Nations Unies A/HRC/25/57

Assemblée générale

Distr. générale
24 janvier 2014
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme
Vingt-cinquième 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 soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter

Rapport final: Le droit à l'alimentation, facteur de changement*

Résumé

Dans le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 22/9, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation tire les conclusions de son mandat, en mettant en évidence les liens entre ses diverses contributions.

* L'annexe au présent rapport est reproduite telle quelle, dans la langue originale.

GE.14-10538 (F) 170214 190214

1410538

Merci de recycler

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1	3
II.	Diagnostic	2−12	3
III.	Résultats attendus des systèmes alimentaires	13−31	8
	A. Production durable	16−17	9
	B. Modes de consommation durables	18−23	10
	C. Réduction de la pauvreté	24−28	12
	D. Un nouveau modèle	29−31	14
IV.	Des réformes interdépendantes	32−34	15
V.	La voie à suivre	35−49	16
	A. Reconstruction des systèmes alimentaires locaux	36−39	16
	B. Déployer des stratégies nationales	40−44	18
	C. Concevoir un cadre international porteur	45−49	20
VI.	Conclusions	50	22
Annexe			
	Overview of key recommendations		23

I. Introduction

1. Ces six dernières années, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation s'est rendu dans les 13 pays suivants: Bénin, Cameroun, Madagascar et Malawi (pays à faible revenu), Afrique du Sud, Brésil, Chine, Guatemala, Malaisie, Mexique, Nicaragua et République arabe syrienne (pays à revenu intermédiaire) et Canada (pays à revenu élevé). Il a également effectué des missions à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), afin d'évaluer leur apport à la réalisation du droit à l'alimentation. Après avoir présenté son programme de travail dans son rapport initial, il a élaboré 10 rapports d'étape portant sur un ensemble de questions thématiques, ainsi que deux rapports spéciaux consacrés à la crise mondiale des prix alimentaires, que le Conseil des droits de l'homme l'avait prié de rédiger dans sa résolution S-7/1, à sa session extraordinaire sur la crise alimentaire mondiale. Il a également rédigé sept notes d'information, dans lesquelles il a abordé des questions qu'il ne pouvait pas traiter de façon suffisamment détaillée dans ses rapports officiels. Dans le présent rapport final, il présente ses principales conclusions. On trouvera en annexe un aperçu des principales recommandations qu'il a formulées dans ses précédents rapports thématiques au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale.

II. Diagnostic

2. Le droit à l'alimentation est le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture[1]. L'accès des personnes à l'alimentation peut être assuré par: a) l'obtention de revenus provenant d'un emploi ou de l'auto-emploi; b) des transferts sociaux; c) la production personnelle, lorsque les individus ont accès à la terre et à d'autres moyens de production. Par ces différents moyens, souvent utilisés simultanément, toute personne devrait avoir accès à un régime alimentaire contenant, dans son ensemble, «une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession»[2]. On peut donc résumer le contenu normatif du droit à l'alimentation en se référant aux exigences de disponibilité, d'accessibilité, d'adéquation et de durabilité; ces notions doivent toutes être inscrites dans la législation en tant que droits, qui doivent eux-mêmes être garantis par des mécanismes de responsabilisation. Les missions que le Rapporteur spécial a effectuées dans les différents pays où il s'est rendu s'inscrivaient dans ce cadre d'analyse.

3. En raison de la diversité des moyens permettant d'assurer l'accès à la nourriture, la création d'emplois décents dans les secteurs de l'industrie et des services contribue de manière essentielle à la réalisation du droit à l'alimentation, tout comme les mesures d'aide sociale. Le droit à l'alimentation rejoint à cet égard le droit au travail et le droit à la sécurité sociale, garantis par les articles 6 et 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. S'il a abordé ces questions dans ses rapports thématiques, le Rapporteur spécial a concentré l'essentiel de ses travaux sur les changements qui pourraient être apportés aux systèmes alimentaires pour permettre une réalisation plus

[1] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, par. 6 et 7.

[2] Ibid., par. 9.

complète du droit à une alimentation adéquate. En effet, le début de son mandat ayant coïncidé avec la crise mondiale des prix alimentaires de 2008, il s'est particulièrement attaché à veiller à ce que les efforts déployés aux niveaux mondial et national pour lutter contre la crise soient fondés sur le droit à l'alimentation. La plupart des initiatives qui ont été prises pour renforcer l'aptitude des pays à accroître leur propre production et à satisfaire une plus grande partie de leurs besoins alimentaires consistaient essentiellement en l'apport d'une aide aux petits agriculteurs, mais elles ne prévoyaient pas de mécanisme de suivi des progrès et de responsabilisation, ni de système permettant aux producteurs et aux consommateurs de denrées alimentaires de participer à l'élaboration des politiques. Elles ne mettaient pas l'accent sur les plus vulnérables et, bien souvent, n'ont pas permis d'assurer la conversion des dispositifs de soutien en droits inscrits dans la législation.

4. La plupart des parties prenantes reconnaissent, de façon générale, qu'une réforme est nécessaire de toute urgence. Si l'on part du principe qu'ils devraient contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation, les systèmes alimentaires que nous avons hérités du XX^{e} siècle ont échoué. Bien sûr, des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne l'augmentation de la production agricole au cours des 50 dernières années. Cependant, cela n'a guère réduit le nombre de personnes qui souffrent de la faim, et la situation nutritionnelle reste médiocre. Les organismes des Nations Unies, en se fondant sur une nouvelle méthode de calcul de la sous-alimentation utilisée depuis l'édition 2012 du *Rapport sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, estiment que le nombre de personnes touchées par la faim sous sa forme la plus extrême a diminué à l'échelle mondiale, passant de plus d'un milliard en 1990-1992, soit 18,9 % de la population mondiale, à 842 millions en 2011-2013, soit 12 % de la population[3]. Toutefois, ces chiffres ne font pas apparaître la sous-alimentation à court terme, car ils s'appuient sur des moyennes calculées sur l'année; ils ne rendent pas compte des inégalités dans la répartition de la nourriture au sein des ménages; de plus, les calculs sont basés sur un seuil peu élevé de besoins énergétiques quotidiens qui suppose un mode de vie sédentaire, alors que beaucoup de personnes pauvres ont des activités qui exigent des efforts physiques importants[4].

5. La ration calorique, d'ailleurs, en dit peu à elle seule sur l'état nutritionnel. La négligence à l'égard des nourrissons ou les pratiques alimentaires qui leur sont inadaptées, ainsi que les soins de santé, l'eau et l'assainissement médiocres, jouent également un rôle majeur. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial (voir A/HRC/19/59), même lorsque l'apport alimentaire est suffisant, des régimes alimentaires inadaptés peuvent entraîner des carences en micronutriments, par exemple en iode, en vitamine A ou en fer, pour ne citer que les carences les plus courantes dans une grande partie du monde en développement. À l'échelle mondiale, plus de 165 millions d'enfants présentent un retard de croissance − leur degré de malnutrition est tel qu'ils ne se développent pas pleinement sur les plans physique et cognitif − et 2 milliards de personnes présentent des déficiences en vitamines et en minéraux indispensables à une bonne santé. Bien que les bénéfices à long terme d'une nutrition adéquate pendant la grossesse et avant le deuxième anniversaire de l'enfant aient été prouvés, trop peu de mesures ont été prises pour garantir une nutrition adéquate, tant dans les pays à faible revenu, où la sous-alimentation est le principal sujet de préoccupation[5], que dans les pays à revenu moyen et élevé[6]. En outre, les régimes

[3] FAO, Fonds international de développement agricole et Programme alimentaire mondial, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security* (Rome, 2013), p. 8.

[4] F. M. Lappé *et al.*, «How we count hunger matters», *Ethics and International Affairs*, n° 27.3 (2013).

[5] D'après certaines estimations, tout dollar dépensé pour lutter contre les retards de croissance permet de réaliser en retour une économie de 44,50 dollars. Voir J. Hoddinott, M. Rosegrant et M. Torero, «Hunger and malnutrition», note critique pour le Consensus de Copenhague de 2012.

[6] Selon une étude réalisée aux États-Unis, l'accès à des bons d'alimentation pendant l'enfance permet une nette réduction de l'incidence de l'obésité, de l'hypertension artérielle et du diabète à l'âge adulte

alimentaires inadaptés sont l'une des principales causes de l'augmentation des maladies non transmissibles, qui touche aujourd'hui toutes les régions du monde. À l'échelle mondiale, la prévalence de l'obésité a doublé entre 1980 et 2008. En 2008, 1,4 milliard d'adultes étaient en surpoids; 400 millions d'entre eux étaient obèses et étaient donc exposés à un risque accru de diabète de type 2, de troubles cardiaques ou de cancer gastro-intestinal[7].

6. L'accent mis exclusivement sur l'augmentation de la production agricole a également eu de graves conséquences pour l'environnement. La «révolution verte» du XX^{e} siècle a associé l'utilisation de variétés végétales à haut rendement, l'augmentation de l'irrigation, la mécanisation de la production agricole et le recours à des pesticides et à des engrais azotés. Ces techniques combinées, ainsi que le soutien apporté par l'État sous forme de subventions et de marketing, ont permis une augmentation du volume de production des principales céréales (maïs, blé et riz, notamment) et du soja. Le but de la révolution verte était de relever l'enjeu tel qu'il était compris à l'époque: faire en sorte que l'augmentation de la productivité agricole corresponde à la croissance démographique et à la transition alimentaire facilitée par la hausse des revenus. Elle a cependant conduit à une extension des monocultures et, partant, à une baisse importante de la biodiversité agricole et à une érosion accélérée des sols. L'utilisation excessive d'engrais chimiques a entraîné la pollution des eaux potables et l'augmentation de leur teneur en phosphore et des apports de phosphore dans les océans, qui s'élèveraient actuellement à quelque 10 millions de tonnes par an. La pollution des eaux par le phosphore et par l'azote est la principale cause de l'eutrophisation, augmentation d'origine humaine des processus de fertilisation naturelle, qui stimule la croissance des algues, et entraîne une absorption de l'oxygène dissous nécessaire pour maintenir le niveau des stocks de poissons[8].

7. Les répercussions des modes industriels de production agricole qui peuvent être les plus dévastatrices viennent de la contribution de ces modes de production à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Au total, les pratiques agricoles sont à l'origine d'environ 15 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine, sous la forme d'hémioxyde d'azote (N_2O) provenant de l'utilisation d'engrais azotés organiques et inorganiques, de méthane (CH_4) dégagé par les terres inondées des rizières et par le bétail, et de dioxyde de carbone (CO_2) provenant de la perte de carbone organique du sol dans les terres cultivées et, en raison du pâturage intensif, dans les pâtures. De plus, la production d'engrais, d'herbicides et de pesticides, le labour, l'irrigation et la fertilisation, ainsi que le transport, le conditionnement et la conservation des aliments nécessitent des quantités considérables d'énergie, qui sont à l'origine de 15 à 17 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine imputables aux systèmes alimentaires[9]. Les changements climatiques résultant de ces émissions risquent de limiter fortement la productivité que les méthodes agricoles actuelles permettent d'atteindre. Dans certains pays, il semble que l'évolution des conditions climatiques observée ces trente dernières années ait déjà remis en cause en grande partie l'augmentation des rendements moyens obtenue, entre autres, grâce à la technologie et à la fertilisation par

et, en ce qui concerne les femmes, une augmentation de l'autonomie financière. Voir H. W. Hoynes, D. W. Schanzenbach et D. Almond, «Long-run impacts of childhood access to the safety net», National Bureau of Economic Research, document de travail n° 18535 (novembre 2012).

[7] Organisation mondiale de la Santé, *Statistiques sanitaires mondiales 2012*, p. 36.

[8] H. W. Paerl et V. J. Paul, «Climate change: links to global expansion of harmful cyanobacteria», *Water Research*, vol. 46, n° 5 (2012), p. 1349 à 1363; M. F. Chislock *et al.*, «Eutrophication: Causes, consequences, and controls in aquatic ecosystems», *Nature Education Knowledge*, vol. 4, n° 4 (2013), p. 10.

[9] Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Food Security and Climate Change*, rapport n° 3 du Groupe d'experts (juin 2012). Ces chiffres sont confirmés par des estimations plus récentes: voir S. Vermeulen, B. Campbell et J. Ingram, «Climate change and food systems», *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37 (2012), p. 195 à 222.

le dioxyde de carbone[10]. En l'absence de changement notable, on peut s'attendre à une baisse de productivité de 2 % en moyenne tous les dix ans, les variations de rendement dans les pays en développement allant de -27 % à +9 % pour les cultures essentielles[11].

8. Le Rapporteur spécial a montré que, en raison des changements climatiques, mais aussi des pratiques de pêche non durables et destructrices et des effets de distorsion des subventions, la productivité mondiale de la pêche comme source de nourriture était en recul (voir A/67/268). La production non durable de viande est également un sujet de préoccupation. D'après une étude de la FAO, élaborée en prévision du Forum d'experts de haut niveau «Comment nourrir le monde en 2050», la production annuelle de viande devra atteindre 470 millions de tonnes à l'horizon 2050 pour satisfaire la demande prévue, soit une augmentation d'environ 200 millions de tonnes par rapport aux niveaux enregistrés au cours de la période allant de 2005 à 2007[12]. Une telle croissance n'est absolument pas soutenable. Dans le monde, plus d'un tiers des céréales sont déjà utilisées pour l'alimentation animale et, si les tendances actuellement observées se confirment, cette proportion passera à 50 % d'ici à 2050. La demande de viande réduit la part des denrées alimentaires dont disposent les populations démunies qui, faute de moyens, ne peuvent acheter que des céréales. Les répercussions néfastes pour l'environnement des exploitations d'élevage intensif, dans lesquelles des quantités industrielles de viande sont produites, ont été abondamment décrites. Si l'on continue de nourrir de céréales un bétail qui ne cesse de croître, la pauvreté et la dégradation de l'environnement s'en trouveront aggravées.

9. Au niveau mondial, la production animale emploie 1,3 milliard de personnes et assure des moyens de subsistance à environ 900 millions de pauvres. La viande et les produits laitiers étant une des principales sources de protéines, la production de ces aliments est une arme potentielle pour lutter contre la sous-alimentation; de plus, il existe des modes durables de production de viande. Dans les pays à revenu élevé, toutefois, les effets nets de la consommation de viande sur la santé s'avèrent négatifs: aux niveaux actuels, elle contribue à des maladies chroniques, notamment l'obésité, le diabète de type 2, les maladies cardiovasculaires et le cancer[13]. En outre, le modèle industriel de production de bétail nourri aux céréales ainsi que l'expansion apparemment sans limites des pâturages sont à l'origine de problèmes auxquels il est nécessaire de remédier d'urgence[14]. En 2006, selon les estimations de la FAO, les pâturages occupaient 26 % de la surface terrestre libre de glace de la planète, tandis que 33 % des terres arables étaient consacrées à la production de cultures fourragères − maïs et soja en particulier. La production animale représentait donc 70 % de l'ensemble des terres agricoles et 30 % de la surface terrestre de la planète[15], et l'expansion des pâturages et des cultures fourragères était l'une des causes principales de la déforestation, notamment en Amérique latine. D'après l'étude de la FAO, le secteur de l'élevage est responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre mesurés en équivalent CO_2 − soit davantage que les transports. Si l'on prend en compte la respiration du bétail et la réduction potentielle des gaz à effet de serre via la photosynthèse qui est

[10] D. B. Lobell, W. Schlenker et J. Costa-Roberts, «Climate trends and global crop production since 1980», *Science*, vol. 333, n° 6042 (2011), p. 616 à 620.

[11] G. C. Nelson *et al.*, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (International Food Policy Research Institute, 2009).

[12] FAO, «Comment nourrir le monde en 2050», disponible à l'adresse suivante: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/Issues_papers_FR/Comment_nourrir_le_monde_en_2050.pdf.

[13] Arnold Tukker *et al.*, «Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe», *Ecological Economics*, vol. 70, n° 10 (2011), p. 1776.

[14] Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa reconnaissance à la Columbia Environmental Law Clinic pour les recherches qu'elle a menées en vue de l'élaboration de cette section du rapport.

[15] FAO, *L'ombre portée de l'élevage: impacts environnementaux et options pour leur atténuation* (Rome, 2006).

perdue du fait de l'utilisation de vastes superficies de terres pour le pâturage ou les cultures fourragères, le bétail est jugé responsable de 51 % des émissions anthropiques de gaz à effet de serre, si bien qu'une diminution de 25 % des produits animaux dans le monde entre 2009 et 2017 pourrait permettre une baisse de 12,5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre dans l'atmosphère[16]. Les chiffres restent sujets à débat, mais il ne fait aucun doute, au sein de la communauté scientifique, que la production animale a d'énormes conséquences.

10. Enfin, les systèmes alimentaires mondiaux, parce qu'ils ont été conçus de façon à maximiser les gains d'efficacité et à produire de grandes quantités de produits de base, n'ont pas réussi à prendre en compte les problèmes de répartition. L'augmentation de la production a largement dépassé la croissance de la population au cours de la période allant de 1960 à 2000. Cependant, cette augmentation est allée de pair avec une spécialisation régionale dans une gamme de produits relativement étroite, processus encouragé par la croissance du commerce international des produits agricoles. Du fait des choix technologiques et politiques qui ont accompagné cette tendance, les bénéfices sont allés essentiellement aux grandes unités de production et aux grands propriétaires terriens, au détriment des petits producteurs et des travailleurs sans terres; en conséquence, les inégalités se sont accrues dans les zones rurales et les causes profondes de la pauvreté n'ont pas été traitées. Évidemment, des changements importants ont été observés tout au long de cette période. Les années 1960 et 1970 ont été marquées par un développement agricole piloté par l'État, dans le cadre duquel les gouvernements, soucieux de mettre des denrées alimentaires abordables à la disposition des populations urbaines ou d'exporter des produits bruts pour financer des politiques de remplacement des importations, ont soit consenti aux agriculteurs des prix très bas pour leurs récoltes, soit soutenu uniquement les plus gros producteurs susceptibles d'être compétitifs sur les marchés mondiaux, accélérant ainsi l'exode rural. Dans les années 1980, en raison de l'introduction, dans la plupart des pays à faible revenu, de politiques d'ajustement structurel, l'État s'est désengagé du développement agricole. On s'attendait à ce que la libéralisation du commerce et la suppression du contrôle des prix encouragent les investissements privés, compensant la réduction des aides de l'État. Or, la surproduction dans les secteurs agricoles fortement subventionnés des pays riches a exercé une pression à la baisse sur les prix agricoles, dissuadant les investissements privés dans l'agriculture des pays en développement. Ces investissements, quand ils ont eu lieu, sont allés à un petit nombre de cultures commerciales destinées aux marchés d'exportation.

11. Les conséquences sont bien connues. Les petites exploitations agricoles n'étant pas viables dans ces conditions, de nombreux ménages ruraux ont été cantonnés à une agriculture de subsistance, ne survivant que grâce à la diversification de leurs revenus. D'autres ménages ont rejoint les villes − exode rural qui, en Afrique, est à l'origine d'au moins la moitié de la croissance urbaine des années 1960 et 1970 et d'environ 25 % de cette croissance dans les années 1980 et 1990. Dans le même temps, la dépendance des pays à faible revenu vis-à-vis des importations de produits alimentaires a considérablement augmenté. Nombre des pays les moins avancés, alors qu'ils sont encore essentiellement agricoles, exportent, notamment parce qu'ils doivent rembourser leurs emprunts extérieurs en devises, une gamme restreinte de produits de base et sont par conséquent très vulnérables aux perturbations des prix sur les marchés internationaux. Leur facture alimentaire a grimpé en flèche − résultat combiné de la croissance de la population et de l'absence d'investissement dans la production agricole et la transformation alimentaire locales pour répondre aux besoins locaux. Lorsque les prix des produits agricoles ont brusquement augmenté en 2008, du fait de la hausse des prix du pétrole et de la spéculation,

[16] R. Goodland et J. Anhang, «Livestock and climate change: what if the key actors in climate change are cows, pigs, and chickens?», *World Watch*, novembre-décembre 2009.

les pays les moins avancés se sont trouvés pris au piège. Les déséquilibres du système alimentaire, qui s'étaient mis en place au cours des quarante années précédentes, sont soudain devenus visibles, et leurs conséquences humaines trop importantes pour être ignorées (voir A/HRC/9/23 et A/HRC/12/31).

12. En effet, nombre des pays les moins avancés sont tombés dans un cercle vicieux. Confrontés, des années 1960 aux années 1990, à une forte croissance démographique et à l'exode rural, les gouvernements ont été obligés de se reposer davantage sur l'aide alimentaire ou d'augmenter leurs importations de produits alimentaires. De ce fait, il est devenu encore plus difficile pour leurs propres agriculteurs de vivre décemment de l'agriculture, ceux-ci devant faire face à un dumping accru de produits alimentaires fortement subventionnés sur les marchés intérieurs. L'importation de produits alimentaires à bas prix a en effet servi de substitut à l'amélioration des salaires des travailleurs des secteurs non agricoles et à la mise en place d'une couverture sociale universelle de base. Comme le Rapporteur spécial l'a noté dans le rapport qu'il a rédigé à la suite de sa mission à l'OMC (A/HRC/10/5/Add.2), cette solution était peut-être pratique tant que les prix des produits alimentaires de base restaient stables ou diminuaient. Cependant, comme les prix ont augmenté et sont devenus de plus en plus instables, elle a abouti à de nouvelles menaces contre le droit à l'alimentation des acheteurs nets de denrées alimentaires et a fait le lit de l'instabilité sociale et politique. De plus, le recours accru aux importations de produits alimentaires a été l'une des principales causes de la «transition nutritionnelle» dans le monde en développement, expression qu'utilisent les nutritionnistes pour désigner le passage à des aliments transformés plus riches en sel, en sucre et en graisses saturées − des aliments à longue durée de conservation, qui séduisent les populations urbaines et les jeunes générations mais, bien souvent, présentent des qualités nutritionnelles inférieures et sont moins bons pour la santé[17].

III. Résultats attendus des systèmes alimentaires

13. Il existe un large consensus sur le diagnostic résumé ci-dessus. C'est en effet ce diagnostic qui explique les initiatives importantes qui ont été prises depuis 2008 pour promouvoir le réinvestissement dans l'agriculture dans les pays à faible revenu, pour le faire de façon plus durable et pour prendre en compte la nutrition dans les politiques agricoles. Parmi ces initiatives, on peut citer une nette augmentation de la part des budgets publics consacrée à l'agriculture, encouragée notamment par le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), une augmentation de la part des budgets de la coopération au développement consacrée à l'agriculture, par le biais de canaux bilatéraux et multilatéraux, des initiatives telles que Renforcer la nutrition et le regain d'intérêt du secteur privé pour l'investissement agricole. Cependant, si les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux conviennent de la nécessité d'une réforme, des désaccords persistent quant à la voie à suivre.

14. L'amélioration de la productivité dans le domaine de l'agriculture est souvent considérée comme un élément essentiel de la lutte contre la faim et la malnutrition. Cette vision est tout aussi influente aujourd'hui que dans les années 1960, notamment en raison de la progression de la demande de produits agricoles (tant à des fins alimentaires que non alimentaires) et de l'augmentation supplémentaire de la demande à laquelle on s'attend, compte tenu de la croissance démographique, de la hausse des revenus et de l'évolution des régimes alimentaires liée à l'urbanisation. Ainsi, la FAO estimait en 2009

[17] A/HRC/10/5/Add.2 (mission à l'OMC), par. 32; A/HRC/19/59/Add.1 (mission en Chine), par. 20 et 21; A/HRC/19/59/Add.2 (mission au Mexique), par. 50; A/HRC/19/59, par. 32 à 35.

qu'une augmentation de 70 % de la production agricole mondiale par rapport aux niveaux de 2005-2007 était nécessaire d'ici à 2050, en tablant sur une croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut (PIB) de 2,4 % entre 2030 et 2050 et en supposant que quelque 290 millions de personnes seraient encore sous-alimentées en 2050. Cette estimation a été abondamment citée pour justifier des investissements dans des solutions fondées sur les technologies afin de répondre à un enjeu présenté comme essentiellement quantitatif.

15. Compte tenu des menaces qui pèsent sur les systèmes alimentaires, notamment celles liées au changement climatique et à la dégradation des sols, et étant donné l'intérêt potentiel d'une productivité améliorée pour accroître les revenus des petits producteurs de produits alimentaires, il est nécessaire d'investir dans l'augmentation de la productivité. Cependant, une approche excessivement axée sur l'amélioration de la productivité risque de faire oublier le large éventail d'autres variables que les exercices de prospective doivent prendre en compte[18]. De plus, le vrai débat n'est pas tant de savoir s'il faut augmenter la productivité, mais comment y parvenir. Augmenter le rendement ne suffit pas. Si un mot d'ordre était donné en ce sens sans que soit prise en compte la nécessité d'assurer la transition vers une production et une consommation durables et de réduire la pauvreté en milieu rural, cela ne serait pas seulement insuffisant, cela risquerait aussi d'avoir des effets néfastes, d'aggraver la crise écologique et d'accentuer l'écart entre les différentes catégories de producteurs de denrées alimentaires.

A. Production durable

16. Les systèmes alimentaires ne sont pas uniquement très menacés par les changements climatiques; comme indiqué ci-dessus, ils sont également à l'origine d'une grande partie des émissions de gaz à effet de serre qui sont responsables de ces changements. C'est une des raisons principales pour lesquelles un passage à des modes de production agroécologiques est nécessaire de toute urgence (voir A/HRC/16/49). En tant qu'outil permettant d'améliorer la résistance et la durabilité des systèmes alimentaires, l'agroécologie bénéficie aujourd'hui de l'appui d'un nombre croissant de membres de la communauté scientifique[19]. Elle occupe une place de premier plan dans l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement[20] et dans les recommandations du Programme des Nations Unies pour l'environnement[21] ainsi que d'autres organismes internationaux[22].

17. L'agroécologie renvoie à un ensemble de techniques agronomiques, notamment les cultures intercalaires, le recyclage en engrais du fumier et des déchets alimentaires ainsi que l'agroforesterie, qui permettent de limiter le recours à des intrants externes et d'optimiser l'utilisation des ressources. Elle est compatible avec l'amélioration génétique (les deux étant complémentaires) telle que la pratiquent les centres de recherche du GCRAI (précédemment connu sous le nom de Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale) à travers la sélection assistée par marqueurs, et telle que l'ont pratiquée des

[18] Voir, par exemple, *Agrimonde: Scénarios et défis pour le monde en 2050* (INRA (Institut national de la recherche agronomique) et CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), 2009); et T. Wise et K. Sundell, *Rising to the Challenge: Changing Course to Feed the World in 2050* (ActionAid USA, 2013).

[19] A. Wezel et V. Soldat, «A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology», *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 7, n° 1 (2009), p. 3 à 18.

[20] Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement, «Résumé à l'intention des décideurs − Rapport global» (avril 2008), résultat n° 7.

[21] Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), *The Environmental Food Crisis* (Nairobi, 2009).

[22] FAO et Bioversity International, Sustainable agriculture and rural development policy brief 11, 2007.

générations d'agriculteurs cultivant des variétés locales. De solides arguments environnementaux plaident en faveur de l'agroécologie. Cependant, elle présente aussi d'autres avantages au niveau social et du point de vue de la santé. Des systèmes agricoles diversifiés contribuent à une plus grande diversité du régime alimentaire des communautés qui produisent leur propre nourriture, améliorant leur équilibre nutritionnel[23]. Réduisant le coût de l'agriculture en limitant l'utilisation d'intrants onéreux, l'agroécologie améliore les moyens de subsistance des ménages agricoles, en particulier des ménages les plus pauvres. De plus, elle soutient le développement rural: parce qu'elle exige une formation professionnelle très poussée et une main-d'œuvre généralement plus importante, elle crée des possibilités d'emploi dans les zones rurales. Bien qu'elles soient plus faciles à mettre en œuvre dans des exploitations de petites dimensions, les techniques agroécologiques peuvent être diffusées à grande échelle et devraient également inspirer les réformes du mode de fonctionnement des grandes unités de production.

B. Modes de consommation durables

18. Il conviendrait également d'accorder une attention beaucoup plus grande aux problèmes qui se posent en ce qui concerne la demande, et d'agir prioritairement dans trois domaines. Premièrement, il faudrait atténuer les effets négatifs de l'élevage industriel en décourageant l'augmentation de la demande de viande dans les régions où cette consommation atteint déjà des niveaux plus que suffisants pour satisfaire les besoins alimentaires de la population. Différentes possibilités pourraient être examinées: repenser les taxes et les subventions pour décourager les modes de production les plus polluants et encourager le remplacement des ruminants par la volaille, et favoriser ainsi une conversion plus efficace des céréales en protéines animales; réduire les émissions de méthane issues de la fermentation entérique en augmentant la teneur en amidon et fécule ou en hydrates de carbone rapidement fermentescibles dans l'alimentation animale, ce qui permet de réduire l'excès d'hydrogène et la formation de méthane qui en résulte; améliorer la gestion du fumier et la gestion des terres. Cependant, presque toutes les études montrent que les problèmes environnementaux causés par l'élevage ne pourront être résolus sans une réduction de la demande de produits animaux[24].

19. Deuxièmement, il conviendrait de limiter la demande en biocombustibles liquides du secteur des transports des pays à haut revenu. Les politiques consistant à inciter à l'utilisation de biocombustibles pour fabriquer les carburants utilisés pour les transports aux États-Unis d'Amérique et dans l'Union européenne, et le soutien apporté à la production de biocombustibles sous forme de subventions ont fait croître considérablement la demande en produits agricoles au cours des dix dernières années[25]. Ces politiques ont été en grande partie responsables de l'instabilité des prix sur les marchés agricoles et constituent l'un des principaux facteurs expliquant la crise mondiale des prix alimentaires de 2008[26], notamment parce qu'elles ont resserré le lien entre marchés alimentaires et marchés énergétiques. De fait, l'abandon des cultures vivrières au profit de la production d'éthanol et de biogazole ouvre des perspectives, sur le plan économique, en particulier lorsque les prix du pétrole sont élevés, ce qui, en soi, a déjà une incidence sur les prix alimentaires. Les campagnes en faveur des

[23] F. A. J. DeClerck *et al.*, «Ecological approaches to human nutrition», *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, supplément n° 1 (2011), p. 41S à 50S.

[24] R. C. Ilea, «Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions», *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22 (2009), p. 153.

[25] D. Zilberman *et al*., «The impact of biofuels on commodity food prices: assessment of findings», *American Journal of Agricultural Economics* (2012), p. 1 à 7. doi: 10.1093/ajae/aas037.

[26] R. Naylor et W. Falcon, «Food security in an era of economic volatility», *Population and Development Review*, vol. 36 (2010), p. 693 à 723.

biocarburants ont également accentué les pressions sur les ressources naturelles puisque la production de cultures énergétiques rivalise, pour ce qui est des besoins en terres et en eau, avec la production d'aliments, de fourrage et de fibres, la protection de l'environnement, la séquestration de carbone et les projets industriels ou d'urbanisation (A/65/281). Des études prospectives ont montré que si les politiques actuelles en faveur de la consommation des biocombustibles sont mises en œuvre, le prix des céréales et des autres cultures pourrait, d'ici à 2030, être 35 % plus élevé que si l'on appliquait un scénario de référence, fondé sur une consommation de biocarburant identique aux niveaux de 2008, et que ce choix exposerait quelque 136 millions de personnes au risque de la famine[27].

20. L'agroénergie peut améliorer l'accès à une énergie propre dans de nombreux pays en développement et réduire la dépendance de ces pays aux énergies fossiles. Dans certains cas, elle peut accroître les revenus des petits agriculteurs. Mais la croissance rapide de la demande en agrocarburants liquides pour le transport dans les pays riches entraîne une hausse des prix des denrées alimentaires, favorise la spéculation sur les terres agricoles et encourage l'accaparement des terres à grande échelle. C'est pour cette raison que le Rapporteur spécial a plaidé en faveur de l'abandon des politiques prônant la consommation et la production de biocarburants, et du renforcement de la coopération internationale dans ce domaine, pour atténuer les effets de la croissance de la production d'agrocarburants sur les prix des denrées alimentaires (A/HRC/12/31, par. 23 à 25). Cet appel a été lancé également en 2013 par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, qui conseille le Comité de la sécurité alimentaire mondiale[28].

21. Troisièmement, il faudrait prendre des mesures de grande portée pour améliorer l'efficacité des systèmes alimentaires en réduisant les pertes et le gaspillage. D'après une étude menée en 2011, 1,3 milliard de tonnes de nourriture produite pour la consommation humaine, soit environ un tiers de la production totale de nourriture, serait perdu ou gaspillé[29]. Dans les pays à faible revenu, les pertes sont principalement dues à un stockage ou un conditionnement inadapté, à un processus de transformation inapproprié ou au fait que les agriculteurs sont mal reliés aux marchés, ce qui entraîne des pertes financières pour les producteurs agricoles. En revanche, les taux de gaspillage alimentaire par habitant sont beaucoup plus importants dans les pays riches que dans les pays en développement: le consommateur d'Afrique subsaharienne ou d'Asie du Sud ou du Sud-Est gaspille chaque année entre 6 et 11 kg de nourriture, tandis que le consommateur d'Europe ou d'Amérique du Nord en gaspille entre 95 et 115 kg.

22. Ce gaspillage accroît considérablement la pression qu'exerce la production alimentaire sur les ressources naturelles[30]. Différentes mesures pourraient être prises pour remédier à cette situation; on pourrait notamment améliorer les installations d'entreposage et de commercialisation, en particulier dans les pays en développement, aider les agriculteurs à s'organiser de façon à éviter une surproduction nette systématique, par exemple en compensant les pertes de certains par le surplus de production des autres, faciliter l'accès au crédit pour les agriculteurs afin qu'ils soient moins souvent amenés à récolter prématurément pour satisfaire les besoins alimentaires ou obtenir des liquidités, éviter de s'appuyer sur des «normes strictes de qualité concernant l'apparence», qui entraînent l'élimination d'un certain nombre de produits frais qui ne présentent pas les qualités requises de forme, de calibre ou de couleur et, enfin, développer la vente directe du producteur au consommateur.

[27] G. Fischer, «How can climate change and the development of bioenergy alter the long-term outlook for food and agriculture?», *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050* (FAO, 2011), p. 129 et 133 à 135.

[28] Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, «Agrocarburants et sécurité alimentaire», HLPE Rapport n° 5 (juin 2013).

[29] J. Gustavsson *et al*., *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention* (FAO, 2011).

[30] FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources* (2013).

23. Sans rapport apparent les unes avec les autres, ces questions − élevage industriel, biocarburants liquides pour le transport et gaspillage − partagent pourtant certaines caractéristiques. Comme l'a également souligné le Rapporteur spécial au sujet de l'exploitation des stocks de poisson (A/67/268, par. 21 à 23 et 29 à 32; A/HRC/19/59/Add.4 (Madagascar), par. 38 à 43), elles posent à la communauté internationale des défis spécifiques découlant de la mondialisation des marchés, laquelle relie des populations dont le pouvoir d'achat est très variable, sur fond de ressources non renouvelables. La raison pour laquelle de grandes étendues de terres agricoles peuvent être affectées à la production de matières premières pour satisfaire la surconsommation de viande ou remplir les réservoirs des voitures dans les sociétés d'abondance, est que les consommateurs des pays riches peuvent disposer des ressources dont ils ont besoin pour ne pas avoir à renoncer à leur style de vie. De la même façon, les volumes gigantesques du gaspillage observé tant au niveau de la distribution qu'au niveau de la consommation dans les pays riches sont liés au fait que, les revenus augmentant, la part du budget des ménages consacrée à l'alimentation a diminué. Ce constat montre les limites de l'argument selon lequel l'expansion du commerce des produits agricoles permet des gains d'efficacité en encourageant une division du travail en fonction de l'avantage comparatif. En réalité, l'expansion du commerce fait que les goûts de luxe des régions du monde les plus aisées rivalisent avec la satisfaction des besoins élémentaires des populations les plus pauvres[31]. En fin de compte, cette situation crée une concurrence extrêmement inquiétante portant sur les ressources naturelles nécessaires à la production alimentaire, en particulier la terre. L'approche purement malthusienne de la terre en tant que ressource non renouvelable schématise à l'excès la question de la concurrence pour les ressources rares, puisque la productivité de la terre peut être améliorée dans une certaine mesure et que certaines terres restent à exploiter. Cependant, une étude récente a révélé les coûts considérables que la mise en œuvre de ces deux options entraînerait du point de vue social et écologique. Elle montre aussi qu'une fois ces options prises en compte, il reste beaucoup moins de terres cultivables disponibles pour une future expansion que ne le prévoient généralement la plupart des scénarios[32].

C. Réduction de la pauvreté

24. Enfin, il serait bon que les politiques alimentaires et agricoles s'attaquent aux problèmes de distribution qui font que d'importantes catégories de population rurale dans les pays en développement sont dans un dénuement tel qu'ils ne peuvent satisfaire leurs besoins élémentaires. Pour la plupart, ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté sont des petits producteurs de denrées alimentaires ou des habitants pauvres sans terre des zones rurales, dont un grand nombre d'ouvriers agricoles qui peinent à vivre des fruits de leur travail dans les grandes plantations. Pourtant, la promotion faite naguère d'une agriculture tournée vers l'exportation, reposant souvent sur l'exploitation d'une main-d'œuvre très défavorisée, a nui aux exploitations familiales dont les cultures vivrières étaient destinées à la consommation locale. Paradoxalement, de nombreux pays à faible revenu, dont l'économie repose traditionnellement sur l'agriculture et l'exportation de produits bruts, sont ainsi devenus très dépendants des importations alimentaires, parfois complétées par l'aide alimentaire pour avoir omis d'investir dans la production locale et la transformation des produits alimentaires afin de nourrir leurs propres communautés (A/HRC/9/23,

[31] E. Lambin et P. Meyfroidt, «Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, n° 9 (mars 2011), p. 3465 à 3472.

[32] E. Lambin *et al.*, «Estimating the world's potentially available cropland using a bottom-up approach», *Global Environmental Change*, vol. 23, n° 5 (octobre 2013), p. 892 à 901. Disponible à l'adresse suivante: http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.005; E. Lambin, «Global land availability: Malthus versus Ricardo», *Global Food Security*, vol. 1, n° 2 (décembre 2012), p. 83 à 87.

annexe I, par. 5). Cette situation est également à l'origine d'un appauvrissement des campagnes et de la croissance des bidonvilles, et de l'incapacité des gouvernements à passer à une économie plus diversifiée. En effet, la diversification va nécessairement de pair avec des infrastructures appropriées, une main-d'œuvre qualifiée et un marché de consommateurs permettant aux producteurs de biens manufacturés ou aux fournisseurs de services de réaliser des économies d'échelle, autant de conditions difficiles à remplir lorsque la moitié de la population est condamnée à un dénuement extrême. Ainsi, le manque de soutien aux petits agriculteurs n'a pas seulement affaibli l'autoproduction en tant que moyen d'accéder à la nourriture, mais il a également eu une incidence grave sur les deux autres voies permettant la réalisation du droit à la nourriture, puisqu'il a réduit les possibilités d'emploi dans l'industrie et le secteur des services et, partant, a privé les États de la rente nécessaire au financement des dispositifs de protection sociale.

25. Il est donc essentiel d'accroître le soutien aux petits agriculteurs pour atteindre la sécurité alimentaire au niveau local. Le Rapporteur spécial a examiné différents moyens d'y parvenir et s'est interrogé en particulier sur ceux qui permettent de garantir que la liberté de choix des petits producteurs de denrées alimentaires soit réellement respectée. Pour parvenir à un tel objectif, il conviendrait de mener en parallèle deux programmes de réforme.

26. D'une part, il convient de repenser les systèmes alimentaires pour qu'ils intègrent mieux les petits producteurs de denrées alimentaires qui, jusqu'à présent, ont souvent été désavantagés par l'iniquité du fonctionnement de la chaîne alimentaire et le fait que les technologies agricoles n'étaient pas toujours adaptées à leurs besoins spécifiques. Le Rapporteur spécial a relevé que, pour atteindre cet objectif, il était important de corriger le déséquilibre des rapports de force qui caractérisait les chaînes alimentaires, notamment en encadrant le pouvoir des acheteurs lorsque des positions dominantes peuvent être source d'abus. Cette dimension a été complètement oubliée dans les réformes promues depuis 2008 (A/HRC/9/23, par. 35 à 38; et A/HRC/13/33). Il a également cherché à déterminer les conditions dans lesquelles l'agriculture contractuelle − qui repose sur des accords à long terme entre agriculteurs et acheteurs − pourrait profiter aux petits exploitants, proposant différents modèles de fonctionnement qui pourraient être utiles pour faciliter l'intégration de ces producteurs dans les systèmes alimentaires (A/66/262) et notant qu'il était important de soutenir les organisations d'agriculteurs. Il a souhaité que le régime des droits de propriété intellectuelle sur les variétés végétales, qui rend parfois les variétés obtenues par l'homme inaccessibles aux fermiers les plus pauvres des pays à faible revenu (A/64/170), soit modifié.

27. D'autre part, il faut que le droit des petits producteurs de denrées alimentaires de ne pas être intégrés de force ou cooptés dans les systèmes alimentaires dominants soit reconnu. Une des principales garanties de ce droit consisterait à respecter l'accès de ces petits exploitants aux ressources productives. Dans un rapport consacré à l'accès à la terre en tant que composante du droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial a recensé les menaces que font peser les pressions commerciales croissantes sur la terre et a suggéré l'adoption de lois antiexpulsions et de lois sur les systèmes fonciers (A/65/281; voir également A/HRC/9/23, par. 20 à 22). Il a mis en avant des principes minimaux et des mesures visant à relever le défi des acquisitions et locations de terre à grande échelle au regard des droits de l'homme (A/HRC/13/33/Add.2). Il a fait observer que la promotion de l'agroécologie mentionnée plus haut pourrait revêtir une importance particulière pour les paysans à court de liquidités qui travaillent dans les milieux les plus difficiles et qui ne sont pas en mesure de passer à des formes d'agriculture à fort capital, ou ne le souhaitent pas. Il a également souligné qu'il fallait soutenir les circuits de semences paysannes menacés par les politiques publiques centrées presque exclusivement sur les variétés à haut rendement qui donnent certes de très bons résultats dans certaines conditions bien précises, mais s'avèrent souvent plus coûteuses et moins adaptées à certains écosystèmes agricoles spécifiques (A/64/170). Il a

étendu son étude aux pêcheurs artisanaux, et souhaité que les Directives internationales pour garantir des pêches artisanales durables, qui doivent être négociées au sein du Comité des pêches de la FAO en 2013-2014, améliorent la protection des pêcheurs artisanaux contre les différentes menaces qu'il a recensées (A/67/268).

28. Les recommandations formulées dans les rapports ci-dessus mentionnés correspondent en grande partie à la Déclaration sur les droits des paysans (femmes et hommes) adoptée en 2008 par le réseau international des organisations paysannes, Via Campesina, que le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a annexée à son étude finale sur la promotion des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, soumis en 2012 (A/HRC/19/75). Cette déclaration constitue la base des discussions lancées le 15 juillet 2013 par le groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée chargé par le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution 21/19, de négocier une déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et autres personnes vivant dans les zones rurales. Le Rapporteur spécial soutient résolument ce processus. Dans son premier rapport soumis au Conseil des droits de l'homme, il avait déjà noté que les paysans formaient un groupe particulièrement vulnérable, du fait de la concurrence accrue dont faisaient l'objet les ressources dont ils dépendaient, due aux pressions exercées par l'agriculture industrielle et au fait qu'ils avaient plus de mal à s'organiser et, donc, à se faire entendre sur la scène politique (A/HRC/9/23, par. 17). La déclaration en cours d'élaboration peut être très utile pour améliorer leur protection et faire mieux apparaître les menaces spécifiques auxquelles ils font face.

D. Un nouveau modèle

29. En résumé, nous sommes entrés dans un nouveau siècle et les questions auxquelles nous devons faire face aujourd'hui sont différentes de celles qui se posaient il y a cinquante ans. Il faut mettre au point un nouveau modèle centré sur le bien-être, la résilience et la durabilité pour remplacer le modèle productiviste et, ainsi, mieux favoriser la pleine réalisation du droit à une alimentation adéquate. L'équation est complexe mais elle n'est pas insolvable.

30. Tout d'abord, certaines formes de développement agricole peuvent combiner l'augmentation de la production, le souci de durabilité, l'adoption de mesures rigoureuses de lutte contre les modes de consommation non viables, et ainsi contribuer fortement à la réduction de la pauvreté. Les gouvernements pourraient atteindre cet objectif s'ils soutenaient résolument les petits producteurs de denrées alimentaires en mettant à leur disposition des moyens publics de formation, de stockage et de liaison avec les marchés, et de diffusion de modes de production agroécologiques. En outre, il faudrait prendre des mesures pour développer les marchés locaux et les installations locales de transformation, conjuguées avec des politiques commerciales qui soutiennent de tels efforts en même temps qu'elles réduisent la tension entre les goûts de luxe des uns et les besoins essentiels des autres.

31. Ensuite, de la même façon que les multiples systèmes alimentaires doivent être combinés pour accroître la résilience grâce à une plus grande diversité, différentes formes d'agriculture peuvent coexister, chacune remplissant une fonction différente. L'exemple du Brésil montre que les exploitations familiales peuvent être soutenues même si elles se trouvent à proximité de grands producteurs agricoles très compétitifs et que cette coexistence peut être viable à condition que les pouvoirs publics soient conscients des différentes fonctions que remplissent divers modèles agricoles et qu'ils adoptent une approche équilibrée à leur égard (A/HRC/13/33/Add.6, par. 43 et 44). Dans de nombreux pays, cependant, cette coexistence a échoué et la balance a penché davantage en faveur des gros producteurs agricoles, tirés par les exportations. L'enseignement que l'on peut tirer de cet échec est que le passage à des politiques agroalimentaires qui soutiennent la réalisation

du droit à l'alimentation demande une action politique d'envergure visant à restructurer le système d'appui, autour de formes d'agriculture agroécologique à fort coefficient de main-d'œuvre qui contribuent à la réduction de la pauvreté.

IV. Des réformes interdépendantes

32. Il existe un lien entre les obstacles auxquels se heurtent les pays à faible revenu dans l'action qu'ils mènent pour améliorer leur aptitude à protéger le droit à l'alimentation de leur population et la nécessité d'effectuer des réformes dans les pays à moyen et haut revenu. Si le manque d'investissements dans la production alimentaire visant à satisfaire les besoins locaux peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs − notamment le poids de la dette extérieure (qui conduit les pays à se concentrer sur les cultures marchandes exportables) et le fait que les États n'assument pas leurs responsabilités vis-à-vis des populations rurales pauvres (A/HRC/9/23, par. 17) − la difficulté de se passer des importations de produits alimentaires bon marché est également entretenue par la surproduction massive des pays exportateurs mieux lotis. Cette surproduction est encouragée par les subventions accordées aux plus gros producteurs agricoles de ces pays et garantit l'accès à des intrants bon marché pour l'industrie agroalimentaire. Et cette dynamique est favorisée par la croissance du commerce et des investissements internationaux et, partant, du rôle croissant que jouent les grands groupes agro-industriels dans les systèmes alimentaires.

33. C'est en cela que les réformes se révèlent interdépendantes. S'il est essentiel de reconstruire les systèmes alimentaires locaux dans les pays en développement pour accroître les chances des petits producteurs de denrées alimentaires et, parallèlement, améliorer l'accès de tous à des aliments frais et nutritifs, cette reconstruction est tributaire de la réforme des systèmes alimentaires des pays riches. Une telle réforme se heurte toutefois à d'importants obstacles. Les différents éléments des systèmes alimentaires ont évolué en parallèle au fil des ans, façonnés par le modèle productiviste qui a dominé les politiques alimentaires et agricoles pendant des décennies. Le secteur agricole est devenu très dépendant des subventions, qui ont favorisé la production de denrées pour le bétail ou l'industrie agroalimentaire − maïs, soja et blé − plutôt que pour l'alimentation, et il a fini par devenir tributaire des carburants bon marché pour assurer son mode de production hautement mécanisé à forte consommation d'intrants, qui a remplacé le savoir-faire des paysans. En 2012, compte non tenu des subventions allouées aux producteurs agricoles pour la consommation de combustibles fossiles, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont subventionné leur secteur agricole à hauteur de 259 milliards de dollars. Ces subventions ont encouragé l'expansion de l'industrie agroalimentaire grâce à la disponibilité d'intrants bon marché et à la mise en place d'infrastructures − silos et usines de transformation − qui ont été créées par et pour l'agro-industrie. Les grands groupes agro-industriels ont fini par dominer des marchés de plus en plus mondialisés grâce à leur capacité de réaliser des économies d'échelle et à différents effets de réseau. Ainsi, les petits producteurs de denrées alimentaires ont été marginalisés car, bien qu'ils puissent avoir un très bon rendement par hectare et exploiter très efficacement leurs ressources lorsqu'ils disposent de l'aide voulue[33], ils sont moins concurrentiels dans les conditions de marché actuelles. Les grands groupes agro-industriels sont dans une telle position dominante qu'ils ont acquis de fait un droit de veto dans le système politique. Enfin, les habitudes des consommateurs eux-mêmes ont changé: dans les pays à haut revenu, la consommation d'aliments hautement transformés et énergétiques (mais pauvres en nutriments) a augmenté au fil des années pour devenir une composante admise et incontestée de la vie moderne.

[33] C. Carletto, S. Savastano et A. Zezza, «Fact or artefact: The impact of measurement errors on the farm size–productivity relationship», Policy Research Working Paper 5908, Banque mondiale (décembre 2011).

34. Comme il a été noté plus haut, cette évolution a eu un coût écologique élevé. Étant donné les liens existants entre agriculture, régime alimentaire et santé, elle pèse lourdement sur les systèmes de soins de santé aussi. Elle a fini par entraîner le dépeuplement des zones rurales. Pourtant, parce qu'elles se sont renforcées mutuellement, ces différentes composantes des systèmes alimentaires mises en place au cours des cinquante dernières années ont fini par former un système figé, qui exclut, semble-t-il, toute réelle possibilité de transformation.

V. La voie à suivre

35. Cependant, le Rapporteur spécial est convaincu que le changement est possible. Il faudrait mener des actions à trois niveaux pour démocratiser les politiques de sécurité alimentaire, atténuer le caractère figé du système actuel et ouvrir la voie à l'élaboration du nouveau modèle qu'il appelle de ses vœux. Au niveau local, la clef de la transition consiste à reconstruire les systèmes alimentaires locaux et, donc, à décentraliser les systèmes alimentaires et les assouplir, mais également à créer des liens entre les villes et leur ceinture rurale, tant dans l'intérêt des producteurs locaux que des consommateurs. Au niveau national, en plus du soutien à apporter aux innovations locales, il convient de développer des stratégies multisectorielles. Celles-ci devraient enclencher un processus dans lequel les progrès seraient axés sur trois points: le soutien au réinvestissement dans la production alimentaire locale, axé en particulier sur les petits producteurs de denrées alimentaires des pays où ils constituent une large part de la population pauvre; la diversification de l'économie en vue de créer des opportunités pour des activités génératrices de revenus et, enfin, la mise en place de plans de protection sociale permanents, afin que tous aient accès, en toutes circonstances, à des aliments nutritifs, même lorsqu'ils n'ont accès ni aux ressources productives ni à l'emploi. Au niveau international, il faudrait parvenir à une meilleure coordination de l'action menée aux niveaux multilatéral, régional et national, afin de créer des conditions internationales favorables, qui récompensent et soutiennent les efforts faits au niveau national en vue de permettre la réalisation du droit à l'alimentation plutôt que de l'empêcher. À chacun de ces niveaux, le droit à une alimentation adéquate a un rôle clef à jouer pour ce qui est d'orienter les efforts de tous les acteurs, de garantir la participation de ceux qui souffrent de la faim et de la malnutrition, et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation appropriés.

A. Reconstruction des systèmes alimentaires locaux

36. La modernisation des chaînes d'approvisionnement alimentaire et l'application de politiques agricoles axées sur la production de produits de base plutôt que de denrées alimentaires ont entraîné la marginalisation des systèmes alimentaires locaux au cours des dernières années (A/HRC/13/33, par. 6 à 9). Cette tendance doit être inversée, en favorisant les possibilités, pour les petits producteurs, d'écouler leurs produits alimentaires sur les marchés locaux, qu'ils peuvent plus facilement approvisionner sans dépendre des grands acheteurs. Il faut aussi que les consommateurs les plus pauvres qui, aujourd'hui, dépendent souvent de la grande distribution ou des établissements de restauration rapide pour se nourrir, aient la possibilité d'acheter des aliments frais, nutritifs et donc plus sains. Cette catégorie de consommateurs n'inclut pas seulement les populations urbaines pauvres mais aussi, dans les pays en développement, de nombreux petits agriculteurs qui, combinant des activités diverses avec leur rôle de producteur de denrées alimentaires, sont souvent des

acheteurs nets de produits alimentaires[34]. Les systèmes alimentaires locaux peuvent être reconstruits grâce à des investissements judicieux dans les infrastructures, le conditionnement et la transformation, ainsi que dans les canaux de distribution, et à l'organisation des petits exploitants, qui leur permettra de réaliser des économies d'échelle et de se tourner vers des activités à valeur ajoutée dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Une telle évolution favoriserait le développement rural et le recul de la pauvreté en milieu rural, tout en ralentissant les migrations des campagnes vers les villes.

37. Le renforcement des systèmes alimentaires locaux améliorerait aussi la résilience des villes. En 2050, lorsque la population mondiale aura atteint 9,3 milliards d'êtres humains, quelque 6,3 milliards d'entre eux, soit plus des deux tiers, seront des citadins, au rythme actuel des migrations des campagnes vers les villes. Dans un scénario de statu quo, les populations rurales devraient décliner à l'échelle mondiale après 2020: il y aurait 300 millions d'habitants de moins dans les campagnes en 2050 qu'en 2010[35]. Comme la concurrence entre l'utilisation des terres à des fins urbaines et leur utilisation à des fins industrielles en zone urbaine et périurbaine augmente et que la croissance de l'approvisionnement alimentaire entraîne des difficultés logistiques sans précédent s'agissant des systèmes de distribution et de transport des denrées alimentaires, il est essentiel que les villes évaluent leur dépendance alimentaire, connaissent leurs faiblesses, cernent les points de tension potentiels et, lorsque c'est possible, développent un ensemble de canaux d'approvisionnement en denrées alimentaires[36]. L'agriculture urbaine et périurbaine ainsi que le développement de chaînes alimentaires courtes entre les villes et leurs lieux de stockage locaux joueront un rôle de plus en plus important.

38. De nombreuses innovations sociales ont vu le jour ces dernières années, à l'appui de la reconstruction des systèmes alimentaires locaux, en premier lieu grâce au rétablissement du lien entre les consommateurs urbains et les producteurs alimentaires locaux. Au Canada, le Rapporteur spécial a pu observer un certain nombre d'initiatives qui visent à soutenir les systèmes alimentaires relocalisés (A/HRC/22/50/Add.1, par. 17 et 26 à 32). À Montréal, par exemple, les initiatives d'agriculture urbaine comprennent un programme de jardinage communautaire administré par la ville, ainsi que des jardins collectifs gérés par des organisations locales, dont les enjeux ne concernent pas seulement la sécurité alimentaire et la nutrition, mais aussi l'éducation et l'emploi[37]. En novembre 2013, la province de l'Ontario a adopté une loi sur les aliments locaux (projet de loi 36) portant création d'un fonds alimentaire local, destinée à mieux faire connaître les aliments locaux à la population de la province, à améliorer l'accès aux produits alimentaires locaux tout en en renforçant la demande, et à soutenir la consommation de tels produits par les institutions publiques (écoles, municipalités, hôpitaux et cafétérias). De plus, la stratégie alimentaire de Toronto inclut le Programme agricole de Toronto, qui vise à encourager l'agriculture urbaine et à soutenir un marché itinérant de produits alimentaires de qualité pour les communautés à faible revenu. En Afrique du Sud, le Rapporteur spécial a pris note avec intérêt du programme agroécologique de la municipalité de Thekwini et de la ville de Durban (A/HRC/19/59/Add.3, par. 48 et 49). Au Brésil, il a été impressionné par les résultats atteints grâce à la stratégie de lutte contre la faim (stratégie «Faim Zéro») lancée en 2003

[34] Voir Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008: l'agriculture au service du développement* (Washington, 2007), p. 109 (où il est expliqué que dans certains pays, dont l'État plurinational de Bolivie (données de 2002), le Bangladesh (2001), l'Éthiopie (2000), le Viet Nam (1998) ou la Zambie (1998), la proportion des petits exploitants qui achètent des produits alimentaires est plus importante que la proportion de ceux qui sont vendeurs de telles denrées).

[35] *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (United Nations publication, ESA/P/WP/224).

[36] Voir «Food, agriculture and cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world» (FAO, 2011).

[37] E. Duchemin, F. Wegmuller et A.-M. Legault, «Urban agriculture: multi-dimensional tools for social development in poor neighbourhoods», *Field Actions Science Report*, vol. 1 (2008), p. 43 à 50.

(A/HRC/13/33/Add.6, par. 33)[38]. S'inscrivant dans la foulée de l'expérience menée à Belo Horizonte une décennie plus tôt, cette stratégie englobe un ensemble de programmes fondés sur le territoire et vise à soutenir la capacité des exploitations agricoles familiales de nourrir les villes: parmi les innovations, on retiendra la reconnaissance, par les institutions, des exploitations agricoles familiales et la création d'un ministère dont l'action vise spécifiquement à rencontrer leurs besoins (Ministère du développement agricole), la mise en place d'un programme de restauration pour petits revenus, la création de banques alimentaires et de cuisines communautaires, la construction de citernes et l'amélioration des capacités de stockage des denrées alimentaires en zone rurale, ainsi que la promotion de l'économie «socialement solidaire». Cette stratégie a encore été renforcée en 2008 avec la mise en place du programme Territoires de citoyenneté, axé sur les territoires ruraux les moins développés et comportant une importante dimension de participation sociale. Le Mexique intensifie aussi ses efforts avec la croisade nationale contre la faim, qui comporte, elle aussi, une dimension participative forte, comme le Rapporteur spécial a pu le constater *de visu* durant sa mission dans le pays les 14 et 15 novembre 2013.

39. Le droit à l'alimentation est essentiel au succès de l'action menée pour reconstituer des systèmes alimentaires locaux. Premièrement, la condition essentielle de ce succès est l'encouragement de la participation au niveau local, qui permettra à tous les partenaires (du producteur au consommateur final) d'établir un diagnostic commun quant aux améliorations à apporter pour reconstruire le système alimentaire local et proposer certaines innovations sociales. Les initiatives locales reposant sur la participation sociale sont plus réfléchies et donc mieux à même d'atteindre leurs objectifs; elles vont aussi de pair avec une utilisation des ressources plus transparente et plus responsable. La création de conseils alimentaires locaux officiellement liés aux municipalités peut contribuer à un tel objectif. Deuxièmement, en permettant de mesurer l'efficacité des initiatives lancées, le droit à l'alimentation facilite le contrôle. En effet, la définition du droit à l'alimentation, rappelée ci-dessus, offre un ensemble d'indicateurs qui permettent de définir le succès et, donc, d'éviter de le confondre avec le recul de la pauvreté au niveau des revenus ou de l'accroissement des résultats agricoles. Troisièmement, et c'est un point crucial, le droit à l'alimentation introduit la dimension de la responsabilité: les innovations sociales destinées à mobiliser des ressources locales pour renforcer les systèmes alimentaires par une approche ascendante auront des effets durables si elles aboutissent à des engagements dont les bénéficiaires peuvent se prévaloir − par exemple, l'engagement à fournir certains types d'appui aux producteurs alimentaires locaux ou de livrer des denrées alimentaires appropriées aux communautés à faible revenu.

B. Déployer des stratégies nationales

40. Le Rapporteur spécial a systématiquement promu l'adoption de stratégies nationales à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, conformément aux recommandations faites par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 12 sur le droit à une alimentation suffisante (par. 21) et à la Ligne directrice 3 des directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il a salué les progrès considérables réalisés dans un certain nombre de régions, s'agissant de la mise en œuvre de ces recommandations (A/68/288, par. 42 à 46).

[38] Voir J. Graziano da Silva, M. del Grossi et C. Galvão de França, eds., *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience* (2010).

41. Ces stratégies sont un élément de gouvernance fondamental dans la transition vers des systèmes alimentaires durables, pouvant contribuer à l'élimination de la faim et de la malnutrition. En effet, aussi innovantes soient-elles, les initiatives locales ne peuvent aboutir et progresser grâce à la reproduction des expériences concluantes à une large échelle que si elles sont soutenues par des politiques adoptées au niveau national ou, au minimum, qu'elles ne sont pas contrées par celles-ci. Qui plus est, les situations nutritionnelles médiocres s'expliquent par une série de facteurs et la lutte contre la faim et la malnutrition exige la prise en compte d'un ensemble complet de causes immédiates, sous-jacentes et fondamentales, aux niveaux individuel, familial et sociétal, qui va de pair avec une approche multisectorielle, associant l'ensemble des ministères concernés. Enfin, les systèmes alimentaires devant être réformés, il n'est pas suffisant de protéger les droits existants ou de préserver le statu quo. Au contraire, il convient d'adopter des stratégies de transformation, visant à garantir l'accès à une alimentation adéquate pour tous en agissant sur plusieurs fronts: en stimulant la capacité des petits exploitants de fournir une production alimentaire durable, en améliorant les possibilités d'emploi dans tous les secteurs et en renforçant la protection sociale.

42. Pour que de telles stratégies soient couronnées de succès, il importe de séquencer soigneusement les actions menées, ce qui passe nécessairement par une forte coordination intersectorielle. Par exemple, l'appui aux petits producteurs devrait aller de pair avec des investissements dans les secteurs de la transformation alimentaire et du conditionnement à l'échelle locale, et de la vente au détail, afin d'optimiser les retombées de la croissance du secteur agricole sur l'économie locale. L'appui aux petits producteurs devrait également aller de pair avec des investissements dans le secteur manufacturier et les services, s'agissant de fournir des produits aux consommateurs, car la croissance des revenus en zone rurale peut accroître la demande de biens et de services échangés au niveau local: ce «lien de la consommation» est sans doute quatre à cinq fois plus important que le «lien de la production» entre le secteur de la production alimentaire et celui de la transformation[39]. Les effets multiplicateurs sont particulièrement importants lorsque la croissance agricole est répartie sur de larges segments d'une population très démunie.

43. Le remplacement progressif des politiques axées sur des prix alimentaires peu élevés par une protection sociale fondée sur les droits, moyen de garantir l'accès à une alimentation adéquate pour les groupes les plus démunis de la population, illustre le fait qu'il est important de séquencer soigneusement les réformes. Aujourd'hui 75 à 80 % de la population mondiale n'a toujours pas accès à une sécurité sociale qui la protégerait contre les effets du chômage, de la maladie ou du handicap − sans parler des mauvaises récoltes ou de la flambée des prix alimentaires[40]. Un consensus international se dégage aujourd'hui au sujet de la nécessité de faire de la pleine réalisation du droit à la sécurité sociale une priorité. Le 12 juin 2012, la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail a adopté sa recommandation n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale, par 453 voix pour et une abstention. Le G-20 a ensuite reconnu, lui aussi, l'importance de cet objectif[41]. À long terme, la mise en place de systèmes de protection sociale robustes, allant dans le sens de cette recommandation, ne devrait pas protéger seulement les ménages pauvres, mais aussi les ménages vulnérables qui risquent de tomber dans la pauvreté. Il faudrait donc que les gouvernements déplacent l'accent, actuellement porté exclusivement sur le maintien de prix alimentaires bas, souvent aux dépens des

[39] L. Christiaensen, L. Demery et J. Kuhl, «The (evolving) role of agriculture in poverty reduction − an empirical perspective», *Journal of Development Economics*, vol. 96, n° 2 (novembre 2011), p. 239 à 254.

[40] Organisation internationale du Travail, *Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive: Rapport du Groupe consultatif sur le socle de protection sociale* (Genève, 2011), p. xxi.

[41] Déclaration des dirigeants du G-20, réunion du G-20 à Los Cabos, Mexique, 18 et 19 juin 2012, par. 22.

producteurs et, particulièrement, des moins compétitifs d'entre eux. Les transferts monétaires aux familles démunies tels que le programme *Oportunidades* au Mexique (A/HRC/19/59/Add.2, par. 21 à 27), le programme *Bolsa Família* au Brésil (A/HRC/13/33/Add.6, par. 33) ou encore l'allocation pour enfants à charge en Afrique du Sud (A/HRC/19/59/Add.3, par. 39), se sont avérés efficaces s'agissant de faire reculer la pauvreté et la faim chez les enfants. Néanmoins, tant qu'il y aura des lacunes dans la protection sociale, l'inflation des prix alimentaires demeurera une menace grave pour le droit à l'alimentation des ménages à faible revenu. Par conséquent, si les prix alimentaires bas ne sont probablement pas une solution à long terme − à cause du coût budgétaire des subsides alloués aux fermiers et parce qu'une politique axée sur des prix bas peut finir par être désavantageuse pour les producteurs les moins compétitifs −, ils restent néanmoins essentiels. Les systèmes de protection sociale devraient être renforcés dans tous les pays; de même, les programmes de protection sociale et les priorités agricoles devraient être mieux coordonnés pour que cette transition puisse se faire graduellement.

44. Les stratégies nationales fondées sur le droit à l'alimentation devraient être conçues comme des processus participatifs, élaborés conjointement par tous les partenaires concernés, y compris les groupes les plus touchés par la faim et la malnutrition − les petits producteurs, les pêcheurs, les pasteurs, les populations autochtones, les populations urbaines pauvres, les migrants et les travailleurs agricoles. Les organes interministériels devraient recevoir des recommandations visant l'appui aux initiatives locales, pour que la transition vers des systèmes alimentaires durables soit soutenue (A68/288, par. 42 à 46). Ces stratégies devraient comporter des objectifs précis, mesurables, atteignables, pertinents et assortis de délais. Ces stratégies étant fondées sur les droits, il faut que les responsabilités de chacun soient déterminées et que la mise en œuvre soit soutenue par un contrôle indépendant confié à des institutions nationales des droits de l'homme ou, peut-être mieux encore, à des conseils de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Comme la discrimination fondée sur le sexe viole le droit à l'alimentation des femmes et des filles, l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes, ainsi que l'adoption de systèmes de protection sociale amenant l'évolution des rôles associés à chaque sexe seraient des priorités de telles stratégies. Le renforcement du rôle des femmes dans les décisions à tous les niveaux, y compris dans le ménage, améliore également les résultats obtenus tant au niveau nutritionnel que de la santé. Les femmes doivent également être mieux soutenues en tant qu'agents économiques dans les systèmes alimentaires (A/HRC/22/50)[42].

C. Concevoir un cadre international porteur

45. La réalisation progressive du droit à l'alimentation va aussi nécessairement de pair avec l'amélioration de la gouvernance au niveau mondial. Depuis sa réforme en 2009, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale a considérablement contribué au travail mené au niveau mondial en faveur de la sécurité alimentaire. Le Rapporteur spécial a participé activement à ce processus, d'abord en tant que membre du groupe des Amis de la présidence pendant l'étape de la réforme puis en tant que membre du Groupe consultatif du Comité. Le succès le plus immédiat du Comité est peut-être le fait qu'il rassemble une grande variété de partenaires − les pouvoirs publics, bien sûr, mais aussi la société civile, les institutions internationales et le secteur privé − qui ont tous une approche différente des difficultés auxquelles font face les systèmes alimentaires, ce qui stimule l'apprentissage collectif.

[42] Voir aussi la Banque asiatique de développement et la FAO, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (auteur: Olivier De Schutter), 2013.

46. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale prévoit la mise en place d'un processus itératif, aboutissant progressivement à des recommandations fondées sur le consensus des différents groupes de partenaires. Ces recommandations figurent dans le Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition, dont la première version a été adoptée en octobre 2012[43]. Le Cadre est un document évolutif, qui a pour objet d'améliorer la coordination et de guider les actions synchronisées d'une vaste gamme de parties prenantes, aux niveaux mondial, régional et local, en faveur de la réalisation du droit à l'alimentation. C'est aussi un outil d'apprentissage, appelé à être revu à la lumière des succès et des échecs de l'application des recommandations faites, visant à ce que les politiques soient progressivement améliorées et à ce que l'ensemble des options disponibles pour les États soit élargi.

47. Le rôle du Comité de la sécurité alimentaire mondiale devrait gagner en importance à l'avenir, à mesure qu'on se rendra mieux compte de l'interdépendance de l'action à mener aux niveaux local, national, régional et mondial, et du fait qu'il faut accélérer l'apprentissage. En effet, si les initiatives locales ne peuvent aboutir sans stratégie sur le droit à l'alimentation au plan national, l'action menée à l'échelle nationale doit, elle aussi, se fonder sur l'appui international pour porter ses fruits. En coordination avec le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, le Rapporteur spécial a notamment plaidé en faveur de la création d'un fonds mondial de la protection sociale, qui permettrait de venir à bout des obstacles financiers et de bâtir une solidarité internationale afin de réaliser le droit à l'alimentation et le droit à la protection sociale dans les pays en développement, particulièrement ceux qui sont particulièrement vulnérables aux risques covariants tels que la sécheresse ou la volatilité des prix alimentaires[44]. Cette initiative a été présentée à la trente-neuvième session plénière du Comité de la sécurité alimentaire mondiale en octobre 2012 et au Conseil de coopération interinstitutionnelle sur la protection sociale ainsi que dans diverses autres instances. Elle a reçu l'appui du Parlement européen[45] et figurait parmi les principales recommandations qui se sont dégagées des consultations mondiales menées par le Groupe de personnalités de haut niveau chargées du programme de développement pour l'après-2015[46].

48. Par son incapacité à placer les enjeux de la sécurité alimentaire avant les préoccupations commerciales, la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, qui s'est tenue à Bali (Indonésie) du 3 au 7 décembre 2013 a clairement illustré le fait qu'il faut améliorer la cohérence de la gouvernance mondiale s'agissant de réaliser le droit à l'alimentation: aucun domaine d'action, même le commerce, ne peut être laissé de côté lorsqu'il s'agit de débattre de cet objectif fondamental[47]. La redéfinition des objectifs mondiaux de développement offre une autre possibilité de progresser vers cet objectif. Dans le document publié à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Conférence Rio+20), intitulé «L'avenir que nous

[43] La deuxième version a été adoptée en octobre 2013, à la quarantième session plénière du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

[44] Voir O. De Schutter et M. Sepúlveda, «Underwriting the poor: a global fund for social protection», note de synthèse 7 (octobre 2012). Disponible sur www.srfood.org.

[45] Résolution du Parlement européen du 18 avril 2013 sur l'impact de la crise financière puis économique sur les droits de l'homme, P7_TA(2013)0179, par. 26.

[46] Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, *Pour un nouveau partenariat mondial: vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable* (United Nations, mai 2013), p. 60.

[47] En novembre 2011, le Rapporteur spécial avait attiré l'attention sur les risques d'incohérence entre les objectifs commerciaux et les objectifs relatifs à la sécurité alimentaire. Voir O. De Schutter, «The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system», note de synthèse 4 (novembre 2011). Disponible sur www.srfood.org.

voulons», les chefs d'État et de gouvernement réaffirment leurs «engagements concernant le droit de chaque être humain d'avoir accès à des aliments sains et nutritifs en quantité suffisante, conformément au droit à une alimentation adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim»[48]. Dans son rapport final de mai 2013, le Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 a proposé d'inclure «assurer la sécurité alimentaire et l'équilibre nutritionnel» parmi les objectifs et cibles universels à convenir, la cible 5 a) étant l'élimination de la faim dans le monde et la protection du droit de toute personne d'avoir accès à des aliments sains, nutritifs, en quantité suffisante et à des prix abordables. Des conclusions analogues ont été tirées à l'issue de la consultation de haut niveau sur la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition dans le cadre du développement de l'après-2015 de Madrid, qui a eu lieu le 4 avril 2013. À sa quarantième session plénière, se fondant sur ce début de consensus, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale a souligné le «rôle essentiel de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de l'élimination de la pauvreté dans l'élaboration du programme de développement pour l'après-2015», et a chargé son Bureau d'étudier les moyens, pour le Comité, de contribuer au processus décisionnel relatif au programme de développement pour l'après-2015[49].

49. À l'évidence, il est aujourd'hui temps de passer des intentions, certes généreuses, à l'action. L'élimination de la faim et de l'extrême pauvreté figure maintenant au premier plan des priorités politiques et, grâce aux nouveaux objectifs de développement durable, le suivi de ce domaine d'action sera renforcé au niveau mondial. En fondant explicitement l'action menée sur le droit à l'alimentation, on encouragera tous les acteurs concernés par la mise en œuvre de ces objectifs à reconnaître leurs devoirs envers ceux qui sont marginalisés économiquement et absents de la scène politique, et à faire face à l'économie politique des systèmes alimentaires, c'est-à-dire à savoir qui décide, en fonction de quelle information et selon quel mécanismes de responsabilité.

VI. Conclusions

50. **L'élimination de la faim et de la malnutrition est un objectif réalisable. Néanmoins, pour y arriver, il faut sortir du statu quo et améliorer la coordination entre les secteurs, et s'accorder sur les échéances et les niveaux de gouvernance. Donner les moyens d'agir aux communautés, au niveau local, afin qu'elles puissent recenser les obstacles qu'elles rencontrent et les solutions qui leur conviennent le mieux est une première étape. Cette action doit être complétée par des politiques nationales d'appui, qui garantissent un séquençage correct des diverses réformes politiques nécessaires, dans tous les secteurs concernés, dont l'agriculture, le développement rural, la santé, l'éducation et la protection sociale. À leur tour, les politiques locales et nationales devraient bénéficier d'un cadre international porteur, dans lequel les politiques qui influent sur la capacité des pays de garantir le droit à l'alimentation (commerce, aide alimentaire, allègement de la dette extérieure et coopération au développement) soient revues pour correspondre à l'impératif de la sécurité alimentaire et de l'alimentation adéquate. Comprise comme l'exigence du fonctionnement démocratique des systèmes alimentaires, impliquant la possibilité, pour les communautés, de choisir de quel système alimentaire elles souhaitent dépendre et comment remodeler ces systèmes, la souveraineté alimentaire est une condition de la pleine réalisation du droit à l'alimentation. Mais − paradoxe d'un monde de plus en plus interdépendant − il faut, pour parvenir à cet objectif, approfondir la coopération entre les États.**

[48] Conférence des Nations Unies sur le développement durable, «L'avenir que nous voulons» (document final), par. 108.

[49] Comité de la sécurité alimentaire mondiale, rapport sur la quarantième session, Rome, 7-11 octobre 2013 (CSA 2013/40 RAPPORT), par. 81.

Annexe

[*Anglais seulement*]

Overview of key recommendations

The following provides a summary of key recommendations made by the Special Rapporteur in past thematic reports, from 2008 to 2013, to the Human Rights Council (at its 9th, 10th, 13th, 16th, 19th, and 22nd sessions) and the General Assembly (at its 63rd to 68th sessions).

A. Ensuring access to resources

1. Access to land

In a context in which commercial pressures on land are increasing, it is crucial that States strengthen the protection of land users (A/65/281) and implement the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources. In particular, States should:

(a) Ensure security of tenure, by adopting anti-eviction laws and improving the regulatory framework concerning expropriation;

(b) Conduct decentralized mapping of various users' land rights and strengthen customary systems of tenure;

(c) Adopt tenancy laws to protect tenants from eviction and from excessive levels of rent;

(d) Respect the rights of special groups, such as indigenous peoples, fisherfolk, herders and pastoralists, for whom the protection of commons is vital;

(e) Prioritize development models that do not lead to evictions, disruptive shifts in land rights and increased land concentration, and ensure that all land investment projects are consistent with relevant obligations under international human rights law (A/HRC/13/33/Add.2);

(f) Refrain from criminalizing the non-violent occupation of land by movements of landless people;

(g) Implement redistributive land reform where a high degree of land ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to landlessness or to the cultivation of excessively small plots of land by smallholders, and supporting beneficiaries of land redistribution to ensure that they can make a productive use of their land; and

(h) Regulate land markets to prevent the impacts of speculation on land concentration and distress sales by indebted farmers.

2. Seeds

Guaranteeing food security in the future requires that we support crop genetic diversity, including agrobiodiversity (A/64/170). This is particularly important for small-scale farmers in developing countries, who still overwhelmingly rely on seeds which they save from their own crops and which they donate, exchange or sell. In order to ensure that the development of the intellectual property rights regime and the implementation of seed policies at the national level are compatible with the right to food, States should:

(a) Make swift progress towards the implementation of farmers' rights, as defined in article 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture;

(b) Not allow patents on plants and establish research exemptions in legislation protecting plant breeders' rights;

(c) Ensure that their seed regulations (seed certification schemes) do not lead to an exclusion of farmers' varieties; and

(d) Support and scale up local seed exchange systems such as community seed banks and seed fairs, and community registers of peasant varieties.

Donors and international institutions should assist States in implementing the above recommendations, and, in particular:

(a) Support efforts by developing countries to establish a *sui generis* regime for the protection of intellectual property rights which suits their development needs and is based on human rights;

(b) Fund breeding projects on a large diversity of crops, including orphan crops, as well as on varieties for complex agroenvironments such as dry regions, and encourage participatory plant breeding;

(c) Channel an adequate proportion of funds towards research programmes and projects that aim at improving the whole agricultural system and not only the plant (agroforestry, better soil management techniques, composting, water management, good agronomic practices).

3. Fisheries

It is urgent that States move towards sustainable resource use while ensuring that the rights and livelihoods of small-scale fishers and coastal communities are respected and that the food security of all groups depending on fish is improved (A/67/268). To reach this objective, States should:

(a) Respect the existing rights of artisanal and small-scale fishing communities;

(b) Refrain from taking measures, including large-scale development projects, that may adversely affect the livelihoods of inland and marine small scale fishers, their territories or access rights, unless their free, prior and informed consent is obtained;

(c) Strengthen access to fishery resources and improve the incomes of small-scale fishing communities by regulating the industrial fishing sector to protect the access rights of traditional fishing communities.

(d) Protect labour rights in the fishing industry;

(e) When engaging in fishing access agreements, agree to introduce provisions concerning conditions of work in the fishing industry and support efforts of coastal States to regulate the fishing practices of industrial vessels operating in exclusive economic zones.

(f) Implement their commitments under the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, including to reduce their fishing capacity and to create marine protected areas;

(g) Implement the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; and

(h) Reduce the proportion of fish used for fishmeal purposes.

B. Supporting local food systems

1. Reinvestment in agriculture

Reinvestment in agriculture and rural development should effectively contribute to the realization of the right to food (A/HRC/12/31). In order to achieve this important goal, the international community should:

(a) Channel adequate support to sustainable farming approaches that benefit the most vulnerable groups and that are resilient to climate change;

(b) Prioritize the provision of public goods, such as storage facilities, extension services, means of communications, access to credit and insurance, and agricultural research;

(c) In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation (A/HRC/13/33/Add.2); and

(d) Ensure that investment agreements contribute to reinforcing local livelihood options and to environmentally sustainable modes of agricultural production.

2. Agroecology

Moving towards sustainable modes of agricultural production is vital for future food security and an essential component of the right to food. Agroecology has enormous potential in that regard (A/HRC/13/33/Add.2). States should support the adoption of agroecological practices by:

(a) Building on the complementary strengths of seeds-and-breeds and agroecological methods, allocating resources to both, and exploring the synergies, such as linking fertilizer subsidies directly to agroecological investments on the farm ("subsidy to sustainability");

(b) Supporting decentralized participatory research and the dissemination of knowledge by relying on existing farmers' organisations and networks.

(c) Increase the budget for agroecological research at the field level, farm and community levels, and national and sub-national levels; and

(d) Assess projects on the basis of a comprehensive set of performance criteria (impacts on incomes, resource efficiency, impacts on hunger and malnutrition, empowerment of beneficiaries, etc.) in addition to classical agronomical measures.

3. Support small-holder farmers

The realization of the right to food for all will require proactively engaging in public policies aimed at expanding the choices of smallholders to sell their products at a decent price (A/HRC/13/33). To achieve this, States should:

(a) Strengthen local and national markets and support continued diversification of channels of trading and distribution;

(b) Support the establishment of farmers' cooperatives and other producer organizations (A/66/262);

(c) Establish or defend flexible and efficient producer marketing boards under government authority but with the strong participation of producers in their governance;

(d) Encourage preferential sourcing from small-scale farmers through fiscal incentives or by making access to public procurement schemes conditional on the bidders' compliance with certain sourcing requirements.

4. Contract farming

To ensure that contract farming and other business models support the right to food (A/66/262), Governments should ensure that regulatory oversight keeps pace with the level of the expansion and the complexity of business models. In particular, States should:

(a) Regulate key clauses of contracts, including those concerning price fixing, quality grading and the conditions under which inputs are provided, and the reservation of a portion of land for the production of food crops for self-consumption;

(b) Monitor labour conditions in contract farming;

(c) Link their support for contract farming to compliance with environmental conditions, such as reduced use of chemical fertilizers or the planting of trees, or to the adoption of a business plan that provides for a gradual shift to more sustainable types of farming; and

(d) Set up forums in which the fairness of food chains could be discussed among producers, processors, retailers and consumers to ensure that farmers are paid fair prices for the food they produce.

5. Agricultural workers

To guarantee that those working on farms can be guaranteed a living wage, adequate health and safe conditions of employment (A/HRC/13/33), States should:

(a) Improve the protection of agricultural workers by ratifying all ILO conventions relevant for the agrifood sector and ensuring that their legislation sets a minimum wage corresponding at least to a "living wage"; and

(b) Monitor compliance with labour legislation by devoting appropriate resources for an effective functioning of labour inspectorates in agriculture, and taking the requisite measures to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy to ensure that agricultural workers are progressively protected by the same social security schemes applicable to other industries.

C. Deploying national strategies

1. National strategies

States should build national strategies for the realization of the right to adequate food, which should include mapping of the food- insecure, adoption of relevant legislation and policies with a right-to-food framework, establishment of mechanisms to ensure accountability, and the establishment of mechanisms and processes which ensure real participation of rights-holders, particularly the most vulnerable, in designing and monitoring such legislation and policies (A/68/268). For national strategies to be effective, they should be:

(a) Grounded in law, through the adoption of right to food/food and nutrition security framework laws and ideally through the inclusion of the right to food in national constitutions;

(b) Multisectoral and inclusive, ensuring the coordination amongst Government ministries and institutions and allowing for meaningful participation of civil society in their formulation and monitoring;

(c) Adequately funded.

(d) Monitored also by national courts and national human rights institutions as well as through social audits and community-based monitoring at the local level.

2. Human Rights Impact Assessments

To ensure consistency between domestic policies aimed at the full realization of the right to food and external policies in the areas of trade, investment, development and humanitarian aid, States should establish mechanisms that ensure that the right to food is fully taken into account in those policies. The Special Rapporteur has presented Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments, based on a range of consultations with governmental and non-governmental actors, which provide guidance as to how to conduct such assessments, both ex-ante and ex-post (A/HRC/19/59/Add.5).

3. Women's rights

In order to strengthen the protection of the right to food of women (A/HRC/22/50), States should:

(a) Remove all discriminatory provisions in the law, combat discrimination that has its source in social and cultural norms, and use temporary special measures to accelerate the achievement of gender equality;

(b) Recognize the need to accommodate the specific time and mobility constraints on women as a result of the existing gender roles, while at the same time redistributing the gender roles by a transformative approach to employment and social protection;

(c) Mainstream a concern for gender in all laws, policies and programs, where appropriate, by developing incentives that reward public administrations which make progress in setting and reaching targets in this regard;

(d) Adopt multisector and multi-year strategies that move towards full equality for women, under the supervision of an independent body to monitor progress, relying on gender-disaggregated data in all areas relating to the achievement of food security.

4. Social protection

The provision of social protection can substantially contribute to the realization of the right to food (A/68/268, A/HRC/12/31). States should:

(a) Guarantee the right to social security to all, without discrimination, through the establishment of standing social protection schemes;

(b) Ensure that, when targeted schemes are adopted, they are based on criteria that are fair, effective and transparent;

(c) Define benefits under national social protection systems as legal entitlements, so that individual beneficiaries are informed about their rights under social programs and have access to effective and independent grievance redressal mechanisms;

(d) Ensure that the design of social protection schemes is effectively transformative of existing gender roles (A/HRC/22/50); and

(e) Put in place a global reinsurance mechanism, creating an incentive for countries to set up robust social protection programmes for the benefit of their populations.

5. Nutrition

To reshape food systems for the promotion of sustainable diets and effectively combat the different faces of malnutrition (A/HRC/19/59), States should:

(a) Adopt statutory regulation on the marketing of food products, as the most effective way to reduce marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, sodium and sugar (HFSS foods) to children, and restrict marketing of these foods to other groups; (b) Impose taxes on soft drinks (sodas), and on HFSS foods, in order to subsidize access to fruits and vegetables and educational campaigns on healthy diets;

(c) Adopt a plan for the complete replacement of trans-fatty acids with polyunsaturated fats;

(d) Review the existing systems of agricultural subsidies, in order to take into account the public health impacts of current allocations, and use public procurement schemes for school-feeding programmes and for other public institutions to support the provision of locally sourced, nutritious foods; and

(e) Transpose into domestic legislation the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the WHO recommendations on the marketing of breast-milk substitutes and of foods and non-alcoholic beverages to children, and ensure their effective enforcement.

The private sector should:

(a) Comply fully with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes, and comply with the WHO recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, even where local enforcement is weak or non-existent;

(b) Abstain from imposing nutrition-based interventions where local ecosystems and resources are able to support sustainable diets, and systematically ensure that such interventions prioritize local solutions;

(c) Shift away from the supply of HFSS foods and towards healthier foods and phase out the use of trans-fatty acids in food processing.

D. Shaping an enabling international environment

1. Food price volatility

The international community should find ways to better manage the risks associated with international trade and ensure that least-developed and net food-importing developing countries are better protected from the volatility of international market prices. To combat volatility on international markets (A/HRC/12/3), the international community should:

(a) Encourage the establishment of food reserves at the local, national or regional levels;

(b) Improve the management of grain stocks at the global level, including improved information about and coordination of global grain stocks to limit the attractiveness of speculation;

(c) Establish an emergency reserve that would allow the World Food Programme to meet humanitarian needs;

(d) Explore ways to combat unhealthy speculation on the futures markets of agricultural commodities through commodity index funds.

2. A new framework for trade and investment in agriculture

The realization of the right to food requires designing trade rules that support the transition toward more sustainable agricultural practices. The multilateral trade regime as well as regional and bilateral trade agreements must allow countries to develop and implement ambitious food security policies including public food reserves, temporary import restrictions, active marketing boards, and safety net insurance schemes, in support of the progressive realization of the right to food (A/HRC/10/5/Add.2). In this regard, States should:

(a) Limit excessive reliance on international trade and build capacity to produce the food needed to meet consumption needs, with an emphasis on small-scale farmers;

(b) Maintain the necessary flexibilities and instruments, such as supply management schemes, to insulate domestic markets from the volatility of prices on international markets; and

(c) Encourage national parliaments to hold regular hearings about the positions adopted by the government in trade negotiations, and ensure that their undertakings under the WTO framework are fully compatible with the right to food;

(d) Fully implement the Marrakesh Ministerial Decision on Measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least developed and net food-importing developing countries (NFIDCs) and, in order for it to be fully effective, ensure that it include a mechanism to systematically monitor the impact of the Agreement on Agriculture reform process on NFIDCs.

3. Regulating agribusiness

States should take steps towards the establishment of a multilateral framework regulating the activities of commodity buyers, processors, and retailers in the global food supply chain, including the setting of standards by these actors and their buying policies (A/HRC/13/33). In particular, States should use competition law in order to combat excessive concentration in the agribusiness sector. This requires having in place competition regimes sensitive to excessive buyer power in the agrifood sector, and devising competition authorities with mechanisms that allow for affected suppliers to bring complaints without fear of reprisal by dominant buyers.

Private actors of the agribusiness sector should refrain from practices that constitute an undue exercise of buyer power, as identified by the States in which they operate, and should:

(a) Seek to conclude international framework agreements with global unions;

(b) Consider unilateral undertakings to monitor compliance with ILO standards in the supply chain, while supporting their suppliers in achieving compliance;

(c) Engage in chain-wide learning to assure that participation in the chain is profitable for all involved, including small-scale producers;

(d) Involve smallholders in the elaboration of and compliance with food safety, labour or environmental standards; and

(e) Promote fair trade through increased shelf space and information campaigns.

4. Agrofuels

The international community should reach a consensus on agrofuels, based not only on the need to avoid the negative impact of the development of agrofuels on the international price of staple food commodities, but also on the need to ensure that the production of agrofuels respects the full range of human rights and does not result in distorted development in producer countries. Public incentives for the production of crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivised.

5. Food aid and development cooperation

International aid remains an important component of the right to food (A/HRC/10/5). Donor States should:

(a) Maintain and increase levels of aid calculated as Official Development Assistance as a percentage of GDP;

(b) Provide food aid on the basis of an objective assessment of the identified needs in developing countries;

(c) Fully respect the principle of ownership in their development cooperation policies by aligning these policies with national strategies for the realization of the right to food;

(d) Promote the right to food as a priority for development cooperation.