

### III. APPLIQUER LE CRITÈRE DES DROITS DE L'HOMME À CHAQUE OBJECTIF DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT



#### Objectif 1 : Eliminer l'extrême pauvreté et la faim

##### Cible 1.A: La pauvreté monétaire

Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour

L'élimination de l'extrême pauvreté occupe une place centrale dans la Déclaration du Millénaire. Les Etats Membres des Nations Unies proclament ce qui suit: «Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes».

Dans le cadre de la cible 1.A des OMD, on entend par extrême pauvreté la pauvreté monétaire, dont la mesure est donnée avant tout par le nombre de personnes qui vivent avec moins de 1 dollar par jour. Depuis 1990, la *proportion* de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour a baissé, même si leur *nombre* global a en fait augmenté. Certains pays ont considérablement réduit ce nombre (en Chine, par exemple, la pauvreté



monétaire serait passée, selon les informations disponibles, de 33% à 16%)<sup>57</sup>, mais la pauvreté subsiste dans nombre d'entre eux.

Cette cible intéresse un large éventail de droits de l'homme. Dans la Déclaration du Millénaire elle-même, la déclaration sur l'extrême pauvreté est immédiatement suivie de: «Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin». Plusieurs droits économiques et sociaux concernent directement la sécurité du revenu, tels que le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à une rémunération équitable et à un salaire égal pour un travail égal et le droit à la sécurité sociale, qui figurent tous dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que dans de nombreux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme et dans de nombreuses constitutions nationales. Certains traités s'attaquent à la discrimination en matière de revenu (comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes), tandis que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit le travail forcé, qui a souvent pour corollaire la pauvreté monétaire.

Cette cible est-elle compatible avec les droits de l'homme? Elle a tout d'abord été abondamment critiquée pour son manque d'ambition, du fait qu'elle s'intéresse avant tout à la proportion des personnes en situation de pauvreté et parce que réduire de moitié la proportion de la population victime de la pauvreté telle qu'elle a été mesurée en 1990 passe sous silence le fait que leur nombre s'est accru depuis lors.

Des voix se sont ensuite élevées pour faire part de leur préoccupation concernant l'accent mis sur l'indicateur de pauvreté choisi. En effet, dans de nombreux pays, 1 dollar par jour peut ne pas suffire à une personne pauvre pour se procurer les biens de première nécessité indispensables à sa survie. En outre, la pauvreté recouvre davantage qu'un simple manque de revenus ou qu'une lutte quotidienne pour assurer sa stricte subsistance. La communauté internationale a régulièrement affirmé que la pauvreté ne se limitait pas au dénuement économique mais recouvrait aussi le dénuement social, culturel et politique<sup>58</sup>. A titre d'exemple, les peuples autochtones s'estiment appauvris quand ils n'ont pas le contrôle de leurs terres et de leurs ressources naturelles, quand ils n'y ont pas accès ou dans ces deux cas de figure.

Dans une certaine mesure, les OMD tiennent compte de cette définition élargie de la pauvreté par le biais des objectifs en rapport avec la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, mais les Etats et les donateurs devraient juger si les notions de pauvreté et d'élimination de la pauvreté dans cette acception élargie sont bien rendues, notamment en ce qui

concerne les groupes à la recherche d'autres voies de développement que le modèle classique reposant sur le libre-échange et le recours aux exportations. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, par exemple, affirme leur droit d'assurer librement leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins et celui de développer leurs propres systèmes économiques. En Equateur, des institutions des Nations Unies ont collaboré avec les pouvoirs publics et des groupes de population autochtones pour mettre au point et adapter des objectifs et des cibles nationaux à l'intention des peuples autochtones, qui critiquaient les OMD pour leur avoir imposé un programme de développement inapproprié.

Troisièmement, cet objectif n'exige pas forcément des Etats qu'ils visent les plus pauvres parmi les pauvres ou qu'ils s'attaquent aux inégalités de revenu. L'un des autres indicateurs attachés à cette cible se concentre davantage sur l'équité, la part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale, mais cet indicateur et la nécessité d'établir un indice de référence le concernant n'a pas fait l'objet d'une attention aussi grande.

Le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies n'a pas publié de conseils précis sur la stratégie à suivre pour atteindre cette cible, mais l'on trouvera des recommandations dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du PNUD. Ce document relève que la croissance économique est nécessaire à la réduction de la pauvreté, car elle augmente les revenus et les recettes publiques, qui peuvent à leur tour être investis dans le développement humain, et qu'il suffirait d'un taux de croissance modeste pour atteindre la cible. Toutefois, la croissance économique seule ne suffit pas; en effet, de nombreux pays ont connu une croissance économique sans réduction de la pauvreté.

Par conséquent, il faut une croissance qui améliore la situation des pauvres, même s'il ne faut pas perdre de vue la contribution que peut apporter la redistribution des revenus à la réduction de l'extrême pauvreté. De nombreux pays pauvres se caractérisent par des inégalités flagrantes en matière de richesse qui sont souvent un frein à la croissance<sup>59</sup>. Il convient de mettre au point des indices de référence nationaux et internationaux concernant l'indicateur relatif au quintile le plus pauvre dans la consommation nationale.

Pour parvenir à la croissance économique, le PNUD recommande de partir d'une gestion macroéconomique saine mais prend soin de noter que les pays qui ont obtenu les meilleurs résultats en termes de croissance, comme les pays de l'Asie de l'Est, sont souvent ceux qui n'ont pas suivi les conseils économiques classiques du FMI et de la Banque mondiale. Certains, par exemple, ont mis du temps à libéraliser les marchés financiers et à supprimer les obstacles au commerce, et plusieurs ont maintenu des niveaux plus élevés de dépenses sociales que les pays d'Afrique qui ont suivi la voie de l'ajustement structurel<sup>60</sup>. Ces conseils pondérés sont dans une grande mesure conformes à ceux donnés par de nombreuses institutions de défense des droits de l'homme<sup>61</sup>.

Il importe de même de souligner que les droits civils et politiques ne doivent pas être sacrifiés sous prétexte qu'ils feraient obstacle à la crois-

sance économique. Les éléments concrets dont on dispose démontrent à l'envi que la démocratie, l'état de droit et le respect des droits civils et politiques ne nuisent pas à la croissance économique<sup>62</sup>. Bien plus, ils peuvent jouer un rôle positif en garantissant que les principales institutions seront tenues pour responsables des politiques suivies par les pouvoirs publics en ce qui concerne la croissance et que celle-ci sera équitablement partagée.

### **Encadré 11. Cameroun, ajustement structurel et droits de l'homme<sup>63</sup>**

En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a examiné la mise en œuvre du Pacte par le Cameroun. Il a constaté que «le programme de réforme économique du gouvernement pour l'exercice 1998-1999, mis en place pour appliquer le programme d'ajustement structurel approuvé par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Agence française de développement (anciennement Caisse française de développement), même s'il a permis d'élever le taux de croissance réel du PIB, a eu une incidence négative sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels en induisant un accroissement de la pauvreté et du chômage, une aggravation des inégalités dans la répartition du revenu et un effondrement des services sociaux».

Le *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du PNUD recommande également d'intervenir dans des secteurs clés comme les investissements dans les secteurs social et agricole, les infrastructures, l'encouragement des activités privées (par des réductions d'impôts, des zones franches industrielles et des technopoles, par exemple), en mettant largement l'accent sur l'équité, la participation des femmes et des pauvres aux prises de décisions, un environnement durable et l'urbanisme. Alors que ce rapport aborde en priorité la question des industries manufacturières, il met en avant l'importance de la réforme agraire pour la croissance. A titre d'exemple, 500 millions de ruraux sont dépourvus de tout droit juridique concret sur la terre qu'ils cultivent et la nécessité se fait sentir d'un meilleur accès à la terre, d'une sécurité d'occupation (y compris de droits fonciers collectifs) et de droits de propriété juridique pour les femmes.

Nombre de ces suggestions sont compatibles avec une approche fondée sur les droits de l'homme, qui peut jouer un rôle de soutien. Réaliser des investissements dans des secteurs sociaux bien délimités correspond à de nombreux droits sociaux et il en va de même, bien entendu, de l'accent mis sur l'équité, la participation et la responsabilisation. Toutefois, les droits de l'homme ont leur place dans ce débat d'autres manières également.

Nombre de ces activités appellent un suivi pour veiller à ce qu'elles *profitent* réellement aux plus pauvres et aux groupes de population marginalisés et qu'elles ne *nuisent* pas aux pauvres. La proposition de création de zones économique spéciales peut provoquer le déplacement de paysans pauvres, de citoyens et de peuples autochtones, ce qui sonnerait le glas de leurs moyens d'existence et de leur accès aux services sociaux, aug-

mentant par là même la pauvreté monétaire. La réforme agraire peut aussi se traduire par des expulsions si elle est mal gérée (voir la présentation des cibles 1.C et 7.D).

Il convient de désagréger correctement les chiffres de la croissance à l'échelon national et local pour voir si elle atteint véritablement les personnes qui vivent dans la pauvreté, les femmes et les groupes marginalisés ou encore les régions traditionnellement exclues. Il convient ensuite d'étalonner les politiques en conséquence. Par exemple, si de nombreux pauvres travaillent dans l'agriculture, il faut envisager de faire de la croissance dans ce secteur une priorité ou, si une telle croissance ne peut être durable, porter son attention en premier lieu sur l'augmentation du développement non agricole dans les zones rurales ou d'autres secteurs qui fournissent des possibilités d'emploi durables. Il est besoin d'avoir une participation effective du public aux processus de prises de décisions concernant les politiques à suivre pour réduire la pauvreté, y compris en matière de croissance, pour faire en sorte que la voix des pauvres puisse être entendue.

Les recommandations du PNUD n'insistent pas suffisamment sur certains droits du travail – notamment le droit à un salaire équitable et à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, le droit au travail et le droit à la sécurité sociale. Même si l'économie fonctionne bien, les travailleurs ne peuvent pas toujours trouver un travail librement choisi qui offre un salaire équitable ou une rémunération égale pour un travail de valeur égale, soit parce qu'ils travaillent dans des conditions qui sont celles imposées par certaines formes de servitude ou d'esclavage, soit parce que les employeurs ne sont pas tenus de verser un salaire minimum sous quelque forme que ce soit. Dans la mesure où l'activité et la croissance économiques se déroulent dans le cadre de l'économie informelle (dont la vente de denrées alimentaires, la production de biens d'équipement ménager et de textiles ou les services à domicile), les Etats devraient trouver des moyens de soutenir de telles activités au lieu d'y faire obstacle. En 2007, le cadre de suivi des OMD a été révisé, l'un des changements apportés étant l'ajout d'une nouvelle cible liée à l'objectif 1 (voir la cible 1.B ci-après).

La sécurité sociale est également *essentielle* pour ceux qui sont dans l'incapacité de participer activement à l'économie et de trouver du travail, no-

### Encadré 12. L'affaire Adidas contre India Committee of the Netherlands<sup>64</sup>

L'ONG India Committee of the Netherlands a déposé plainte, en vertu d'un mécanisme mis en place par l'OCDE, auprès de son point de contact national aux Pays-Bas au motif qu'Adidas ne s'était pas assurée que ses fournisseurs respectaient les directives de l'OCDE pour les entreprises multinationales, en particulier en ce qui concerne le salaire minimum, l'affiliation à un syndicat et le travail des enfants. Un accord rendu public a été trouvé en décembre 2002 en vertu duquel les parties sont convenues d'adopter des normes de travail communes et de la nécessité d'un suivi externe. Si la communication se rompt à l'avenir, le point de contact national pourrait être appelé à intervenir une fois encore.

tamment en raison de leur âge avancé, d'un handicap ou d'une maternité. Des études révèlent qu'offrir une sécurité sociale stimule les économies marginalisées (voir encadré 13) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) estime que tous les pays peuvent se permettre d'avoir un régime de sécurité sociale de base<sup>65</sup>.

### Encadré 13. Droit à la sécurité sociale en Afrique du Sud<sup>66</sup>

En Afrique du Sud, la sécurité sociale est un droit constitutionnel et plusieurs régimes non contributifs ont été instaurés, étant donné que la majorité des plus pauvres ne bénéficient pas des dispositions de la loi sur l'assurance chômage (*Unemployment Insurance Act*), à caractère contributif. Ces régimes comportent des allocations destinées aux personnes âgées, aux handicapés, aux enfants placés en famille d'accueil et aux pensions alimentaires; 9 millions de personnes en bénéficient. Ces prestations ont joué un rôle essentiel dans l'atténuation de la pauvreté et il est avéré qu'elles ont joué un rôle dans le développement, par exemple en offrant aux personnes la sécurité dont elles ont besoin pour chercher du travail ou des capitaux pour fonder une petite entreprise commerciale, ainsi qu'en stimulant la demande de l'économie et, partant, la croissance, dans des zones défavorisées. Le droit à la sécurité sociale a également fait l'objet d'une saisine de la Cour constitutionnelle, qui a conclu, dans l'affaire *Khosa and others c. Minister of Social Development*<sup>67</sup>, que les résidents permanents avaient droit à la sécurité sociale au motif que, s'ils faisaient partie d'un groupe de population vulnérable, ils contribuaient aussi à la prospérité de la société.

### Cible 1.B: Un travail décent pour tous

**Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif**

En 2007, une cible supplémentaire concernant un travail décent a été ajoutée aux OMD, assortie des indicateurs ci-après: i) taux de croissance du PIB par personne occupée; ii) ratio emploi-population; iii) proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar par jour; et iv) proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée. Les indicateurs sont censés être désagrégés par sexe et entre les villes et les campagnes. Cependant, avec la révision du cadre de suivi des OMD, l'indicateur d'origine sur le chômage des jeunes a disparu, bien que cette nouvelle cible fasse référence aux jeunes.

Le droit à un travail décent est reconnu aux articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tandis que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit le travail forcé. La discrimination raciale et la discrimination à l'égard des femmes, en ce qui concerne le droit au travail, doivent être éliminées en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimi-

mination raciale et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées reconnaît également les mêmes droits au travail aux personnes handicapées et leur garantit certaines conditions de travail. Ces droits de l'homme sont étayés par une série de normes de l'OIT, dont la Convention 138 sur l'âge minimum, la Convention 182 sur les pires formes de travail des enfants et les instruments de l'OIT qui préconisent l'adoption de mesures de protection spécifiques en faveur des jeunes travailleurs, comme en cas de travail de nuit ou d'examen médical. La Convention 122 sur la politique de l'emploi est le principal instrument de l'OIT dans le domaine de la promotion de l'emploi.

UNIFEM a présenté les nombreux engagements pris par les Etats en faveur de l'égalité entre les sexes et du travail décent dans le cadre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du Programme d'action de Beijing. Il relève que les gouvernements sont tenus de prendre une série de mesures pour garantir aux femmes leurs droits ainsi que l'accès aux ressources économiques indispensables pour réduire la pauvreté. Y figurent entre autres:

- L'égalité entre les sexes dans tous les aspects du travail;
- Les lois, les politiques et les procédures administratives doivent garantir les mêmes droits aux femmes en matière de patrimoine, de contrats et d'emprunts, dans la vie économique publique ainsi que dans le cadre du mariage et de la vie familiale;
- Les femmes doivent se voir offrir l'accès aux marchés, au crédit et aux technologies;
- Il faut prêter une attention soutenue à la situation des femmes vivant en milieu rural. L'égalité de leur droit de posséder la terre doit en particulier être assurée, tout comme celle de leur droit à des conditions de vie suffisantes en termes de logement, d'assainissement et d'approvisionnement en eau.

En ce qui concerne les jeunes, l'OIT estime que le taux actuel de chômage des jeunes, qui s'établit à 14,4%, est le double de celui des adultes et que même ce chiffre dissimule le grand nombre de jeunes en situation de sous-emploi, qui travaillent dans de mauvaises conditions ou dans le cadre de contrats temporaires à court terme, ou encore qui réussissent tout juste à assurer – dangereusement – leur subsistance dans le cadre de l'économie informelle<sup>68</sup>. Le nombre de jeunes femmes au chômage est également plus élevé que celui des jeunes hommes dans le même cas.

La recommandation n° 122 de l'OIT demande d'accorder une priorité spéciale aux mesures destinées à résoudre le problème sérieux et, dans certains pays, d'une importance croissante que constitue le chômage des jeunes gens. La recommandation n° 169 passe en revue les mesures spéciales qui devraient être prises afin d'aider les jeunes à trouver un premier emploi et pour faciliter la transition de l'école au travail; elle stipule d'autre part que la mise en œuvre de telles mesures devrait faire l'objet d'une surveillance attentive afin de s'assurer que ces mesures ont des effets favorables sur l'emploi des jeunes et sont compatibles avec les conditions d'emploi établies en vertu de la législation et de la pratique nationales. Un autre instrument pertinent en matière de promotion de

### Messages clés

- Utiliser des instruments de mesure de la pauvreté supplémentaires, tels que l'accès à la terre, aux terres ancestrales et aux ressources naturelles.
- S'assurer que les politiques en faveur de la croissance économique reposent sur des données probantes et n'entraînent pas de coupures dans les dépenses sociales qui bafoueraient les droits économiques et sociaux.
- S'assurer que les projets d'infrastructure ne se traduisent pas par la violation du droit à des moyens d'existence, au logement, à l'alimentation et à l'environnement.
- Eliminer la discrimination dans l'accès au travail et aux ressources productives, notamment fondée sur le sexe, la race, l'âge et le handicap.
- Offrir un soutien adéquat à l'économie informelle.

### Exemples d'indicateurs supplémentaires

- Date d'entrée en vigueur du droit au travail et des droits au travail dans la législation nationale.
- Calendrier et portée d'une politique nationale en faveur de l'abolition du travail des enfants.
- Proportion de la population occupée couverte par un régime officiel de sécurité sociale.
- Taux de chômage/ taux de salaire moyen des segments vulnérables de la population active.

l'emploi des jeunes est la Convention 88 sur le service de l'emploi, qui prévoit que des mesures spéciales visant les adolescents doivent être prises et développées dans le cadre des services de l'emploi et de l'orientation professionnelle.

Une approche fondée sur les droits de l'homme nécessite, outre l'attention accordée aux femmes et aux jeunes, celle accordée aux groupes marginalisés en butte à la discrimination ou qui rencontrent d'autres difficultés d'accès au marché du travail comme, par exemple, les personnes handicapées, les minorités ethniques, linguistiques et religieuses et les non-ressortissants d'un pays.

## Cible 1.C: La faim

**Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim**

La proportion de la population mondiale qui souffre de la faim n'a que peu diminué au cours des 20 dernières années. En valeur absolue, ce chiffre est demeuré obstinément stable, s'établissant à plus de 800 millions de personnes. Cette cible se mesure par la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les nourrissons et la proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique. L'Equipe spéciale sur la faim du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies divise également la faim en trois catégories: aiguë, chronique (cette dernière représentant 90% des cas) et cachée (manque de micronutriments essentiels). La majorité de la population qui souffre de la faim se trouve en Asie mais ce phénomène a pris de l'ampleur en Afrique subsaharienne et des poches de faim subsistent dans toutes les autres régions du monde.

#### **Encadré 14. Définir le droit à l'alimentation: observation générale n° 12 et directives du Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)**

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a demandé des éclaircissements sur le contenu du droit à l'alimentation. Cette requête a donné lieu à l'observation générale n° 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante. Ce texte stipule que la nourriture doit être *disponible*, «exempte de substances nocives, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu» et *acceptable* dans une culture déterminée, ainsi que physiquement et économiquement *accessible*. L'observation générale définit les obligations qui incombent aux Etats de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet (pour plus de précisions, voir plus bas) sans discrimination, de prêter une attention particulière aux droits des femmes et des groupes défavorisés, d'adopter et d'appliquer une stratégie appropriée visant à la réalisation progressive de ce droit, d'adopter les mesures d'application nécessaires et de veiller à ce que des mécanismes de responsabilisation soient mis en place.

En 2004, les Etats membres du Conseil de la FAO ont adopté des Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Cet instrument reprend en grande partie l'observation générale n° 12 et offre aux Etats davantage de conseils pratiques sur la mise en œuvre de celle-ci<sup>69</sup>.

En 1996, les Etats Membres des Nations Unies se sont engagés, au Sommet mondial de l'alimentation, à réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde. La cible associée aux OMD est toutefois moins ambitieuse puisqu'elle s'intéresse à la *proportion* de la population et prend l'année 1990 comme année de référence. Puisque l'Assemblée générale a confirmé tous les objectifs internationaux de développement, l'objectif fixé au Sommet mondial de l'alimentation reste d'actualité.

La Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation a aussi reconnu «le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim». Ce texte s'inspire d'une série de normes internationales telles que:

- La Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 25);
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11), qui énonce également le droit d'être à l'abri de la faim;
- La Convention relative aux droits de l'enfant, qui dispose que les enfants ont droit à des aliments nutritifs et que les parents ont le droit d'être informés des avantages de l'allaitement au sein (art. 24). Les Etats doivent offrir une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation (art. 27);
- La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 12) comporte l'obligation, pour les Etats, de fournir aux femmes une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement.

La cible relative aux OMD fait en partie écho au droit à l'alimentation, notamment au droit d'être à l'abri de la faim. Du point de vue des droits de l'homme, la principale crainte est le fait que, dans la pratique, aucune attention ne soit accordée aux groupes de population les plus marginalisés et les plus vulnérables. Une approche fondée sur les droits de l'homme est nécessaire pour veiller à ce que les efforts consentis au niveau national soient équitables et que l'on s'attaque aux causes profondes du problème de la faim, du fait, en particulier, que celles-ci ne sont pas prises en compte par les indicateurs.

L'Equipe spéciale sur la faim a formulé des recommandations articulées autour de sept mesures principales pour faire disparaître la faim; de nombreuses stratégies dans le domaine des droits de l'homme peuvent servir à les étayer. Il s'agit des mesures ci-après:

- Passer de la volonté politique à l'action (soutien financier, suivi et responsabilisation, par exemple);
- Créer un environnement plus favorable (réforme agraire, suppression des obstacles au commerce et autonomisation des femmes et des filles, par exemple);
- Accroître la productivité agricole;
- Améliorer l'apport nutritionnel des groupes de population vulnérables qui souffrent de faim chronique;
- Diminuer la vulnérabilité de la population souffrant de faim aiguë grâce à l'instauration d'un dispositif de sécurité productif;
- Augmenter les revenus et faire en sorte que le marché travaille pour les pauvres; et
- Restaurer et conserver les ressources naturelles essentielles à la sécurité alimentaire<sup>70</sup>.

Le droit à l'alimentation a de nombreuses conséquences pour cette cible des OMD et les recommandations de l'Equipe spéciale sur la faim. Voici quelques-unes des obligations examinées dans ce contexte: l'obligation de respecter le droit à l'alimentation signifie que les gouvernements ne doivent pas empêcher une personne d'avoir accès à la nourriture pour des motifs injustes. Les expulsions forcées représentent une violation courante et ont fréquemment pour effet d'aggraver la faim. En zones rurales, elles privent les exploitants agricoles de la possibilité de cultiver des denrées alimentaires ou de faire pousser des cultures commerciales, tandis que dans les zones urbaines elles peuvent aussi occasionner la destruction de moyens de subsistance. En vertu du droit international des droits de l'homme, les expulsions ne peuvent avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles et doivent être assorties de consultations sur d'autres possibilités, du respect des formes légales et de l'accès à d'autres terres et à d'autres moyens de subsistance.

L'*obligation de protéger* signifie qu'il faut empêcher des particuliers ou des entités privées de porter atteinte au droit à l'alimentation d'autres personnes. Par exemple, les pratiques des entreprises qui vendent des préparations lactées pour nourrissons ont donné lieu au premier règlement international fondé sur le droit à l'alimentation, le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de 1981. Les dispositions en sont fréquemment réitérées et mises à jour par l'Assemblée mondiale de la santé, mais nécessitent encore une application plus

### Encadré 15. L'initiative «Faim zéro» au Brésil

En 2003, le Gouvernement brésilien a lancé l'initiative «Faim zéro» pour remédier au drame des 46 millions de personnes que compte le pays qui vivent dans l'insécurité alimentaire. Cette initiative englobe un vaste champ de politiques et de programmes rattachés à des *politiques structurelles* (sécurité sociale pour tous, réforme agraire, soins de santé de base et salaire minimum, par exemple), à des politiques alimentaires concrètes (telles que le programme de coupons alimentaires, une aide alimentaire d'urgence et les repas scolaires) et des *politiques locales* plus vastes qui soutiennent des initiatives locales allant de l'appui aux infrastructures en faveur des exploitants agricoles aux banques alimentaires. Elle est financée par une ligne budgétaire fédérale permanente complétée par un fonds habilité à recevoir des dons. Cette initiative est coordonnée par le Ministère extraordinaire chargé de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim, avec la participation active de la société civile par le truchement du Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, créé au début des années 90 pour militer en faveur de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, avec d'autres mouvements sociaux d'une portée plus vaste.

Le Brésil est en bonne voie pour atteindre la cible relative aux OMD et aurait, selon les informations disponibles, atteint 11 millions de personnes grâce à son programme. L'équipe de pays des Nations Unies fait toutefois observer qu'éliminer la faim devra passer par une lutte plus efficace contre la discrimination et l'extension du régime de sécurité sociale à l'économie informelle, alors que la FAO a appelé à opérer une réforme agraire plus ambitieuse assortie d'un soutien technique et d'un appui aux infrastructures digne de ce nom<sup>71</sup>. L'initiative Faim zéro est susceptible d'être répétée ailleurs et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation s'est félicité des opérations visant à réaliser de telles initiatives dans toute l'Amérique latine<sup>72</sup>.

stricte dans de nombreux pays. Les acteurs privés peuvent aussi avoir une incidence sur les ressources naturelles nécessaires à la production de denrées alimentaires et les moyens de subsistance. Les acteurs du développement doivent aussi évaluer dans quelle mesure les politiques agricoles et agraires peuvent augmenter la vulnérabilité des populations face aux pratiques dommageables des acteurs privés. Si des améliorations sont apportées dans le domaine de la productivité agricole ou de la sécurité d'occupation, la hausse de la valeur des terres peut mettre les petits agriculteurs à la merci des pressions exercées par des exploitants plus importants pour leur faire quitter ou vendre leur terre; ils ont donc souvent besoin d'être protégés.

L'obligation de donner effet à un droit exige des gouvernements qu'ils utilisent toutes les ressources disponibles pour réaliser progressivement le droit à l'alimentation. Cela inclut l'élaboration d'un plan et d'une stratégie destinés à veiller à ce que la nourriture soit disponible, accessible et acceptable, la recherche active des ressources disponibles, l'exécution du plan et le suivi de cette dernière, ainsi que l'instauration de systèmes de responsabilisation. Les Etats devraient s'assurer que chacun peut avoir immédiatement accès à une quantité minimale de nourriture, à moins de pouvoir démontrer qu'il n'y a pas les ressources suffisantes pour ce faire.

Afin d'améliorer l'accessibilité physique de l'alimentation, la répartition des ressources, parmi lesquelles figurent les services et les infrastructures agricoles, devrait suffisamment cibler les groupes marginalisés et vulnérables, y compris les régions où résident les populations les plus pauvres. Les politiques alimentaires et agricoles devraient accorder une attention particulière aux groupes tels que les petits exploitants agricoles et les paysans sans terre (en procédant à une réforme agraire à caractère holistique, en garantissant la sécurité d'occupation ou en faisant les deux), les pasteurs, les pêcheurs et les exploitants des forêts, et en garantissant la sécurité de l'accès aux ressources naturelles dans un cadre durable. L'autonomisation des femmes sur le plan économique grâce à leur contrôle accru des ressources productives sur un pied d'égalité est également d'une importance capitale.

Pour faire en sorte que la nourriture soit *accessible économiquement* (abordable), les Etats doivent s'assurer qu'il y a suffisamment de nourriture *disponible* pour contenir les prix et agir pour veiller à ce que les denrées alimentaires restent abordables en cas d'augmentation du prix du marché. La diminution des subventions accordées aux denrées alimentaires de base, telles que la farine et le maïs, pouvant immédiatement se traduire par une aggravation de la faim, leur incidence sur les droits de l'homme devrait être évaluée. Il est interdit de prendre des mesures délibérément régressives.

L'Equipe spéciale sur la faim recommande l'adoption d'un certain nombre de mesures clés pour s'assurer qu'il existe une volonté politique suffisante de la part des pays développés comme des pays en développement (telles que des mesures de suivi, la sensibilisation du public et le soutien aux ONG locales, notamment à celles qui s'emploient à rendre plus autonomes sur le marché du travail la population rurale sans terre et les citoyens pauvres). Certaines de ses recommandations, comme le recours à des engrais biologiques, des stages pratiques à l'intention des agriculteurs ou des adjoints d'enseignement auprès des vulgarisateurs agricoles, pourraient devenir des indicateurs et des critères de suivi acceptés par les gouvernements. L'Equipe spéciale met en avant le mécanisme de la responsabilisation de l'appareil judiciaire, bien que les affaires qui ont réussi aient souvent nécessité le concours d'ONG dynamiques. (L'encadré 16 présente un exemple de réussite relative en Inde.)

Dans le même temps, de nombreux autres droits sont essentiels pour lutter contre la faim, comme le droit à des moyens de subsistance et le droit à la sécurité sociale, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, qui offre un revenu permettant de se procurer de la nourriture. La sécurité sociale est en grande partie ignorée par l'Equipe spéciale (qui ne la présente que comme un filet de protection), malgré les obligations en la matière qui incombent aux Etats en vertu des droits de l'homme et le recours à cet outil dans des pays tels que le Brésil et l'Afrique du Sud pour s'attaquer au phénomène de la faim. Le droit à des moyens de subsistance et le droit à l'alimentation sont également à la base de l'accès à la terre, droit fondamental puisque la majorité des personnes sous-alimentées dans le monde sont des paysans pauvres et des fermiers sans terre – sans compter que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels appelle concrètement à une réforme agraire.

### **Encadré 16. Responsabilisation et droit à l'alimentation en Inde**

En réaction aux décès causés par la faim dans des zones rurales et à l'incapacité des pouvoirs publics de faire correctement appliquer le Code relatif à la famine, la People's Union for Civil Liberties a entamé une action en justice en 2001. La Cour suprême a conclu que le Gouvernement national et le Gouvernement de l'Etat avaient violé le droit constitutionnel à la vie. Elle a rendu des ordonnances réglant les heures d'ouverture des magasins de rationnement, la fourniture de céréales à un prix fixé aux familles vivant en deçà du seuil de pauvreté, la publication d'informations sur ce dispositif, l'octroi d'une carte donnant droit à des céréales gratuites à toutes les personnes dépourvues de moyens de subsistance et l'instauration progressive, dans les écoles, des plans des repas de mi-journée. La Cour a également ordonné, compte tenu de la gravité de la situation, d'augmenter les ressources mises à la disposition du programme de secours aux affamés, dont le fonctionnement laissait à désirer. Cette affaire a joué un rôle fondamental en contribuant à lancer un mouvement de suivi du droit à l'alimentation et de l'application des ordonnances. Certains Etats se sont ralliés à l'ordonnance de la Cour.

Le droit à la liberté de la presse et la démocratie sont essentiels pour amener les gouvernements à répondre de leurs actes, particulièrement en cas de famine ou dans d'autres situations de faim aiguë. De nombreux paysans et leurs dirigeants subissent des violations de leurs droits civils et politiques, problème qui doit être résolu. S'agissant des peuples autochtones et de certaines minorités ethniques, linguistiques ou religieuses, la réalisation du droit à l'alimentation nécessite la protection de leurs moyens de subsistance, qui est directement liée à la protection de leur droit à disposer de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources naturelles.

### **Messages clés**

- Reconnaître le droit à l'alimentation dans la législation nationale et en faire un droit protégé par les tribunaux.
- Recenser les groupes vulnérables face à l'insécurité alimentaire et examiner les textes de loi et les politiques pour déterminer si ces groupes sont suffisamment protégés.
- S'assurer que les paysans sont protégés contre les expulsions forcées et les violations de leurs droits civils de constituer des syndicats et d'exprimer leurs opinions.
- S'attaquer au problème de la marginalisation politique des groupes vulnérables et faire en sorte qu'il n'y ait aucune discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, le sexe, la religion ou tout autre critère du même type.
- Veiller à ce que les programmes nationaux soient compatibles avec l'observation générale n° 12 et les directives de la FAO, et à ce qu'ils soient appliqués.
- Veiller à ce que les règles du commerce international soient compatibles avec le droit à l'alimentation.
- Veiller à ce que les acteurs privés respectent le droit à l'alimentation, comme, par exemple, le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel.

### **Exemples d'indicateurs supplémentaires**

- Proportion de ménages agricoles qui bénéficient de l'application des réformes agraires (et du régime foncier).
- Terres arables irriguées, par habitant.
- Proportion de ménages dont le chef est une femme/autres groupes vulnérables possédant un titre foncier agricole.
- Proportion de la population vulnérable (enfants, femmes enceintes et personnes âgées, par exemple) visée par des programmes publics de suppléments alimentaires.

