

Le droit à une alimentation adéquate en Belgique

Le droit à une alimentation adéquate est un droit humain fondamental consacré dans plusieurs traités internationaux ratifiés par la Belgique. A cet égard, les autorités belges ont le devoir et l'obligation de respecter, protéger et donner effet au droit à une alimentation adéquate sur leur territoire ainsi qu'à l'étranger. Le droit à l'alimentation est toutefois largement ignoré par les responsables politiques belges, étant considéré comme une problématique touchant principalement les pays pauvres. Cette vision ignore l'ampleur des phénomènes d'extrême pauvreté en Belgique et démontre une interprétation restrictive du droit à une alimentation adéquate. Cette note vise à mettre en lumière les défis importants du droit à une alimentation adéquate en Belgique et à préciser les obligations de la Belgique au regard de ses engagements en matière de droits humains.



LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Le droit à l'alimentation a été proclamé dès 1948 dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (art.25). Il a ensuite été consacré comme obligation internationale dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art.11), entré en vigueur en 1976 et ratifié par 164 États, dont la Belgique. Le droit à l'alimentation n'est donc pas une option pour nos responsables politiques mais bien une obligation internationale.

Par la suite, plusieurs documents d'interprétation et de recommandations ont permis de préciser le contenu du droit à l'alimentation et la manière dont les Etats doivent mettre en œuvre leurs obligations¹. Il ressort clairement de ces textes que le droit à l'alimentation ne se limite pas à une ration de calories minimum par jour, mais que sa réalisation requiert un accès permanent à une alimentation adéquate tant d'un point de vue quantitatif, que sur le plan de la qualité de la nourriture. Ce droit engendre des obligations pour les Etats qui doivent non seulement éviter de s'ingérer dans l'accès à la nourriture des individus (par exemple en accaparant des terres agricoles aux dépens des petits paysans qui en dépendent pour leur alimentation), mais doivent également protéger les individus contre les actes des entreprises et autres acteurs privés qui entraveraient leur accès à la nourriture (par exemple en commercialisant des produits alimentaires nocifs pour la santé). Enfin les Etats doivent prendre toutes les mesures nécessaires visant la pleine réalisation du droit à une alimentation adéquate de tous les groupes et individus, avec une attention pour les plus faibles (par exemple par des mesures adéquates de sécurité sociale, d'information des consommateurs, de soutien aux petits producteurs, etc.)².

Selon le Rapporteur spécial des Nations-Unies : « Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'anxiété, satisfaisante et digne »³.

Malgré les obligations internationales, le droit à une alimentation adéquate n'est pas explicitement consacré dans l'ordre juridique belge et, à notre connaissance,

aucune décision de justice n'a été rendue sur base du droit à l'alimentation. Cette situation est de plus en plus dénoncée par la société civile qui réclame un meilleur ancrage du droit à l'alimentation en Belgique et demande qu'une stratégie ambitieuse soit développée pour faire face aux nombreux défis et violations du droit à une alimentation adéquate⁴.

LES OBSTACLES AU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE EN BELGIQUE

• PAUVRETÉ ET AIDE ALIMENTAIRE

A l'heure actuelle, plus d'une personne sur cinq est menacée de pauvreté ou d'exclusion sociale en Belgique, dont 5,9% en situation de privation matérielle sévère, soit plus de 650.000 personnes⁵. Ces personnes disposent de trop peu de moyens pour satisfaire leurs besoins fondamentaux, dont le logement, l'énergie, les soins de santé, la nourriture, etc. Cette situation est intolérable dans un pays qui compte parmi les plus riches du monde.

Et les associations d'aide alimentaire sont inquiètes pour l'avenir. En effet, depuis l'arrêt du Programme européen de distribution de denrées alimentaires (PEAD) en 2013, suite à une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne⁶, l'aide alimentaire a été intégrée dans un nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Les budgets dégagés au sein du FEAD sont similaires à ceux du PEAD mais avec des missions qui vont bien bien au-delà de l'aide alimentaire. Et la Belgique n'a pas débloqué de budget supplémentaire pour faire face à la demande croissante. Les organisations d'aide alimentaire dénoncent cette situation et réclament la mise en place d'un système d'aide aux plus démunis basés sur les droits et non sur la charité⁷.

• MALNUTRITION ET OBÉSITÉ

En Belgique, la surconsommation et les régimes alimentaires inadéquats, basés sur des produits alimentaires de plus en plus transformés et prêts à la consommation (surchargés en sucre, sel et acides gras saturés et trans), sont associés à une augmentation inquiétante du surpoids et de certaines maladies non-transmissibles : diabète de type 2, cardiopathies ischémiques, maladies cardiovasculaires, maladies ostéo-articulaires, santé mentale, certains cancers, etc.⁸

1 Voir notamment : Comité des droits économiques, sociaux et culturels « Observation générale n°12 : le droit à une nourriture suffisante », Genève, [E/C.12/1999/5], 1999 ; les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », adoptées par consensus par les Etats membres de la FAO en 2004.
2 Pour plus d'explication sur le contenu et les obligations du droit à une alimentation adéquate voir : FIAN Belgium, « Se nourrir est un droit ! Manuel pédagogique », Bruxelles, 2012.
3 Définition du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation : <http://www.ohchr.org/FR/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

4 Coalition pour le droit à l'alimentation (2015), « Le droit à une alimentation adéquate en Belgique », rapport déposé au Conseil des droits de l'Homme pour le deuxième examen périodique universel de la Belgique, <http://www.fian.be/spip.php?article737&lang=fr>
5 Eurostat, 2014 : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_53&language=fr
6 Le PEAD, créé en 1987, mettait à disposition des Etats membres des matières premières agricoles issues des stocks excédentaires de la PAC. Dans les années 2000, les stocks alimentaires n'étaient plus suffisants et ont été remplacés par des versements directs aux associations. Suite à une plainte déposée par l'Allemagne et soutenue par 5 autres pays, la CJUE a mis fin à ce système estimant qu'il ne ressortait plus de la PAC mais devait plutôt ressortir de la politique sociale de l'UE.
7 Colloque « Droit et alimentation : Quelle stratégie d'aide alimentaire pour l'Europe de demain ? », Bruxelles, 18-19 décembre 2012.
8 Voir à ce sujet les nombreux avis du Conseil supérieur de la santé : <http://www.health.belgium.be/portal/Aboutus/relatedinstitutions/SuperiorHealthCouncil/domains/nutritionandhealth/index.htm>



Ces problèmes de santé publique sont confirmés par les enquêtes menées par le Ministère de la santé. Depuis 1997 la proportion de personnes en surpoids est passée de 41% à 44% en 2004 et 48% en 2013, tandis que l'obésité passait de 11% à 14% sur la même période⁹. Les enquêtes mettent également en lumière l'importance des facteurs socio-économiques et du niveau d'instruction dans la lutte contre l'obésité : parmi les populations moins instruites, deux adultes sur trois sont en surpoids et 1 sur 4 souffre d'obésité¹⁰.

Les Plans nationaux nutrition-santé (PNNS) lancés depuis 2005 se sont avérés largement insuffisants pour inverser cette lourde tendance. Outre le manque de moyens et les difficultés opérationnelles, l'évaluation du PNNS pointe surtout le manque de cohérence et de vision globale : « alors, que les recommandations internationales insistent pour une approche globale, le PNNS est confronté à un terrain institutionnel fragmenté (...) [il] ne semble pas intégré à un projet sociétal plus global »¹¹. L'échec du PNNS démontre surtout l'impuissance des simples programmes de sensibilisation lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de mesures contraignantes pour encadrer les activités des entreprises de l'agroalimentaire et de mesures incitatives pour promouvoir les produits sains.

• PERTES ET GASPILLAGE ALIMENTAIRES

Outre le développement de régimes alimentaires inadéquats, le modèle consumériste promu par l'industrie agroalimentaire s'accompagne d'un important gaspillage. Au sein de l'Union européenne, près de 50 % de la nourriture est gaspillée, principalement par les ménages et la grande distribution¹². Face à cette situation intolérable dans un monde où plus de 795 millions de personnes souffrent de faim chronique, quelques initiatives

intéressantes émergent au niveau local¹³. Mais ces initiatives restent marginales et ne sont pas soutenues de manière structurelle par les pouvoirs publics dans le cadre d'une vraie stratégie globale pour lutter contre les pertes et le gaspillage. Le Conseil fédéral du développement durable réclame qu'une concertation soit menée entre les pouvoirs publics fédéraux et régionaux pour développer une politique ambitieuse sur les pertes et le gaspillage alimentaires¹⁴.

• DISPARITION DES PETITS AGRICULTEURS ET POLITIQUES AGRICOLES

Depuis 1980, la Belgique a perdu 67% de ses fermes, principalement des petites fermes de moins de 5 ha, tandis que la superficie moyenne par exploitation a presque triplé sur la même période¹⁵. Ces chiffres reflètent une lourde tendance à la disparition des petits agriculteurs et une concentration foncière aux mains d'exploitations agro-industrielles de plus en plus grande. On constate également un phénomène inquiétant de vieillissement de la population agricole et une difficulté d'accès au métier pour les personnes non issues du milieu agricole (particulièrement les jeunes)¹⁶.

Cette situation illustre le malaise qui pèse sur le métier d'agriculteur : baisse tendancielle des prix et volatilité des prix des matières premières agricoles ; endettement de plus en plus important pour maintenir les exploitations ; exigences démesurées des contrôles sanitaires de l'AFSCA pour les petits agriculteurs ; non valorisation des fonctions sociales et environnementales du métier d'agriculteur ; lourdeurs administratives pour la gestion

9 Institut scientifique de santé publique (2013), « Enquête de santé 2013 », Bruxelles. Disponible : https://his.wiv-isp.be/fr/Documents%20partages/NS_FR_2013.pdf (consulté le 26 octobre 2015).
10 Ibidem
11 Absil G., Vandoorne C. et al. Evaluation du premier Plan National Nutrition Santé belge, Université de Liège, Ecole de Santé Publique, Juin 2011
12 European Commission, « Preparatory study on food waste across EU 27 », octobre 2010.

13 Voir par exemple les obligations de donner les invendus alimentaires dans les grandes surfaces dans la Commune d'Herstal : <http://www.consoglobe.com/gaspillage-alimentaire-belgique-cg>
14 Conseil fédéral du développement durable, « Avis sur les pertes et le gaspillage alimentaires », 24 avril 2015. <http://www.frdp-cfdd.be/sites/default/files/content/download/attachements/2015a021.pdf>
15 SPF Economie, PME et classes moyennes et Energie (2012), « Chiffres clés de l'agriculture en 2015 », Bruxelles, p.6 http://statbel.fgov.be/fr/biographies/FR_Kerncijfers%20Landbouw_2015k_tcm326-270401.pdf (consulté le 27/10/2015)
16 A. Bouchedor (2014), « Pour un meilleur accès à la terre en Belgique et en Europe : Difficultés et opportunités pour une gouvernance foncière responsable », FIAN Belgium, Bruxelles.

des subsides ; etc. L'isolement et la marginalisation des agriculteurs s'accompagnent de taux particulièrement inquiétants d'épuisement psychologique (burn out) et de suicide¹⁷. Cette situation ne constitue pas seulement une violation des droits fondamentaux des paysans mais constitue une menace croissante pour le droit à l'alimentation de l'ensemble des citoyens belges.

“On a constaté ces dernières années une grande précarisation du secteur agricole, mais aussi une souffrance et une dégradation des conditions de travail et donc il y a en effet de la dépression et des problèmes qui peuvent aller parfois jusqu'à des idées noires et des idées de suicide” (Laurence Leruse de l'asbl Agri-call qui soutient les agriculteurs en difficulté).

Face à cette situation dramatique du secteur agricole, il est préoccupant que les pouvoirs publics ne prennent pas des mesures ambitieuses pour redresser ce secteur clé de notre société en défendant une agriculture à taille humaine, locale, socialement juste et verte. Malgré quelques aménagements en faveur des petits agriculteurs, la Belgique se contente d'appliquer strictement les dispositions de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE qui continue de favoriser un modèle agricole concurrentiel intégré dans un commerce international toujours plus libéralisé¹⁸.

17 Voir les articles de presse suivants : http://www.rtf.be/info/societe/detail_suicide-des-agriculteurs-un-phenomene-mondial-indicateur-fort-d-une-detresse-qui-s-accroit?id=8025294 (consulté le 24/10/2013) ; <http://www.rtf.be/info/belgique/societe/973992/suicide-chez-les-agriculteurs-le-fermier-est-fier-un-jour-il-craque-> (consulté le 24/10/2013).

18 G. Choplin, « La mise en œuvre de la PAC 2015-2020 en Wallonie : Quel impact sur le droit à l'alimentation ? », note d'analyse FIAN Belgium. http://www.fian.be/IMG/pdf/Note_PAC_juin_2015_web-2.pdf



CONTACT :

FIAN Belgium

Rue Van Elewyck, 35
1050, Bruxelles
+32 (0)2 640 84 17
fian@fian.be - www.fian.be

VERS UNE MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ALIMENTATION ?

Ce tour d'horizon démontre que la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate n'est pas l'apanage des pays pauvres et qu'elle fait face à de nombreux obstacles en Belgique. Outre les recommandations spécifiques à chaque problématique¹⁹, FIAN Belgium demande que le droit à l'alimentation soit (enfin!) consacré dans l'ordre juridique belge et qu'une stratégie ambitieuse et multisectorielle soit développée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire. Cette stratégie doit être ancrée dans les droits humains et doit être élaborée avec une large participation des populations directement affectées par les politiques alimentaires et agricoles (représentants des populations précarisées, syndicats paysans, associations de consommateurs, mutuelles de santé, etc.) et les organisations de la société civile afin de permettre aux citoyens de reprendre le contrôle sur le système alimentaire.

19 Pour des recommandations plus précises voyez : Coalition pour le droit à l'alimentation (2015), « Le droit à une alimentation adéquate en Belgique », rapport déposé au Conseil des droits de l'Homme pour le deuxième examen périodique universel de la Belgique. <http://www.fian.be/spip.php?article737&lang=fr>

