

Organizzazioni internazionali in competizione tra loro: il caso del diritto individuale all'alimentazione e la spettacolarizzazione della lotta alla fame (*Organisations internationales en conflit? Le cas du droit à l'alimentation à l'époque de la spectacularisation de la lutte contre la faim*)

par Lorenzo Gradoni

Synthèse

L'article 11 § 2 du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels reconnaît « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim », un droit qui est – faut-il le rappeler ? – « d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits » (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12 : Le droit à un nourriture suffisante, 12 mai 1999). C'est ainsi que le premier des huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), qui forment « un plan approuvé par tous les pays du monde et par toutes les grandes institutions mondiales de développement », pour reprendre la formule employée dans le site Internet que l'ONU consacre aux OMD, consiste à « éliminer l'extrême pauvreté et la faim », même si les trois cibles dans lesquelles cet objectif s'articule sont en effet beaucoup plus modestes : la cible 1.C, par exemple, est touchée si l'on parvient à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim. La crise économique et financière globale, précédée et ponctuée par plusieurs flambées de prix des produits alimentaires de base, n'a vraisemblablement rien fait pour faciliter la réalisation de cet objectif. C'est donc contre tout pronostic que les deux derniers rapports de la FAO sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde (2012 et 2013) font état d'une cible 1.C qui semble finalement être à la portée de la communauté internationale.

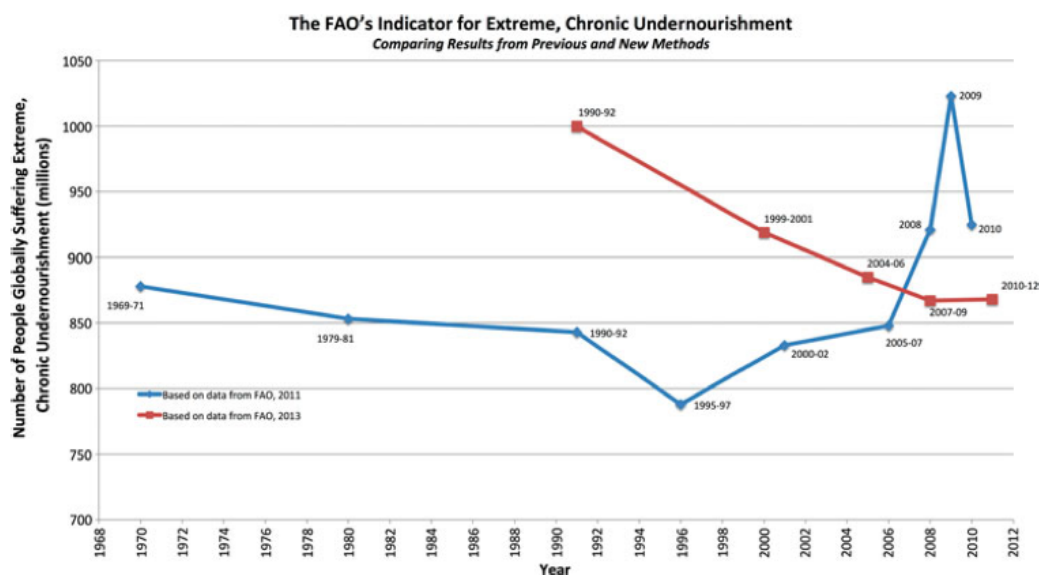
Il se peut toutefois qu'à la base de cette « *success story* » il y a, plus qu'une politique économique concertée par les Etats au sein des différentes organisations internationales, les innovations méthodologiques introduites par FAOSTAT, le service statistique de la FAO, concernant la façon dont l'organisation estime le nombre des personnes qui souffrent de la faim. C'est surtout l'adoption de paramètres modifiés concernant les besoins énergétiques alimentaires minimaux, à partir d'hypothèses renouvelées à propos du niveau d'activité physique moyenne dans les populations les plus démunies – en particulier la présomption, peu plausible et statistiquement paradoxale, suivant laquelle « les damnés de la terre » mènent une vie sédentaire ! – qui a procuré à la communauté internationale ce succès inattendu. L'autre « cause efficiente » du succès a été la décision – prise en cours de route on ne sait pas par qui – d'anticiper l'*annus a quo* du calcul de 2000 à 1990, ce qui équivaut à une révision informelle et inavouée de la Déclaration du Millénaire (8 décembre 2000), dont le paragraphe 19 exprimait l'engagement solennel « [d]e réduire de moitié, *d'ici* à 2015, la proportion de la population

mondiale ... des personnes qui souffrent de la faim » (italiques ajoutées). Le tableau ci-après illustre les effets de ces deux « retouches » concernant respectivement les besoins énergétiques et l'*annus a quo*.

Nombre (millions) et pourcentage des personnes sous-alimentées (réélaboration données FAO)

Période	Planète		Pays en développement		
	Estimations avant révision méthodologie	Estimation après révision méthodologie (A.R.M.)	Estimation A.R.M. officielle	Estimation A.R.M. alternative 1 - activité physique normale (2010-2012)	Estimation A.R.M. alternative 2 - activité physique intense (2010-2012)
1969-1971	878 (26%)				
1979-1981	853 (21%)				
1990-1992	848 (16%)	1015 (19%)	980 (23,2%)	1521 (35,4%)	2236 (52%)
1995-1997	792 (14%)		909 (19,7%)	1485 (31,7%)	2288 (48,8%)
2000-2002	836 (14%)	957 (15,5%)	905 (18,2%)	1528 (30,2%)	2436 (48,2%)
2005-2007		907 (14%)	870 (16,3%)	1513 (27,9%)	2492 (46%)
2006-2008	850 (13%)				
2008-2010		878 (13%)	852		
2009-2011			852		
2011-2013		842 (12%)	827 (14,3%)	1520 (26,5%)	2566 (44,7%)
<i>Annus a quo</i> 2000 et taux de réduction	- 7%	- 23%	- 21%	- 12%	- 7%
<i>Annus a quo</i> 1990 et taux de réduction	- 19%	- 37%	- 38%	- 25%	- 14%

Le graphique ci-dessous donne une illustration efficace du changement intervenu dans la représentation de l'évolution historique du phénomène dont l'éviction est au centre du mandat de la FAO. La ligne rouge marque la nouvelle représentation.



Source : Moore Lappé *et al.*, 'How We Count Hunger Matters', 27 *Ethics & International Affairs* (2013), pp. 251-259.

A partir de ces constats, je propose une brève récapitulation de l'histoire de la lutte contre la faim engagée par le système des Nations Unies depuis la fondations de l'Organisation des

Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à partir de la politique ultra-dirigiste conçue par son premier directeur général, Sir John Boyd Orr, en passant par – notamment – la création du Programme alimentaire mondiale (PAM) en 1963, sous l'impulsion de l'administration Kennedy, la proclamation, trois ans après, du « droit fondamental à être à l'abri de la faim » dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et encore l'adoption en 1974, lors de la Conférence mondiale de l'alimentation, d'une « Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition », étroitement liée au projet d'un Nouvel ordre économique international, mais aussi la création, toujours en 1974, du Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA) et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) en 1977, jusqu'à l'avènement, peu après, d'une nouvelle idéologie dominante, le néolibéralisme, avec sa méfiance envers l'interventionnisme « développementaliste » des organisations internationales (sauf peut-être la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), l'exaltation des droits de l'homme dans une perspective purement individualiste et son penchant – toujours très vif – pour les « indicateurs de performance ». C'est dans ce cadre qui prend sa place la « politique » de la réduction du nombre des personnes sous-alimentées, inaugurée par le Plan d'action du Sommet mondial sur l'alimentation (1996) puis entérinée par la Déclaration du Millénaire de l'Assemblée générale des Nations Unies (2000), qui en retoucha toutefois les paramètres pour rendre la cible plus facile à atteindre (en passant du nombre au pourcentage).

Autour des OMD, et surtout à partir de la crise alimentaire qui a durement frappé les Pays plus pauvres en 2007-2008, la « gouvernance » mondiale contre la faim s'est réorganisée et complexifiée, avec notamment la restructuration du CSA (2009) et la prolifération d'organismes nouveaux, dénommés Task Force, Equipes, Forums, etc., invariablement de « Haut niveau » et qui ont déjà produit une kyrielle de recommandations, de plans ou cadre « globaux » d'action incroyablement vagues et répétitifs, une masse de « droit mou » dans laquelle le juriste ne peut que s'égarer et qui se prête plutôt à une analyse sémiotique visant à repérer les présupposés idéologiques de cette littérature grise mais riche en reflets rosés. Le *droit* international de la sécurité alimentaire conçu par les politiciens et juristes dès la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la moitié des années '70 – le « Rapport Tinbergen » du Club de Rome de 1976 représentant peut-être le chant du cygne de cette tendance, avec sa suggestion de créer une Autorité mondiale pour l'alimentation – est tout simplement disparu sous cette masse envahissante et plutôt homogène de « *policy documents* ». Dans le domaine de la lutte contre la faim, les conflits normatifs *formels* qu'on analyse sous le titre de « fragmentation du droit international » n'existent pas.

L'histoire que je me propose de raconter décrit une tendance à abandonner toute tentative sérieuse de s'attaquer aux causes économiques et politiques de la persistance de la faim dans le monde, y compris en projetant un droit international au service de la sécurité alimentaire, et cela au profit d'une spectacularisation de la lutte contre la faim – évidente dans la rhétorique et les manipulations des OMD – qui se développe en parallèle avec une idéalisation du droit individuel à l'alimentation et des obligations internationales y relatives, culminant dans la

rêverie très élaborée que sont les «Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels» (2012). Cette idéalisation cohabite avec la faiblesse des procédures de contrôle créées par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (2008) ou encore des mécanismes de coopération et de fourniture d'aide prévus dans la Convention de Londres relative à l'assistance alimentaire (2012), ainsi qu'avec la courte vue d'actes comme la décision de la Conférence Ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, prise à Bali en décembre 2013.