

Thématique

N° 14

décembre 2006

Les oubliés des Objectifs du Millénaire

Textes de

Jean-François Cuénod

Laurence Boisson de Chazournes

Ahmed Mahiou

Centre international de formation à l'enseignement
des droits de l'homme et de la paix

CIFEDHOP

Le CIFEDHOP a été créé en 1983 par l'Association mondiale pour l'École instrument de paix (EIP). Il est animé par une équipe pédagogique internationale de formateurs et de chercheurs spécialisés dans l'éducation aux droits de l'homme et à la paix. Chaque année, le CIFEDHOP organise, à Genève, une Session internationale de formation pour les enseignants et les enseignantes des écoles primaires, secondaires et professionnelles. Il tient également ailleurs dans le monde des sessions régionales et nationales.

CIFEDHOP

5, rue du Simplon, 1207 Genève, Suisse

Guy-Olivier Segond, Président

Monique Prindezis, Directrice

Téléphone : +41 22 736 44 52

Télécopieur : +41 22 735 06 53

Courrier électronique : cifedhop@mail-box.ch

Site Internet : www.cifedhop.org

Thématique

Coordination

Jean Hénaire

Mise en pages

EIP

Impression

Alpha Offset

Les opinions émises dans les articles de cette collection n'engagent que leurs auteurs et non pas nécessairement le CIFEDHOP.

Dans ce numéro

En guise d'avant-propos 9

L'intégration des droits de l'homme
dans les Objectifs du Millénaire 11

par Jean-François Cuénod

Les Objectifs du Millénaire :
quelques conditions de réalisation 19

par Laurence Boisson de Chazournes

Le droit à l'alimentation : de la parole aux actes ... 1

par Ahmed Mahiou

EN GUISE D'AVANT-PROPOS



12 décennies, un millénaire : tout un programme

Au cours de ces 12 dernières années, l'ONU a proclamé 12 décennies et une *Déclaration du Millénaire*.

Ces décennies participent d'ambitieux objectifs cristallisés autour de la volonté apparente de rendre le monde meilleur qu'il ne l'est. Et lorsque ces objectifs ne sont pas atteints, force est de les reconduire. C'est le cas bien réel du report obligé de l'objectif de l'éducation pour tous formulé à Jomtien, en Thaïlande, en 1990. Dix ans plus tard, le Forum de Dakar, tenu au Sénégal, en fixa l'atteinte pour 2015. Aujourd'hui, on nous laisse plus ou moins clairement entendre que, si la tendance se maintient, le but visé sera encore loin du compte.

Face au déficit de réussite cumulé de ces décennies, l'ONU entend désormais mener de front l'ensemble des objectifs qui les virent naître. D'où l'idée d'une *Déclaration du Millénaire* grâce à laquelle, entre autres, d'ici 2015 tou-

jours, l'accès mondial à l'enseignement primaire, l'égalité des sexes, l'enrayement du SIDA et la durabilité des ressources environnementales seront en bonne voie de réalisation.

Face à ce déferlement de louables intentions, la volonté politique des Etats n'est pas toujours au rendez-vous. L'ONU tarde à se réformer. À cet égard, le Plan de réforme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme déposé récemment par sa plus haute représentante, Louise Arbour, est un pas dans la bonne direction. Dans ce Plan, il est notamment proposé de créer une unité spéciale du Haut-Commissariat sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de renforcer les efforts de promotion des droits économiques, sociaux et culturels auprès du public. On ne peut qu'espérer des suites concrètes à ce projet.

Jean Hénaire

L'intégration des droits de l'homme dans les Objectifs du Millénaire

Ancrages pour l'éducation aux droits de l'homme

**par
Jean-François Cuénod**

La question est posée : les droits fondamentaux sont-ils les oubliés des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ? D'aucuns ont parlé d'un glissement de vocabulaire intervenu dans la rédaction des OMD, comparé à celui des droits de l'homme. Si l'on s'en tient strictement au vocabulaire des conventions des droits de l'homme et tenons compte des débats ayant cours dans les cercles qui traitent quotidiennement de ces questions, oui, on peut avoir le sentiment que les droits de l'homme sont les oubliés des Objectifs

du Millénaire. En réalité, les droits de l'homme sous-tendent tous ces objectifs, et même si on aurait pu souhaiter qu'il en soit fait mention plus explicitement, ne serait-ce que pour ancrer le respect de ces droits dans les mécanismes de suivi des Objectifs du Millénaire, il y a une réelle convergence entre ces Objectifs et les droits de l'homme.

Pour une vision d'ensemble

On ne peut analyser les Objectifs du Millénaire sans les placer dans un contexte global, la *Déclaration du millénaire* et les OMD formant un tout. Le chapitre 5 de cette *Déclaration* est expressément consacré aux droits de l'homme, à la démocratie et à la bonne gouvernance. Cette *Déclaration* fut adoptée par tous les Etats présents au Sommet du Millénaire en 2000 ; ce faisant, ces derniers ont pris l'engagement de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour respecter et faire appliquer intégralement la *Déclaration Universelle des Droits de l'homme*. Le respect des droits de l'homme contribue à la création d'un cadre d'action indis-

pensable à l'aboutissement des Objectifs du Millénaire. Depuis l'adoption de la *Déclaration* et des *Objectifs du Millénaire*, plusieurs rencontres ont été organisées. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) souligne très spécifiquement le lien entre les droits de l'homme, les OMD et la *Déclaration du Millénaire*, et invite à considérer l'ensemble globalement.

Les Objectifs du Millénaire reprennent une série des droits économiques, sociaux et culturels - pas tous, convient-t-il de préciser. Le premier d'entre eux vise la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015 - la pauvreté est à comprendre dans son sens le plus large et pas seulement par le fait de ne pas disposer d'au moins deux dollars par jour pour vivre. La pauvreté, dans son sens le plus large, c'est aussi la pauvreté politique, d'où la question de l'« empowerment », l'influence que peut exercer tout homme et toute femme sur les décisions politiques qui sont adoptées dans son pays.

La pauvreté elle-même est responsable d'une grande partie des violations des droits de l'homme. En matière de coopération et d'aide au développement, la lutte contre la pau-

vreté est en soi un combat pour un meilleur respect de ces droits. Cette lutte contre la pauvreté ne peut être engagée et gagnée à terme que par la création d'un cadre global favorable, propice au respect des droits de l'homme, au-delà de l'aspect quantitatif un peu réducteur qui ressort de la formulation des Objectifs.

En matière d'éducation, il convient d'insister non seulement sur le nombre des personnes qui doivent avoir accès à l'éducation, mais aussi sur la qualité de cette dernière. Sans cette démarche qualitative, nous n'atteindrons jamais les Objectifs du Millénaire.

Un cadre d'analyse et d'intervention

L'approche basée sur les droits de l'homme permet quant à elle de proposer un cadre d'analyse des différents problèmes liés au développement ainsi qu'au non-respect des droits de l'homme. Cette économie d'ensemble nous ramène aussi au problème de la « justiciabilité » des droits, non seulement civils et politiques, mais économiques, sociaux et culturels aussi. Le débat est pleinement lancé. Il

existe déjà des précédents - hélas peu nombreux dans les pays en développement - montrant la force du recours au droit. Ainsi, prenons l'exemple d'une ville aux Etats-Unis où tous ses habitants payaient des impôts, mais où certains quartiers étaient visiblement mieux desservis par la municipalité que d'autres en matière d'eau et d'assainissement. Des habitants d'un quartier généralement mal desservi ont décidé de saisir la justice pour contraindre la municipalité à leur accorder la même qualité de services que celle offerte aux habitants d'autres quartiers - évidemment des quartiers riches. Et l'affaire est allée en première instance pour aboutir à la Cour de l'Etat qui a effectivement condamné la municipalité à revoir ses allocations budgétaires et à assurer la même qualité de service à l'ensemble de ses concitoyens. De ce cas, on tire la combinaison de deux droits : le droit à l'eau et à l'assainissement, mais surtout l'application du principe de non-discrimination. Il convient également de souligner l'importance des principes d'indivisibilité, d'universalité, d'équité et de non-discrimination dans une lecture d'ensemble des droits de l'homme. Et c'est en fait souvent la combinaison de plusieurs démarches qui permet aux justiciables de faire valoir leurs droits et d'obtenir gain de cause.

La *Déclaration du millénaire* et le premier Objectif fixant la réduction de la pauvreté de 50% d'ici à 2015 nous renvoient aux actions à développer pour y parvenir. À cet égard, retenons deux stratégies au demeurant différentes l'une de l'autre. La première consiste à se concentrer sur les pays et sur les régions du monde où la situation est la plus «facile», où l'on aura le plus d'impact, soit dans les pays où les principes de bonne gouvernance sont respectés, où la participation est encouragée et qu'une forme ou une autre de démocratie existe. De cette manière - au niveau quantitatif - on aura effectivement plus rapidement atteint certains objectifs, et même dans le meilleur des cas tous les Objectifs du Millénaire. En revanche, on aura probablement laissé de côté les groupes de population les plus vulnérables. Ceux-ci - femmes, enfants, populations migrantes, minorités linguistiques, ethniques, religieuses ou autres - souffrent d'exclusion et, souvent, d'un cumul de discriminations. Cela étant, devrait-on se concentrer en priorité sur ces groupes de personnes, car ce sont eux qui ont le moins de chance de voir leurs droits respectés à terme. C'est un problème qui n'est pas résolu ; on observe une pluralité de points de vue à cet égard. Certains préfèrent concentrer leurs efforts là où c'est le plus facile en raison des coûts présumés moins éle-

vés d'intervention ; d'autres préfèrent au contraire agir dans des parties du monde davantage problématiques en raison de l'urgence de la situation qui, empirant, risque d'induire gravement violence et insécurité.

Contre l'exclusion

Si l'on veut tout centrer sur les Objectifs du Millénaire - les huit objectifs ou plus exactement les sept qui concernent les pays en développement, le huitième étant le devoir des pays industrialisés d'appuyer les pays en développement dans leurs efforts -, nous risquons de nuire à l'application d'autres droits de l'homme tout aussi importants, dans d'autres domaines, ou bien d'en priver complètement certaines personnes. Cette approche est à la fois inacceptable et dangereuse à long terme parce qu'elle mène à une société à deux vitesses - elle l'est déjà souvent - faite d'exclusions menant à plus de polarisation conduisant à son tour à plus d'insécurité. Et le jour où le monde sombrera dans des conflits plus graves que ceux d'aujourd'hui, tous les objectifs atteints à ce jour, tous les acquis seront mis en péril. Il

est donc important de concevoir une politique globale qui ne permette pas qu'une frange de la population se trouve inexorablement en dehors de tout processus de développement.

Jean-François Cuénod est chef de la section gouvernance de la Direction du développement et de la coopération (DDC) du gouvernement suisse.

Les Objectifs du Millénaire : quelques conditions de réalisation

par
Laurence Boisson de Chazournes

Un pacte mondial

Quand on examine les Objectifs du Millénaire, il apparaît que l'on se trouve réellement face à un pacte mondial en matière de solidarité ; c'est la communauté internationale tout entière qui, en l'an 2000, se lançait le défi de faire face aux problèmes de la pauvreté, en formulant certains objectifs, notamment :

- réduire de moitié le pourcentage de la population qui souffre de la faim ;
- abaisser notablement le taux de mortalité infantile ;
- enrayer la propagation du SIDA, de la malaria et d'autres graves maladies ;

- faire admettre l'égalité des sexes ;
- rendre l'éducation primaire accessible à tous ;
- préserver l'environnement.

En fait, la formulation de ces objectifs remonte à 1995 lors de rencontres de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), une organisation qui regroupe les pays les « plus » économiquement développés. En 2000, on arrive à cette notion de pacte, qui comporte des objectifs que font leurs les Nations Unies et donc l'ensemble des Etats et dont on prévoit l'atteinte en 2015.

Sécurité et développement

On peut se demander par ailleurs si les objectifs du Millénaire, tels que définis en 1995 et en 2000, peuvent demeurer les mêmes à l'heure de nouvelles réalités auxquelles doit faire face la communauté internationale. Les événements du 11 septembre 2001 et l'intervention en Iraq en 2003 ont changé la donne. C'est qu'à l'heure actuelle se dégage un nouveau langage en matière de sécurité. Celle-ci est bien sûr stratégique et on en parle beaucoup : armes de

destruction massive, lutte contre le terrorisme, etc. Mais elle est de plus en plus souvent entendue au sens de sécurité économique, sociale, et peut-être culturelle. Dans les travaux conduits aux Nations Unies depuis 2003 pour proposer d'éventuelles réformes, il est très intéressant de voir se dégager un concept très large de la notion de sécurité collective. Et quand on dresse l'inventaire des éventuelles menaces contre la paix et la sécurité internationales, la question du « mal-développement » en fait partie.

Voilà un aspect dont il faut absolument tenir compte : le concept de sécurité sur le plan international, même s'il est de plus en plus désigné comme un des objectifs prioritaires, tend à s'élargir et englober la dimension économique et sociale. La sécurité devient le maître mot, et elle se présente sous des visages multiples, mais il est une forme de sécurité qui le plus souvent prédomine, et nous le savons bien tous, c'est celle qui se charge de la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive.

D'autre part, au-delà des Objectifs du Millénaire, il est maintenant établi - et on peut dire accepté par la commu-

nauté internationale - que de nombreuses spoliations engendrées par le « mal-développement » peuvent devenir source de frustrations politiques et peuvent conduire à des actes désespérés, souvent qualifiés de terrorisme. Il existe un lien entre toutes ces formes de sécurité, raisons pour lesquelles les stratégies doivent englober tous les paramètres.

On a pu constater les efforts remarquables développés par l'équipe de chercheurs investie de cette tâche par le Secrétaire général des Nations Unies, pour proposer divers moyens d'atteindre les Objectifs du Millénaire. C'est l'équipe du Professeur Jeffrey Sachs, directeur de l'Institut de la terre de l'Université Columbia, qui a esquissé les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux Objectifs du Millénaire. Cette équipe d'économistes de grande réputation prévoit que ces objectifs pourraient être atteints en 2015. Mais il existe à cela une condition, souvent mise en avant, notamment lors des sommets du G8, c'est celle d'une augmentation substantielle de l'aide au développement. Je souligne ces aspects pour faire ressortir que dans cette vision élargie des concepts de sécurité, de maintien de la paix et de la sécurité internationale, les Objectifs du Millénaire sont de vraies priorités dans l'agenda de la com-

munauté internationale et des Nations Unies, mais ils deviennent partie intégrante du langage de la sécurité internationale.

Portée et limite du Millénaire

Quand on examine les rapports des Nations Unies qui traitent des Objectifs du Millénaire, il se dégage l'impression que ces derniers sont en quelque sorte le visage social de la mondialisation - perçue comme une force positive, mais pouvant aussi entraîner des effets néfastes. Ils sont porteurs de nouveaux noms pour les droits de l'homme tels les concepts d'égalité, de participation, de responsabilité, de non-discrimination, de respect de la diversité ou encore de tolérance.

Si l'on veut comprendre quelle est l'approche normative en matière d'aboutissement des Objectifs du Millénaire qui doit être privilégiée, on doit se reporter aux instruments juridiques relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, les Objectifs du Millénaire sont partiels dans leur approche car ils n'englobent pas toutes les préoc-

cupations visées par ces mêmes droits. Ils traitent, certes, de profondes préoccupations, mais pas de manière exhaustive.

Parlant d'éducation, les Objectifs du Millénaire se limitent à l'éducation primaire et ne parlent pas de la suite. L'éducation dans les écoles secondaires et dans les universités est tout aussi importante pour la formation. En matière de santé, ils traitent des grandes pandémies, du SIDA, de la malaria, du paludisme, mais pas des maladies chroniques qui restent toujours plus nombreuses dans les pays du tiers-monde, par exemple.

Comme je viens de le souligner, les Objectifs du Millénaire sont en lien direct avec les droits économiques, sociaux et culturels, mais ne doivent pas faire oublier qu'il existe d'autres droits de l'homme dont l'application est primordiale : en droit international, le principe de l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels est établi. Or, dans ce contexte, il me semble que si l'on veut réellement atteindre les Objectifs du Millénaire, on doit aussi considérer attentivement les droits de l'homme qui entrent dans la catégorie traditionnelle des droits civils

et politiques, telle la liberté d'expression, ou la participation au processus de décision, parce que ce sont des droits fondamentaux qui constituent la base indispensable à la mise en place des structures de développement. On ne prête pas une attention suffisante à ces aspects.

Etat de droit et participation, conditions de succès

Dans le discours sur la satisfaction des Objectifs du Millénaire, la coopération internationale tient une place importante. Je l'ai déjà dit, on met l'accent sur l'augmentation significative de l'assistance au développement et on reviendra certainement sur ce sujet, et on insiste également sur l'annulation de la dette pour les pays les plus endettés. Il est certain que la coopération internationale est indispensable et que la communauté internationale doit produire de gros efforts pour réussir à donner à tous les Etats les moyens de satisfaire aux Objectifs du Millénaire.

Par ailleurs, la satisfaction des Objectifs du Millénaire ne peut vraiment se développer que dans le cadre social et

politique d'un Etat de droit. Toujours dans ce contexte, il faut s'intéresser de très près à l'établissement de structures étatiques qui permettent à toutes les composantes de la société d'être représentées. L'aide internationale est à l'évidence importante, mais elle doit s'adresser à un réceptacle politique et social légitimement bien construit, pour qu'aboutissent les Objectifs du Millénaire. Se pose dès lors la question des institutions étatiques impliquées, et celle tout aussi importante de la participation de tous les acteurs au processus de décision politique.

Pour des partenariats responsables

Pour conclure, un dernier point de réflexion à propos du lien entre Objectifs du millénaire et droits de l'homme ; quand on parle de ces objectifs, on les place dans le contexte de la mondialisation où le secteur privé transnational joue un rôle significatif. Il faut réfléchir à la responsabilisation de ce secteur dans la poursuite des Objectifs du Millénaire. Une manière de le responsabiliser consiste en la mise en place de partenariats public-privé. C'est un moyen qui devrait être de plus en plus employé tout en veillant à

faire en sorte que la problématique des droits de l'homme soit insérée au sein des activités des sociétés transnationales. L'un des défis est de savoir par quel instrument juridique on peut responsabiliser le secteur privé en matière de satisfaction des Objectifs du Millénaire. Est-ce à travers des codes de conduite, des standards volontaires, ou doit-on réfléchir à d'autres manières de responsabiliser le secteur privé pour parvenir à la satisfaction des Objectifs du Millénaire ?

Laurence Boisson de Chazournes est professeure et directrice du Département de droit international public et organisation internationale à l'Université de Genève.

Le droit à l'alimentation : de la parole aux actes

par
Ahmed Mahiou

Le problème de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim est une préoccupation « ancienne ». C'est aussi un problème auquel l'on paraît accorder de temps en temps une attention plus importante.

Nous pouvons citer quelques chiffres, des chiffres qui peuvent frapper l'imagination ; par exemple, l'on estime qu'à peu près toutes les cinq secondes, une personne meurt de faim dans le monde. Si vous faites le calcul, cela veut dire douze par minute et, sur l'ensemble d'une journée, vous obtiendrez le résultat un peu macabre du nombre de personnes qui décèdent pour cause de carence alimentaire, d'insuffisance alimentaire ou de faim tout court.

Le premier sommet mondial sur la sécurité alimentaire s'est tenu il y a 20 ans, en 1996. C'était le premier sommet sur les problèmes de sécurité alimentaire, qui réunissait les chefs d'Etat et de gouvernement. Ceux-ci ont fait le constat qu'il fallait assurer la sécurité alimentaire dans le monde, c'est-à-dire - d'après la définition retenue par le sommet - permettre à chaque individu d'accéder à une nourriture suffisante en quantité et en qualité pour lui permettre de mener une vie normale. Et la question se pose : pourquoi n'y parvient-on toujours pas ?

Grandes disparités d'accès à l'alimentation

Il y a tout d'abord le problème de la disponibilité des aliments. Ceux-ci sont-ils disponibles ? Statistiquement, la production mondiale de nourriture est suffisante pour assurer un minimum à chacun. Mais cette production, si elle est suffisante, n'est pas équitablement répartie à travers le monde. Selon les statistiques de l'ONU datant de 2005, près d'un milliard de personnes - sur les six milliards et demi que compte la planète - souffre de malnutrition. Et sur ce milliard, un quart à peu près sont des enfants. Ce qui

signifie que, malgré une production suffisante pour nourrir tout le monde, tous n'accèdent pas à cette nourriture, puisqu'elle n'est pas disponible.

Cette inégalité dans l'accès à la nourriture est variable puisqu'il y a des pays où le problème ne se pose presque pas. C'est le cas de l'Europe et de l'Amérique du Nord où il existe, certes, des poches de pauvreté au sein desquelles la faim se fait sentir, mais statistiquement cela représente peu de personnes, même si c'est dramatique sur le plan humain. En revanche, c'est surtout dans les continents du Sud que le problème se pose, et avec une intensité différente. L'Asie a connu de sérieux problèmes de sécurité alimentaire, mais elle les a assez bien surmontés. Comme c'est le continent le plus peuplé, le plus grand nombre de personnes malnutries se retrouve en Asie, même si elles représentent un pourcentage de population relativement faible. L'Amérique latine a également connu des problèmes de sécurité alimentaire ; elle ne les a pas totalement surmontés, mais elle a su faire face avec un certain succès à la réduction de la pauvreté. Le continent qui reste le plus problématique, c'est l'Afrique, d'où d'ailleurs la priorité qui lui a été accordée.

Nous l'avons vu, dans plusieurs pays ont été organisé de grands *shows* à l'initiative du chanteur irlandais Bob Geldof, pour attirer l'attention sur l'Afrique et sur les problèmes qu'elle connaît. Il est vrai qu'en Afrique, statistiquement, le nombre de malnutris augmente sans arrêt - et de manière importante. On a estimé que ce continent comptait environ 100 millions de personnes mal nourries en 1970 ; elles étaient 200 millions en 2000 et on estime qu'elles seront 300 millions en 2010. Alors qu'ailleurs, on constate plutôt une régression du nombre de malnutris.

L'indisponibilité, mais parfois aussi, dans certains pays, l'accès aux aliments est rendu impossible pour des raisons financières. Il arrive que la nourriture existe, mais elle n'est pas accessible parce que les prix sont trop élevés pour les personnes qui souhaitent acquérir de quoi se nourrir décemment. Ceux qui pensaient que l'aide apportée à ces pays n'était pas suffisante - ou ne serait pas suffisante - pour permettre aux malnutris d'acquérir de la nourriture, ont fait la comparaison entre l'aide financière consentie aux agriculteurs européens pour leurs vaches qui bénéficient d'une subvention de deux euros par tête de bétail et par jour, et le revenu de certains ressortissants de pays en

développement, revenu qui n'atteint pas toujours les deux dollars par jour. Voyons l'ironie de la situation !

La nourriture doit être suffisante en quantité, mais aussi en qualité. Surgit là un nouveau problème, car les progrès technologiques - les progrès dans les techniques agricoles - permettent parfois de réaliser des performances remarquables, de multiplier la production et, par conséquent, de faire face aux besoins et de combattre la faim. Mais ce progrès scientifique se retourne parfois contre l'homme en lui apportant des problèmes de santé. Cette question s'est d'abord posée dans les pays développés. Ils ont connu le problème de la vache folle, du poulet à la dioxine, et j'en passe... Il faut s'assurer que la nourriture est appropriée sur le plan quantitatif, mais aussi sur le plan qualitatif.

Finalement, quand on considère la situation dans le monde, on se demande non seulement pourquoi elle perdure, mais aussi pourquoi elle s'aggrave dans certaines régions comme l'Afrique. Je vais ici mettre un peu l'accent sur l'action internationale. Au fond, tout le monde est un peu coupable. Que faisons-nous tous, Etats, institutions internationales, ONG, citoyens que nous sommes, que fai-

sons-nous pour lutter contre la faim, pour éviter ses conséquences ? Bien sûr, si l'on parle de réunions, ce ne sont pas les réunions qui manquent ! On peut dire que pratiquement chaque année, quelque part dans le monde, se tient une réunion sur les problèmes de malnutrition, de sécurité alimentaire. L'Assemblée générale des Nations Unies débat chaque année de ce problème, au cours de chaque session et des résolutions sont votées. Des sommets sont organisés de nos jours pratiquement tous les cinq ans pour discuter ces problèmes de sécurité alimentaire. On arrive presque à une espèce d'incantation répétant qu'il est urgent d'éradiquer la pauvreté, d'éradiquer la malnutrition, d'éradiquer la faim, pourtant celles-ci continuent à progresser. Bien ! cela, c'est le constat.

Le droit face à la faim

Au plan juridique, a-t-on essayé d'appréhender ce problème et d'y faire face ? Il faut dire que dans un certain nombre de textes importants du droit international, le problème de la faim n'est pas visé directement. Si on prend la *Charte des Nations Unies*, il n'est fait aucune référence pré-

cise à la sécurité alimentaire ou au problème de la faim. Elle contient seulement une vague allusion au niveau de vie, disant qu'il faut essayer d'élever le niveau de vie des populations. On trouve une indication plus précise dans la charte de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), notamment dans sa définition de la santé, et aussi lorsqu'elle mentionne la nécessité d'assurer une bonne nutrition aux enfants et aux mères. C'est finalement la charte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui contient peut-être la référence la plus précise en ce domaine, puisque son objectif, selon son statut d'organisation alimentaire mondiale, est de libérer l'humanité de la faim. Le mot « faim » figure d'ailleurs dans la *Charte*. L'Organisation internationale du Travail (OIT), plus ancienne organisation internationale, fait aussi allusion dans ses programmes de 1944 à un niveau adéquat d'alimentation. On peut trouver d'autres références dans le droit international des droits de l'homme. On ne vise pas directement la faim ou la sécurité alimentaire, mais on trouve dans les textes des formules comme « assurer les moyens normaux de subsistance aux populations », « assurer un niveau de vie suffisant ». Parfois on est un peu plus précis en évoquant le droit d'être à l'abri de la

faim. C'est ici qu'apparaît cette notion de droit, le droit de ne pas avoir faim, évoqué sans être réellement consacré : l'on fait simplement en sorte de reconnaître le droit à chacun de pouvoir vivre, de ne pas mourir des conséquences de la malnutrition.

Lorsqu'on regarde les conventions régionales des droits de l'homme, on remarque que la *Convention européenne* de 1950 ne se préoccupe pas de la question. Il est vrai que l'Europe ne connaît pas de problèmes de malnutrition. C'est même parfois aujourd'hui le problème contraire en Europe qui doit faire face à celui de l'obésité. Certains meurent de faim et d'autres meurent de trop manger, ou connaissent des problèmes de santé par excès de nourriture. La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* n'y fait pas non plus référence, alors que nous sommes dans la région des pays en voie de développement - peut-être parce qu'elle date de 1969 et que cette préoccupation n'était pas alors au cœur des débats internationaux. Le plus étonnant est la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, plus récente puisqu'elle date de 1981. Il n'y est fait aucune référence au problème de la faim ni à celui de la sécurité alimentaire. On peut se demander pourquoi les

rédacteurs de cette *Charte* ont oublié ce problème.

De manière plus concrète, c'est en 1980 seulement que les Nations Unies vont se préoccuper du droit à l'alimentation. Plus précisément, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies va désigner un rapporteur spécial dont la mission sera de réfléchir à la possibilité de donner une base juridique à ce droit à l'alimentation. Il a transmis un premier rapport en 1987, puis un rapport final en 1989, donc assez récemment. En 2000, on a désigné un deuxième rapporteur, Jean Ziegler, professeur suisse très connu qui fait preuve de tonus et d'une certaine liberté de parole et de ton pour critiquer les Etats. Il dénonce leur passivité dans cette lutte contre la faim. Il a déjà rédigé trois rapports sur le droit à l'alimentation, et estime que ce droit possède aujourd'hui sa place dans les textes internationaux, dans les pratiques internationales et même dans les textes de certains Etats. En effet, certains d'entre eux proclament dans leur constitution le devoir de lutter contre la faim et d'assurer la sécurité alimentaire à leur population. Monsieur Ziegler suggère d'aller dans ce sens, et que tous les Etats inscrivent dans leur constitution ce droit à l'alimentation. Mais nous n'en sommes pas encore là. On débat pour déci-

der si le droit à l'alimentation est un véritable droit de l'homme, décision qui entraînerait des engagements plus précis, plus concrets de la part des Etats et des organisations internationales.

Certaines actions ont néanmoins été entreprises pour diminuer la faim, pour faire face au moins à des situations d'urgence et plusieurs institutions - peut-être trop d'ailleurs - se sont préoccupées de sécurité alimentaire. L'Assemblée générale des Nations Unies, principale instance concernée, donne un peu le ton et les directives ou la direction à prendre, avec des institutions plus précises, chargées d'agir efficacement. On peut citer le Comité économique et social, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ; le Programme alimentaire mondial (PAM) dont la principale mission est de faire face aux difficultés de nourriture dans le monde et d'aider les populations démunies ; la FAO, qui a pour fonction de combattre la faim à l'échelle de l'humanité, la Banque mondiale, et tardivement, le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que Haut Commissariat aux réfugiés (HCR).

Mais à la limite, trop d'institutions sont concernées et se marchent un peu sur les pieds, provoquant un manque de coordination entre leurs actions respectives. On s'est alors demandé s'il ne fallait pas créer une institution de coordination. Pendant très longtemps, on a laissé ce rôle au Conseil économique et social, mais certains ont proposé de créer un Conseil mondial de la sécurité alimentaire, un peu à l'image du Conseil de sécurité. À côté de la sécurité obtenue en évitant les conflits armés, existerait la sécurité alimentaire, considérée de même importance et soutenue de la même manière. Bien entendu, toutes ces propositions ne sont encore que des propositions, car la réforme de la *Charte des Nations Unies* est une vaste entreprise : il faut obtenir la majorité nécessaire à l'Assemblée générale et surtout la majorité voulue au Conseil de sécurité et éviter les vetos. Aujourd'hui, ce n'est encore qu'une idée dont on discute de temps en temps.

Bien entendu, la meilleure façon d'assurer la sécurité alimentaire c'est d'éviter que la faim et la malnutrition ne progressent, en trouvant pour cela des sources de financement. Et c'est là que le bât blesse : il faudrait que les Etats s'engagent. Mais à ce jour, il n'existe pas d'engagement au sens

juridique du terme. Ce n'est pas une obligation pour un Etat de participer à la lutte contre la faim. Ceux qui le font agissent de leur propre gré, souvent sous la forme de dons, mais aucun article du droit international ne contraint un Etat à participer la lutte contre la faim. Il y a peut-être un texte international, un seul, qui crée une certaine obligation : la Convention relative à l'aide alimentaire (1995), conclue par les Etats les plus riches, qui mettent à la disposition de la communauté internationale une certaine quantité de blé à distribuer aux populations les plus démunies. C'est le seul texte dans lequel sont inscrits des engagements effectifs, et par lequel des Etats s'engagent à les tenir.

La volonté des Etats n'y est pas

De nombreuses propositions ont été faites, et, pour conclure, j'évoquerai seulement la plus célèbre d'entre elles - la fameuse taxe Tobin, taxe sur les transactions financières internationales. L'idée de cette taxe revient à un économiste américain, Prix Nobel d'économie, qui, pour mettre fin au désordre économique international dû aux déplacements de capitaux et pour moraliser un peu la situation, a pro-

posé, en 1964, d'instituer une taxe sur les transactions financières. L'idée va être reprise dans les années 80 par de nombreuses associations, notamment par la plus connue des organisations altermondialistes, ATTAC, qui en a fait son cheval de bataille, disant qu'on devait arriver à un prélèvement obligatoire mondial sous forme d'une taxe prélevée sur les grosses transactions, les opérations commerciales, etc., pour obtenir une aide au développement suffisante. Bien sûr, cette proposition a fait l'objet de nombreux débats. D'abord, on l'a traitée par l'ironie ou le mépris, puis on en a discuté un peu plus sérieusement, et d'autres propositions ont été faites pour organiser un tel prélèvement. Mais nous n'en sommes encore une fois qu'au stade du débat, et pourtant, l'aide au développement doit précisément servir à lutter contre la faim - cette fameuse aide au développement pour laquelle les Nations Unies recommandent que chaque Etat verse 0.7% - moins de 1% - de son revenu national brut. Or, très peu d'Etats respectent cette décision de l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'exception de quelques pays européens, principalement nordiques. Mais dans une très large proportion, les Etats restent en dessous de ce seuil recommandé par les Nations Unies. Or, si tous les Etats respectaient simplement l'enga-

gement qu'ils ont pris, qu'ils ont voté, cela permettrait déjà de réduire considérablement la faim dans le monde, du moins de résoudre le problème de la sécurité alimentaire, et en tous cas d'éviter les drames humains que nous connaissons.

Bibliographie

1. Ouvrages :

Rapports à la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation comme droit de l'homme par Eide, A. (1999) et Ziegler, J. (5 rapports depuis 2001).

Sen, A. (1981). « Poverty and Famines : An Essay on Entitlement and Deprivation », Oxford : Vlarendon Press.

Bourrinet, J. et Flory, M. (dir.). (1982). « L'ordre alimentaire mondial ». Paris : Economica.

Bensalah-Alaoui, M. (1989). « La sécurité alimentaire mondiale ». Paris : LGDJ.

Brunel, S. (1991). « Une tragédie banalisée. La faim dans le monde ». Paris : Hachette.

Mahiou, A. et Snyder, F. (dir.). (2006). « La sécurité alimentaire – Food Security and Food Savety ». Leiden/Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Snyder, F. (dir.). (2004). « Sécurité alimentaire mondiale et pluralisme juridique ». Bruxelles : Bruylant.

Swaminathan, M.S. (2000). « Global Food Security for Tomorrow ». Tokyo : United Nations University.

Tercier, N.S. et Sottas, B. (dir.). (2000). « La question alimentaire en questions : dilemmes, constats et controverses ». Paris : l'Harmattan.

2. Articles

Castang, C. (1995). « Sécurité alimentaire, sécurité juridique et normes alimentaires ». La sécurité alimentaire en Méditerranée, série A, Séminaires méditerranéens, n° 26, CIHEAM, 119-128.

Haugen, H.M. « The Right to Food, the Right to Benefit from Science and TRIPS Agreement ». In : Eide, W.B. and Kracht, U. (eds.). (2005). Food and human Rights in Development, Antwerpen. Intersentia, 425-459.

Jeanclos Y. (2001). « La sécurité alimentaire à l'orée du XXIème siècle ». *Annuaire français de relations internationales*, 859-882.

Kassahun, Y. (1985). « The Food Questions within the Prism of International Law of Development ». *Oklahoma Law Review*, 863-891.

Mercure, P.F. (2003). « L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations : la normativité du mécanisme de développement durable ». *Canadian Yearbook of International Law*, 61-118.

Ahmed Mahiou est directeur de recherche émérite au CNRS - Institut d'études et de recherche sur le monde arabe et musulman (IREMAM) et professeur de droit international.

