

L'ACCÈS À L'ALIMENTATION : UN OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT MONDIAL

ACCESS TO FOOD : A GLOBAL DEVELOPMENT GOAL

par Marie CUQ¹

Résumé

En 2015, environ 795 millions de personnes étaient sous-alimentées dans le monde. Les Nations Unies ont régulièrement qualifié cette situation « d'atteinte à la dignité humaine ». La coopération internationale est alors devenue un moyen privilégié de lutter contre la faim et la malnutrition. En érigeant l'accès à l'alimentation comme un objectif de développement mondial, les Etats ont en effet rendu nécessaire une coordination de leurs actions étatiques. Cependant, les objectifs mondiaux successivement adoptés depuis les années 1960 n'ont cessé de s'élargir et de se diversifier. Le Nouvel Agenda de 2015 en est la dernière illustration en date. Tout en permettant de mieux tenir compte des multiples exigences que requiert un accès à une alimentation adéquate, cet élargissement interroge les perspectives d'une mise en œuvre exhaustive de cet Agenda.

Abstract

:In 2015, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) estimated that approximately 795 million people were undernourished in the world. The United Nations has regularly qualified this situation as “a violation of human dignity”. In this context, the international cooperation legitimately became a privileged means to fight against hunger and malnutrition. However, the access to food is at the crossroads of numerous problems. Some States are eager to assert their self-sufficiency while others meet difficulties managing their surpluses. Health or nutritional quality issues join concerns about the accelerated loss of genetic diversity. Nevertheless, States set up the access to food as a global developmental goal. Therefore, a global coordination of States actions is needed to fight against hunger and malnutrition. However, the global development goals have progressively addressed increasingly broader issues. The Sustainable Development Goals (SDGs), adopted in September 2015 by the United Nations, are a perfect illustration of this development. While this enlargement could constitute an opportunity to better taking into account all the issues related to an access to food for everyone, it also raises the question of how to implement this new Agenda for Sustainable Development.

¹ Docteur en droit public, Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université Paris Nanterre, 200 avenue de la République, 92 001 Nanterre Cedex ; m.cuq@u-paris10.fr

Introduction

La formalisation d'objectifs mondiaux en matière d'accès à la nourriture remonte aux années 1970 à travers les notions de sécurité alimentaire et de droit de l'homme à l'alimentation (CUQ M., 2016, pp. 287 à 427). La consécration de l'accès à l'alimentation comme un des objectifs de développement mondial est, quant à elle, plus récente puisqu'elle date de l'an 2000. Néanmoins, leur consécration constitue l'aboutissement d'une appréhension progressive des différentes aspirations au développement formulées tout au long du 20^{ème} siècle (I). Pour cette raison, ces premiers Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont souvent été présentés comme un effort de synthèse des initiatives précédentes. Ils n'en ont pas pour autant créé une représentation figée pour l'avenir car leur échéance, fin d'année 2015, entraîna l'édiction de nouveaux objectifs. Ce fut alors l'occasion de réadapter, aux enjeux contemporains, la traduction juridique d'un objectif de développement mondial en matière alimentaire (II).

I) L'appréhension progressive des questions de développement en droit international

Parfois instrumentalisé, parfois simple réceptacle d'aspirations politiques, le développement a fait l'objet d'attentions de plus en plus larges de la part des Etats (1). Le passage au 21^{ème} siècle suggéra toutefois d'opérer un bilan de ces initiatives, ce qui aboutit à la formulation plus synthétique d'OMD. La lutte contre la faim y figurait comme le premier objectif de développement mondial (2).

1. La promotion d'un développement « multiforme »

A la sortie de la seconde Guerre mondiale, puis de la décolonisation, de nombreux Etats accusaient des retards conséquents en matière économique et sociale. Or, depuis 1945, les Etats s'étaient engagés, sur le fondement de la Charte des Nations Unies (NU), à coopérer pour le « relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » (articles 55 a) et 56). Dans ce cadre, les premières initiatives concernèrent ce qui fut identifié comme le « sous-développement ». A l'Assemblée générale des NU (AGNU), une première Décennie pour le développement fut adoptée en 1961, suivie d'une deuxième en 1970 (PREMIERE DECENNIE, 1961 ; DEUXIEME DECENNIE, 1970). Elles partaient de l'hypothèse que l'industrialisation et la croissance des pays « sous-développés » entraîneraient une amélioration qualitative des conditions de vie des personnes. Cependant, les résultats furent mitigés et cette approche fut critiquée par les Etats anciennement colonisés qui y voyaient une forme d'exportation du modèle occidental.

Dans les années 1970, ils plaidèrent pour une coopération renouvelée entre Etats qui devait reposer sur une solidarité accrue des pays développés envers les pays en développement (PED). Bénéficiant peu à peu d'une majorité des voix à l'AGNU, ils pesèrent pleinement dans l'élaboration de la troisième Décennie pour le développement de 1980. De ce fait, une priorité fut donnée à la satisfaction de « besoins essentiels » de la population, tels que ceux d'une alimentation adéquate, d'une eau potable, de structures de santé et d'éducation (TROISIEME DECENNIE, 1980, par. 8, 17 et 28). Toutefois, cette troisième Décennie ne contenait que peu d'éléments concrets en vue d'une coopération dans le développement social. L'extension concrète de cette coopération ne s'est opérée qu'à partir des années 1990. En 1994, 179 Etats s'accordèrent ainsi, lors de la Conférence sur la population et le développement, autour d'un Programme d'actions sur 20 ans pour l'éducation, la réduction de la mortalité infantile et maternelle et l'accès à des services de santé (PROGRAMME

D'ACTION DU CAIRE, 1994). En 1995, réunis pour la Conférence mondiale des femmes, ils fixèrent, sur 5 ans, 12 priorités en matière d'égalité des sexes (PROGRAMME D'ACTION DE BEIJING, 1995). La même année, ils acceptèrent aussi de se réunir autour de la question générale du développement social à l'occasion du Sommet de Copenhague. Les Etats y reprirent les acquis des conférences précédentes et établirent, pour la première fois, un programme global de coopération en matière de développement social (DECLARATION DE COPENHAGUE, 1995).

L'appréhension juridique du développement ne s'arrêta toutefois pas là car il devait également se révéler durable. En 1992 lors du Sommet de Rio, les Etats s'engagèrent en effet à considérer les enjeux économiques et sociaux du développement à la lumière de la préservation de l'environnement (DECLARATION DE RIO, 1992). En cela, la notion de développement durable fit ressurgir une opposition entre les pays développés, œuvrant globalement pour la protection de l'environnement, et les PED considérant de ne pas devoir se brimer dans leur développement compte tenu de leur faible contribution historique à la dégradation de l'environnement. En contrepartie de la coopération des PED pour un développement « exhaustif », une attention particulière fut donc portée aux défis qu'ils rencontraient dans la lutte contre la faim et la malnutrition. Cependant, huit ans plus tard, à l'aube du nouveau Millénaire, les perspectives de mondialisation économique se conjuguèrent encore avec la persistance de la pauvreté et de la faim. Le manque de lisibilité des engagements pris lors des multiples Sommets fut mis en avant. L'adoption d'un agenda mondial unique érigea alors la lutte contre la faim comme l'ambition première du début du 21^{ème} siècle.

2. La lutte contre la faim : ambition première du début du 21^{ème} siècle

L'élaboration d'un agenda mondial unique a été favorablement accueillie par 189 Etats, qui adoptèrent, en l'an 2000, la Déclaration du Millénaire. Cet élan fut l'objet, l'année d'après, d'une formalisation approfondie autour de huit OMD (OMD, 2001). Ces OMD traitaient par exemple de la réduction de la mortalité infantile ou de l'amélioration de la santé maternelle. La réduction de l'extrême pauvreté et de la faim était consacrée comme le premier de ces OMD. Y étaient associés des cibles, ou en d'autres termes des sous-objectifs, et des indicateurs de mesure. De la sorte, la doctrine a souvent considéré que « [l']originalité des OMD réside dans le fait qu'ils constitu[ai]ent un ensemble d'objectifs clairs, axés sur l'amélioration des conditions de vie des populations, mesurables et assortis de délais puisqu'ils d[evaient] être atteints d'ici à 2015 » (LAPEYRE F., 2006). D'autres auteurs rappellent toutefois qu'il ne s'agissait pas de la première initiative globale en matière de développement social (BRENNER R., 2015, p. 154). La fixation d'un calendrier pour l'accomplissement des objectifs avait aussi connu des applications précédentes, de même que la plupart des engagements pris au titre des OMD. Les cibles et indicateurs associés à chaque OMD laissaient toutefois envisager leur opérationnalisation rapide. Plusieurs auteurs ont cependant souligné, dans ce cadre aussi, la simple reprise d'engagements précédents, voire leur minimisation. Concernant la lutte contre la faim, il n'était par exemple envisagé qu'une diminution de moitié, de la *proportion* des personnes souffrant de malnutrition. Il était donc mathématiquement possible d'atteindre cette cible sans aucun effort, du fait de la seule croissance démographique et des décès dus à la malnutrition (POGGE T., 2013, pp. 211 et 212). En outre, la complexité du suivi des progrès qui découle du choix de la proportion fut mise en avant. Si, en 1996, l'objectif de réduction désignait 394 millions de personnes, en 2013, il ne signifiait plus qu'une diminution de 192 millions de personnes compte tenu, toujours, de l'évolution de la démographie mondiale (POGGE T., 2013, pp. 215 et 216; LAPEYRE F., 2006).

De manière générale, des progrès auraient néanmoins été constatés dans l'accomplissement des OMD. Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a été divisé par deux depuis 1990.

Des progrès significatifs ont également été réalisés concernant la lutte contre la malaria, la tuberculose ou l'accès à une éducation primaire (ONU, 2015, pp. 4 à 7). La crise économique mondiale aurait cependant accentué les défis à relever. Les conséquences sociales furent en particulier l'éclatement des émeutes de la faim en 2008 et l'accroissement considérable du nombre de personnes souffrant de la faim. En mai 2015, la FAO soulignait en outre des grandes disparités de progrès entre les pays (FAO, 2015, pp. 11 et 17). La vocation universelle des OMD n'aurait alors fait que révéler leur manque d'ambition pour certaines régions et leur caractère irréaliste pour d'autres. Dans un tel contexte, s'est donc imposée une attention renouvelée à l'accès économique aux aliments ainsi qu'à une approche plus qualitative de la satisfaction des besoins. A cela s'ajoutaient des critiques relatives à la simplification à outrance des OMD, au détriment de la prise en compte de la situation des personnes les plus pauvres. Enfin, le constat mondial d'une perte accélérée de la biodiversité, y compris alimentaire, fonda l'urgence d'une action renouvelée. C'est dans un tel contexte que s'engagea dès lors la réflexion autour de l'élaboration d'un nouvel agenda de développement international post-2015.

II) L'élaboration délicate d'un agenda exhaustif post-2015

A la demande des Etats en 2010, le Secrétaire général des NU fut chargé de coordonner l'établissement d'une consultation mondiale pour la définition d'un nouvel agenda de développement (SOMMET DES NU, 2010). Contrastant avec l'élaboration des OMD, l'objectif était d'impliquer de nombreux experts, groupes de réflexions, au sein et en dehors des NU, afin de favoriser, dès l'élaboration du nouvel agenda, son appropriation. Cependant, en juin 2012, lors du Sommet de Rio+20, l'aspect durable du développement fit l'objet d'un engagement spécifique des Etats à l'élaboration d'objectifs « concrets, concis et faciles à comprendre, en nombre limité, ambitieux, d'envergure mondiale et susceptibles d'être appliqués dans tous les pays [...] » (DECLARATION RIO+20, 2012, par. 247). Dès lors, subsistaient à ce stade des interrogations sur l'élaboration parallèle de plusieurs agendas mondiaux, l'un centré sur l'aspect durable du développement, l'autre prenant le relais des OMD sur les enjeux sociaux. En décembre 2012, un groupe de travail réunissant 30 représentants d'Etats fut créé afin d'élaborer de nouveaux objectifs sur l'aspect durable du développement.

Pourtant, entre 2013 et 2014, leurs travaux se succédèrent dans une perspective plus large. Il fut abordé des thématiques aussi diverses que les océans et les mers, la promotion de l'égalité, la prévention des conflits, les transports et les modes de consommations durables. Ces travaux aboutirent en juillet 2014 à une proposition finale de 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) et de 169 cibles. Dans ce cadre, l'élimination de la pauvreté est présentée comme « le plus grand défi auquel l'humanité doit faire face actuellement [...] » (PROJET D'ODD, 2014, par. IV.2). Plus précisément, les Etats affirment vouloir s'engager à « [é]liminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable » (PROJET D'ODD, 2014, par. 18, ODD n°2). La formulation de cet ODD est particulièrement ambitieuse puisqu'il reprend l'intention, formulée lors de la Conférence sur l'alimentation de 1974, d'éliminer définitivement la faim mondiale (DECLARATION de 1974, par. 1). En outre, il reflète le souci d'une appréhension des multiples exigences liées à une alimentation adéquate : celle d'une production durable, en quantité suffisante, d'une qualité nutritionnelle et de l'accès économique des consommateurs aux aliments. Les cibles, nombreuses, illustrent aussi ce souci d'exhaustivité. Néanmoins, le Projet des ODD ne prévoyait pas d'indicateurs, ce qui a été interprété comme un net recul de l'ambition portée à la concrétisation de ces ODD. Certains auteurs se sont également interrogés sur leur « plus value » considérant les aspects durables encore trop marginaux (VOITURIEZ T., CHABASON L., TREYER S., 2014, p. 1). Les mêmes auteurs ont également souligné leur nombre trop important compte tenu de

l'exigence initiale de concision des ODD. Du fait de la multiplicité des ODD et de leurs cibles, se posait aussi la question de la clarté, de la cohérence de ce Projet et de la faisabilité du suivi des progrès réalisés. Ces doutes paraissaient d'autant plus fondés qu'était évoquée par plusieurs Etats la volonté de pouvoir adapter les cibles au niveau national, voire d'en adopter d'autres que celles mondiales.

Pour autant, ce Projet fut entériné par l'AGNU en septembre 2014 comme « la base principale » pour l'élaboration de l'Agenda post-2015 (PROJET D'ODD ENTERINE, 2014). D'autres travaux d'experts furent toutefois examinés, de même que les résultats des Sommets mondiaux les plus récents. Par la multiplication des enceintes de réflexion, les NU ont ainsi diversifié les sources d'inspiration. Le risque était cependant celui d'une fuite en avant des problématiques soulevées. Un auteur souligne en ce sens que cette approche globale rendait impossible l'idée d'objectifs chiffrés et ne facilitait pas l'aboutissement d'un consensus entre Etats (KNOLL A., 2013, p. 3). Il ajoute que « [m]algré le caractère interdépendant de la réduction de la pauvreté et des problèmes liés à l'environnement, les problèmes à traiter peuvent être différents ». A l'inverse, il souligne que certains auteurs estimaient toutefois important de maintenir un cadre unifié en se focalisant sur les interactions juridiques en matière économique, social et environnemental.

C'est dans cette dernière perspective que l'AGNU conclut ce débat en septembre 2015. Adoptant de manière solennelle un nouvel Agenda de développement pour 2030, les 193 Etats membres des NU décidèrent à l'unanimité de reprendre en grande partie les 17 ODD proposés en 2014 (PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT POST-2015, 2015). Sur les questions alimentaires, le contenu des ODD et de leurs cibles est même identique, au point qu'il fut souligné l'absence de prise en compte d'autres propositions formulées (BRENNER R., 2015, pp.177 et 178). Consacrés à l'origine au volet durable du développement, ces ODD furent donc, à l'issue de ces négociations, définis comme des objectifs globaux, censés refléter l'interconnexion entre le développement économique, social et environnemental. Leur caractère universel fut également mis en avant puisque, bien plus larges que les OMD, ils s'adressaient à l'ensemble des Etats, pays développés comme PED. Toutefois, certains se sont interrogés sur ces affirmations (CUQ M., 2016, pp. 332 et 333). Par exemple, il ne faudrait pas minimiser l'effet pervers d'une interdépendance de ces objectifs, notamment car des progrès constatés dans l'augmentation de la production agricole pourraient par exemple nuire à la préservation de l'environnement. Les Etats étant à des stades de développement disparates, il ne faudrait pas non plus éluder la réalité des efforts plus importants qui seront nécessaires aux PED pour atteindre ces objectifs. L'absence d'accord, en septembre 2014 comme en septembre 2015, sur des indicateurs constituait enfin un risque important de limiter ces ODD à de simples promesses sans avenir.

Conclusion

Pour autant, ce nouvel agenda de développement illustre une appréhension plus réaliste des exigences multiples que requiert un accès concret à une alimentation adéquate. De plus, de nouvelles négociations sont en cours aux NU pour la définition d'indicateurs chiffrés (CUQ M., 2016, pp. 348 à 353). Ce processus pourrait ainsi permettre d'évaluer les efforts déployés par chaque Etat et renforcer l'efficacité d'une aide et d'une coopération internationales en faveur des PED. Reste donc à savoir si ce Nouvel agenda de développement entrainera la transformation attendue dans le déploiement suffisant de moyens matériels, humains et financiers, mis au service de la lutte contre la faim et la malnutrition mondiales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) BRENNER R., 2015. – « Global Goal-Setting: How the Current Development Goal Model Undermines International Development », *Michigan State International Law Review*, vol. **24.1**, pp. 145 à 209.
- (2) CUQ M., 2016. – *L'alimentation en droit international*, thèse, Université Paris Nanterre, 681 p.
- (3) Première DECENNIE POUR LE DEVELOPPEMENT, AGNU, résolution 1710(XVI), 19/12/1961.
- (4) Deuxième DECENNIE POUR LE DEVELOPPEMENT, AGNU, résolution 2626(XXV), 24/10/1970.
- (5) Troisième DECENNIE POUR LE DEVELOPPEMENT AGNU, résolution 35/56, 5/12/1980.
- (6) DECLARATION de 1974. – Conférence sur l'alimentation, Rome, 16/11/1974, Doc. E/CONF.65/20.
- (7) DECLARATION DE RIO, Conférence des NU sur le développement durable, 14/06/1992. – doc. A/CONF.151/26, Vol.1.
- (8) DECLARATION DE COPENHAGUE, Sommet sur le développement social, 19/04/1995. – doc. A/CONF.166/9.
- (9) DECLARATION RIO+20. – « L'avenir que nous voulons », Conférence des NU sur le développement durable, 22/06/ 2012, doc. A/CONF.216/L.1.
- (10) FAO, 2015. – *L'Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde 2015*, FAO, Rome, 61 p.
- (11) KNOLL A., 2013. – « Vers un cadre commun pour la réalisation des OMD et les ODD? », Assise de la Coopération Belge d'aide au développement, 6^{ème} édition, Note de Background, 6 p.
- (12) LAPEYRE F., 2006. – « Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », *Alternative Sud*, Vol. **XIII** 2006/1.
- (13) OMD, 2001. – AGNU, résolution 56/326, 6/09/2001.
- (14) ONU, 2015. – *The Millennium Development Goals Report 2015*, pp. 4 à 7.
- (15) POGGE T., 2013. – « Poverty, Hunger, and Cosmetic Progress », in *The Millennium Development Goals and Human Rights* (M. Langford, dir.), Cambridge University Press, pp. 209 à 231.
- (16) PROGRAMME D'ACTION DU CAIRE, Conférence sur la population et le développement, 13/09/1994. – doc. A/CONF.171/13/Rev.1.
- (17) PROGRAMME D'ACTION DE BEIJING, Conférence mondiale sur les Femmes, 17/10/1995. – doc. NU A/Conf.177/20.
- (18) PROGRAMME DE DEVELOPPEMENT POST-2015. – AGNU, résolution 70/1, 25/09/ 2015.
- (19) PROJET D'ODD, Rapport du Groupe de travail ouvert des NU, AGNU, résolution A/68/970, 12/08/2014.
- (20) PROJET D'ODD ENTERINE PAR L'AGNU, résolution 68/309, 10/09/ 2014.
- (21) SOMMET DES NU sur les OMD, AGNU, Résolution 65/1, 22/09/ 2010.
- (22) VOITURIEZ T., CHABASON L., TREYER S., 2014. – « Cinq questions et réponses sur les objectifs de développement durable », *Issue Brief n°1/14*, IDDRI, Sciences Po Paris, 4 p.