



**Le droit à l'alimentation et l'économie politique de la faim**

**Vingt-sixième conférence McDougall**  
**Ouverture de la trente-sixième session de la Conférence de la FAO**

**par M. Olivier De Schutter**  
**Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation**

**18 novembre 2009**  
**Rome**



L'invitation qui m'est faite à m'adresser à la Conférence de la FAO à l'ouverture de ses délibérations constitue un grand honneur pour moi. C'est un honneur que je partage avec toutes celles et ceux qui oeuvrent sans relâche à défendre le droit à l'alimentation à travers le monde. Je suis intimidé à l'idée que je partage aussi cet honneur avec les personnalités de premier plan qui se sont adressées à vous par le passé, et dont les efforts pour un monde libéré de la faim continuent de m'inspirer.

Il y a presque exactement cinq ans, les gouvernements ont approuvé à l'unanimité, au sein du Conseil de la FAO, les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, le seul texte de nature intergouvernementale clarifiant les mesures que les Etats doivent prendre en vue de garantir le respect du droit de l'homme à l'alimentation. Et cependant aujourd'hui, plus d'un milliard de personnes ont faim. Au moins deux fois plus manquent des micro-nutriments essentiels pour une vie active et en bonne santé. Des déficits en fer, en vitamines A, ou en zinc, figurent encore parmi les dix principales causes de décès liés à des maladies dans les pays en développement. Dans ces pays, un enfant sur trois souffre d'un retard de croissance, et un enfant sur deux naît d'une femme qui souffre d'anémie lors de la naissance.

Cet échec ne signifie pas que les Directives volontaires ne sont pas efficaces. Il signifie que nous avons échoué à les mettre en oeuvre efficacement. Les directives étaient fondées sur la conviction de la communauté internationale, qui s'est d'abord fait jour lors du Sommet mondial sur l'alimentation de 1996, que la question de la faim dans le monde devait s'envisager non seulement comme une question liée à la production agricole, mais aussi comme une question liée à la marginalisation, à la croissance des inégalités, et à l'absence de justice sociale. C'est une leçon qu'il nous faut réapprendre. Nous vivons dans un monde qui produit plus de nourriture que jamais, et dans lequel pourtant les affamés n'ont jamais été aussi nombreux. Il y a une raison à cela : pendant trop d'années, nous avons mis l'accent sur l'augmentation de la disponibilité de nourriture, tout en négligeant aussi bien les dimensions distributives de notre manière de produire, et ses dimensions environnementales. Notre réussite a été remarquable s'agissant de l'augmentation de la productivité agricole. Mais il nous faut maintenant comprendre qu'il est possible de produire plus, et cependant d'échouer à faire reculer la faim ; que l'augmentation de la production, si elle est une condition nécessaire à la lutte contre la faim, n'est pas une condition suffisante; et que, tandis que nous avons accru de manière spectaculaire les volumes au cours de la seconde moitié du dernier siècle, nous avons en même temps créé les conditions d'une catastrophe écologique majeure au cours du vingt et unième siècle.

Compte tenu de la croissance de la population mondiale et de l'évolution des régimes alimentaires, il faudra faire appel à la meilleure science disponible afin de nourrir la planète. Mais nous ne ferions que répéter les erreurs du passé si nous nous focalisons sur cet unique objectif. L'augmentation de la production à elle seule ne serait d'aucun secours pour ce milliard de personnes qui a faim aujourd'hui, non parce qu'on ne produit pas assez, mais parce qu'elles sont trop pauvres pour acheter la nourriture qui est disponible. Il nous faut demander, modestement : où avons-nous fait fausse route?

La situation actuelle de la faim a sa source dans des modes de production qui ont rendu condamné à la ruine la petite agriculture familiale, en la reléguant, au mieux, à l'agriculture de subsistance. Incapables de survivre dans un contexte de plus en plus compétitif, confinés aux sols les plus pauvres – sur les collines, sur les zones arides, ou là où l'érosion menace –, les petits paysans ont été poussés à la marge: incapables de se mobiliser et exclus des filières d'exportation, ils n'ont été jugés dignes d'attention ni en tant qu'acteur politique ni en tant que secteur économique. Ils ont été oubliés des politiques publiques parce qu'ils ont été considérés comme sans importance. Nous savons quels ont été les résultats. L'exode rural a été massif. Plus d'un milliard de personnes aujourd'hui – une personne sur six, et 43 pour cent de la population dans les pays en développement – vivent dans des bidonvilles, à la périphérie des grandes villes, et en 2030, lorsque la population mondiale aura atteint 8 milliards d'individus,<sup>1</sup> ce sera le cas pour une personne sur trois.<sup>2</sup> La vaste majorité de ces pauvres

---

<sup>1</sup> Au cours du vingtième siècle, la population mondiale a crû de 1,65 milliards à 6 milliards, le taux de croissance (de 2,04

urbains n'ont accès à aucune protection sociale quelconque. Celles et ceux qui sont restés dans les campagnes, le plus souvent, ont été confinés à une agriculture de subsistance, qui leur permet à peine de survivre. Beaucoup d'entre eux ont été forcés de vendre leur terre, ou même de l'abandonner, afin de devenir des travailleurs sans terre, vivant du travail saisonnier sur les grandes plantations. Les conséquences de ce développement sont connues : le pouvoir d'achat de larges groupes de la population est à présent trop faible pour acheter la nourriture disponible sur les marchés. La faim provient, historiquement, de l'étranglement de cette masse de petits paysans. Ce n'est pas une calamité naturelle. C'est un processus de développement. Ce processus aurait pu être autre. Il peut être changé.

Face à une crise de pareille ampleur, la tentation est réelle de voir le droit à l'alimentation comme un objectif de long terme, sans doute souhaitable à viser, mais clairement hors d'atteinte pour le moment, et donc de peu de pertinence dans l'immédiat. Ceci trahirait cependant une méconnaissance fondamentale de que le droit à l'alimentation recouvre. Le droit à l'alimentation est d'autant plus important que la crise en est profonde. Et il n'est pas seulement un objectif : il est aussi un moyen de l'atteindre.

## **I. Placer les plus vulnérables au centre**

Le droit à l'alimentation exige de nous, d'abord, que nous prenions la situation des plus vulnérables comme point de départ. Il est temps de descendre des hauteurs célestes des prix des matières premières agricoles sur les marchés internationaux, pour arriver aux réalités terrestres de la situation de celles et ceux qui travaillent dans les champs ou vivent d'un petit commerce aux lisières des grandes villes. Les petits paysans ne vendent pas leur récolte sur la bourse de Chicago ; les consommateurs pauvres achètent leur sac de riz sur le marché local, et non dans les salles de changes. En ne prenant pas cette perspective sur la faim, nous échouons à voir les problèmes d'économie politique qui surgissent dans la chaîne de production et de distribution alimentaire. Nous voyons la faim comme un problème lié à l'offre et à la demande, alors qu'elle est d'abord causée par le comportement d'employeurs et d'intermédiaires peu scrupuleux, par la concentration à certains maillons de la chaîne de production et de distribution, et par l'insuffisance de programmes sociaux pour les plus pauvres. C'est pourquoi les Directives volontaires identifient comme une première étape vers la concrétisation du droit à l'alimentation la cartographie de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires. Il faut d'abord savoir qui sont celles et ceux qui ont faim, pourquoi ils ont faim, et où ils se trouvent, avant de pouvoir définir des politiques capables de lever les obstacles à la pleine jouissance du droit à l'alimentation. Pourtant il n'est pas rare que ces données ne soient pas disponibles. La FAO et le Programme alimentaire mondial, en particulier, déploient des efforts considérables pour améliorer la collecte de données et ainsi de faciliter des réponses rapides aux crises émergentes.<sup>3</sup> En général cependant, les données relatives à la faim et à la malnutrition sont parcellaires ou ne sont pas à jour, ou leur collecte ne s'effectue selon des méthodologies adéquates. Là même où ces données existent, elles peuvent être ignorées ou mises sous le boisseau par les décideurs, qui préfèrent justifier leur passivité par la prétendue absence de données fiables. Ils doivent ne rien savoir, afin de pouvoir ne rien faire.

Combattre la faim sur la base du droit à l'alimentation exige que nous arrêtions des politiques qui lèvent les obstacles que rencontre chaque individu dans la jouissance de ce droit.<sup>4</sup> Les directives sur la

---

pour cent par an) ayant été le plus élevé à la fin des années 1960. L'augmentation la plus forte en nombres absolus (86 millions par an) se situe à la fin des années 1980. Actuellement le rythme de croissance de la population est de 1,2 pour cent par an, et l'augmentation annuelle est de 75 millions de personnes. Dans les années qui viennent, c'est l'Afrique qui connaîtra la progression démographique la plus forte : la population du continent, qui se situe actuellement autour du milliard de personnes, augmente de 24 millions de personnes chaque année, et elle aura doublé d'ici 2050.

<sup>2</sup> UN Habitat, International tripartite conference on urbanization challenges and poverty reduction in African, Caribbean and Pacific countries, First meeting, Nairobi, 8–10 June 2009, HSP/EC/ACP.1/4, 2 June 2009.

<sup>3</sup> Le Global Information and Early Warning System (GIEWS) de la FAO assure la surveillance de la situation alimentaire actuelle et à court terme aux niveaux national et global, et peut fonctionner comme un mécanisme d'alerte en cas de crise imminente. Les missions conjointes FAO et PAM (FAO and WFP Crop and Food Security Assessment Missions (CFSAM)) servent également à fournir une évaluation de la sécurité alimentaire – et des besoins humanitaires – dans des pays en crise.

<sup>4</sup> Voy. notamment Arjun Sengupta, 'The Right to Food in the perspective of the Right to Development', in Wench Barth Eide and Uwe Kracht (eds), *Food and Human Rights in Development, vol. II : Evolving Issues and Emerging Applications*,

droit à l'alimentation appellent à l'adoption de stratégies nationales définissant quelles mesures doivent être prises, par qui, endéans quels délais, et moyennant quelles procédures. Pareilles stratégies nationales ou plans d'action visent à garantir que les ressources appropriées seront mobilisées. Elles visent à améliorer la coordination à travers différents départements ministériels, afin d'assurer que les causes multiples de la faim (et reliées entre elles) seront écartées. Ces stratégies obligent à rendre des comptes : en assignant les rôles de chacun et en définissant les responsabilités, elles facilitent le travail des organisations de la société civile et d'autorités indépendantes – telles que les institutions nationales des droits de l'homme ou les juridictions –, qui pourront exiger des pouvoirs publics qu'ils justifient leurs choix à la lumière du plan de route qui a été fixé. Ces plans d'action autorisent parfois des ombudsmen ou des institutions équivalentes à réagir à la passivité des autorités. Et ils favorisent l'apprentissage collectif : dès lors que les progrès réalisés sont mesurés à l'aide d'indicateurs, les politiques qui échouent à produire des résultats peuvent être corrigées à un stade précoce. Enfin, parce que ces stratégies doivent être conçues comme participatives et inclusives, elles sont une source de démocratisation de la décision. Surtout lorsqu'elles sont institutionnalisées sous la forme de législations-cadre, comme c'est le cas par exemple au Brésil, au Guatemala ou au Nicaragua, elles viennent ainsi réduire le risque d'arbitraire ou de favoritisme dans la prise de décision, et elles garantissent que les décisions seront prises à la lumière des véritables besoins, tels qu'ils sont exprimés par les personnes concernées.

Le droit à l'alimentation, c'est donc d'abord une méthode. C'est une manière d'avancer, qui part d'en bas plutôt que d'être imposée d'en haut, qui est démocratique plutôt que technocratique, et qui est participative plutôt qu'exclusive. Mais le droit à l'alimentation est aussi davantage. Il est un ensemble de garanties juridiques, ancrées dans le droit international, et il impose un ensemble d'obligations concrètes aux Etats. Les Etats doivent respecter le droit à l'alimentation ; ils doivent le protéger des ingérences par des particuliers ; et ils doivent donner effet à ce droit par des politiques appropriées. De l'Afrique du Sud<sup>5</sup> à l'Inde<sup>6</sup> et de la Colombie<sup>7</sup> au Népal<sup>8</sup>, les juridictions reconnaissent de plus en plus fréquemment qu'elles doivent garantir le droit à l'alimentation. Aujourd'hui plus que jamais, cette garantie est essentielle pour les groupes les plus vulnérables. Dans les années à venir, la vie de nombreux pauvres à travers le monde sera transformée de manière fondamentale. Nous ne pouvons nous permettre d'échouer dans cette transformation. Ancrer nos choix dans le droit à l'alimentation nous aidera à garder le cap, et à favoriser un type de développement économique et social qui sera plus équitable et plus durable.

## II. Réinvestir dans l'agriculture : l'obligation de respecter le droit à l'alimentation

Les transformations qui s'annoncent sont considérables, d'abord en raison du renouveau de l'intérêt pour l'agriculture que les crises alimentaire, énergétique et climatique ont suscité. Les investissements directs étrangers dans l'agriculture ont été de 3 milliards de dollars US annuels en 2005-2007, alors qu'ils stagnaient à 600 millions de dollars annuels au cours des années 1990.<sup>9</sup> Ceci est bienvenu. Les

---

Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2007, p. 107, spéc. p. 131 ; et Sibonile Khoza, 'The Role of Framework Legislation in Realising the Right to Food: Using South Africa as a Case Study of this New Breed of Law', in Wenche Barth Eide et Uwe Kracht (eds), *Food and Human Rights in Development, vol. I: Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, pp. 187-204, spéc. pp. 196-197.

<sup>5</sup> Voy. pour l'Afrique du Sud, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs and Tourism*, 2 mai 2007.

<sup>6</sup> Cour suprême indienne, *People's Union for Civil Liberties and Another v. Union of India & Others*, In the Supreme Court of India, Civil Original Jurisdiction, Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001, décision du 2 mai 2003.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004. Sur cet exemple et sur les exemples sud-africain et indien, voy. Christophe Golay, *Le droit à l'alimentation et l'accès à la justice. Exemples aux niveaux national, régional et international*, FAO, 2009. Voy. aussi généralement, sur le rôle des juridictions dans la protection du droit à l'alimentation, Marco Borghi et Letizia Postiglione Blommenstein (dir.), *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruylant / Schulthess, Bruxelles / Geneva, 2006.

<sup>8</sup> Le 25 septembre 2008, sur la base de la Constitution intérimaire, la Cour suprême du Népal a adopté une décision interlocutoire enjoignant au gouvernement du Népal de venir immédiatement en aide à 12 districts ne bénéficiant pas d'un programme d'aide alimentaire.

<sup>9</sup> CNUCED / UNCTAD, *World Investment Report 2009. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, 17 septembre 2009.

investissements dans l'agriculture ont un impact considérable sur la réduction de la pauvreté. Et l'une des raisons pour lesquelles le système alimentaire traverse une telle crise aujourd'hui, est parce qu'au cours des années 1980, ces investissements ont été notablement insuffisants.<sup>10</sup>

Mais ces nouvelles opportunités peuvent aussi contenir des menaces. La spéculation sur la terre arable augmente, conduisant parfois des fermiers pauvres à céder leurs terres à des investisseurs mieux dotés en capital, et mettant en lumière la fragilité des réformes agraires fondées sur les mécanismes du marché. Les achats ou locations de terres arables à large échelle deviennent plus fréquents. Des objectifs de production ou de consommation d'agrocarburants encouragent cette nouvelle course vers les terres cultivables. Confrontés à une démographie et à une urbanisation croissantes, ainsi qu'à l'épuisement de leurs ressources naturelles, de nombreux pays voient l'acquisition de terres à l'étranger comme une manière de garantir leur sécurité alimentaire à long terme. Ils craignent de manquer d'eau douce, qui se fait plus rare dans plusieurs régions. La demande de produits tropicaux, y compris de bois, croît rapidement. Les investisseurs misent sur la plantation d'arbres et la protection des forêts comme source de crédits carbone, ce qui augmente à leurs yeux l'attrait de la terre arable.<sup>11</sup> D'autres investissements encore relèvent de la pure spéculation, notamment par des fonds d'investissement privés.

Les populations locales peuvent bénéficier de l'arrivée de ces investisseurs, mais elles peuvent également voir leurs moyens d'existence menacés. Biofuel Africa Ltd aurait acquis 23.700 hectares de terre au Ghana, forçant les habitants de sept villages de paysans à évacuer le district de Tamale. En Uganda, la fondation néerlandaise FACE (Forests Absorbing Carbon-dioxide Emissions) soutient la plantation de 25.000 hectares d'arbres afin d'absorber le gaz carbonique et compenser ainsi les émissions d'une centrale à charbon de 600 MW aux Pays-Bas, une autre firme, GreenSeat, revendant les crédits d'émission à des compagnies aériennes. Ce projet a récemment fait l'objet de controverses, car il semblerait que des populations autochtones, les Benet, aient dû être écartées des terres concernées afin de permettre ces plantations. Ces exemples ne sont pas isolés.

Dans plusieurs pays en développement et notamment dans beaucoup de pays d'Afrique sub-Saharienne, les droits des usagers de la terre ne sont pas adéquatement garantis. Une grande partie des terres est formellement la propriété de l'Etat, et celles et ceux qui les cultivent n'ont sur elles aucun titre reconnu ; de manière générale, la coexistence de droits de propriété et de droits d'usage, formant un ensemble complexe, implique que les cultivateurs ne sont pas propriétaires légaux de la terre qu'ils cultivent, qu'ils s'acquittent ou non du paiement d'un prix pour sa location, et qu'ils aient ou non conclu un contrat avec le propriétaire légal. S'ils sont évincés, ils n'ont accès à aucun recours, et ils n'ont droit à aucune compensation. D'autres encore dépendent de la terre pour y faire paître le bétail, ou pour la collecte de bois à brûler: ceci peut constituer une source de revenus particulièrement pour les femmes. En Afrique sub-Saharienne, le pastoralisme est particulièrement important: presque la moitié des 120 millions de pastoralistes ou d'agro-pastoralistes de la planète vivent sur ce sous-continent, où les plus larges populations de pastoralistes et d'agro-pastoralistes sont au Soudan et en Somalie (avec sept millions dans chacun de ces pays), suivis de l'Ethiopie (qui en comprend quatre

---

<sup>10</sup> En 2004, les dépenses publiques consacrées à l'agriculture représentaient 4 pour cent du PIB agricole des pays à dominante agricole, et de manière générale, les investissements privés et publics dans l'agriculture, y compris dans les programmes de coopération au développement, ont fortement baissé au cours des vingt dernières années avant le récent renouveau de l'intérêt pour l'agriculture (The World Bank, *World Development Report 2008 – Agriculture for Development*, 19 octobre 2007, p. 7 ; voy. aussi Independent Evaluation Group of the World Bank, *The World Bank's Assistance to Agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review*, octobre 2007).

<sup>11</sup> Ceci est le cas en particulier du mécanisme de développement propre (Clean Development Mechanism (CDM)) prévu à l'article 12 du protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Ce mécanisme permet à un pays ayant des engagements de réduction ou de limitation des émissions dans le cadre du Protocole de Kyoto (pays repris dans l'Annexe B) de mettre en oeuvre des projets de réduction des émissions dans les pays en développement, en vue d'obtenir des crédits d'émission certifiés, équivalent à une tonne de CO2 chacun. Ces crédits peuvent être échangés et comptabilisés pour la satisfaction des engagements pris dans le cadre de Kyoto.

millions).<sup>12</sup> Quelle terre, alors, est ‘inutilisée’? Quelle terre peut être donnée à des investisseurs? A quelles conditions? Toute personne privé d’un accès aux ressources productives dont elle dépend pour son existence est victime d’une atteinte au droit à l’alimentation, si elle ne bénéficie pas de mesures compensatoires adéquates.

### **III. L’économie politique des systèmes alimentaires et l’obligation de protéger le droit à l’alimentation**

Le droit à l’alimentation importe aujourd’hui aussi en raison de la transformation des chaînes de distribution alimentaire au niveaux local, régional et mondial. Les gouvernements doivent non seulement respecter le droit à l’alimentation, en s’assurant que personne ne sera privé de son accès à des ressources productives. Ils doivent aussi protéger le droit à l’alimentation, en contrôlant les acteurs privés dont les comportements peuvent déboucher sur pareille privation.

Afin de comprendre pourquoi ceci importe et ce que ceci signifie, pensons à une femme, qui cultive une petite parcelle de terrain dans un pays d’Afrique sub-Saharienne. Elle dispose d’un ou deux hectares. La terre est relativement pauvre, et elle n’est pas irriguée : depuis l’époque coloniale, les meilleures terres ont été occupées par les grandes plantations, comme celle sur laquelle son mari est employé, quelques mois par an, comme travailleur agricole saisonnier. Les récoltes ne suffisent pas à nourrir la famille tout au cours de l’année. Pourtant, après les récoltes, cette femme veut écouler tout ce que la famille ne peut pas consommer au cours du mois suivant : si elle attend trop, les récoltes pourriront sur place, à défaut de moyens de stockage. Elle n’a qu’un intermédiaire auquel vendre. C’est lui qui décide du prix qu’il paiera pour la récolte. Ce prix est bas, mais elle n’a pas le choix : sans moyen de transport, elle ne peut elle-même aller vendre sa récolte dans la ville. Elle compense ce bas prix, en n’achetant pas d’intrants par les circuits commerciaux; les semences qu’elle utilise sont prélevées sur les récoltes de l’année précédente, même si parfois elle les échange avec d’autres femmes du village. Elle travaille sans engrais, car ceux-ci sont trop chers : les prix ont augmenté de 40 pour cent depuis l’année dernière. Elle travaille la terre pour nourrir sa famille, même si elle sait que ce travail est à peine viable: dans trois mois, avec le peu d’argent qu’elle aura obtenu en vendant une partie des récoltes, elle achètera sur les marchés de quoi manger, deux ou trois fois le prix qu’elle a reçu elle-même pour ce qu’elle a produit.

Au moins 1 milliard et demi d’autres personnes sont dans cette situation, dépendant de la petite agriculture pour leur subsistance – et souvent, elles ont faim.<sup>13</sup> Comment les soutenir? Il y a une approche, qui a fasciné une génération de décideurs, et qui est le modèle de la ‘Révolution verte’. Le terme a été utilisé d’abord en 1968 par William Gaud, l’administrateur de USAID, pour qui le développement de nouvelles variétés de riz et de blé contenait les germes d’une ‘nouvelle révolution’. ‘Il ne s’agit pas d’une révolution violente comme celle des Soviétiques ou comme la Révolution blanche en Iran’, annonçait-il – ‘je parlerais plutôt d’une révolution verte fondée sur l’application de la science et de la technologie’. J’avoue hésiter cependant à utiliser le terme ici, les programmes actuellement en cours sous le concept de “révolution verte” présentant des différences significatives par rapport au modèle tel qu’il fut initialement conçu. Lorsqu’elle fut d’abord lancée en 1943 au Mexique avec le soutien de la Fondation Rockefeller, avant de s’étendre aux pays d’Amérique latine et à l’Asie du Sud dans les années 1960, la “révolution verte” était fondée sur l’extension de variétés nouvelles, notamment les variétés semi-naines de blé et de riz, sur le développement de l’irrigation, et sur un recours massif aux engrais chimiques et à la mécanisation.<sup>14</sup> Le secteur public a joué un rôle important dans ces développements. Les semences améliorées qui étaient données gratuitement ou subsidiées

---

<sup>12</sup> Nikola Rass, Policies and Strategies to address the vulnerability of pastoralists in Sub-Saharan Africa. PPLPI (Pro-Poor Livestock Policy Initiative, FAO) Working Paper No. 37, 2006, disponible sur: [www.fao.org/ag/AGInfo/programmes/en/pplpi/docarc/execsumm\\_wp37.pdf](http://www.fao.org/ag/AGInfo/programmes/en/pplpi/docarc/execsumm_wp37.pdf).

<sup>13</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 – L’agriculture au service du développement*, Washington, D.C., 2007, p. 3.

<sup>14</sup> Sur la révolution verte, voy. en particulier Norman E. Borlaug, *The Green Revolution Revisited and the Road Ahead*, Special 30th Anniversary Lecture, Norwegian Nobel Institute, Oslo, 2000 ; Gordon Conway, *The Doubly Green Revolution : Food for All in the 21st Century*, Cornell Univ. Press, Ithaca, New York, 1999 (orig. Penguin Books, London, 1997).

n'étaient pas protégées par des droits de propriété intellectuelle. Et la qualité des infrastructures – notamment des voies de communication – était bien meilleure lorsque la révolution verte fut lancée alors qu'elle ne l'est dans beaucoup de pays d'Afrique sub-Saharienne aujourd'hui, où une tentative est faite de lancer une nouvelle transformation de la même espèce.

On fait crédit à la révolution verte d'avoir conduit à une augmentation significative de la productivité agricole là où elle a été mise en oeuvre, et même d'avoir évité des famines – et les résultats ont en effet été spectaculaires, là où toutes les conditions étaient réunies pour qu'ils le soient. Pourtant, accroître la production ne suffit pas. Au départ de son étude de certaines des famines les plus importantes de ce siècle, Amartya K. Sen, le Prix Nobel d'Economie de 1998, a attiré notre attention sur le fait que la faim pouvait progresser en période de bonnes récoltes, si les revenus de certains groupes demeurent trop bas alors que les revenus d'autres groupes progressent rapidement.<sup>15</sup> L'originalité de l'approche de Sen était de s'intéresser moins aux indicateurs macroéconomiques et aux valeurs agrégées qu'à la situation des groupes les plus vulnérables de la société: si l'augmentation de la production ne conduit pas à ce que la situation de ces groupes s'améliore, alors elle ne suffira pas, à elle seule, à réduire la faim. La question que nous devons poser, dès lors, n'est pas seulement celle de savoir si certaines formes de développement agricole accroissent les volumes de production, mais aussi quels sont leurs impacts en termes de distribution. Qui va bénéficier de cet accroissement? Qui ne va pas en bénéficier, et qui pourrait même être perdant?

Ce sont ces questions-là qui sont décisives dans la perspective du droit à l'alimentation. Même Norman Borlaug, l'architecte de la révolution verte à qui ses contributions à la sécurité alimentaire mondiale ont valu le Prix Nobel de la Paix en 1970, reconnaissait que sous cet angle, le succès de la révolution verte était au mieux mitigé: 'Naturellement', disait-il en 2004, 'la richesse a augmenté plus dans les régions irriguées que dans les régions moins favorisées pratiquant l'agriculture à l'eau de pluie, ce qui a accru les inégalités entre revenus'.<sup>16</sup> Ceci est, sans doute, un euphémisme. La révolution verte a encouragé la concentration de terres entre les mains des producteurs les plus importants, mieux placés pour bénéficier des gains de productivité de cette nouvelle agriculture capitalisée.<sup>17</sup> Elle n'a pas profité aux paysans les plus pauvres travaillant sur les terres les plus marginales. Compte tenu de leurs difficultés à accéder au crédit et du faible soutien qu'elles reçoivent des services ruraux, les femmes n'ont pas vraiment participé aux progrès de la révolution verte, celle-ci étant fondée sur le recours accru aux intrants externes inaccessibles pour elles.<sup>18</sup> La révolution verte a parfois enfermé les paysans dans une dépendance à l'égard d'intrants coûteux qui, pour ceux ayant un faible accès au crédit ou sans capital, s'est révélée peu soutenable. Le passage d'une agriculture à forte intensité de main-d'oeuvre à un modèle fortement capitalisé a accéléré l'exode rural, en l'absence d'autres emplois dans les zones rurales. Les augmentations de production peuvent aller de pair avec la persistance d'inégalités considérables.<sup>19</sup> En Asie du Sud, tandis que la production alimentaire per capita augmentait de 9 pour cent entre 1970 et 1990, le nombre de personnes affamées a crû dans les mêmes proportions. En Amérique latine, la disponibilité de nourriture per capita a augmenté de 8 pour cent au cours de la même période, et la faim a touché 19 pour cent de personnes

---

<sup>15</sup> A.K. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Univ. Press, 1981.

<sup>16</sup> Norman Borlaug et Christopher Dowsell, 'The Green Revolution: An Unfinished Agenda', CFS Distinguished Lecture Series, Committee on World Food Security, Rome, 20-23 septembre 2004, para. 7.

<sup>17</sup> Ceci est mis en lumière en particulier dans une revue de la littérature scientifique par Donald K. Freebairn, qui montre que 80 pour cent des études consacrées à la révolution verte sur une période de trente ans et prenant en compte les questions d'équité, ont abouti à la conclusion que les inégalités ont crû en raison des évolutions technologiques: voy. Donald K. Freebairn, 'Did the Green Revolution Concentrate Incomes? A Quantitative Study of Research Reports', *World Development*, 1995, vol. 23, issue 2, pages 265-279.

<sup>18</sup> International Food Policy Research Institute, *Women: The Key to Food Security*, 8. Findings, [www.ifpri.org/pubs/ib/ib3.pdf](http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib3.pdf)

<sup>19</sup> Pour des études critiques de la révolution verte, voy. Eric Holt-Giménez and Raj Patel, *Food Rebellions! Crisis and the Hunger of Justice*, Pambazuka Press, Food First Books, and Grassroots International, 2009, pp. 26-37; Vandana Shiva, *The Violence of the Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology, and Politics*, London, Zed Books, 1991; Tony Weis, *The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming*, Zed Books, London and New York, and Fernwood Publ., Halifax, 2007, pp. 107-109.

supplémentaires.<sup>20</sup>

Quelques leçons se dégagent. D'abord, il est illusoire de dissocier la production de la distribution; il existe différents modèles de production agricole, ainsi que différents modèles de développement agricole, dont les impacts sur la structure des revenus en zone rurale peuvent varier significativement et qui peuvent, ou non, contribuer à davantage d'équité. Ensuite, l'on ne peut ignorer les questions d'économie politique soulevées par l'organisation des systèmes de production et de distribution alimentaires. Il vaut la peine par exemple de se demander si l'on peut se permettre aujourd'hui d'appâter les paysans avec des nouvelles variétés de semences, au risque de les enfermer dans un système dans lequel les 10 plus importantes firmes occupent 67 pour cent du marché des semences commerciales, dans lequel le semencier le plus important occupe 23 pour cent du marché, et dans lequel les trois firmes les plus importantes représentent 47 pour cent du marché<sup>21</sup>. Un tel degré de concentration doit être vu comme un problème: se focaliser uniquement sur la question de l'accès à des technologies ceintes des monopoles que confèrent les droits de propriété intellectuelle ne saurait constituer qu'un palliatif, une solution de court terme, tant que cet échec du marché ne sera pas rencontré. Troisièmement et sans doute par-dessus tout, on ne peut travailler pour les groupes vulnérables sans les groupes vulnérables: ainsi que l'atteste l'incapacité de la révolution verte à durablement lutter contre la faim, c'est seulement en mettant la participation au coeur de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques publiques que l'on peut espérer répondre aux véritables besoins des pauvres, et mettre sur pied des politiques appropriées, qui sont révisées en permanence à la lumière de leurs impacts.

Ce qui frappe le plus dans les discussions actuelles entourant la "révolution verte", c'est sans doute que les approches alternatives par lesquelles soutenir l'agriculture ne sont pas explorées, alors qu'elles pourraient en fait correspondre mieux à ce qui pourrait améliorer la situation des plus petits paysans, travaillant dans les environnements les plus difficiles. Dans nombre de pays, la révolution verte a constitué dans les faits un substitut à la réforme agraire: au lieu d'augmenter les rendements en redistribuant la terre aux pauvres dans les zones rurales, on l'a fait par le recours à la technologie. Mais d'autres mesures, moins sensibles politiquement, pourraient être mises en oeuvre, qui sont de nature à significativement améliorer la situation des petits paysans d'une manière qui est peut-être plus durable pour eux que par le recours à des solutions purement technologiques.

Parmi elles, figurent d'abord des innovations institutionnelles, et la fourniture de biens publics. Revenons un instant à cette femme, qui cultive une petite parcelle dans un pays d'Afrique. Cette femme doit pouvoir obtenir un prix plus élevé pour ses récoltes, et elle doit être encouragée à produire plus. En favorisant la création de coopératives au niveau du village, nous pouvons à la fois renforcer son pouvoir de négociation vis-à-vis de l'intermédiaire qui capte une part disproportionnée de la

---

<sup>20</sup> Eric Holt-Giménez et Raj Patel, *Food Rebellions !*, cité ci-dessus, p. 27 (renvoyant à Frances Moore Lappé, Joseph Collins, Peter Rosset, et Luis Esparza, *World Hunger : 12 Myths*, Oakland, Institute for Food and Development Policy, 1986).

<sup>21</sup> ETC Group, *Who Owns Nature? Corporate Power and the Final Frontier in the Commodification of Life*, novembre 2008, p. 13. Le Secrétariat de la CNUCED a noté une augmentation significative de la concentration dans le secteur des fournisseurs d'intrants, qui ne concerne pas que les semences: à la suite de fusions et acquisitions, les sociétés agrochimiques ont pénétré les domaines des biotechnologies et des semences, conduisant à une 'convergence inédite entre les principaux secteurs des marchés de l'agriculture (agrochimique, semencier, et biotechnologique)'; ce processus est encore renforcé par des accords contractuels conclus entre entreprises dans ces secteurs. Voy. *Tracking the trend towards market concentration: The case of the agricultural input industry*, Secrétariat de la CNUCED, Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, avril 2006. Pour plus de développements et une information plus à jour, voy. le rapport (A/64/170) présenté par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation à la 64<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Politiques semencières et droit à l'alimentation: accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation (23 juillet 2009).



valeur de sa récolte, et accroître ses capacités et celles des membres de son village ; nous pouvons aussi aider ceux-ci à réaliser certaines économies d'échelle dans le transport et dans la distribution de leur production, et peut-être les aider à s'élever sur l'échelle de la valeur ajoutée en développant leur capacité de transformation. En améliorant les voies de communication et l'information sur les prix, on étend la gamme de leurs choix, et par conséquent leur capacité de vendre à de meilleures conditions. En construisant des silos de stockage au niveau du village, nous l'autorisons à choisir quand vendre – au lieu qu'elle soit obligée, aujourd'hui, de céder ses récoltes dans les semaines suivant la récolte, lorsque les prix sont au plus bas. En développant des services ruraux et en s'assurant qu'ils atteignent son village, nous pouvons accélérer la dissémination des meilleures pratiques agricoles, vers elle et les autres membres du village, qui sont les plus adaptées aux conditions environnementales locales: c'est sur ce type de soutien aux communautés paysannes qu'un pays comme le Japon s'est ouvert le chemin du développement économique. En mettant sur pied un mécanisme public permettant l'achat de certaines productions agricoles de base à des prix suffisamment rémunérateurs pour les fermiers, non seulement l'on s'assure que les intermédiaires privés seront incités à s'aligner sur ces prix plus élevés – l'on permet aussi la création de réserves alimentaires, qui peuvent limiter la variabilité des prix entre la période de récoltes et les périodes creuses, pour autant que l'organisme qui gère cette réserve soit tenu de rendre des comptes et intègre dans son fonctionnement la participation des organisations de paysans comme celle des consommateurs. En assurant un soutien spécifique aux petits agriculteurs par des mécanismes tels que l'accès au crédit à des taux d'intérêt bas ou une politique préférentielle dans les achats publics, par exemple pour les cantines scolaires (deux initiatives que le Brésil a prises récemment), nous pouvons assurer que la petite agriculture familiale sera viable pour celles et ceux qui en dépendent.

Ces réformes peuvent avoir un impact profond et durable en aidant les paysans les plus marginaux à produire. Elles sont de nature institutionnelle plutôt que technologique, et elles consistent en la fourniture de biens publics plutôt qu'en la subsidiation de biens privés tels que des intrants. En les mettant en oeuvre, l'Etat s'acquitte de son obligation de protéger le droit à l'alimentation. Sauf en cas de catastrophes naturelles ou de conflit civil, le droit à l'alimentation n'est pas le droit d'être nourri; c'est le droit de se nourrir dans la dignité, et pour elle, pour cette femme qui vit de son travail dans les champs, c'est le droit de produire dans des conditions qui leur garantissent, à elle et à sa famille, de pouvoir vivre décemment.

#### **IV. Le défi environnemental : réaliser le droit à l'alimentation aujourd'hui**

Une des raisons pour lesquelles la révolution verte pèse d'un poids tel sur nos représentations, au point même qu'il est difficile d'imaginer d'autres manières d'innover en matière d'agriculture, est qu'aucune alternative n'a jamais véritablement été testée à très grande échelle. Mais ceci trahit aussi la pauvreté de notre compréhension unilinéaire du progrès: en même temps que nous sommes fascinés par l'augmentation des rendements qu'a amenée la révolution verte, nous oublions que cette augmentation est impressionnante non pas en comparaison d'autres types de développement agricole, mais en comparaison de l'absence de tout développement agricole quel qu'il soit. Or il ne faut seulement mesurer le succès de la révolution verte à l'aune de l'absence de toute innovation; il faut en évaluer les mérites aussi contre ceux d'autres modes d'innovation, qu'ils soient complémentaires de l'idée de révolution verte ou qu'ils lui fassent concurrence. Mais cette question de l'évaluation elle-même contient plusieurs pièges. Naturellement, la croissance des rendements à l'hectare d'une seule culture ne peut constituer notre seul critère de progrès: la productivité totale à l'hectare (sur des parcelles en polycultures, par l'addition de différentes cultures) constitue un meilleur étalon de mesure. Et l'on ne doit pas confondre la profitabilité avec la productivité: alors que les grandes plantations, fortement mécanisées, et pratiquant des monocultures, peuvent être très productives par travailleur agricole actif, elles sont aussi moins productives à l'hectare que les petites unités de production, à forte intensité de main-d'oeuvre, sauf là où ces unités sont tellement petites qu'elles ne sont pas entretenues ou travaillées suffisamment par les utilisateurs.<sup>22</sup> Plus important encore, la productivité ne peut être envisagée indépendamment de l'impact sur les revenus et sur la sécurité

---

<sup>22</sup> Nancy L. Johnson et Vernon R. Ruttan, 'Why are farms so small?', *World Development*, vol. 24 (1994), pp. 691-706.

alimentaire. La petite agriculture familiale contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire, surtout dans les zones reculées où les aliments produits localement sont vendus à des prix qui ne comprennent pas les prix du transport et de la distribution (marketing) qui sont inclus dans les produits transformés vendus à travers les canaux commerciaux habituels.<sup>23</sup> En outre, les paysans travaillant dans les conditions les plus difficiles, n'ayant pas accès au crédit ou à des mécanismes d'assurance contre les pertes liées aux phénomènes météorologiques, peuvent attacher plus d'importance à des récoltes suffisamment régulières et garantissant des revenus suffisamment stables qu'à des récoltes parfois plus élevées mais aussi plus irrégulières. Ils pratiquent la polyculture notamment car, par la diversification et l'effet de portefeuille' auquel cela contribue, ceci limite le risque que certains chocs vont avoir des conséquences irréparables, notamment un endettement dont ils ne seront en mesure de sortir que moyennant des lourds sacrifices.

Les choix à faire portent donc sur des questions d'échelle, et concernent notamment la question de savoir si l'on continue de favoriser la production par un nombre restreint de très grands producteurs, ou si l'on soutient les petits agriculteurs en leur offrant le type de services dont ils ont besoin pour prospérer. Mais les choix concernent aussi les types de production agricole. L'agriculture pratiquée sur des petites parcelles et ayant un faible recours aux intrants externes, recourant à la polyculture plutôt qu'aux monocultures, et utilisant des biopesticides et des engrais organiques plutôt que des produits de synthèse pour lutter contre les espèces invasives ou pour fertiliser les sols, peut en fait être très productive. L'étude à ce jour la plus impressionnante est celle de Jules Pretty et de ses collaborateurs, qui ont étudié 286 projets d'agriculture durable dans 57 pays en développement, couvrant un total de 37 millions d'hectares. L'augmentation du rendement à l'hectare était, en moyenne, de 79 pour cent.<sup>24</sup> Ces résultats ont été vérifiés par les pairs, et ils ont été publiés dans les *Philosophical Transactions of the Royal Society*, la plus ancienne institution scientifique du monde.<sup>25</sup> Par le recours à ces méthodes, les revenus des petits paysans peuvent augmenter de manière spectaculaire. En plantant des légumineuses ou des arbres captant l'azote, par exemple, ils peuvent limiter leur dépendance sur les engrais chimiques, et l'utilisation d'intrants fabriqués localement peut être plus soutenable, pour beaucoup de paysans travaillant dans les conditions les plus difficiles, que l'utilisation d'intrants externes, par définition plus coûteuse.

Les réussites abondent. En Tanzanie, les provinces occidentales de Shinyanga et de Tabora étaient appelées jadis le "désert de Tanzanie". Au début des années 1980, le recours à l'agroforesterie et à des procédures participatives permirent de réhabiliter près de 350.000 hectares de terres. Les revenus des ménages ont augmenté de 500 dollars US par an en moyenne. Et la plantation d'arbres a accru la résilience des systèmes de production, ce qui est particulièrement important pour faire face au changement climatique. Au Malawi, en 2005, près de 100.000 petits paysans ont bénéficié à un degré ou à un autre de la plantation d'arbres pouvant fertiliser les sols. Là où le maïs est combiné avec des arbres fixant l'azote, 3,7 tonnes à l'hectare peuvent être produits – au lieu que, sans ces arbres, les rendements étaient de 1,1 tonnes à l'hectare ; l'adjonction d'une faible quantité d'engrais minéraux pouvait pousser les rendements jusqu'à 5 tonnes à l'hectare. Ce succès a incité le gouvernement à lancer le Programme de sécurité alimentaire par l'agroforesterie (Agroforestry Food Security Programme) en 2007, avec le soutien de Irish Aid, ciblant 42.000 familles de paysans. Ce programme a permis d'augmenter la capacité à produire d'environ 1,3 millions de personnes à ce jour, parmi les plus pauvres au Malawi, avec un engagement financier minimal. Les experts du Centre mondial de l'agroforesterie (World Agroforestry Centre) à Nairobi ont démontré que l'utilisation d'arbres fertilisateurs peut réduire le besoin d'engrais de synthèse de 75 pour cent, tout en doublant ou en triplant les rendements. L'agroforesterie peut conduire à soustraire 50 milliards de tonnes de dioxyde de carbone de l'atmosphère, environ un tiers de l'objectif fixé à l'échelle de la planète. Le groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (GIEC) estime que pas moins d'un milliard d'hectares de surfaces cultivables dans les pays en développement pourraient être utilisés pour des

<sup>23</sup> OCDE, *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*, Paris, 2006, p. 31.

<sup>24</sup> Jules Pretty et al., 'Resource Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries', *Environmental Science & Technology*, vol. 40 (2006).

<sup>25</sup> Jules Pretty, 'Agricultural Sustainability : concepts, principles and evidence', *Phil. Trans. R. Soc.*, 12 February 2008, vol. 363 no. 1491, pp. 447-465.

projets de captation du carbone par l'agroforesterie.

La science sur laquelle se fonde ces projets d'agriculture durable s'appelle l'agro-écologie, le croisement de la meilleure science agronomique avec la science écologique. Beaucoup de scientifiques que je consulte considèrent que cette science est mieux équipée, face aux défis environnementaux auxquels nous sommes confrontés, que les techniques conventionnelles. Il faut, certes, favoriser l'accès des paysans aux meilleures variétés disponibles, et développer l'irrigation. Mais les avancées que l'on fait dans cette direction ne sont qu'une composante d'un ensemble beaucoup plus vaste d'améliorations que l'on doit apporter aux systèmes de production agricole. Et afin de faire les choix les mieux éclairés, il faut d'abord prendre en compte toute la gamme des possibilités. Il n'existe pas qu'une seule manière de soutenir l'agriculture : ce qui importe, c'est de s'assurer que tous les paysans puissent bénéficier du type de soutien qui convient le mieux à leurs besoins spécifiques.

En choisissant comment soutenir l'agriculture, cependant, l'on doit tenir compte l'ampleur des défis environnementaux qui nous attendent. Le premier défi est celui du changement climatique.<sup>26</sup> Ainsi qu'on l'a vu récemment en Afrique de l'Est, en Inde<sup>27</sup> ou dans les régions d'Amérique centrale affectées par le phénomène El Niño, le changement climatique affecte déjà la capacité de régions entières, en particulier de celles qui dépendent de l'agriculture à l'eau de pluie, de maintenir leurs niveaux actuels de production. En Afrique Sub-Saharienne, aussi bien qu'en Asie de l'Est et en Asie du Sud, le changement climatique affectera les pluies. Les sécheresses seront plus fréquentes. Les températures moyennes vont augmenter. L'eau douce sera moins facile d'accès pour l'agriculture. Le PNUD relève que d'ici 2080, 600 millions de personnes supplémentaires pourraient être affectées par l'insécurité alimentaire, par l'effet direct du changement climatique.<sup>28</sup> En Afrique Sub-Saharienne, les régions arides et semi-arides progresseront de 60 à 90 millions d'hectares, et le GIEC estime que les récoltes dans le sud du continent africain baisseront de 50 pour cent entre 2000 et 2020.<sup>29</sup> Les pertes en production agricole dans un certain nombre de pays en développement, notamment en Afrique Sub-Saharienne, pourraient être compensées partiellement par des gains dans d'autres régions, mais à l'échelle mondiale, l'on perdra 3 pour cent en capacité de production d'ici 2080, et jusqu'à 16 pour cent si les effets attendus de la fertilisation par le carbone ne se matérialisent pas.<sup>30</sup> William Cline considère qu'une estimation prudente de l'impact sur la capacité productive mondiale de l'agriculture d'ici 2080 se situe entre 10 et 25 pour cent.<sup>31</sup> Les pertes seront particulièrement importantes en Afrique et en Amérique latine, avec 17 pour cent et 13 pour cent de pertes respectivement si les effets de la fertilisation par le carbone se matérialisent, et 28 et 24 pour cent respectivement en l'absence de tels effets.<sup>32</sup> Comme le résume le rapport Stern de 2006: 'Dans les zones tropicales, même de faibles

---

<sup>26</sup> Un tableau plus complet des défis environnementaux est présenté par Lester Brown, 'Could Food Shortages Bring Down Civilization?', *Scientific American Magazine*, 22 avril 2009.

<sup>27</sup> 252 des 626 districts en Inde ont été frappés par la sécheresse causée par la faible mousson de juin-septembre, qui se situe à un niveau de 26 pour cent en-dessous de la moyenne des années précédentes. Les impacts de la sécheresse ne sont pas encore connus avec exactitude, mais certaines estimations font état d'une chute des volumes des récoltes de 15 à 20 pour cent.

<sup>28</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008: La lutte contre le changement climatique : un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*, p. 90 (citant Rachel Warren, Nigel Arnell, Robert Nicholls, Peter Levy and Jeff Price, 'Understanding the Regional Impacts of Climate Change', Research Report prepared for the Stern Review on the Economic of Climate Change, Research Working Paper No. 90, Tyndall Centre for Climate Change, Norwich).

<sup>29</sup> GIEC / IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller, eds), Cambridge Univ. Press, Cambridge and New York, chapter 9.

<sup>30</sup> Ceux-ci consistent en l'incorporation du dioxyde de carbone dans le processus de photosynthèse, qui utilise l'énergie solaire afin de combiner l'eau et le dioxyde de carbone pour la production d'hydrates de carbone, l'oxygène étant un produit dérivé de cette transformation (définition adaptée de William R. Cline, *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*, Center for Global Development and the Peterson Institute for International Economics, 2007, at 24).

<sup>31</sup> William R. Cline, *Global Warming and Agriculture. Impact Estimates by Country*, Center for Global Development and the Peterson Institute for International Economics, 2007, p. 96.

<sup>32</sup> Ibid. Voy. aussi, confirmant ce point de vue, David B. Lobell, Marshall B. Burke, Claudia Tebaldi, Michael D. Mastrandrea, Walter P. Falcon, and Rosamond L. Naylor, 'Prioritizing Climate Change Adaptation Needs for Food Security in 2030', *Science*, 1 February 2008, vol. 319, pp. 607-610 (montrant, sur la base d'une analyse des risques que présente le changement climatique pour 12 régions en situation d'insécurité alimentaire, que l'Asie du Sud et l'Afrique méridionale sont

hausse de température conduira à des chutes de rendements. Aux latitudes les plus élevées, les rendements peuvent croître légèrement avec de faibles hausses de température, et ensuite chuter à nouveau. De plus hautes températures conduiront à des réductions substantielles de la production céréalière mondiale, en particulier si l'effet de fertilisation par le carbone s'avère moins important que prévu initialement, comme le donnent à penser plusieurs études récentes'.<sup>33</sup>

Ces constats peuvent paraître sombres, et pourtant ils pèchent encore par optimisme. Car ils ne prennent pas en compte l'impact de phénomènes météorologiques extrêmes, tels que les inondations ou les sécheresses. Ceux-ci forment la manifestation la plus immédiate d'une condition météorologique en évolution, et nous ne sommes pas équipés à y faire face, en dépit de récents progrès dans notre capacité à prédire avec la précision requise ces phénomènes et les variations liées au climat. En outre, les avertissements des climatologues ne prennent pas en compte les risques liés à la salinisation des eaux dans les zones côtières. Ils n'intègrent pas les risques que représente pour l'agriculture la rareté de l'eau pour l'irrigation. Or la fonte des grands glaciers de l'Himalaya, par exemple, pourrait accroître les risques d'inondations liées aux rivières quittant leurs lits, tout en affectant l'accès à l'eau d'un grand nombre de personnes d'Asie centrale et du Sud: en 2050, plus d'un milliard de personnes pourraient être affectées dans ces régions, et les rendements pourraient chuter de jusqu'à 30 pour cent.<sup>34</sup>

Alors que l'agriculture est une victime du changement climatique, elle porte aussi une part importante de responsabilité. Des formes d'agriculture et des modes de consommation non durables accélèrent le réchauffement de la planète, et ont pris une part importante dans la hausse de 70 pour cent des émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine à laquelle on a assisté entre 1970 et 2004.<sup>35</sup> Les augmentations du gaz carbonique et de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère<sup>36</sup> sont attribuables principalement à l'usage de carburants fossiles, à la déforestation et à des pratiques agricoles non soutenables.<sup>37</sup> Ainsi, une part considérable d'émissions de gaz à effet de serre vient de la manière dont nous produisons et consommons la nourriture aujourd'hui. L'agriculture moderne est responsable de 14 pour cent des émissions de gaz à effet de serre (les engrais représentant 38 pour cent de ce total, l'élevage pour 31 autres pour cent). Les changements d'affectation des sols, y compris la déforestation liée à l'extension de l'agriculture, est responsable de 19 pour cent. Les forêts jouent un rôle essentiel dans la capture du carbone – elles stockent 45 pour cent du carbone terrestre<sup>38</sup> –, elles sont aujourd'hui détruites à large échelle.

Des modes de consommation non soutenables dans les pays riches sont, en partie, responsables de cette situation. La nourriture que nous consommons détermine notre manière de produire. La croissance de la production de viande issue de l'élevage industriel, qui répond à une demande en augmentation, entraîne d'importantes externalités négatives qui ne sont pas prises en considération. En 2006, la FAO a publié une étude intitulée 'L'ombre de l'élevage sur la planète'. Cette étude note que l'élevage est responsable de 18 pour cent d'émissions de gaz à effet de serre, ce qui représente le double de la part du transport. Ensemble, les pâturages et la production de céréales destinées au fourrage et à l'alimentation animale représentent 70 pour cent de la terre arable de la planète, ou 30 pour cent de la surface émergée totale. Les pâturages à eux seuls représentent 3.433 millions

---

les deux régions qui, sans mesures d'adaptation adéquates, risquent de subir les pertes les plus importantes de récoltes de cultures importantes pour la sécurité alimentaire locale).

<sup>33</sup> *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, by Nicholas Stern, disponible sur [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk), et également publié Cambridge Univ. Press, 2007, p. 67.

<sup>34</sup> GIEC / IPCC, *Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Working Group II Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, cité ci-dessus, p. 13.

<sup>35</sup> GIEC / IPCC, *Climate Change 2007: Synthesis Report, Summary for Policymakers, An assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change ('IPCC Synthesis Report 2007')*, disponible sur [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf).

<sup>36</sup> Le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) est le gaz à effet de serre d'origine humaine le plus important, avec le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitrique (N<sub>2</sub>O) et d'autres (ibid.).

<sup>37</sup> GIEC / IPCC Synthesis Report 2007; GIEC / IPCC, *Fourth Assessment Report, Working Group III, Chapter 1*, 2007.

<sup>38</sup> Sur la contribution d'une meilleure gestion des ressources forestières à l'atténuation du changement climatique, voy. GIEC / IPCC, *Fourth Assessment Report, Working Group III, chap. 8*, 2007 (évoquant les mesures d'atténuation pouvant être prises dans le domaine agricole).

d'hectares, ce qui équivaut à 26 pour cent de la surface terrestre si l'on exclut les glaces, et leur rapide extension est une des causes majeures de la déforestation, notamment dans la région de l'Amazonie. La surface totale vouée à la culture destinée à l'alimentation animale est de 471 millions d'hectares, représentant 33 pour cent de la surface arable totale, et cette surface augmente rapidement. De larges territoires de terre arable sont aujourd'hui destinés à la culture du maïs ou du soja pour l'alimentation animale, avec des impacts sévères sur les forêts tropicales de pays comme le Brésil; environ 70 pour cent de la déforestation de l'Amazonie résulte de la conversion de forêts en pâtures, le restant étant pour l'essentiel destiné à la culture de plantes fourragères.

Ceci ne constitue pas la meilleure utilisation de nos ressources naturelles.<sup>39</sup> Plus tôt cette année, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a publié un rapport sur 'Le rôle de l'environnement dans la prévention de crises alimentaires à venir'. Il note qu'en réduisant la consommation de viande dans les pays riches<sup>40</sup> et en stabilisant la consommation annuelle per capita en 2050 à 37,4 kg – ce qui est le niveau de 2000 –, 400 millions de tonnes de céréales seraient rendues disponibles annuellement pour la consommation humaine. Ceci est suffisant pour couvrir les besoins en calories de 1,2 milliards d'êtres humains. Dans un scénario à politiques inchangées, d'ici 2050, 1.573 millions de tonnes de céréales iront à d'autres destinations que l'alimentation humaine, dont au moins 1.450 millions à l'alimentation animale : ceci suffirait à nourrir 4,35 milliards de personnes. Si l'on prend en compte la valeur énergétique de la viande qui serait produite dans un tel scénario, la perte de calories résultant de la diversion de céréales pour l'alimentation des animaux plutôt que pour celle des hommes représente les besoins caloriques annuels de 3,5 milliards de personnes.

Naturellement, ce tableau est complexe, et d'autres facteurs encore doivent être pris en compte. Les animaux issus de l'élevage industriel dans les pays riches consomment plus de 5 calories pour chaque calorie de viande ou de lait produits. En Inde, ce montant est de 1,5 calories. Au Kenya, où le bétail n'est pas nourri par des céréales mais vit de l'herbe ou de déchets agricoles impropres à la consommation par l'homme, le bétail en fait produit plus de calories qu'il n'en consomme. En outre, l'élevage est une activité qui n'exige ni des connaissances étendues ni la propriété de la terre, et c'est près d'un milliard de personnes, près d'un tiers des pauvres dans les zones rurales, qui dépendent à un titre ou à un autre de cette activité. Ce sur quoi en revanche je crois devoir mettre l'accent, c'est sur le fait que l'on ne peut définir des objectifs quantitatifs en matière de production alimentaire – comme le besoin d'augmenter la production de viande de près de 200 millions de tonnes afin d'aboutir à un total de 470 millions de tonnes produites en 2050<sup>41</sup> – sans s'interroger sur le côté demande de l'équation, en particulier à un moment où les épidémiologues nous avertissent à propos des risques de santé publique que font courir des régimes alimentaires trop riches en protéines animales.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Lester R. Brown et H. Kane, *Full house: Reassessing the earth's population carrying capacity* New York, W. W. Norton, 1994 (proposant de décourager l'extension, à l'avenir, de l'élevage de bétail, notamment sur la base de considérations environnementales).

<sup>40</sup> Dans ce que l'IFPRI appelle la 'prochaine révolution alimentaire', la consommation de viande devrait continuer de croître à l'échelle mondiale, en raison de l'urbanisation et de l'augmentation des revenus dans les pays en développement : voy. C. Delgado, M. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, et C. Courbois, *Livestock to 2020 : the next food revolution*, IFPRI – FAO – International Livestock Research Institute, mai 1999. Cependant, ce sont les habitudes de consommation dans les pays riches, et non la diversification des régimes alimentaires dans les pays pauvres, qui doivent être remis en cause. Selon l'IFPRI, en moyenne, un habitant d'un pays en développement devrait consommer moins de la moitié de la quantité de céréales et à peine plus d'un tiers de la quantité de viande consommée par un habitant des pays industrialisés.

<sup>41</sup> *Global Agriculture Towards 2050*, papier de discussion préparé pour le Forum d'experts de haut niveau de la FAO réuni à Rome les 12 et 13 octobre 2009, 23 septembre 2009.

<sup>42</sup> Voy. notamment W. Zheng, T.A. Sellers, T.J. Doyle, L.H. Kushi, J.D. Potter et A.R. Folsom, 'Retinol, antioxidant vitamins, cancers of the upper digestive tract in a prospective cohort study of postmenopausal women', *American Journal of Epidemiology*, vol. 142, n° 9 (1995), pp. 955-960 ; World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research, *Food, nutrition and the prevention of cancer : a global perspective*, Washington, D.C., 1997 ; WHO, *World Cancer Report*, Geneva, WHO / International Agency for Research on Cancer, 2003, pp. 62-67. Ces études identifient l'impact sur le développement de certains cancers de régimes alimentaires comprenant des graisses animales en quantités importantes, des viandes rouges cuites, et un faible apport de légumes et de fruits. Voy. aussi Tim Lang et Michael Heasman, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, Earthscan, London, 2004, nouvelle impression 2007, chap. 2.

Le changement climatique n'est pas le seul défi auquel nous ayons à faire face. En 1996, le rapport de la FAO sur l'état des ressources génétiques dans le monde (Report on the State of the World's Plant Genetic Resources), écrit au départ de plus de 150 rapports par pays, nous a alertés sur les risques d'une perte de diversité génétique. Il notait que 'le développement de l'agriculture moderne, commerciale et l'introduction de nouvelles variétés' a constitué une des sources principales de cette érosion.<sup>43</sup> Et en effet, l'uniformité et l'homogénéité dans l'agriculture augmentent. Nous avons investi l'essentiel de nos efforts dans le développement d'un nombre restreint de variétés standard, à hauts rendements, de manière telle qu'à peine plus de 150 espèces sont cultivées; pour l'essentiel, nous vivons sur une douzaine d'espèces de plantes, au sein desquelles dominent quatre cultures seulement (le blé, le riz, le maïs et la pomme de terre).<sup>44</sup> A mesure que les fermiers dans le monde entier abandonnent leurs variétés locales pour des variétés génétiquement uniformes pouvant avoir des rendements plus élevés sous certaines conditions, on a perdu environ 75 pour cent de la diversité génétique des plantes.<sup>45</sup> Et la diversité au sein des différentes variétés, elle-même, se réduit. Au niveau de la parcelle individuelle comme au niveau mondial, cette uniformisation réduit notre capacité de résistance au changement climatique comme aux attaques de pestes et de maladies.

Ces défis environnementaux présentent un rapport étroit avec le droit à l'alimentation. D'abord, en développant les méthodes de production agro-écologiques auxquels j'ai fait référence, nous ne fournirions pas seulement aux paysans pauvres vivant dans les environnements les plus difficiles les solutions qui peuvent être les plus appropriées pour eux – nous préservons aussi les sols et les ressources en eau pour la génération suivante, et sa capacité à se nourrir; nous réduisons les émissions de gaz à effet de serre; et nous pouvons stocker le carbone, de manière telle que l'agriculture, de problème qu'elle représentait, deviendrait partie de la solution. Deuxièmement, la mise en oeuvre de stratégies pour la réalisation du droit à l'alimentation garantit que les politiques adoptées par les Etats prendront en compte des considérations de long terme, qui ne seront pas dictées exclusivement ou principalement par l'espoir de profits à court terme ou par l'appât que représente l'augmentation des exportations. Troisièmement, des stratégies pour la réalisation du droit à l'alimentation exigent une meilleure reddition des comptes. Il ne suffit pas que les gouvernements s'engagent à tenir compte de l'impact de leurs politiques agricoles sur le changement climatique, sur la dégradation des sols, ou sur la perte de biodiversité. Ne pas respecter ces engagements devrait avoir un coût politique suffisamment dissuasif. L'obligation de rendre des comptes accroît ce coût. Ceci peut contribuer à ce que les promesses qui sont faites soient des promesses qui sont tenues.

## V. Conclusion

J'ai mis l'accent sur trois défis majeurs : la spéculation sur les terres arables, l'écrasement des petits producteurs entre des coûts qui augmentent et des prix qui baissent, et l'environnement. Ces défis servent à illustrer ce qu'est le droit à l'alimentation, et ils présentent un trait commun. Dans chacun de ces domaines, si l'on n'y prend garde, les politiques qui visent à accroître la production peuvent en même temps conduire à augmenter les inégalités, la pauvreté et la marginalisation dans les zones rurales. L'arrivée d'investisseurs, si elle n'est pas étroitement encadrée, peut menacer les moyens d'existence des utilisateurs de la terre. La concentration de la production à la fois entre Etats et au sein des Etats, en raison de la pression qu'exerce la libéralisation commerciale et le retrait de l'Etat du marché, peut condamner les fermiers à échouer. L'encouragement à des larges unités de production, fortement mécanisées, et dépendant de quantités importantes d'intrants externes, peut causer des externalités négatives qui ne sont pas prises en compte dans le prix des denrées alimentaires – et soit pousser les plus petits paysans vers les terres les plus marginales et les marchés les moins intéressants, soit les dissuader entièrement de produire. Chacun de ces développements est parfois encouragé au

---

<sup>43</sup> FAO, *Report on the State of the World's Plant Genetic Resources*, préparé pour la Conférence internationale technique sur les ressources phyto-génétiques tenue à Leipzig, Allemagne, du 17 au 23 juin 1996.

<sup>44</sup> José Esquinas-Alcázar, "Protection crop genetic diversity for food security: political, ethical and technical challenges", *Nature*, December 2005, vol. 6, pp. 946-953. Voy. aussi P.C. Mangelsdorf, "Genetic potentials for increasing yields of food crops and animals", *Proc. National Academy of Sciences U.S.A.*, vol. 56 (1966), pp. 370-375 ; Timoth Swanson, *Global Action for Biodiversity*, James & James Science Publishers, 2005 (d'abord publié par Earthscan Publ., London, 1997), p. 52.

<sup>45</sup> D. Nierenberg et B. Halweil, *Cultivating Food Security*, New York, Norton & Co., 2005.

nom de l'impératif de produire plus. Mais nous devons être guidés, non seulement par le besoin d'augmenter les rendements, mais aussi par celui de le faire de manière durable – en augmentant les revenus des petits agriculteurs et en limitant l'empreinte écologique de l'agriculture. Le droit à l'alimentation sert de boussole. Il nous oblige à prêter attention à la situation des plus vulnérables. Il exige la participation, et la reddition des comptes. Il pose des questions qui sont politiques et non uniquement techniques. Il enrichit notre compréhension de ce dont il est question avec la faim, et de comment lutter contre elle. Il permet un meilleur diagnostic à propos de ce qui n'a pas fonctionné, et à propos de ce qu'il faudrait faire pour mettre un terme, enfin, à l'injustice de la faim. En agissant ensemble, c'est une bataille que l'on peut gagner.

\* \* \*

*Olivier De Schutter a été élu Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en mars 2008 par le Conseil des Droits de l'Homme. Il est indépendant de tout gouvernement et de toute organisation. Il fait rapport au Conseil des Droits de l'Homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour plus d'informations sur le mandat, voy. [www.srfood.org](http://www.srfood.org) ou [www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm).*