third session.

18. Finally, we are now entering a third phase, one during which a new architecture for the global food system is being discussed, in order to improve world food security in a sustainable fashion. Building on the “New Deal for a Global Food Policy” proposed by the World Bank⁶¹ and on a French proposal, the G8 Leaders called for a global partnership on agriculture and food “involving all relevant actors, including developing country governments, the private sector, civil society, donors, and international institutions”. They stated (para. 4):

This partnership, strengthening and building on existing UN and other international institutions, could provide efficient and effective support for country-led processes and institutions and for local leadership, draw on the expertise in existing international organizations and, in particular, ensure monitoring and assessment on progress. The UN should facilitate and provide coordination. As part of this partnership, a global network of high-level experts on food and agriculture would provide science-based analysis, and highlight needs and future risks.

19. The statement also referred to the need to “explore options on a coordinated approach on stock management, including the pros and cons of building a ‘virtual’ internationally coordinated reserve system for humanitarian purposes” (para. 6). The UN Secretary-General, in his presentation to the UN General Assembly of 18 July 2008, fully endorsed the idea of a Global Partnership for Food. During the next few months, discussions will continue on these proposals.

⁶¹ See The World Bank, *Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices*, G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008 (putting forward a 10-point action plan for a “New Deal for Global Food Policy”, for consideration by the G8 Leaders).

Annexe II

THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

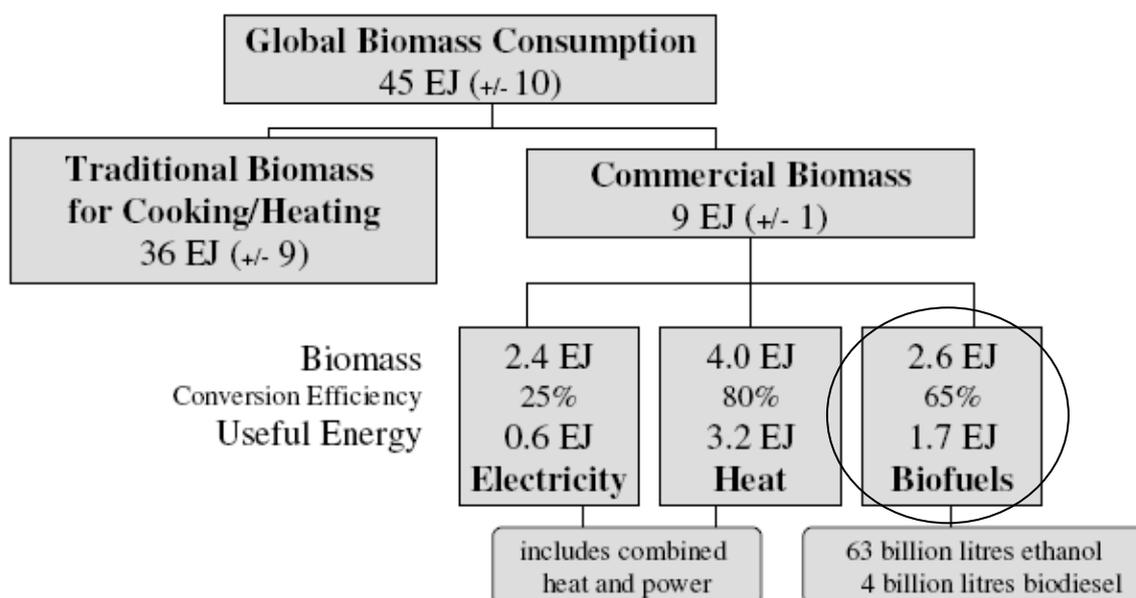
1. In the broad sense of the expression, agrofuels include all biofuels produced out of agriculture and livestock products. The agrofuels that have been the object of tremendous increase in demand and also of fierce debates in recent years, i.e. bioethanol and biodiesel for transportation (circled in both Diagram 1 and Figure 1), are only a fraction of agrofuels, and as Figure 1 shows, they constitute a tiny fraction of biofuels in general. The debate on liquid biofuels for transportation should not obviate all the other non-transport or stationary uses of biofuels, including biogas, firewood and even bioethanol and biodiesel for stationary energy in rural areas. In this paper, for the ease of convenience unless specified otherwise, the term agrofuels refers to liquid biofuels used for transport, i.e. bioethanol and biodiesel.

Diagram 1: Biofuels by source and types⁶²

Production side, supply	Biofuel type	Users side, biofuel examples
Direct woodfuels	WOODFUELS	Solid: fuelwood (roundwood, chips, sawdust), charcoal
Indirect woodfuels		Liquid: black liquor, ethanol
Recovered woodfuels		Gaseous: pyrolysis gas
Fuel crops	AGROFUELS	Solid: straw, stalks, huks, bagasse
Animal by-products		Liquid: ethanol, oil diester
Agroindustrial by-products		Gaseous: pyrolysis gas
	MUNICIPAL BY-PRODUCTS	Solid: municipal solid wastes
		Liquid: sewage sludge, pyrolytic oil
		Gases: biogas, pyrolytic gas

⁶² Courtesy of Olivier Dubois (FAO).

Figure 1: Contributions of biomass to global primary and consumer energy supplies in 2007⁶³



2. The impact on the right to adequate food of the development of bioethanol and biodiesel for transportation occurs at three levels. First, the pace of this development has significantly contributed to the increase of the prices of certain agricultural commodities on international markets, threatening the enjoyment of the right to adequate food. Second, a number of negative impacts on the right to food can be expected from the methods of production of agrofuels, in the locations where such production takes place. Third, when produced in developing countries in order to satisfy the growth of demand in industrialized countries, agrofuels may lead to a distorted development, benefiting only a minority, and worsening the lot of many others. These impacts are examined in turn.

1. The impact of agrofuels production on international prices of agricultural commodities

3. Certain policies aimed at promoting the use of agrofuels, in the form of blending mandates or tax breaks or subsidies for agrofuel production,⁶⁴ have contributed to the increase of the prices

⁶³ G. Best et al., *A Sustainable Biofuels Consensus*, Rockefeller Foundation, Bellagio Study and Conference Center, 2008 (based upon IEA, *World Energy Outlook 2006*, OECD/IEA, Paris, France, and *World Energy Assessment Overview: 2004 Update*, UNDP, UN-DESA and the World Energy Council, 2004).

⁶⁴ For an overview, R. Steenblik, "Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries", Geneva: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, 2007. The U.S. for instance has a tax credit available to blenders of ethanol of USD 0.51 per gallon and an import tariff of USD 0.54 per gallon, as well as a biodiesel blenders tax credit USD 1.00 per gallon. The U.S.

of agricultural commodities on the international markets. Estimates vary about the percentage of price increases which can be explained by the rise in demand for cropland and feed resulting from recent initiatives, particularly in the United States and in the European Union, aiming at encouraging the reliance on agrofuels as an alternative to fossil fuels.⁶⁵ But there is a consensus that these initiatives have had a significant impact. The IMF estimated that the increased demand for biofuels accounted for 70 per cent of the increase in maize prices and 40 per cent of the increase in soybean prices.⁶⁶ A recent study on the factors having led to the increase in internationally traded food prices from January 2002 to June 2008 concludes that “the most important” of these was the large increase in biofuels production from grains and oilseeds in the U.S. and EU. This study estimates that, while energy prices and related increases in fertilizer prices as well as the weak dollar could explain 25-30 per cent of the increase in food commodities prices, the remaining 70-75 per cent could be attributed to agrofuels production:

Without these increases [in the production of feed for fuel], global wheat and maize stocks would not have declined appreciably and price increases due to other factors would have been moderate. Land use changes in wheat exporting countries in response to increased plantings of oilseeds for biodiesel production limited expansion of wheat production that could have otherwise prevented the large declines in global wheat stocks and the resulting rise in wheat prices. The rapid rise in oilseed prices was caused mostly by demand for biodiesel production in response to incentives provided by policy changes in the EU beginning in 2001 and in the U.S. beginning in 2004. The large increase in rice prices was largely a response to the increase in wheat prices rather than to changes in rice production or stocks, and was thus indirectly related to the increase in biofuels. Recent export bans on grains and speculative activity would probably not have occurred without the large price increases due to biofuels production because they were largely responses to rising prices.⁶⁷

mandated 7.5 billion gallons of renewable fuels by 2012 in its 2005 legislation and raised the mandate to 15 billion gallons of ethanol from conventional sources (maize) by 2022 and 1.0 billion gallons of biodiesel by 2012 in the 2007 Energy Independence and Security Act.

⁶⁵ An IFPRI study suggests price increases of between 16 and 43 per cent at best and between 30 and 76 per cent at worst, depending upon the commodity (Mark Rosegrant and others, “Biofuels and the global food balance”, in *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*, Peter Hazell and P. K. Pachauri, eds. (IFPRI, 2006); see also Marc Cohen and others, *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, IFPRI and FAO, 2008). Others consider that in the medium-term, when markets will be operating well, the impact on prices will be lower, averaging 5 per cent for most crops, although with significantly higher increases for certain feedstock crops like oilseeds, maize and sugar cane (*The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, The Renewable Fuels Agency, July 2008, at 57-58).

⁶⁶ John Lipsky, First Deputy Managing Director, IMF, *Commodity Prices and Global Inflation, Remarks At the Council on Foreign Relations*, New York City, May 8, 2008.

⁶⁷ Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008, at 16-17.

4. The policies of the U.S. and of the EU are singled out in this respect. In contrast, according to this study, “Brazilian ethanol production from sugar cane has not contributed appreciably to the recent increase in food commodities prices, because Brazilian sugar cane production has increased rapidly and sugar exports have nearly tripled since 2000. Brazil uses approximately half of its sugar cane to produce ethanol for domestic consumption and exports and the other half to produce sugar. The increase in cane production has been large enough to allow sugar production to increase from 17.1 million tons in 2000 to 32.1 million tons in 2007 and exports to increase from 7.7 million tons to 20.6 million tons. Brazil’s share of global sugar exports increased from 20 per cent in 2000 to 40 per cent in 2007, and that was sufficient to keep sugar price increases small except for 2005 and early 2006 when Brazil and Thailand had poor crops due to drought”.⁶⁸

5. Considering the impact of the increase of the international prices of food commodities on the poorest, policies aimed at promoting the use of agrofuels from feedstock, having an inflationary impact on staple foods, could only be justified under international law if very strong arguments are offered, showing that the benefits from agrofuels outweigh the negative impacts. Indeed, the introduction of mandates for agrofuels and the provision of subsidies encouraging the creation of a viable market for agrofuels should be considered as deliberately retrogressive measures. Under the doctrine of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, a State adopting such measures has the burden of proving that they have been introduced only after the most careful consideration of all alternatives and provided only that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.⁶⁹

6. For the moment, the Special Rapporteur has serious doubts that this burden can be met. The main justifications which have been put forward for the imposition of blending mandates and the granting of subsidies to encourage agrofuels production are that this would limit the emission of greenhouse gases; that this would ensure a security of supply, limiting the dependency of the EU and the U.S., in particular, on crude oil imported from politically unstable regions; and that this would create employment. But, as already noted in a previous note presented by the Special Rapporteur, the first justification has been seriously challenged by recent scientific evidence, which demonstrates that, taking into account the full life cycle of the product (including the shifts in land-use resulting from an increased demand for cropland for agrofuels) as well as the massive volumes of water required to produce fuel from crops, the hopes put in agrofuels as an alternative to fossil fuels have been largely misplaced: indeed, with the exception of the production of ethanol from sugarcane in Brazil, the carbon balance of other agrofuels produced from crops is potentially very negative, particularly when land with high carbon content, such as forest or peat land, is converted to grow agrofuels.⁷⁰ The second

⁶⁸ Id., at 9.

⁶⁹ See General comment No. 3 (1990), para. 9.

⁷⁰ The deforestation encouraged by the increased demand for agrofuels may be indirect. For instance, the increased demand for maize in the U.S., a result of the policies encouraging production of ethanol from that crop particularly since 2004, has led to restricting the supply of soybean by U.S. farmers, attracted by the subsidies linked to the production of maize for ethanol. The result has been the expansion of soybean production in Brazil, at the expense of portions of the cerrado and of the Amazonian rainforest.

justification is highly implausible. Agrofuels cannot constitute an alternative to reliance on fossil fuels. This follows from a simple comparison between the shifts in the use of crops for the production of agrofuels and the share of agrofuels in the transport fuel market: in 2007, approximately 23 per cent of coarse grain production in the U.S. was used to produce ethanol, for a share of ethanol in the gasoline transport fuel market of 4.5 per cent in 2008 ; in the EU, although 47 per cent of vegetable oil production was used in the production of biodiesel, causing higher imports of vegetable oil to meet domestic consumption needs, the biodiesel share of the diesel transport fuel market was 3.0 per cent.⁷¹ The U.S. National Academies of Sciences found that even if all the corn and soybeans produced in the U.S. in 2005 were used for bioethanol production, this would only replace 12 per cent of the country's gasoline demand and 6 per cent of its diesel demand.⁷² As to the third justification, it relates to the second level at which the development of agrofuels may have an impact on the right to food.

2. The impact on human rights in the country of production

7. Apart from its impact on the level of certain agricultural commodities, the development of agrofuels could have social and environmental impacts, which also may affect the right to food as an element of the right to an adequate standard of living. Specifically, the increased demand for crops for fuel may raise the price of cropland, making access to land even less affordable than it is presently as smallholders will be pit against large producers for the acquisition of land. It could lead to the eviction of landusers whose titles to the land are insecure, or to the displacement of populations, particularly of indigenous peoples, in order to allow for the development of large plantation-form agricultural exploitations for the production of agrofuels.⁷³ One study estimates that as many as 60 million indigenous people will be driven from their lands, under customary ownership, to clear the way for biofuels plantations, if current investment

⁷¹ The situation of Brazil is different. They have imposed blending mandates since 1938, and it sought to ensure its energy independence by supporting a domestic ethanol policy, Proálcool, since 1975. As a result, 54 of Brazil's sugarcane crop goes to ethanol, for a share of gasoline transport fuel market of 40 percent. These figures are provided in FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, High-level Conference on World Food Security, doc. HLC/08/INF/3, April 2008, para. 7.

⁷² M. Muller, T. Yelden and H. Schoonover, *Food versus Fuel in the United States - Can Both Win in the Era of Ethanol?*, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), September 2007, 2, available at www.iatp.org. The article refers to a study by the National Academies of Sciences, by J. Hill, E. Nelson, D. Timan, S. Polasky and D. Tiffany, "Environmental, economic and energetic costs of biodiesel and ethanol biofuels", 12 July 2006.

⁷³ See International Institute for Environment and Development (IIED) and the Food and Agriculture Organization (FAO), *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf; Rachel Smolker and others, *The Real Cost of Agrofuels: Impacts on food, forests, peoples and the climate*, Global Forest Coalition and Global Justice Ecology Project, 2008.

plans are realized.⁷⁴ Because much of the bioenergy industry relies on improved or genetically modified seeds which are protected by patents, it further aggravates the concentration of power in agriculture in the hands of a limited number of dominant actors, mostly large multinational corporations, further marginalizing smallholders.⁷⁵ In many cases, despite commendable efforts made by the governments concerned in order to combat this phenomenon, the employment which is created in the plantations for bioenergy crop production, because of their scale and of the concentrated structure of ownership, is exploitative in nature.⁷⁶ The expansion of monoculture plantations of soy, oil palm, jatropha, sugar cane, maize, cassava and other fuel crops, may also have detrimental impacts on biodiversity and an impact on diets, since in the regions affected the variety of local foods available may be reduced. In addition, it will increase the competition for scarce water between current landusers and bioenergy crop production, and aggravate water scarcity problems. While employment may be created by the agrofuels industry - in 1997, the ethanol sector employed one million in Brazil, 65 percent of which in permanent jobs⁷⁷ - these benefits should be measured against these impacts, and in particular the potential violations of the right to food and the right to water which may result from such an evolution. And even if the country as a whole stands to gain from developing the production of agrofuels, this should not be accepted as a justification if the situation of the most food insecure in the country worsens: indigenous peoples, smallholders and landless labourers are at particular risk, since these are the categories whose situation may worsen as a result of the change of land-uses for the production of feedstock for fuels.

8. None of the above is to say that the production of fuel from crops should be condemned per se. In fact, criteria could be developed which, agreed to by international consensus, could provide guidance to States about the development of agrofuels on their territory and about the conditions they could impose on the import of feedstock for agrofuels from abroad. It is in the nature of such criteria that different crops would be evaluated differently. For instance, while the production of ethanol from maize has a clearly demonstrated negative impact on food security, plantation production of sugarcane for ethanol or the cultivation of jatropha on depleted or dry land not suitable for the production of food crops may lead to increased welfare and reduced

⁷⁴ See Victoria Tauli-Corpuz and Parshuram Tamang, *Oil Palm and Other Commercial Tree Plantations, Monocropping: Impacts on Indigenous Peoples' Land Tenure and Resource Management Systems and Livelihoods*, Permanent Forum on Indigenous Issues, sixth session, New York, 14-25 May 2007, doc. E/C.19/2007/CRP.6 (7 May 2007).

⁷⁵ Institute for Agriculture and Trade Policy, *Patents: Taken for Granted in Plans for a Global Biofuels Market*, October 2007. According to one study, patents granted in the industrial biotechnology already increased from 6000 in 2000 to 22.000 in 2005, predominantly for biofuel production: see IATP and IIED, *The multilateral trade and investment context for biofuels: Issues and Challenges*, April 2008, at 20.

⁷⁶ See FIAN, *Fact-Finding Mission Report on the Impacts of Agrofuels Expansion on the Enjoyment of Social Rights of Rural Workers, Indigenous Peoples and Peasants in Brazil*, April 2008.

⁷⁷ J. von Braun and R.K. Pachauri, *The Promises and Challenges of Biofuels for the Poor in Developing Countries*, IFPRI, 2006.

poverty, due to income-earning opportunities, with positive implications for food security.⁷⁸ Similarly, the imposition of such criteria could encourage practices, in particular modes of production, which contribute most to the reduction of poverty in the source countries, and to improving overall food security. Indeed, although in most cases the production of feedstock for fuel is more competitive if it relies on economies of scale related to largescale industrial production, due to the high investment cost related to processing, other forms of production may be encouraged, such as forms of contract farming in which “the processor purchases the harvests of independent (smallholder) farmers under terms agreed to in advance through contracts”; and smallholders could be assisted in “building cooperatives, marketing associations, partnerships and joint ventures, and coordinating their supply into larger production facilities will benefit smallholder participation in biofuel markets just as it holds potential for other agricultural markets”.⁷⁹

3. The impact of international trade in agrofuels: shaping development through export crops

9. The potential impact of the development of agrofuels should also be considered at a third level. While the demand for agrofuels is highest in the industrialized countries, particularly the U.S. and the EU, these countries do not have enough agricultural lands suitable to grow energy crops. In contrast to what is the case in developed countries, large portions of land remain unused or are not under intensive use in developing countries. Developing countries also have a comparative advantage for the production of agrofuels through their lower wages and labour standards. In addition, while the most energy-efficient agrofuel feedstock are sugarcane and (to a lesser extent) palm oil, these crops are best grown in tropical and sub-tropical climates.

10. The development of international trade in agrofuels will therefore further aggravate the current situation in which, due to the significant purchasing power of consumers in industrialized countries, a competition will emerge between the production of food for local consumption in developing countries and the production of feedstock for transport and other uses in industrialized countries. This is not a new phenomenon, of course: it is one which is linked to the problem of cash crops in general, understood as crops which are exported instead of being consumed in the country in which they are grown, and the production of feedstock for fuel presents a certain analogy in this respect with the production of feed for livestock, in order to meet primarily the demand for dairy food and meat in industrialized countries. What is unique however about the demand for crops for fuel production is that this demand is much more sensitive to price changes than demand for crops for food: while the level of consumption of calories and even the composition of diets vary only to a small extent when prices change - households usually cut down on education or other non-vital items before limiting their consumption of food -, the demand for fuel is much more elastic, although it is driven both by the price of oil (with which agrofuels compete) and by the price of crops. This means that the volatility of the international markets for agrofuels may be particularly high. Even more importantly, the demand for agrofuels is potentially almost infinite. Whereas increased demand for crops for food or in order to feed livestock reaches a natural limit - the demand is saturated at

⁷⁸ C. Arndt and others, *Biofuels, Poverty and Growth: A Computable General Equilibrium Analysis of Mozambique*, IFPRI, 2008.

⁷⁹ FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, cited above, para. 25.

a certain level -, once crops are turned into bioethanol or biodiesel, the level of demand can be such that a very large proportion of crops can be used for that purpose, without a risk of saturation of markets before long. Thus, if the production of agrofuels is to develop in the future, it will be particularly important to monitor the impact on the non-growers of these crops in the producing countries: for even if the crop-growers themselves benefit from producing crops for fuel which they export to foreign markets, the impacts could be negative on those other segments of the local population, whose food security might suffer, for instance as a result of the increased price of land or a diminished availability of food.
