



Mandate of the Special Rapporteur on the right to food

Téléfax: (41-22)-917 90 06
Télégrammes: UNATIONS, GENEVE
Téléx: 41 29 62
Téléphone: (41-22)-917 94 96
Internet www.ohchr.org
E-mail: srfood@ohchr.org

Address:
Palais des Nations
CH-1211 GENEVE 10



Communiqué du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation,
M. Olivier De Schutter

Le droit à l'alimentation et les défis d'une "Révolution Verte" africaine

Au cours des quelques dernières années, un consensus a émergé selon lequel le continent africain doit améliorer sa capacité à nourrir sa population et les efforts pour soutenir le secteur agricole dans ce but doivent être davantage renforcés. Cependant, les questions vitales sont : quels efforts doivent être entrepris, quelles orientations doivent-ils prendre, qui doivent-ils cibler et qui devrait en décider. C'est avec ces questions en tête que j'ai organisé les 15 et 16 décembre 2008 une consultation multipartite sur les défis auxquels était confrontée la Révolution Verte en Afrique avec le soutien du Ministère de la coopération au développement du Grand-Duché de Luxembourg. L'essentiel de la discussion s'est porté sur les projets de l'Alliance pour une Révolution Verte en Afrique (Alliance for a Green Revolution in Africa - AGRA), qui est actuellement l'initiative privée de la plus grande envergure lancée dans ce domaine sur le continent, tant en termes de ressources mobilisées que d'acteurs impliqués. Cette consultation multipartite comptait de hauts représentants d'AGRA, d'organisations africaines d'agriculteurs, d'agences internationales, de la société civile ainsi que des experts indépendants.

La discussion que j'ai organisée a fait ressortir très clairement que la question à laquelle est confrontée l'Afrique n'est pas d'une nature simplement technique. Au contraire, ce qui se cache derrière ces débats est le choix nécessaire entre différents paradigmes de développement agricole, différents modèles. La consultation qui eut lieu en décembre a mis en avant que trois paradigmes (modèles) principaux pouvaient être appliqués : le modèle de la « Révolution Verte », les pratiques culturelles agro-écologiques (systèmes d'agriculture écologiquement respectueux) et un modèle possible basé sur le génie génétique. Sur base de cette consultation et sur un vaste éventail d'autres échanges tant avec les gouvernements que les fermiers, je voudrais vous proposer les considérations suivantes en vue d'aider les gouvernements à prendre en compte dans les choix politiques qu'ils font actuellement le droit de l'homme à se nourrir.

1. La 'Révolution Verte' : un modèle parmi d'autres

De nombreuses initiatives font maintenant référence à la "Révolution Verte". Cette expression à l'avantage d'offrir une meilleure visibilité à la question de l'alimentation. Mais elle est aussi devenue de plus en plus vague et signifie différentes choses aux yeux de différents acteurs. D'autres concepts ont aussi émergé (« double révolution verte », « révolution verte durable », « révolution arc-en-ciel »). Dans ce contexte, le label « Révolution Verte » risque d'affaiblir la nature des choix à faire par les gouvernements. Ma conviction profonde est que le droit à l'alimentation propose un cadre que les gouvernements pourraient utiliser pour les guider dans les choix qu'ils font.

La première Révolution Verte, telle que développée en Amérique latine après 1943 et telle que lancée dans les années 1960 en Asie du Sud, fut couronnée de succès dans l'amélioration des rendements. Cependant, le prix social et environnemental à payer fut parfois lourd et les gains de productivité eux-mêmes n'étaient pas toujours durables sur le long terme. Je remarque avec satisfaction qu'une grande attention est consacrée à éviter la répétition des erreurs de la première Révolution Verte. Je constate par contre que peu d'attention a été porté jusque très récemment sur les comparaisons entre les concepts de la Révolution Verte et les modèles de développement agricole alternatifs. Ne pas considérer la diversité des modèles qui peuvent être

soutenus pourrait pourtant entraîner le risque de sous-investir ou passer à côté de certaines opportunités cruciales.

La Réunion de haut-niveau de Windhoek « L'Agriculture Africaine au 21^{ème} siècle : Relever les Défis, Créer une Révolution Verte Durable» (Namibie, 9 et 10 février 2009) a confirmé le regain d'intérêt pour la comparaison entre les meilleurs modèles de développement agricole. Il y fut confirmé que le modèle de la Révolution Verte devait être clarifié et que c'était un modèle parmi d'autres, avec ses avantages et inconvénients, et qui devait être étudié en détail. Il fut aussi affirmé que le potentiel des autres modèles avait été clairement établi, notamment pour l'agriculture de conservation, les approches agro-écologiques et d'autres alternatives de systèmes alimentaires. Des discussions similaires se sont tenues durant la consultation multipartite organisée sous les auspices de mon mandat. Il est urgent et indispensable d'aller plus loin dans ce débat. Nous sommes en effet toujours dans une période de transition et il est nécessaire et normal que l'on débattenne des orientations à ce stade encore précoce du nouvel élan d'efforts pour relancer l'agriculture en Afrique.

Dix-huit gouvernements africains ont approuvé les conclusions de l'Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement (IAASTD) durant la conférence plénière intergouvernementale qui s'est tenue à Johannesburg en avril 2008¹. L'IAASTD, un processus de quatre ans initié par la Banque Mondiale et la FAO, a impliqué 400 experts de toutes les régions. Il appelle à un changement fondamental de paradigme dans le développement agricole, notant que « *rencontrer efficacement les objectifs de développement et de durabilité et répondre aux nouvelles priorités et circonstances demanderait un changement radical dans [la connaissance, la science et les technologies de l'agriculture], en ce compris les sciences, technologies, politiques, institutions, développement de capacités et investissement* ». Les conclusions de l'IAASTD insistent sur le besoin de prendre en considération l'éventail complet des options politiques disponibles, déclarant que « *des applications plus innovantes et intégrées des connaissances, des sciences et des technologies existantes (formelles, traditionnelles et communautaires), ainsi que de nouvelles approches de gestion agricole et de ressources naturelles* » seront nécessaires (Résultat 10).²

La nature des choix à faire par rapport à ces différents modèles de développement agricole doit être correctement comprise. Ces différentes approches peuvent, sous certaines conditions, être complémentaires au niveau du champ : une combinaison prudente de fertilisants et d'agroforesterie, par exemple, est promue avec succès dans certaines régions. Par contre, au niveau des politiques publiques, un pré-requis indispensable à une approche équilibrée est la reconnaissance de l'existence de différents modèles. Le fait que ces modèles mènent à des voies de développement différentes devrait aussi être discuté. En effet, ils peuvent avoir des impacts très différents sur le droit à l'alimentation en affectant des groupes très différents. Dans un contexte de concurrence forte pour les ressources rares que sont la terre, l'eau, les investissements et les ressources humaines, les implications du soutien à un modèle au détriment des autres doivent être prises au sérieux. La déclaration ministérielle de haut-niveau de Windhoek exprime ceci clairement : « *Les gouvernements doivent entreprendre, en coopération avec la communauté des chercheurs et avec le soutien de la communauté des bailleurs de fonds internationaux, une étude comparative rigoureuse des modèles agricoles et des systèmes de cultures alternatifs* ». ³ Cette nécessité de comparer les modèles agricoles de développement doit être vue comme complémentaire à l'objectif d'augmentation de la part des budgets nationaux consacrée à l'agriculture et au développement rural à au moins 10%, présenté dans la Déclaration de Maputo en 2003. En effet, la réalisation progressive du droit à l'alimentation n'est pas qu'une simple question d'augmentation des budgets alloués au développement agricole. Elle nécessite que les Gouvernements fassent le choix des orientations qui conduisent vers les progrès en matière de droit à l'alimentation, en évaluant prudemment les options existantes.

2. Les approches agro-écologiques

J'ai été surpris par les malentendus qui entourent les approches que l'on nomme 'agro-écologiques' dans les milieux d'experts. Les approches agro-écologiques suivent le principe de l'agro-écologie qui est une application de la science écologique à l'étude, la conception et la gestion d'agro-écosystèmes durables. L'agriculture biologique, l'agriculture de conservation, l'agroforesterie, la lutte biologique, les cultures associées, la gestion mixte culture-élevage sont tous associés à l'agro-écologie. L'agro-écologie comprend

¹ IAASTD (2008) Résumé exécutif du rapport de synthèse et résumé général du rapport global à l'intention des décideurs, approuvés en détail par les gouvernements présents à la session plénière intergouvernementale de l'IAASTD à Johannesburg en Avril 2008. <http://www.iaastd.com/>

² Tous les "Résultats" mentionnés dans ce document sont issus du Résumé Général du Rapport Global à l'intention des Décideurs, par l'IAASTD.

³ http://www.un.org/esa/dsd/susdevtopics/sdt_pdfs/meetings/hml0209/Windhhoek_final_declaration.pdf

l'observation des systèmes traditionnels, l'utilisation des savoirs locaux de gestion des agro-écosystèmes mais aussi la science moderne. Elle ne s'oppose pas à la technologie. La fertilité des agro-écosystèmes et la gestion phytosanitaire y sont essentiellement fournis par les interactions dans l'écosystème bien pensées plutôt que par l'utilisation d'intrants externes tels que les pesticides et les fertilisants chimiques.

L'IAASTD préconise fortement l'augmentation et le renforcement des connaissances, des sciences et des technologies agricoles en faveur des sciences agro-écologiques (Résultat 7). Ceci est un message important adressé aux responsables politiques. Les approches agro-écologiques ont d'ailleurs récemment prouvé leur potentiel à améliorer l'accès à l'alimentation dans le contexte africain, en particulier dans les environnements complexes. L'IAASTD n'est pas la seule à arriver à ces conclusions. C'est aussi une conclusion tirée par le Centre Mondial de l'Agro-foresterie basé à Nairobi dans son rapport annuel de 2006, par le 4^{ème} Congrès Mondial sur l'Agriculture de Conservation à New Delhi en 2009, ou par le récent rapport FAO-PNUE sur l'Agriculture Biologique et la Sécurité Alimentaire en Afrique. Cette conclusion bénéficie également maintenant d'un appui de plus en plus important dans la littérature scientifique⁴. Il semble y avoir un grand potentiel pour ces approches, et par conséquent une opportunité d'étendre les initiatives pour des progrès rapides.

Je suis frappé par le fait que ceux qui ont mené la première Révolution Verte ont parfois récemment plaidé pour les approches agro-écologiques. M. S. Swaminathan, le père de la Révolution Verte indienne a en effet reconnu les problèmes de la Révolution Verte et promeut maintenant l'agriculture de conservation et l'agriculture biologique. Il a récemment écrit : « *Nous devons réussir le passage d'une révolution verte à une révolution toujours verte (amélioration de la productivité dans la pérennité sans dégâts écologiques associés). Nous devons réduire la dette écologique que nous faisons encourir au centre de la révolution verte, le Punjab (...). La dette écologique peut être acquittée par la promotion de l'agriculture de conservation et l'agriculture biologique* ». ⁵ Il est de fait vital de s'assurer que les erreurs du passé ne soient pas répétées, considérant l'importance cruciale pour l'Afrique de conceptualiser des systèmes agricoles qui sont résilients face aux changements climatiques, un défi que les générations passées de développeurs agricoles et responsables politiques n'ont pas eu à assumer.

3. Efforts actuels pour le soutien du développement agricole

Certains efforts majeurs visant l'amélioration de la productivité de l'agriculture en Afrique Sub-saharienne ont été lancés ces derniers mois. Le renouveau d'intérêt pour le développement agricole, guidé par les convictions de nombreux gouvernements que l'Afrique a besoin de développer les moyens de se nourrir elle-même, est bien sûr bienvenu. Plusieurs de ces initiatives se concentrent sur la subvention de fertilisants et de semences à haut-rendement, et elles sont soutenues par les organisations internationales, les gouvernements et certains acteurs clés. Il est cependant important de s'assurer que ces efforts soient réellement concentrés sur les plus vulnérables, et qu'ils soient durables tant sur le plan social qu'environnemental : améliorer la productivité ne servira pas à combattre la faim si cela ne résulte pas en une augmentation des revenus des plus pauvres, et en particulier des petits producteurs, ou si cela accélère le changement climatique qui est déjà une des principales menaces à la sécurité alimentaire en Afrique. L'IAASTD recommande à ce propos une attitude prudente sur le rôle des technologies agricoles. Elle note que : « *des technologies telles que les variétés de plantes à haut rendement, les substances agrochimiques et la mécanisation, ont principalement profité aux groupes les plus nantis de la société et aux multinationales, plutôt qu'aux personnes les plus vulnérables. Pour s'assurer que la technologie concourt aux objectifs de développement et de durabilité, des mécanismes politiques et institutionnels renforcés sont nécessaires (...)*. ⁶

Le besoin d'intégrer la question des impacts sociaux du choix du développement agricole est particulièrement vital, étant donné l'importance de la question de l'accès à la terre et aux ressources en eau, dans le contexte du changement climatique. La directive 8.10 des Directives Volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale met en évidence le besoin de « *promouvoir et (de) protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage* » ; et il recommande de faire progresser la réformes agraire pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. Se basant sur ces directives, la Conférence

⁴ Voir, p.ex., Pretty, J. (2006) Resource-Conserving Agriculture Increases Yields in Developing Countries, *Environmental science and technology* 40(4), or Uphoff, N. (2001), *Agroecological innovations. Increasing Food production with participatory development*, Earthscan.

⁵ Cité dans le Ad Hoc Advisory Group to the Madrid Conference on Food Security (2009) *Smallholder Food Production and Poverty reduction*. Report, 26 janvier 2009.

⁶ IAASTD (2008) *Résumé général du rapport global à l'intention des décideurs*.

Internationale sur la Réforme Agricole et le Développement Rural (ICARRD) de la FAO en 2006 a souligné davantage encore le 'rôle essentiel' de la réforme agricole dans la réalisation des droits humains de base et de la sécurité alimentaire. Ces directives doivent être prises en considération dans le contexte actuel, étant donné que les efforts pour accélérer le développement agricole peuvent entraîner une augmentation de la pression exercée sur les utilisateurs de terre et une plus grande concurrence pour accès aux ressources productives.

4. Le cadre du droit à l'alimentation

Lors de la Réunion de haut niveau sur la sécurité alimentaire pour tous, réunie à Madrid les 26 et 27 janvier 2009, le Secrétaire Général des Nations Unies Ban Ki-Moon a clairement exprimé le consensus émergent selon lequel le droit à l'alimentation devrait guider les réactions de la communauté internationale à la crise alimentaire mondiale, et servir '*de base d'analyse, d'action et de responsabilité*'.

Je suis également convaincu que le cadre du droit à l'alimentation constitue non seulement une obligation pour tous les Etats mais aussi un outil important sur lequel les gouvernements peuvent se baser afin de relever les défis considérables auxquels ils sont actuellement confrontés. Les implications de ce cadre sont décrites en détails dans les Directives Volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par 187 gouvernements au sein du Conseil Général de la FAO en 2004. Le droit à l'alimentation encourage les Gouvernements à décider par des mécanismes participatifs quelles politiques agricoles ils devraient poursuivre, sur base de cartographie des vulnérabilités, et à développer des stratégies nationales incluant des mécanismes de responsabilité et fournissant des espaces de participation et de communication entre tous les acteurs. La directive 3 des Directives Volontaires de la FAO en particulier fournit des indications utiles sur la façon dont les Etats peuvent adopter une stratégie nationale basée sur les droits humains pour la réalisation du droit à une alimentation adéquate. Une telle stratégie nationale devrait comprendre l'établissement de mécanismes institutionnels appropriés, en particulier afin de : (i) identifier le plus rapidement possible les menaces émergentes au droit à une alimentation adéquate, par des systèmes de surveillance adéquats ; (ii) améliorer la coordination entre les différents ministères et entre les niveaux de gouvernements nationaux et sub-nationaux ; (iii) améliorer la responsabilité avec une claire allocation des responsabilités et la fixation d'échéances précises pour la réalisation des différentes dimensions du droit à l'alimentation ; (iv) s'assurer d'une participation adéquate, en particulier en ce qui concerne les catégories de population dont l'insécurité alimentaire est la plus grande. Enfin, les Etats devraient accorder une attention particulière à l'amélioration de la situation des catégories les plus vulnérables de la société.

Il est encourageant de constater que durant les dernières années, un nombre croissant de Gouvernements africains ont adopté des stratégies nationales afin de réaliser le droit à l'alimentation ainsi que des mécanismes pour surveiller la mise en œuvre de ces stratégies.

En octobre 2007, le Mozambique a approuvé sa stratégie révisée pour la sécurité alimentaire et la nutrition, qui appelle à des mécanismes de recours administratifs et légaux et suggéré d'élaborer une loi pour le droit à l'alimentation. La Politique de l'Alimentation et de la Nutrition en Ouganda – la première politique socio-économique ougandaise à intégrer une approche basée sur les droits – illustre comment l'implication des organisations de paysans africains représentant les petits producteurs dans les choix stratégiques peut non seulement améliorer la légitimité des choix faits en faveur du développement agricole mais contribue aussi de façon significative à sa réussite. Donner une voix aux plus vulnérables contribue à garantir qu'ils bénéficieront des politiques futures.

Selon moi, de telles stratégies pour la réalisation du droit à l'alimentation sont importantes car elles visent explicitement à améliorer l'accessibilité et l'accès à la nourriture pour les populations pauvres et marginalisées, et pas seulement à augmenter la production de nourriture. Les politiques agricoles ne sont pas des substituts à l'adoption de ce genre de stratégies nationales. Une augmentation de la production alimentaire, bien que nécessaire, n'est pas une démarche suffisante. Les autres défis auxquels nous faisons face sont l'accès à l'alimentation des pauvres et marginalisés. L'insécurité alimentaire existe en effet même dans les pays où la nourriture est disponible en abondance, à cause du manque de pouvoir d'achat de certaines catégories de la population. Améliorer l'accès à l'alimentation pour les pauvres ne demandera pas seulement des efforts agronomiques et socio-économiques, mais aussi des politiques publiques qui ciblent explicitement les besoins des plus vulnérables. C'est dans ce cadre-là que le droit à l'alimentation est une perspective pertinente. L'adoption de stratégies nationales pour la réalisation du droit à l'alimentation tel que décrit ci-dessus pourrait par conséquent amener la cohérence demandée pour réussir et, dans la mesure du possible, aider à atteindre un consensus sur les voies de développement que chaque Etat devrait suivre conformément à son contexte spécifique national.

5. Le rôle de l'assistance et la coopération internationale

Conformément à la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide et en particulier avec les principes de propriété et d'alignement qu'elle affirme, les investissements en agriculture – en ce compris toute aide reçue tant de source publique que privée – devraient toujours être alignés sur les stratégies nationales de réalisation progressive du droit à l'alimentation. Ceci présuppose que de telles stratégies soient adoptées. Les gouvernements ne devraient en effet pas être amenés à faire des choix de développement sur base du soutien qu'ils reçoivent. Au contraire, ils devraient définir leurs priorités en fonction de leur propre contexte national. L'adoption de stratégies visant à la réalisation progressive du droit à l'alimentation devrait assurer que tous les programmes et politiques qui guident la production, la transformation et la commercialisation de nourriture soient alignés avec les objectifs et priorités établis au niveau local ou national et ne soient pas guidés par les intérêts des bailleurs de fonds.

L'Agenda pour l'Action adopté au Sommet d'Accra sur l'Efficacité de l'Aide du 2 au 4 septembre 2008 a établi que les pays en développement et les bailleurs de fonds « veilleront à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique ». (para. 13, d). Fonder nos efforts sur le droit humain à l'alimentation contribuerait à cet agenda. Si les programmes de soutien publics et privés qui visent à renforcer l'agriculture en Afrique s'intégraient davantage dans les stratégies nationales pour la réalisation du droit à l'alimentation définies au niveau national, les Gouvernements bénéficiaires amélioreraient leur position dans le cadre des négociations d'aide. Comme ces stratégies nationales impliquent les parlements nationaux et les organisations de la société civile, les politiques de développement se démocratiseraient. Et comme ils fixeraient des jalons et alloueraient des responsabilités, ceci améliorerait la redevabilité (*accountability*) dans leur mise en œuvre.

*

* *

Je suis pleinement conscient des difficultés du défi auxquels sont confrontés les gouvernements africains à la suite de la crise alimentaire mondiale. Dans mon travail quotidien et sur base de mes missions-pays, j'ai pu observer la complexité des questions auxquels ces pays sont confrontés dans leurs efforts pour améliorer la capacité de l'Afrique à se nourrir. Mais c'est bien parce que c'est une tâche complexe, et non malgré sa complexité, qu'adopter un cadre fondé sur le droit de l'homme à une alimentation appropriée est justifié et vital. Nombre d'exemples ont montré que l'adoption de ce type de cadre peut nous aider à travailler parmi ces complexités et nous assurer que nous ne sommes pas détournés de l'objectif ultime, qui est de nous assurer que les plus vulnérables sont protégés de la faim et de la malnutrition et qu'ils peuvent se nourrir dans la dignité.