

# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU MALAWI



RAPPORT D'UNE MISSION D'OBSERVATION INTERNATIONALE AU MALAWI



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development



Foodfirst Information  
& Action Network



# LE DROIT À L'ALIMENTATION AU MALAWI

Rapport d'une mission d'observation internationale au Malawi



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development



Foodfirst Information  
& Action Network

Photo page couverture : *Dans certaines parties du Malawi, la population n'a toujours pas accès à une eau propre à la consommation. Sur la photo prise à Salima lors de la mission d'observation (2006), de jeunes enfants jouent près de la seule source d'eau du village.*

**Droits et Démocratie**

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : (514) 283-6073 / Téléc. : (514) 283-3792

Courriel : [dd-rd@dd-rd.ca](mailto:dd-rd@dd-rd.ca)

Site Web : [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca)

**FIAN International e.V.**

Willy-Brandt-Platz 5

69115 Heidelberg

Allemagne

Tél. : + 49 6221 65300 30 / Téléc. : + 49 6221 830 545

Courriel : [fian@fian.org](mailto:fian@fian.org)

Site Web : [www.fian.org](http://www.fian.org)

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
FIAN International, 2006.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée.

Aussi disponible sur notre site Web: [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca).

*This report is also available in English.*

Rédaction : Carole Samdup, Agente de programme, Mondialisation et droits humains, Droits et Démocratie

Traduction : Marie-Claude Fleyfel

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie.

# TABLE DES MATIÈRES

**PRÉFACE 7**

**REMERCIEMENTS 11**

**ACRONYMES 13**

**INTRODUCTION 17**

Mission 18

**CADRE DES DROITS DE LA PERSONNE 19**

**MÉTHODOLOGIE 23**

**HISTORIQUE 25**

Pauvreté et faim au Malawi 25

Engagements du Malawi en matière de droits de la personne 27

Divergence des cadres stratégiques 28

Politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Malawi 30

**VISITES SUR PLACE 33**

Kasungu (Mtunthama) 33

Kasungu (Village de Chipeni) 36

Mchinji 37

Salima (Injati) 39

6 Le droit à l'alimentation au Malawi

**ENTREVUES 41**

Gouvernement 41

Donateurs 44

Société civile 46

**CONSTATS 49**

Défaut d'adopter un cadre et une stratégie d'éradication de la faim fondés sur les droits de la personne 49

Impunité et accès insuffisant à des recours 51

Discrimination et mauvais ciblage des groupes vulnérables 52

Manque d'emphase sur les droits de la personne de la part des donateurs 55

Défaut de protéger les citoyens contre des pratiques commerciales déloyales 56

**RECOMMANDATIONS 59**

Au gouvernement 59

Aux donateurs 61

À la société civile 62

**ANNEXE 1 – Membres de la mission d'observation au Malawi 65**

**ANNEXE 2 – Liste des entrevues 67**

Gouvernement 67

Donateurs 68

Organisations de la société civile 68

**ANNEXE 3 – Coupures de presse 69**

# PRÉFACE

*Au moment de la rédaction du présent rapport, le gouvernement du Malawi prévoyait un surplus de céréales et un recul notable de la faim l'an prochain. Il ne fait aucun doute qu'une grande partie du crédit peut en être attribuée aux nombreuses mesures positives prises par le gouvernement du Malawi.*

*Cependant, même si ces nouvelles sont réjouissantes, le Malawi ne s'est pas encore affranchi de la faim. Ce rapport met ainsi en lumière les obstacles qui empêchent la concrétisation du droit à l'alimentation au Malawi, comme l'a constaté la mission internationale d'observation coordonnée par Droits et Démocratie et FIAN International. Il contient aussi des recommandations en vue de surmonter ces obstacles ; elles s'adressent au gouvernement, aux donateurs et à la société civile.*

*En termes de « droits de la personne », il y a « violation » du droit à l'alimentation lorsque l'État, par action ou omission, ne remplit pas les exigences minimales qui s'imposent pour mettre la population à l'abri de la faim. Dans les pays pauvres, la capacité d'action de l'État est souvent entravée par les pressions de la communauté internationale et cela vaut également pour le Malawi. Néanmoins, c'est l'État qui assume la responsabilité première de respecter, protéger et faire appliquer les droits de ses citoyens. L'utilisation du terme « violation » dans ce rapport ne doit donc pas être considérée comme la condamnation des efforts du gouvernement du Malawi, mais plutôt comme la tentative de déterminer les domaines précis dans lesquels son action n'est pas assez vigoureuse, ou dans lesquels les mesures adéquates n'ont pas encore été prises.*

*Le présent rapport ne prétend pas contenir toutes les réponses à la question complexe de l'insécurité alimentaire au Malawi. Nous espérons toutefois que les observations de la mission apporteront une contribution utile au bon travail déjà effectué par le gouvernement du Malawi et ses partenaires, et que nos recommandations seront acceptées dans l'esprit dans lequel elles sont proposées — un esprit de coopération et d'amitié — et dans l'espoir que la faim sera bientôt chose du passé au Malawi.*

JEAN-LOUIS ROY  
Président, Droits et Démocratie

STEIN TERJE VIKAN  
Président, FIAN International





*...il ne peut y avoir de développement véritable qui n'ait pour fondement  
les droits de la personne.*

MARK MALLOCH BROWN, PNUD, mai 2005



# REMERCIEMENTS

*De nombreuses personnes ont travaillé de longues heures à l'organisation de la mission d'observation au Malawi. D'autres ont pris le temps de s'entretenir avec les membres de la délégation lors de son séjour dans ce pays. D'autres encore ont aidé à la rédaction et à la révision du présent rapport. Nous leur sommes reconnaissants et tenons à exprimer nos sincères remerciements.*

*Nous sommes tout particulièrement redevables à Billy Mayaya, de Church and Society, au Malawi qui a initialement conçu le projet relatif au droit à l'alimentation, base de la mission, et qui en était le conseiller en chef. Nous remercions également Mildred Sharra et Edson Musopole, d'Action Aid Malawi, qui ont organisé les visites sur place et nous ont accompagnés. Nous aimerions également remercier Tamara Herman et Robin Campbell, de Droits et Démocratie, ainsi que l'équipe de FIAN International pour leur aide à la recherche et leur soutien aussi bien technique que moral. Nous apprécions grandement la bonne volonté manifestée par les représentants du gouvernement du Malawi, les députés et les missions étrangères qui ont rencontré les membres de notre délégation et nous ont fourni tant de précieux renseignements. Nous remercions tout particulièrement le Secrétariat technique du ministère de l'Agriculture du Malawi qui nous a donné d'utiles documents de fond.*

*La mission d'observation a été financée par Droits et Démocratie, avec le soutien de FIAN International, d'Action Aid, de Misereor et de l'International Food Security Network (un projet de l'Union européenne). Ce soutien est grandement apprécié.*

*Nous sommes aussi redevables aux communautés des districts de Kasungu, Mchinji et Salima que nous avons visitées et qui nous ont si volontiers fait part de leurs observations et préoccupations. Nous avons été très sensibles à leur hospitalité. Enfin, c'est aux militants des droits de la personne qui ont participé à nos côtés à la mission — Mike Anane, Stanley Khaila, Anne Wanjiku Maina et Kevin Wilmut — que doit être attribué tout succès que celle-ci pourrait connaître. Leur engagement est source d'inspiration.*

CAROLE SAMDUP  
Agente de programme  
Droits et Démocratie

KOFI YAKPO  
Coordonnateur du bureau africain  
FIAN International



# ACRONYMES

ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation (Office de commercialisation et de développement des productions agricoles)
CCAP	Church of Central Africa Presbyterian (Église presbytérienne d'Afrique centrale)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
FAO	Food et Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
	FMI Fonds monétaire international
GTZ	German Technical Cooperation Unit
MASAF	Malawi Social Action Fund (Fonds d'action sociale du Malawi)
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy (Stratégie de croissance et de développement du Malawi)
MPRS	Malawi Poverty Relief Strategy (Stratégie de réduction de la pauvreté au Malawi)
NASFAM	National Smallholders Farmers Association of Malawi (Association nationale des petits exploitants agricoles du Malawi)
NFRA	National Food Reserve Agency (Agence nationale des réserves alimentaires)
OPC	Office of the President and Cabinet (Bureau du Président et Cabinet)
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civiques et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PMA	Pays les moins avancés
SWAP	Sector-wide approach (approche sectorielle)
PAM	Programme alimentaire mondial
PCNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UE	Union européenne



*Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.*

*Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies  
(Observation générale 12)*





# INTRODUCTION

Le Malawi n'est pas le seul pays aux prises avec le problème de la faim. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), plus de 800 millions de personnes dans le monde souffrent de la faim et l'objectif du millénaire qui consiste à réduire ce nombre de moitié ne sera pas atteint sans un renforcement des engagements et une accélération du rythme. Dans son rapport annuel, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2005*, la FAO cite la « bonne gouvernance » comme facteur déterminant dans les pays où l'insécurité alimentaire a été considérablement réduite. La FAO met en évidence des éléments spécifiques de la gouvernance démocratique qui sont nécessaires à la réduction de la faim, notamment le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales<sup>1</sup>.

En ce qui concerne les droits de la personne, la FAO souligne l'adoption récente par ses membres de *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*<sup>2</sup>. Ces directives constituent un outil pratique pour aider les États à la fois à comprendre et à remplir leurs obligations. L'élaboration et l'adoption des directives ont constitué une première puisque c'était la première fois que l'un des droits économiques, sociaux et culturels était négocié par des gouvernements dans le cadre d'un forum multilatéral hors du système des droits de l'homme des Nations Unies. L'adoption des directives en septembre 2004 illustre la valeur que les États accordent aux droits de la personne en tant que fondement du développement.

Le présent rapport et la mission d'observation dont il émane tentent de mettre en pratique les directives de la FAO et, ainsi, d'illustrer les avantages distincts que peut présenter le cadre des droits de la personne pour l'élaboration de politiques et de programmes. Droits et Démocratie et FIAN International

<sup>1</sup> Original anglais : The State of Food Insecurity in the World 2005 UN FAO, Rome, Italie, 2005, p.11.

<sup>2</sup> Les directives de la FAO peuvent être téléchargées de [www.fao.org](http://www.fao.org).

espèrent que l'information recueillie durant la mission et présentée dans ce rapport stimulera le soutien aux directives de la FAO et fera naître de nouvelles approches en vue d'éradiquer la faim au Malawi, ainsi que dans d'autres pays et régions du monde.

## Mission

La mission d'observation internationale qui a eu lieu du 17 au 23 avril 2006 est une initiative conjointe de Droits et Démocratie et de FIAN International. Elle fait suite à une demande du Groupe de travail national sur le droit à l'alimentation, un réseau d'organisations de la société civile malawienne coordonné par Church and Society, un projet du CCAP Blantyre Synod. La mission avait pour objectif de faire le point sur la crise alimentaire en l'abordant sous l'angle des droits de la personne et de faire des recommandations visant à promouvoir une sécurité et une autosuffisance alimentaires durables au Malawi. À cela s'ajoutait l'espoir que la visibilité fournie par une délégation internationale d'experts des droits de la personne dynamiserait la campagne menée par la société civile en vue de faire adopter un projet de loi sur le droit à la nourriture par le parlement malawien.

La délégation se composait de six personnes venant du Canada, d'Allemagne, du Ghana, du Malawi et de Zambie. Les notes biographiques de chacune d'entre elles figurent à l'Annexe 1 du rapport.

# CADRE DES DROITS DE LA PERSONNE

Par son adoption en 1945, la Charte des Nations Unies créait une vision commune des relations internationales. Elle prône « le respect universel et effectif des droits de l’homme » (article 55) et demande aux États membres qu’ils « s’engagent... à agir, tant conjointement que séparément » pour faire appliquer ces droits (article 56). Par la suite, en 1948, les Nations Unies ont adopté la Déclaration universelle des droits de l’homme (DUDH) qui précisait ces droits<sup>3</sup>.

Les principes mis de l’avant dans la DUDH ont été codifiés en droit international par deux traités distincts — le Pacte international relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Le PIDESC reconnaît le droit à un niveau de vie décent, notamment le droit à une alimentation suffisante, auquel il est également fait référence comme au « droit d’être à l’abri de la faim » (article 11). Pratiquement tous les gouvernements du monde ont ratifié au moins un de ces deux traités, et donc accepté le concept des droits, y compris des droits économiques, sociaux et culturels. Cent cinquante-trois États ont ratifié le PIDESC, ce qui représente un consensus international sur lequel la coopération internationale peut et doit se construire.

Tous les droits — qu’il s’agisse des droits économiques, sociaux, culturels, civiques ou politiques — sont régis par les mêmes principes de base : ils sont universels et doivent être appliqués sans discrimination; ils sont indissociables, interdépendants et intimement liés, et ils exigent la mise en place de mécanismes de réparation efficaces en cas de violations.

<sup>3</sup> L’ensemble des déclarations, traités et observations générales auxquelles il est fait référence dans le présent rapport se trouve sur le site du Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l’homme, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

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

Lors du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après, qui s'est tenu en 2002, des chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur engagement envers les droits de la personne. Ils ont invité la FAO à élaborer une série de Directives destinées à aider les États membres dans leurs efforts de vue de remplir leurs obligations en matière de droit à l'alimentation. Un groupe de travail intergouvernemental a été créé en novembre 2002 et, après deux années de négociations, les Directives ont été adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004.

Les Directives présentent des étapes concrètes à suivre par les gouvernements. Elles soulignent que l'application du droit à l'alimentation doit se fonder sur des stratégies nationales qui commencent par une analyse soigneuse des causes de la faim ainsi que du cadre législatif et stratégique existant. Les Directives reconnaissent aussi que l'application de ce droit commence par l'identification des groupes vulnérables ou marginalisés, et par l'élaboration de procédés qui contribueront à l'élimination des inégalités. En outre, les Directives contiennent des suggestions sur le développement adéquat de systèmes de marché, d'institutions, de cadres juridiques et de l'accès aux ressources.

Ces Directives sont importantes car c'est la première fois que des gouvernements entreprennent d'interpréter un droit économique, social ou culturel et de recommander des mesures en vue de sa réalisation. Elles ont ainsi contribué à l'intégration des droits de la personne dans le cadre du système des Nations unies, comme l'avait demandé le Secrétaire général des Nations unies dans son projet de réforme des Nations unies.

Les Directives de la FAO sont disponibles à l'adresse suivante :  
[www.fao.org/righttofood/fr/highlight\\_51596fr.html](http://www.fao.org/righttofood/fr/highlight_51596fr.html)

À la suite du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, l'organe d'experts qui surveille l'application du pacte par les États, a reçu le mandat de clarifier la teneur normative du droit à une alimentation suffisante dans une « observation générale ». <sup>4</sup> L'Observation générale 12, qui porte spécifiquement sur le droit à une nourriture suffisante, a été adoptée à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1999. Une de ses contributions durables a été de fournir une typologie en trois volets permettant de vérifier si les États remplissent les obligations découlant du PIDESC. Les trois obligations — *respecter, protéger et donner effet* — s'appliquent désormais généralement à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>4</sup> Bien que les observations générales n'aient pas force d'obligation, elles sont considérées comme des interprétations de droits particuliers ou de principes régissant les droits qui font autorité.

En vertu de la première obligation, *respecter*, l'État doit rendre compte de son action ou inaction en matière de droits de la personne. En vertu de la deuxième, *protéger*, l'État doit prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que des acteurs non étatiques ne violent pas les droits de la personne. En vertu de la troisième, *donner effet*, l'État doit fournir un cadre institutionnel assurant la jouissance réelle des droits de la personne dans la pratique.

L'Observation générale 12 aborde également la dimension internationale du droit à l'alimentation et stipule que les États doivent « honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante », et qu'ils doivent « par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue ».

Il est utile de lire l'Observation générale 12 à la lumière d'autres observations générales émises par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. L'Observation générale 3, sur la nature des obligations des États, et l'Observation générale 9, sur l'application du pacte au niveau national, fournissent d'autres indications sur la justiciabilité des droits de la personne et l'étendue de la législation nationale. C'est à partir des deux pactes et de ces textes d'interprétation qu'ont été en grande partie élaborées les directives de FAO.



# MÉTHODOLOGIE

Dans l'expression « mission d'observation », le terme « observation » fait référence au processus de cueillette d'information sur des allégations de violation de droits de la personne. Il existe nombre de guides utiles et clairs sur la conduite d'enquêtes en matière de droits de la personne, dont diverses études sur l'utilisation d'indicateurs. Toutefois, cette mission a fondé son approche procédurale sur le manuel des missions d'observation rédigé par FIAN International. Son approche substantive découle de l'Observation générale 12 sur le droit à une nourriture suffisante et sur les directives de la FAO. En ce qui concerne l'Observation générale, nous avons porté une attention particulière aux principes normatifs du droit à l'alimentation (adéquation, accessibilité, disponibilité) en rapport avec les trois obligations des États (respecter, protéger, faire appliquer).

Pour ce que est du processus et de la teneur, nous avons utilisé l'excellent manuel produit par le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et intitulé *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*<sup>5</sup>.

Dans tous les aspects de notre travail, nous avons tenté d'appliquer des principes transversaux valables pour l'ensemble des droits : universalité et non-discrimination, indivisibilité et interrelation, justiciabilité et accès à des réparations. En dépit des difficultés méthodologiques que comporte naturellement cette approche, des observations ont pu être faites à partir des entrevues, même si celles-ci étaient de nature qualitative et principalement fondées sur une information anecdotique.

Les entrevues ont été réalisées essentiellement avec des petits exploitants agricoles dans des districts du centre du Malawi. Elles ont été complétées par des entrevues avec des personnes travaillant dans la ville de Lilongwe, qui communiquent régulièrement avec des parents demeurés dans leurs districts

<sup>5</sup> *Manuel de formation sur le monitoring des droits de l'homme*, Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 2001, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

natais, aux quatre coins du pays. Dans la plupart des cas, des arrangements avaient été pris d'avance par des partenaires locaux mais dans les autres cas, les entrevues ont été choisies de façon aléatoire.

Il importe également de mentionner que les méthodes de recherche différaient selon les personnes que nous rencontrions. Certaines entrevues se faisaient en anglais. D'autres, réalisées en Chichewa, étaient traduites en anglais par un interprète. Certains groupes étaient divisés entre femmes et hommes, d'autres non. Les chefs de village ont pris part à certaines entrevues, mais pas à toutes. Dans toutes les entrevues réalisées avec les exploitants, il leur a été demandé de décrire leur situation dans leurs propres mots et d'aborder les sujets qui, à leur avis, se rapportaient le mieux aux droits de la personne et à l'insécurité alimentaire.

Les questions posées ont évolué au fil des entrevues. Par exemple, les premières entrevues avec des fermiers étaient fortement centrées sur les problèmes liés aux subventions accordées pour les engrais. Les rencontres avec des représentants du gouvernement portaient sur les contraintes imposées par les donateurs. Les entrevues avec les donateurs soulignaient l'immaturation de la démocratie au Malawi et la faiblesse de son économie.

Certains faits et chiffres fournis dans le présent rapport ont été obtenus au terme de recherches en ligne et d'enquêtes postérieures à la mission. Le temps et les ressources étant limités, nous n'avons pas pu vérifier tous les points de vue auprès des personnes qui les ont exprimés et n'avons en conséquence pas attribué de déclarations à des personnes en particulier. La liste des personnes et organisations que nous avons rencontrées durant la mission figure à l'Annexe 2.

Les membres de la mission d'observation regrettent toute déclaration fautive ou trompeuse que pourrait contenir le présent rapport et en assument l'entière responsabilité.



# HISTORIQUE

Situé dans le Sud de l'Afrique, le Malawi possède des frontières communes avec la Tanzanie, le Mozambique et la Zambie. Sa population, qui s'établit actuellement à 13 millions d'habitants, est divisée en trois zones administratives. La majorité de la population est concentrée dans la zone sud (près de 6,5 millions) et la zone centre (près de 5,7 millions) alors que près d'un million vivent dans le nord. L'infrastructure est déficiente mais on peut généralement obtenir des communications téléphoniques et l'accès à Internet est possible dans les villes.

Le Malawi est une démocratie en émergence. Après avoir connu pendant des décennies un gouvernement autoritaire à la suite de son accession à l'indépendance en 1964, le Malawi a opté pour un système multipartite en 1993 et une nouvelle constitution a été promulguée en 1994. La constitution précise le rôle des appareils exécutif, législatif et judiciaire mais la capacité des institutions et des structures de gouvernance nationales demeure faible. De plus, le passage du système de parti unique à un système multipartite ne s'est pas suffisamment accompagné du développement d'un espace politique efficace pour la société civile.

## **Pauvreté et faim au Malawi**

Le Malawi est considéré comme faisant partie des pays les moins avancés (PMA) et se classe au 165<sup>e</sup> rang sur 177 pays dans le *Rapport sur le développement humain 2005* du PNUD, ce qui en fait un des pays les plus pauvres au monde. Selon des estimations des Nations Unies, la moitié des enfants de moins de cinq ans au Malawi souffrent de malnutrition chronique, 1,6 million de personnes souffrent chaque jour de la faim et l'espérance de vie ne dépasse pas 40 ans. On estime que 65 % de la population du Malawi vit sous le seuil de la pauvreté et que 80 % vit de l'agriculture<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sur ce point, voir le site (anglais) [www.undp.org.mw](http://www.undp.org.mw) qui contient aussi des rapports utiles sur le développement au Malawi.

*« La pauvreté demeure la violation la plus grave, la plus insidieuse et la plus répandue des droits de l'homme à laquelle nous ayons à faire face. C'est en effet la pauvreté et le sous-développement — à la fois dans leurs causes et leurs effets — qui exacerbent les mauvais traitements, les négligences et la discrimination, privant des millions de personnes de la jouissance de leurs droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux, et ultimement, de leur droit au développement. »*

LOUISE ARBOUR,  
Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, allocution donnée lors de la session inaugurale du Conseil des droits de l'Homme, le 23 juin 2006

Le secteur agricole est divisé en deux sous-secteurs : les grandes exploitations commerciales et les petits exploitants. Alors que ces derniers produisent près de 80 % de la nourriture consommée dans le pays, la production commerciale de tabac, thé, coton et sucre compte pour la plus grande part de l'activité économique et de la croissance du secteur agricole, le tabac étant la principale source de devises. La principale culture vivrière est le maïs, bien que le manioc et d'autres cultures racines occupent une place grandissante dans certaines zones.

Les petits exploitants agricoles sont souvent incapables de produire suffisamment pour nourrir leur famille tout au long de l'année. Dans la plupart des fermes, le rendement des champs de maïs est faible en raison de la baisse de fertilité des sols et du manque d'accès à des engrais. Étant donné l'infrastructure déficiente, les exploitants agricoles sont vulnérables à la sécheresse et aux inondations. La majorité des Malawiens vivant dans des zones rurales ont connu des pénuries de vivres saisonnières répétées durant la dernière décennie, ce qui les a souvent contraints à compléter leur revenu en travaillant dans le cadre de programmes Travail contre nourriture ou Travail contre rémunération en espèces<sup>7</sup>. D'autres facteurs contribuent à amener faim et pauvreté dans les communautés rurales, à savoir la faiblesse de la productivité agricole, le développement insuffisant des marchés et l'accès limité au crédit et aux terres productives.

La sécheresse qui a ravagé le Malawi en 2002, conjuguée à la mauvaise gestion des réserves de céréales stratégiques, a engendré la pire famine des cinquante dernières années. Au paroxysme de la crise, trois millions de Malawiens avaient besoin d'une aide alimentaire. Bien que les médias aient largement rapporté des allégations de corruption à cette époque, les responsables n'ont toujours pas été traduits en justice. En 2005, après une période sèche prolongée qui a affecté les récoltes au stade le plus critique de leur croissance, le Malawi a dû faire face à une autre crise alimentaire. Selon de nombreux rapports, des Malawiens ont dû apprendre à survivre avec un repas ou moins par jour. En 2006, le Programme alimentaire mondial (PAM) indique avoir procédé à des distributions ciblées de nourriture à 2 millions de personnes sur un total de 4,8 millions qui avaient besoin d'aide alimentaire<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Voir Food Security Options in Malawi: Good Neighbours Make Good Friends?, *Forum for Food Security in Southern Africa* à [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk).

<sup>8</sup> World Food Program Malawi report: [www.wfp.org/country\\_brief](http://www.wfp.org/country_brief).

Le problème de la faim au Malawi est aggravé par le taux élevé d'infection au VIH. Selon les estimations, entre 14,2 % et 17 % de la population est VIH positive. Les efforts déployés pour attaquer ce fléau sont entravés par les « problèmes classiques d'accès aux médicaments, le manque de fonds, une capacité étonnamment limitée et une infrastructure en ruine »<sup>9</sup>. Le Malawi compte désormais près de 900 000 orphelins.

## Engagements du Malawi en matière de droits de la personne

Le Malawi a ratifié les principaux traités internationaux des droits de la personne, dont le *PIDCP*, le *PIDESC*, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, et la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. De plus, le Malawi a ratifié les principales conventions de l'Organisation internationale du travail, dont celles sur la liberté d'association et le droit de s'organiser.

À l'échelle régionale, le Malawi est signataire de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

À l'échelle nationale, le Malawi a intégré dans sa constitution les droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'alimentation et le droit au développement (article 30.2). En outre, sa constitution affirme le devoir de l'État d'éradiquer les injustices et inégalités sociales et de justifier ses politiques au regard de cette responsabilité (Article 30.3)<sup>10</sup>.

En 1995, le gouvernement du Malawi a approuvé un plan national d'action dans le domaine des droits de la personne qui constitue un cadre stratégique pour la promotion et la protection des droits de la personne, et pour l'adoption de lois visant la mise en pratique de ces droits<sup>11</sup>. À la suite de l'approbation du plan national d'action, la Commission des droits de l'homme du Malawi a été créée en tant qu'organe constitutionnel par une loi du Parlement en 1998. Elle a non seulement le mandat de surveiller la situation des droits de la personne dans le pays mais aussi de renforcer la capacité d'autres institutions de surveiller ces droits. La Commission est actuellement en train d'élaborer une stratégie nationale relative aux droits de la personne qui devrait être achevée en 2006.

<sup>9</sup> Stephen Lewis, Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le VIH/SIDA en Afrique dans "notes on trips to Malawi and Tanzania", janvier 2005.

<sup>10</sup> Constitution du Malawi (anglais) à [www.sdn.org.mw/constitut/brfindx.html](http://www.sdn.org.mw/constitut/brfindx.html).

<sup>11</sup> Malawi's National Plan of Action in the Field of Human Rights (anglais), voir [www.ohchr.org/english/countries/coop/malawi.htm](http://www.ohchr.org/english/countries/coop/malawi.htm); Malawi's Human Rights Commission (anglais), voir [www.malawihumanrightscommission.org](http://www.malawihumanrightscommission.org).

## Divergence des cadres stratégiques

Ce ne sont pas les politiques qui manquent au Malawi. À lui seul, le ministère de l'Agriculture compte près de 43 politiques différentes.<sup>12</sup> Ces politiques rivalisent entre elles pour attirer l'attention politique et obtenir les enveloppes budgétaires. Malheureusement, les plus influentes omettent de prioriser les engagements que l'État malawien a pris en matière des droits de la personne en ratifiant des traités internationaux et des clauses constitutionnelles.

Le programme Vision 2020, adopté en 1998, constitue la clef de voûte de la stratégie du gouvernement. Il définit les objectifs et stratégies de développement à long terme et souligne la participation de la société civile dans l'élaboration de la politique<sup>13</sup>. En théorie, les autres politiques et programmes liés au développement et à l'éradication de la pauvreté devraient émaner de Vision 2020. Cependant, l'application d'une approche systématique par souci de cohérence est une tâche ardue.

Le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2002-2006 (PCNUAD) vise à orienter et à structurer les activités des donateurs au Malawi. Il recommande une approche liant droits de la personne et développement pour réduire la pauvreté, et pour éviter famine et sous-alimentation. Il propose un certain nombre de stratégies des droits de la personne destinées à cibler des groupes vulnérables, promouvoir la non-discrimination et assurer la répartition équitable des ressources dans le secteur rural. Le PCNUAD a été formellement endossé, entre autres, par la FAO, le PAM, le FMI et la Banque mondiale, et il demeure une ressource utile pour le développement fondé sur les droits<sup>14</sup>.

La Stratégie de réduction de la pauvreté au Malawi (Malawi Poverty Relief Strategy, MPRS), également élaborée en 2002 sous la direction du FMI et de la Banque mondiale, se veut le principal document-cadre du gouvernement même si elle est essentiellement dirigée par les donateurs<sup>15</sup>. La MPRS, point focal de l'aide des donateurs au Malawi, ne cite toutefois pas la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme important objectif de réduction de la pauvreté. Or, plus de 50 % de la population ne jouissait pas de la sécurité alimentaire et le pays était aux prises avec une urgence alimentaire lorsque la MPRS a été adoptée. La MPRS n'intégrait pas non plus le cadre des droits

<sup>12</sup> Le Secrétariat technique du ministère de l'Agriculture, lui-même un projet de l'Union européenne, est actuellement en train de bâtir une base de données sur ces politiques.

<sup>13</sup> Voir [www.sdn.org.mw/-esaias/ettah/vision-2020](http://www.sdn.org.mw/-esaias/ettah/vision-2020).

<sup>14</sup> UNDAF for Malawi (anglais), voir [www.undp.org.mw](http://www.undp.org.mw).

<sup>15</sup> Texte intégral de la MPRS (anglais), voir [www.finance.malawi.gov.mw/](http://www.finance.malawi.gov.mw/) ou [poverty.worldbank.org](http://poverty.worldbank.org).

#### LE PROJET DE LOI SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Depuis 2002, des groupes de la société civile au Malawi réunis dans le cadre du Groupe de travail national sur le droit à l'alimentation s'attachent à faire adopter un projet de loi sur le droit à l'alimentation, le « Right to Food Bill ». Le projet de loi, élaboré au terme de consultations exhaustives avec des communautés locales, est conçu comme un mécanisme de mise en œuvre destiné à accompagner la politique du gouvernement en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il encourage la responsabilisation de l'État par la création d'une autorité indépendante chargée de surveiller le respect de ses obligations en matière de droit à l'alimentation découlant du PIDESC. Cette autorité aura aussi le mandat de mener des enquêtes sur les violations du droit à l'alimentation, de seconder les victimes dans leurs tentatives de recours et de mettre au point du matériel de vulgarisation sur le droit à l'alimentation. Le projet de loi, que l'on fait circuler actuellement pour recueillir des commentaires, sera soumis pour étude au Parlement par le Comité parlementaire sur l'agriculture.

de la personne en vue de la réduction de la pauvreté, recommandé par le PCNUAD et endossé à la fois par le FMI et la Banque mondiale, également en 2002. La seule mention des droits de la personne dans la MPRS apparaissait à l'intérieur d'une section sur la « bonne gouvernance » et se limitait à la sensibilisation et à la mise sur pied d'institutions.

En 2006, la Stratégie de croissance et de développement (Malawi Growth and Development Strategy, MGDS) doit remplacer la MPRS. Le gouvernement du Malawi dit que la MGDS est « conçue et pilotée par le pays » contrairement à la MPRS. Les objectifs de la MGDS sont la réduction de la pauvreté, l'éradication de la faim et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement. La stratégie s'articule autour de cinq axes thématiques : croissance économique viable, protection sociale des plus vulnérables, progrès social, développement de l'infrastructure et amélioration de la gouvernance. Il s'agit d'un document exhaustif qui sert de feuille de route à l'élaboration des programmes gouvernementaux et aux affectations budgétaires.

Cependant la MGDS, à l'instar de la MPRS, omet d'intégrer adéquatement les droits de la personne dans la formulation de sa politique économique et sociale. Dans l'ébauche du document qui a été mise à notre disposition au moment de la mission, on ne trouve que deux références aux droits de la personne et ceci à l'intérieur d'une liste regroupant plusieurs questions, dans un paragraphe sur l'État de droit, lui-même sous la rubrique Bonne gouvernance. La MGDS contient effectivement beaucoup de recommandations pratiques axées sur la sécurité alimentaire, comme la fourniture de services d'appoint en agriculture, un meilleur ciblage des groupes vulnérables et des

stratégies visant à combattre la corruption, mais elles ne sont pas formulées en termes de droits de la personne et d'obligations d'État.

### **Politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Malawi**

La politique nationale relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la Food and Nutrition Security Policy, adoptée par le gouvernement du Malawi en juillet 2005, a présenté un intérêt tout particulier pour les membres de la mission. La mise en œuvre de la politique incombe directement au ministère de l'Agriculture du Malawi, qui relève directement du Comité du cabinet sur la nourriture et la nutrition, le Cabinet Committee on Food and Nutrition. L'élaboration de la politique sur la sécurité alimentaire s'est faite en collaboration avec l'ensemble des donateurs internationaux, dirigés par l'Italie (représentant l'Union européenne) avec le Royaume-Uni et les États-Unis. Elle aurait, dit-on, coûté 1 million \$ US — une somme qui aurait permis de nourrir 30 000 foyers malawiens pendant un an. Le ministère de l'Agriculture doit maintenant adopter un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie.

L'adoption d'une politique sur la sécurité alimentaire et le plan d'action qui l'accompagne se conforment aux directives de la FAO et au PIDESC à la fois dans l'esprit et la pratique. En fait, conjugués à l'adoption d'une loi, une étape supplémentaire, comme le propose la société civile, cette approche placerait le Malawi à la tête des États membres du PIDESC. Cependant, la mise en pratique de la politique soulève de sérieuses difficultés. Dans la version finale, les droits de la personne ne constituent plus le cadre du document mais apparaissent comme un simple élément dans une liste de préoccupations. La référence au PIDESC en tant que base structurelle de la mise en œuvre a été supprimée. À la place, les priorités du commerce international et de l'aide alimentaire éclipsent les stratégies relatives à la sécurité alimentaire. Ainsi, les subventions accordées aux petits exploitants agricoles sont tronquées par l'ajout d'une exigence selon laquelle de telles mesures ne doivent pas avoir de répercussions néfastes sur le marché (par. 1.2.8). De plus, la responsabilité de la nutrition semble être passée du ministère de l'Agriculture à l'OPC — un transfert qui a mis la pagaille dans les projets élaborés par le ministère de l'Agriculture pour lancer son plan d'action destiné à mettre en œuvre la politique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En dépit de ces faiblesses, la politique a contribué à la création d'un nouvel organisme, le Comité sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sera présidé par le secrétaire en chef du service public, et relèvera directement

du Comité du cabinet sur l'alimentation et la nutrition, ayant lui-même à sa tête le Président. Le Comité traite des questions de fonction sociale qui relevaient auparavant de l'office de commercialisation et de développement des productions agricoles (Agricultural Development and Marketing Corporation, ADMARC) (par. 8.1.8). Des représentants du gouvernement, de la société civile et du secteur privé ainsi que des universitaires participeront aux délibérations.

Il est bon de comprendre la politique relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans sa relation à la politique foncière nationale du Malawi de 2002<sup>16</sup>. Une nouvelle « loi foncière » a été élaborée par la Commission du droit du Malawi, à la demande du gouvernement pour la mise en œuvre de la politique. Une fois adoptée, la loi foncière renforcera le droit à la sécurité d'occupation dans les zones rurales et décentralisera la gestion de la terre.

<sup>16</sup> Politique (anglais), voir [www.malawi.gov.mw](http://www.malawi.gov.mw).





# VISITES SUR PLACE

Le résumé ci-après des discussions qui se sont tenues durant les visites sur place tend à refléter aussi précisément que possible, l'information que nous avons obtenue des exploitants agricoles et des autres personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus. Durant les entrevues, les membres de la mission d'observation ont constaté de nombreuses contradictions dans les déclarations et un manque de clarté sur la façon dont les programmes gouvernementaux étaient censés fonctionner. En ce qui concerne les subventions pour les engrais, un point soulevé dans pratiquement chaque entrevue que nous avons réalisée, l'information fournie dans l'encadré de la page 34 tente de décrire le processus et les retombées de ce programme particulier tels qu'ils sont censés être.

## **Kasungu (Mtunthama)**

Le district de Kasungu se trouve à environ 100 km au nord-est de la capitale Lilongwe. Avec le district de Lilongwe, Kasungu est connu comme le grenier à grains du Malawi en raison de la part relativement importante qu'il occupe dans la production nationale de maïs. Néanmoins, le village de Mtunthama connaît une pénurie de vivres chronique depuis 2001. Les villageois ont expliqué que c'était surtout la sécheresse et le prix élevé des engrais qui contribuaient à la pénurie. L'agriculture locale dans la région consiste essentiellement en la culture de citrouilles, de haricots et d'arachides, de même qu'en l'élevage de poulets, de chèvres et de vaches. Ils détiennent la terre qu'ils exploitent selon un système foncier coutumier.

Tout en reconnaissant les efforts du gouvernement pour remédier aux pénuries de vivres, les villageois décrivent un certain nombre d'obstacles administratifs empêchant l'accès aux programmes. Une des principales préoccupations était la distribution de coupons d'engrais, qui, selon les villageois, ne ciblait pas ceux qui en avaient le plus besoin. Ils n'expliquaient

### SUBVENTIONS POUR LES ENGRAIS

Pour tenter de remédier au problème de l'infertilité des sols, le gouvernement du Malawi a lancé un programme de subventions pour les engrais en 2005. Il était conçu à l'origine comme un programme d'accès universel à des engrais, destiné à tous les petits exploitants agricoles cultivant du maïs, principale culture vivrière du Malawi.

Le programme a finalement été modifié de deux façons. Premièrement, un système de coupons a été mis sur pied pour éviter l'achat de quantités élevées d'engrais par les grands domaines et les négociants, du Malawi et des pays limitrophes. Deuxièmement, le programme de subventions a été étendu aux engrais utilisés pour la culture du tabac, la principale culture d'exportation du Malawi.

Un certain nombre de problèmes liés à la mise en oeuvre du programme ont réduit son efficacité. Bien que le gouvernement ait décidé au début du mois de mars de soutenir le subventionnement des engrais, le ravitaillement en engrais et l'application du programme ont été retardés par un débat prolongé à l'Assemblée nationale sur son financement et sur l'ajout des subventions concernant les engrais utilisés pour la culture du tabac. Même après l'adoption du programme, des coupons ont été distribués avant que les engrais ne soient disponibles en quantité suffisante pour que les engagements du programme soient tenus, ce qui a considérablement nui à son efficacité.

Le ministère de l'Agriculture a reçu du gouvernement le mandat de répartir les engrais en fonction du nombre de foyers de petits exploitants agricoles de maïs et de tabac dans les zones où sont fournis des services d'appoint. Les comités de développement des villages ont été chargés de distribuer les coupons et de vérifier que chaque bénéficiaire était bien un petit exploitant agricole malawien, en mesure de payer le prix subventionné. Chaque coupon devait être signé par trois membres du comité, à l'exclusion du chef de village, ce qui limitait son influence sur le processus.

En pratique, toutefois, les coupons n'étaient pas toujours distribués par les comités de développement des villages, mais plutôt remis aux autorités traditionnelles, qui en retour, les donnaient aux chefs de groupes de villages. Dans certains cas, les chefs semblent avoir mis la main sur la distribution des coupons. Il y a eu, par la suite, de nombreuses plaintes selon lesquelles les villages n'avaient pas reçu un nombre suffisant de coupons, voire pas de coupons du tout.

Alors que certains n'ont pas eu un accès équitable au programme de subventions, d'autres y ont eu accès même s'ils n'y avaient pas droit. Selon les allégations, des négociants et leurs divers associés ont acheté de grandes quantités d'engrais subventionnés, souvent sans coupons, avec la complicité des autorités locales. De même, un grand nombre de coupons semblent avoir été vendus sur le marché noir, sans doute par suite de la corruption régnant parmi les autorités traditionnelles et les chefs de village, qui ont émis moins de coupons qu'ils n'en avaient reçus et ont vendu le reste pour leur profit personnel.

En dépit des imperfections structurelles et des irrégularités, il ne fait guère de doute cependant que le programme de subventions des engrais de 2005 a contribué de façon notable à la récolte record qu'a connue le Malawi en 2006 et à la réduction de la faim dans le pays. Si des améliorations sont apportées en matière de responsabilité et de ciblage, et si l'on met fin à l'impunité en cas de corruption, le programme pourrait devenir un bon exemple des efforts déployés par le gouvernement du Malawi en vue de réaliser le droit à l'alimentation pour sa population.

*Nulle part où aller — la peur de la peur.*

Réponse d'une villageoise à qui l'on demandait de quels recours elle disposait en cas de violation du droit à l'alimentation.

pas clairement comment l'attribution des coupons était censée avoir été déterminée mais estimaient que l'Évaluation de la vulnérabilité du Malawi avait été conçue pour jouer un rôle important. En pratique, disaient-ils, la véritable distribution de coupons au sein de la communauté était décidée de façon arbitraire par les chefs de village.

La distribution de l'aide alimentaire a également été décrite comme problématique. La Croix-Rouge supervise cette distribution dans le district de Kasungu, mais des « fuites » ont eu lieu en raison de méthodes défectueuses. Cela signifie que, dans certains cas, de faux noms de famille et de village ont été utilisés pour avoir accès à l'aide alimentaire d'une manière indue, sapant ainsi la possibilité d'une distribution équitable en fonction des besoins. Les membres de la communauté de Kasungu ont dit aux membres de la mission que personne n'avait essayé de faire corriger les choses pour lutter contre la corruption en raison de la « peur de la peur ». Des représentants de la Croix-Rouge et du commissaire de district local seraient au courant de ces irrégularités et auraient envoyé des personnes chargées d'exercer une surveillance, mais les villageois maintenaient que la situation n'avait pas changé.

Au coeur de la crise, nombre de petits exploitants agricoles ont été obligés de compléter leurs revenus en travaillant dans de grands domaines, où l'on fait normalement pousser du tabac pour l'exportation, pour 20 à 50 kwacha (soit environ 15 à 40 cents canadiens) par jour<sup>17</sup>. Les hommes peuvent aussi trouver du travail dans une cimenterie locale où ils gagnent 600 kwacha par mois (77 kwacha par jour) après prélèvement des frais de repas sur leurs salaires. Les ouvriers de l'usine ont déclaré effectuer d'épuisantes journées de travail de 12 heures, leurs tâches consistant essentiellement à casser des pierres et à creuser. Les villageois ne semblaient pas avoir une idée claire de la notion de syndicat et étaient incapables de répondre à nos questions sur les droits des travailleurs et la syndicalisation.

L'argent gagné en travaillant sert à l'achat de nourriture. Cependant, le maïs se vendant à près de 50 kwacha le kilo, les salaires ne couvrent pas les besoins. En effet, chaque personne a besoin d'environ 1/3 de kilo de maïs par jour et chaque salarié subvient souvent aux besoins de trois à quatre personnes. D'autres moyens de survivre, comme la production de cultures de rapport, ne suffisent pas non plus. Étant donné la baisse du prix du tabac, ces efforts ne permettent pas de parvenir à des solutions viables.

<sup>17</sup> Un dollar canadien équivaut à environ 128 kwacha et un euro, à 180 kwacha.

Les villageois ont dit que les services de distribution de l'ADMARC fonctionnent mais que les gens sont forcés de faire longtemps la file avant de recevoir un seau (20 kg) de maïs pour 340 kwacha. Cependant, malgré la limite d'un seau par personne, les villageois prétendent avoir vu des commerçants acheter 100 sacs à la fois aux points de service de l'ADMARC au prix subventionné. Ils affirment que le maïs a été revendu à des commerçants qui, en retour, le vendent sur le marché libre à des prix pouvant atteindre 1200 kwacha le seau. Bien que ces faits aient été rapportés à la police locale, au chef de village et à un député, les villageois n'ont reçu aucune réponse.

Les villageois ont aussi fait état de problèmes avec l'association locale de fermiers, la National Smallholder Farmers' Association of Malawi (NASFAM). Ils se sont plaints du fait que la NASFAM ait retenu des remboursements d'impôt et facturé des frais multiples pour des services. Ils ont produit des reçus étayant leurs revendications. Ils ont aussi montré à la délégation des exemplaires de sacs de tabac ne répondant pas aux normes qui, ont-ils déclaré, avaient été fournis aux exploitants par la NASFAM. Les sacs étaient en si mauvais état qu'ils ne pouvaient pas être utilisés. Les villageois ne peuvent pas se rendre au bureau anticorruption de Lilongwe, où ils pourraient rapporter des activités illicites, en raison des coûts de transport.

Interrogées sur des solutions viables à la persistance de la faim dans la région, les femmes ont laissé entendre que le redressement des prix du tabac permettrait aux familles d'acheter suffisamment de maïs au lieu de compter uniquement sur leur propre production. Les hommes ont suggéré que le gouvernement devrait enquêter sur les irrégularités entachant la distribution alimentaire et les coupons d'engrais. Ils ont également demandé une assistance technique pour l'irrigation et la mise sur pied d'associations de crédit facilitant l'octroi de prêts à faibles coûts.

### **Kasungu (Village de Chipeni)**

Les membres de la mission se sont rendus à Chipeni, qui se trouve aussi dans le district de Kasungu, et ont rencontré un groupe d'environ 25 femmes de la communauté. Les femmes cultivaient des terres communales et complétaient leurs revenus en participant au programme Nourriture contre travail de la Croix-Rouge. Elles devaient travailler trois jours par semaine à la construction d'une clinique médicale, ce qu'elles faisaient depuis l'an dernier avec la promesse que chacune recevrait au total 50 kg de maïs en contrepartie de leur travail. Selon ces femmes, aucune n'a encore été payée. Elles ont dit aux membres de la mission que, privées d'accès à une alimentation adéquate,

elles avaient été forcées de vendre leur bétail pour acheter du maïs. La vente du bétail a donc privé les familles de viande et de lait dans leur régime alimentaire. Les femmes ont déclaré que l'ADMARC n'était plus active dans leur région mais elles estimaient qu'elle avait été utile par le passé en dépit des problèmes et qu'elles espéraient un retour prochain.

Les femmes de Chipeni ont également déclaré que le besoin d'un système d'adduction d'eau se faisait pressant puisque les puits forés étaient à sec. Les seules sources d'eau disponibles étaient les puits creusés à la main. Les membres de la mission se sont rendus sur les lieux et ont constaté que l'eau était peu profonde et trouble. Les femmes ont expliqué que la rareté du combustible les empêchait de faire bouillir cette eau avant de la consommer et que la plupart des enfants souffraient de diarrhée chronique. Même si elles avaient du combustible, disaient-elles, elles manqueraient de temps dans la journée pour faire bouillir l'eau destinée à la consommation et à la cuisine. Après avoir travaillé dans les champs, les femmes devaient aussi ramasser du bois de chauffage, transporter l'eau, préparer les repas et s'occuper des enfants. Interrogées sur leur rôle dans les décisions financières de la famille, les femmes ont dit que leurs maris discutaient souvent de questions d'argent avec elles, mais qu'ils prenaient seuls la décision finale.

À la question de savoir si elles avaient un message à adresser à leur gouvernement, les femmes ont demandé que soient mis sur pied des programmes gouvernementaux qui leur permettraient de générer des revenus destinés à l'achat de nourriture. Elles ont indiqué qu'avec une aide minimale elles pourraient prendre part à des activités visant à assurer leur autosuffisance comme la vente de plats préparés, de vêtements d'occasion et de tricots.

## Mchinji

Le district de Mchinji commence à environ 50 kilomètres à l'ouest du district de la capitale Lilongwe et a une frontière commune avec la Zambie. C'est une région qui est fière de produire une grande diversité de cultures agricoles, dont le soya, les arachides, le maïs, le riz, le manioc, les patates douces, les fruits et le tabac. Malgré cette diversité, les membres de la communauté ont déclaré avoir connu des pénuries de vivres, surtout dans les familles qui ne pouvaient pas se procurer d'engrais. Dans le district de Mchinji, ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter des engrais sont généralement des foyers dont le chef de famille est une femme seule, ou dans lesquels des problèmes de santé requièrent des soins médicaux coûteux.

Les coupons d'engrais sont distribués par le chef de village selon des critères qu'il définit lui-même. Les bénéficiaires sont normalement des familles pauvres, dont les habitations n'ont pas de toit métallique et/ou qui ne possèdent pas de véhicule. On dit que le commissaire de district offre des coupons à quiconque a les moyens de payer les 950 kwacha supplémentaires requis pour les engrais, notamment les négociants. Le refus de donner des coupons aux exploitants trop pauvres pour payer les 950 kwacha exigés signifie que ces derniers ne peuvent pas échanger ces coupons contre de l'argent comptant alors que les marchands privés réalisent des profits sur les engrais subventionnés. Des plaintes sur ces pratiques sont parfois déposées auprès du chef mais celui-ci peut être impliqué et la police locale peut aussi être complice d'activités de cette nature.

Les villageois ont expliqué que les foyers les plus pauvres, incapables de se prévaloir du programme sur les engrais, ont été obligés de travailler comme journaliers pour environ 50 kwacha par jour, de participer aux programmes Nourriture contre travail ou de recourir à l'aide alimentaire. Toutes ces solutions de rechange comportent un certain nombre d'obstacles comme la relativité des critères et le manque de fiabilité. De plus, elles contribuent à enfoncer les bénéficiaires dans la pauvreté au lieu de les en sortir. Néanmoins, les villageois se sont empressés de souligner que de tels programmes répondaient à leurs besoins à très court terme et leur permettaient de nourrir leurs familles.

Les villageois ont laissé entendre que certains problèmes auxquels fait face le district de Mchinji pourraient être résolus si les engrais étaient distribués par l'intermédiaire de la NASFAM plutôt que par les chefs de village. Dans ce district, aucun des problèmes avec la NASFAM qui avaient été évoqués dans le district de Kasungu n'ont été rapportés. Ils ont, au contraire, loué les programmes, notamment le soutien à la commercialisation et à la formation, la rapidité des paiements et l'utilisation de balances légales garantissant l'exactitude de la pesée des produits.

À la question de savoir si le gouvernement faisait du bon travail en vue de régler la crise alimentaire, les membres de la communauté ont répondu par l'affirmative, dans la mesure où le programme de subventions se poursuivait et que les cours hebdomadaires des produits de base étaient annoncés à la radio. L'annonce des prix à la radio réduit la vulnérabilité des villageois à la fixation des prix et aux prises de profits par les commerçants. Le message final des villageois était que la distribution d'engrais aux foyers les plus pauvres devrait provenir de programmes de travail et ne pas être laissée à la discrétion des chefs. Ils ont aussi souligné le besoin urgent d'accès au crédit.

## Salima (Injati)

Le dernier village visité par les membres de la mission, Injati, est une communauté de 66 familles. Le notable, le secrétaire du comité du village, le trésorier, le président du comité du village, la vice-présidente et deux membres du comité local des femmes ont participé aux entrevues. Salima se trouve à environ 50 kilomètres à l'est de Lilongwe et s'étend le long de la rive du lac Malawi. En raison de sa géographie, Salima a connu ces dernières années des inondations pendant la saison des pluies, tout en étant également un des districts les plus touchés par la sécheresse durant la saison sèche avec un fort volume de mauvaises récoltes.

Des membres de la communauté ont déclaré que la faim constitue un grave problème à Salima. Ils ont cité la persistance de la sécheresse et le manque d'engrais comme les deux principaux facteurs contribuant à la crise. Les villageois ont dit en être réduits à manger de graines de bambou et des plantes racines trouvées dans les champs, certaines étant toxiques. La communauté essaie de résoudre ses problèmes d'autosuffisance en procédant à deux récoltes par an et en construisant un petit barrage et un réservoir avec l'aide d'une ONG, Action Aid.

Un programme de distribution de nourriture dans les écoles primaires est en place dans la région. Chaque famille reçoit aussi 15 à 18 kg (un seau) de maïs chaque mois par l'intermédiaire de l'école locale, ce qui ne suffit cependant pas à couvrir les besoins minimaux. L'aide est administrée par le commissaire de district, qui fixe le montant de l'allocation par village selon des critères non définis. Le village visité par notre délégation a pris collectivement la décision de répartir toute la nourriture reçue en parts égales entre les foyers, sans tenir compte de la situation propre à chaque famille.

On nous a dit que 30 familles du village avaient reçu des coupons d'engrais, mais qu'elles ne pouvaient pas les échanger immédiatement en raison de la pénurie d'engrais au Malawi à ce moment<sup>18</sup>. Une fois disponible (tard dans la saison de croissance), l'engrais a été distribué par l'intermédiaire de l'AD-MARC. Interrogés sur ce qui était advenu des familles qui n'avaient pas les 950 kwacha nécessaires à l'achat d'engrais avec les coupons, les villageois ont répondu que ces familles n'avaient tout simplement « pas de chance ».

<sup>18</sup> La mission a entendu des rapports selon lesquels des engrais auraient pu être importés d'Arabie Saoudite mais que certains pays donateurs s'y étaient objectés. Ces points n'ont pas pu être vérifiés mais il est clair que l'accès aux engrais a été retardé en dépit du programme de coupons.

Même après avoir posé un certain nombre de questions, il était difficile de savoir comment était perçu le rôle du PAM, de la Croix-Rouge et du gouvernement dans ces processus. Un programme Nourriture contre travail du Fonds d'action sociale du Malawi (MASAF) est en place dans le district de Salima, mais personne n'y avait eu recours dans le village que nous avons visité. Les villageois étaient au courant d'un nouveau programme d'octroi de pompes à pédales consistant à attribuer 400 pompes à chaque circonscription électorale, mais déclaraient ne pas en avoir reçu dans leur région.<sup>19</sup> Les villageois ne pensaient pas disposer de recours contre la corruption ou la violation de leurs droits, et ils ne savaient pas comment rejoindre leur député.

<sup>19</sup> Les pompes à pédales utilisées pour l'irrigation sont actionnées manuellement.



# ENTREVUES

Les entrevues résumées ci-dessous sont regroupées en trois catégories : avec le gouvernement, les donateurs et la société civile. Ces résumés tendent de refléter les thèmes communs qui ont émergé durant nos discussions. Cependant, les personnes interrogées ne partageaient pas toutes nécessairement les mêmes points de vue et il n'est donc pas possible d'attribuer tous les commentaires rapportés dans le présent document à des personnes en particulier que nous avons interrogées. Nous n'avons pas pu non plus traduire toute la richesse de l'information et des points de vue dont il a été fait part aux membres de notre mission.

## Gouvernement

Les membres de la mission ont rencontré divers représentants du gouvernement du Malawi, dont le secrétaire permanent du ministre de l'Agriculture, le directeur adjoint des services d'appoint et un représentant de l'OPC. Nous sommes également reconnaissants d'avoir pu rencontrer plusieurs membres du Comité parlementaire sur l'Agriculture et son président, et d'avoir eu avec eux une discussion animée et franche sur le droit à l'alimentation. Nous avons également rencontré des représentants d'institutions soutenues par le gouvernement comme la Commission des droits de l'homme du Malawi, la Commission du droit du Malawi et le Collège d'agriculture de Bunda.

Il ne fait guère de doute que le problème de la faim au Malawi constitue une des principales préoccupations du gouvernement de ce pays. Dans les discussions portant sur les affectations budgétaires, la gouvernance et la démocratie, le VIH/SIDA, les systèmes de marché, l'assistance humanitaire, l'élaboration ou l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'éradication de la faim ressort comme le défi essentiel que doivent relever les politiciens et les fonctionnaires au Malawi.

« *Nous avons la terre et nous avons l'eau. Pourquoi, alors, notre peuple a-t-il faim?* »

DOROTHY NYASULU,  
présidente, Commission des  
droits de l'homme du Malawi

Selon les représentants du gouvernement que nous avons interrogés, les causes de la faim au Malawi sont nombreuses et comprennent des problèmes liés à la gouvernance comme le démantèlement des services d'appoint, les failles du marché, la volatilité des prix et la corruption ainsi que des influences extérieures comme l'irrégularité des précipitations, le VIH/SIDA, les changements de priorités des donateurs, l'imposition d'une économie de marché, une culture de dépendance à l'aide, et l'entêtement à vouloir conserver le maïs comme base de l'alimentation.

La Banque mondiale et le FMI ont été fortement critiqués pour avoir exercé des pressions pour faire mettre fin aux programmes internes de soutien aux exploitants agricoles, comme les subventions sur les intrants et les services d'appoint, et pour avoir demandé à l'ADMARC de réduire ses stocks à la veille de crise alimentaire 2001-2002<sup>20</sup>. La MPRS a mis l'accent sur la santé et l'éducation mais n'a pas prêté suffisamment attention à la sécurité alimentaire. Le nouveau marché du Malawi n'était pas assez développé pour prendre la relève et combler le fossé creusé par l'annulation des programmes gouvernementaux. En conséquence, le secteur rural a été dévasté. Les fonds de secours des pays et des organismes donateurs ont été insuffisants et inefficaces, et ils n'ont pas permis de corriger les répercussions de ces politiques imposées.

Le gouvernement du Malawi essaie de reprendre la responsabilité du développement agricole dans l'optique de la sécurité alimentaire et de l'acquittement de ses obligations au titre des droits de la personne. Cette année, il a lancé un programme de subventions pour les engrais financé hors de son budget de fonctionnement et a indiqué que 97 % des coupons donnés aux exploitants agricoles avaient été échangés. Le gouvernement est actuellement en train d'évaluer le programme consacré aux engrais à la demande du président et il est parrainé par l'Union européenne. Il espère réintroduire le programme dans le budget de l'an prochain, avec de nouvelles initiatives comme les programmes Argent contre travail liés aux projets de développement agricole. Le gouvernement est aussi en train de restructurer l'ADMARC en vue d'accroître transparence et responsabilité.

En outre, le gouvernement soutient la recherche effectuée au Collège d'agriculture de Bunda sur d'autres formes d'agriculture comme les cultures biologiques ou les cultures moins dépendantes des intrants, de même que l'agroforesterie pour la réhabilitation des sols, les programmes de gestion des précipitations et la formation de conseillers agricoles.

<sup>20</sup> Bien que la corruption des fonctionnaires locaux ait joué un rôle important dans l'échec de l'ADMARC qui n'a pas assumé sa responsabilité durant la famine, l'épuisement des stocks découle avant tout des conditions imposées par la Banque mondiale et le FMI. Voir encadré page 54.

Le ministère de l'Agriculture gère un impressionnant programme visant à harmoniser et coordonner ses diverses politiques et programmes. Son Secrétariat technique a élaboré un système de surveillance exhaustif comportant une gamme d'indicateurs, une base de données de 43 politiques relatives à la sécurité alimentaire et des centaines de projets connexes opérationnels dans le pays, qui seront bientôt tous intégrés dans un cadre logique. Le Secrétariat technique contrôle aussi les prix des denrées de base agricoles et veille à la transmission de l'information en temps opportun par la radio et l'affichage public. On espère que ces efforts encourageront aussi la coordination entre les donateurs et aboutiront à une approche sectorielle de l'aide dans le domaine agricole.

Nombre de représentants du gouvernement ont dit espérer que la politique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle entraînera la prise de bonnes mesures par le gouvernement du Malawi. La politique a été perçue comme la base d'un nouveau plan d'action qui engloberait l'ensemble des programmes axés sur l'éradication de la faim et la sécurité alimentaire à long terme. Cependant, des préoccupations importantes ont été exprimées. En effet, le ministère de l'Agriculture aurait dû annoncer sa mise en application le 20 avril 2006 (pendant notre mission), mais cette annonce a été reportée en raison d'un apparent conflit avec une initiative proposée par l'OPC. L'OPC, qui élabore sa propre politique sur la nutrition et le VIH/SIDA, a contesté l'apparent chevauchement de certaines sections des deux politiques.

Les membres de la mission ont aussi constaté que la sensibilisation ou l'enthousiasme vis-à-vis du projet de loi proposé sur le droit à l'alimentation parmi les représentants du gouvernement étaient faibles, voire inexistantes. Certains se sont dits mal à l'aise avec les initiatives dirigées par la société civile en générale, car ils considèrent que les donateurs dictent les ordres du jour des ONG. D'autres estimaient que la présentation du projet de loi par les députés n'était pas appropriée étant donné le manque de ressources à la disposition des députés pour effectuer des recherches et défendre leurs points de vue. Les commissaires de la Commission du droit du Malawi ont laissé entendre qu'au lieu de faire présenter le projet de loi par le Comité parlementaire sur l'agriculture, il serait préférable de le faire présenter par l'intermédiaire du ministère de l'Agriculture. Néanmoins, les parlementaires que nous avons rencontrés à Lilongwe étaient sincèrement intéressés à promouvoir la loi, considérant que c'était la meilleure façon de faire appliquer la politique du Malawi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

En réponse aux questions sur la responsabilité et la possibilité d'obtenir des réparations pour les citoyens dont le droit à l'alimentation avait été violé

par manque d'efficacité des politiques ou par la corruption durant la crise de la faim, les représentants du gouvernement ont admis qu'il y avait peu de possibilités d'accès à la justice, surtout pour les pauvres. Il n'y a que 500 avocats au Malawi et les recommandations de rebâtir le système par la formation de personnel parajuridique ont buté sur une opposition. Bien qu'il existe un système d'aide juridique dans le pays, il ne peut pas répondre à la demande et manque désespérément de ressources. De plus, les tribunaux eux-mêmes sont engorgés et les juges sont peu formés pour juger de causes portant sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Enfin, la plupart des représentants du gouvernement que nous avons rencontrés prétendaient être informés des directives de la FAO mais ils n'étaient familiarisés ni avec son contenu ni avec le concept de cadre des droits de la personne pour la sécurité alimentaire. Les droits de la personne sont le plus souvent cités comme relevant de la Commission des droits de l'homme du Malawi, qui manque également de ressources financières et humaines. Bien plus, alors que dernièrement, dans des déclarations publiques, le président promettait de faire davantage rapport au système de surveillance des traités sur les droits de l'homme des Nations Unies, le ministère de la Justice ne semble pas avoir pris en considération cette directive. Le Malawi n'a jamais présenté de rapport périodique au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

## Donateurs

Les membres de notre mission ont pu rencontrer des représentants de l'unité de coopération technique allemande (German Technical Cooperation Unit, GTZ), de l'Agence canadienne de développement international, de l'UE, du PAM, de la FAO et de la Banque mondiale. Bien qu'il y ait eu d'autres donateurs que nous aurions aimé rencontrer, nous n'avons pas pu le faire par manque de temps et incompatibilité d'horaires.

De manière générale, les donateurs répartissaient leurs activités entre les programmes de développement et l'aide humanitaire. Il semblait y avoir peu de coordination entre ces deux secteurs d'intervention. En ce qui concerne les programmes de développement, on constate une certaine frustration découlant de la multitude d'approches et de priorités ainsi que du manque de fiabilité dans l'application des programmes par le gouvernement du Malawi lui-même. Les donateurs, dont le représentant de la FAO, ne savaient rien des directives de la FAO (ou ne se souvenaient que vaguement de leur existence) et ils ne manifestaient que peu ou pas d'intérêt envers la valeur

ajoutée que confère un cadre des droits de la personne. Seul le représentant du Programme alimentaire mondial faisait exception à la règle.

La plupart des donateurs ont formulé la critique habituelle des droits économiques, sociaux et culturels. Ils ont souligné la nécessité que le Malawi noue avec la croissance économique et s'oriente vers les exportations, réduise la taille du gouvernement et s'efforce de lutter contre la corruption. La Stratégie d'assistance au pays (Country Assistance Strategy, CAS) pour 2004-2006 de la Banque mondiale résume cette approche<sup>21</sup>. Sur un prêt de base totalisant 215 millions \$ US, soit l'accent est mis sur la promotion des cultures d'exportation, surtout du tabac, soit le prêt est axé sur la réalisation d'un programme de réforme foncière sur le modèle « acheteurs et vendeurs volontaires » dans certaines régions du pays. La stratégie inclut surtout le développement de l'infrastructure rurale, comme l'extension du réseau électrique et l'accès à l'irrigation.

Les représentants des donateurs ont confessé une certaine frustration résultant de leur propre incapacité à prendre des décisions stratégiques fondées sur la situation locale. C'est parce que les priorités de l'aide au développement sont fixées dans les capitales sans être assorties de suffisamment de souplesse pour les missions dans les zones rurales. Un exemple a été donné par la FAO. Son bureau au Malawi a mis au point un projet de cadre stratégique de la politique en matière de sécurité alimentaire qui vise à rationaliser la politique des donateurs dans ce domaine. Toutefois, le plan a été conçu au quartier général de la FAO à Rome et a peu retenu l'attention au Malawi car, selon l'appréciation du bureau du Malawi lui-même, d'autres donateurs et agences considèrent l'initiative comme de l'ingérence. De plus, le cadre ne contient qu'une mince référence au droit à l'alimentation dans son introduction.

En dépit de ces difficultés, les donateurs ont présenté un certain nombre de bonnes approches actuellement en cours. L'initiative sectorielle (SWAP) regroupe des fonds pour des programmes de développement dans des secteurs spécifiques. Des approches sectorielles sont actuellement appliquées dans les domaines du VIH/SIDA, de la santé, de l'éducation et une autre initiative pourrait bientôt voir le jour dans celui de l'agriculture. Elles offrent aux donateurs la possibilité de coordonner entre eux stratégies et activités, ainsi qu'avec les représentants du gouvernement et de la société civile. Ils peuvent aussi rationaliser les nombreuses exigences qu'a le gouvernement du Malawi de rendre compte, allégeant ainsi le fardeau pesant sur ses ressources limitées.

<sup>21</sup> Version anglaise de la CAS, voir [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

En ce qui concerne l'aide humanitaire, les gouvernements étrangers et les agences des Nations Unies collaboraient en vue d'évaluer conjointement leur réponse à la crise alimentaire. L'évaluation était en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent rapport.

Le GTZ s'attachait à promouvoir d'autres pratiques agricoles reposant sur des méthodes et cultures traditionnelles. La petite station de recherche visitée par les membres de la mission avait réussi à produire une variété de denrées vivrières sans connaître de mauvaise récolte durant toute la saison sèche.

## Société civile

Les membres de la mission ont rencontré individuellement des membres de la société civile dont Action Aid, Dan Church Aid et le Centre for Human Rights & Rehabilitation, mais c'est au cours d'un séminaire public organisé dans le cadre de la mission que nous avons trouvé le principal espace pour interagir avec la société civile. Environ 35 représentants de la société civile participaient à cet événement d'une journée, au cours duquel ont été présentées les observations préliminaires de la mission et discutées les stratégies de suivi. Au nombre des participants figuraient des représentants des défenseurs des droits de la personne et du développement ainsi que des représentants d'organismes confessionnels.

Les ONG se décrivent elles-mêmes comme des fournisseurs de services — ce sont les organisations qui interviennent là où donateurs et gouvernement sont absents en raison soit d'un mauvais ciblage, soit de lacunes dans la politique. Elles considéraient que les droits de la personne entraient dans ce champ d'action, le plus souvent négligé par les donateurs et le gouvernement, et qu'une possibilité s'offrait ainsi à la société civile d'agir en dépit de son manque d'expérience dans l'utilisation d'un cadre des droits de la personne. Les ONG ont également exprimé les inquiétudes suscitées par la charge de travail et la difficulté de gérer divers dossiers comme celui de la révision de la constitution actuellement en cours.

Les organisations de la société civile ont dénoncé le manque de sensibilisation aux droits de la personne au Malawi et le manque de capacité parmi les communautés de revendiquer véritablement ces droits lorsqu'ils sont violés. Bien plus, pour ce qui est de la possibilité de mieux défendre les droits de la personne dans des cas précis comme celui de la faim, la plupart des représentants de la société civile ont déclaré que leur action doit s'en tenir au projet financé par les donateurs, qui peuvent ne pas leur donner le mandat de participer aux campagnes de défense des droits. Les donateurs, ont-elles dit,

n'appuient pas les projets de défense des droits. Elles ont également déclaré s'être heurtées à une certaine résistance au niveau même de la population en ce qui concerne le concept de « revendication de droits » et les activités des organisations de défense des droits de la personne.

Des groupes de la société civile avaient suivi certains dossiers portés devant les tribunaux qui reposaient sur les principes des droits de la personne. Toutefois, ces initiatives n'ont pas été couronnées de succès, les victimes ne pouvant supporter ni la longueur des périodes pendant lesquelles les dossiers végétaient dans le système judiciaire, ni les frais connexes, comme les frais de déplacement pour se rendre dans les centres urbains.

Au nombre des principaux points qui, selon les participants au séminaire, nécessitaient un suivi, figuraient la révision de la version actuelle du projet de loi sur le droit à l'alimentation et la campagne à mener pour le faire adopter par le Parlement, le renforcement des liens avec la Commission des droits de l'homme du Malawi et l'élaboration de programmes de sensibilisation aux droits de la personne pour la population et les députés.





# CONSTATS

Depuis 1995, la population du Malawi est enfermée dans un cycle continu d'urgences alimentaires. Une insécurité alimentaire persistante a entraîné une très forte dépendance à l'aide alimentaire à l'échelle du pays comme des foyers, et la dépendance elle-même peut être considérée comme une des éléments moteurs du problème de la faim au Malawi. Bien que le gouvernement du Malawi ait ratifié les traités internationaux pertinents et jouisse de certains avantages constitutionnels en regard des droits économiques, sociaux et culturels, d'autres mesures doivent être prises pour que ces engagements se concrétisent. L'aptitude du gouvernement à prendre ces mesures est souvent limitée par les pressions et les divergences dans les priorités en matière de politique imposées par la communauté internationale. Les donateurs doivent donc aussi accepter la responsabilité de promouvoir et protéger le droit à l'alimentation au Malawi.

Les conclusions de la mission ont été regroupées sous cinq rubriques :

## **Défaut d'adopter un cadre et une stratégie d'éradication de la faim fondés sur les droits de la personne**

Pour remplir ses obligations en matière de droits de la personne, tout État partie au PIDESC doit élaborer et mettre en œuvre des politiques et des programmes visant spécifiquement la réalisation progressive des droits stipulés dans le pacte, dont le droit à une nourriture suffisante. En conséquence, les politiques et programmes doivent clairement s'articuler à l'intérieur du cadre des droits de la personne et comporter des jalons, des méthodes de surveillance et des délais d'exécution. Le gouvernement du Malawi n'a pas rempli cette obligation principalement parce qu'il ne considère pas la faim dans l'optique des droits de la personne.

Les directives de la FAO (Directive 3) soulignent nettement l'importance d'adopter une stratégie nationale en matière de droits de la personne en vue

de la réalisation du droit à l'alimentation, englobant législation et mesures administratives, identification des contraintes et des ressources disponibles, procédures de surveillance et coordination entre les différents ministères. L'Observation générale 12 présente une stratégie efficace comme une stratégie fondée sur « la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des Etats parties... » (par. 22).

Bien que le gouvernement du Malawi ait effectivement pris diverses mesures s'intégrant dans une stratégie des droits de la personne, comme l'excellent travail de coordination des politiques effectué par le Secrétariat technique du ministère de l'Agriculture, il ne les a toutefois pas placées dans le cadre global des droits de la personne. Un tel cadre fournirait des avantages spécifiques, tel que l'affirmation de la souveraineté nationale, tout comme l'amélioration des relations entre l'État et le citoyen. Il renforcerait également l'interaction et la cohérence entre les politiques axées sur la lutte contre la faim et celles régissant le développement économique, comme la MGDS.

L'Observation générale 12 encourage aussi l'incorporation par les États du droit à l'alimentation dans l'ordre juridique interne (par. 33). À ce titre, les efforts de la société civile du Malawi de déposer et faire adopter des lois sur le droit à l'alimentation au Parlement sont bien conçus et importants. Toutefois, les membres de la mission ont été découragés de constater que ni le gouvernement ni les donateurs ne semblaient faire grand cas du projet de loi.

Le défaut d'adopter un cadre global des droits de la personne pour l'éradication de la faim et l'entière réalisation du droit à l'alimentation a entraîné une redondance des efforts entre les ministères qui menace de faire déraiper de bonnes approches. Par exemple, l'OPC a pris de son propre chef la responsabilité de la nutrition dans le cadre de sa campagne contre le VIH/SIDA et prépare actuellement des lois sous forme de projet de loi émanant du gouvernement sur le VIH/SIDA et sur la nutrition. Malheureusement, l'OPC semble considérer que la nouvelle politique relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle empiète sur sa propre initiative. L'OPC aurait donc, selon les dires, bloqué la publication d'un plan de mise en œuvre de la politique sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et, selon les indications, il s'opposera aussi au Projet de loi sur le droit à l'alimentation proposé par la société civile et défendu par le Comité parlementaire sur l'Agriculture.

Une avenue s'ouvre maintenant au gouvernement du Malawi. Il peut encourager la consolidation des efforts et améliorer la coordination entre les ministères, ou se détourner de précieuses occasions comme celles qui découlent de l'adoption de la politique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

### **Impunité et accès insuffisant à des recours**

L'Observation générale 12 stipule que toute personne ou groupe victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante « ...devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international » et que, de plus, toutes les victimes de ces violations « ...ont droit à une réparation adéquate, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition » (par. 32).

La mission s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles pour ce qui est de l'accès aux recours. Premièrement, il y avait un manque de sensibilisation aux droits de la personne parmi les personnes les plus touchées. Nombreux étaient ceux, dans les villages comme au sein du gouvernement, qui ne connaissaient pas le concept de « porteur de devoirs » et de « détenteur de droits » en tant qu'élément fondamental d'une démocratie moderne et, en conséquence, il ne leur était pas même venu à l'esprit de revendiquer leurs droits auprès du gouvernement. Les désillusions vis-à-vis du système étaient aussi répandues, en grande partie parce que les personnes les plus liées au scandale de l'ADMARC et aux décès qui en ont résulté, n'avaient pas eu à rendre de comptes et continuaient de bénéficier de l'impunité cinq ans après la perpétration des délits allégués.

De plus, l'accès à des recours exige un contrôle efficace et cohérent afin d'établir les violations. De telles procédures n'étaient pas en vigueur ou n'étaient pas clairement énoncées en termes de droits de la personne. Les organisations, surtout celles de la société civile mais aussi certaines agences des Nations Unies, qui étaient opérationnelles sur le terrain et avaient donc une connaissance directe de la survenance des violations des droits de la personne, n'étaient pas mandatées, ne comprenaient pas ou n'avaient pas la volonté politique de suivre des cas individuels en se prévalant de quelque mécanisme de recours que ce soit.

Il a été dit aux membres de la mission que l'accès à la justice était pratiquement inexistant au Malawi. Ce problème peut être relié en partie aux influences politiques sur les tribunaux, mais il y a aussi des problèmes structurels, comme le manque d'avocats pratiquant au Malawi, l'accumulation des

dossiers, les reports constants, le coût dissuasif des déplacements pour les victimes, et l'accès limité voire inexistant à l'aide juridique. En raison de ces obstacles, les victimes de violations n'entreprennent rien pour obtenir justice, estimant que ce serait peine perdue.

La Commission des droits de l'homme du Malawi s'est montrée intéressée à aborder les questions de l'impunité et du manque d'accès à des recours en cas de violations des droits de la personne. La Commission peut comparaître à titre d'« intervenant bénévole » et a intérêt à constituer un organe de jurisprudence sur les droits économiques, sociaux et culturels. La Commission a également passé un protocole d'entente avec le Barreau du Malawi (Malawi Law Society) à cet égard. Il existe en outre un projet de création de centres de réception des plaintes (Community Complaint Centres) au service des communautés rurales, destiné à établir les violations des droits de la personne, identifier les victimes et accompagner les démarches visant à obtenir un recours. Les membres de la mission d'observation ont jugé ce projet pertinent et digne d'être davantage soutenu.

### **Discrimination et mauvais ciblage des groupes vulnérables**

Au Malawi, un pays qui compte une importante population d'orphelins et de personnes seules, souvent des foyers ayant à leur tête une femme, l'efficacité du ciblage doit être une priorité absolue pour les programmes visant à remédier à la pauvreté et à la faim. Malheureusement, la mission a constaté que les méthodes de ciblage étaient insuffisantes et inefficaces. Il faut convenir qu'un ciblage précis permettant de remonter jusqu'à l'individu représente un défi notable dans un pays où les sources de revenus sont peu nombreuses, où le système d'imposition des particuliers est pratiquement inexistant, et où le système de compilation des données statistiques est déficient. Néanmoins, la mission n'a constaté aucun effort de la part du gouvernement et des donateurs pour surmonter ces obstacles.

Les directives de la FAO (Directive 13) consacrent énormément de place au ciblage des groupes vulnérables, rappelant aux États d'identifier les communautés et les foyers qui risquent tout particulièrement d'être touchés par l'insécurité alimentaire. Ces directives recommandent aux États, lors de l'évaluation de la vulnérabilité, de mettre au point des mécanismes assurant que l'aide s'accompagne de mesures de responsabilisation en vue d'éviter les fuites dues à la corruption ou à l'inefficacité de l'administration. Dans un pays où cadres stratégiques et contraintes budgétaires abondent, le ciblage peut être difficile. Le ministère de l'Agriculture a qualifié le programme de

subventions d'universel mais a ensuite émis des coupons comme mécanismes de ciblage.<sup>22</sup> Il semble qu'il n'y ait eu aucun contrôle du programme de coupons et que la distribution ait été laissée aux autorités locales ou aux chefs de village. Les membres de la mission ont entendu de très très nombreux rapports sur la corruption dans la distribution de ces coupons. En conséquence, les personnes qui en avaient le plus besoin n'avaient aucun espoir de bénéficier du programme.

Dans le cadre d'un autre programme, 400 pompes à pédales ont été fournies à chaque circonscription électorale du Malawi. Il n'y a apparemment pas eu de ciblage. Le secteur rural en général n'a pas même été ciblé en tant que secteur. Les circonscriptions comptant une importante population urbaine ont en effet reçu le même nombre de pompes que les circonscriptions rurales. L'absence de ciblage des personnes ayant le plus besoin d'irrigation a entraîné un gaspillage des ressources publiques.

L'Observation générale 12 (par. 26) décrit l'élimination de la discrimination par le ciblage comme une préoccupation transversale touchant [surtout pour les femmes] l'accès aux ressources économiques, le droit à l'héritage, la propriété des terres et des biens, le crédit, la technologie et le respect d'un minimum vital. Les membres de la mission ont entendu des plaintes nombreuses et variées ayant trait à la discrimination dans l'application de divers programmes conçus pour combattre la faim — même les programmes qui incluaient un certain degré de ciblage dans leur conception. Ces plaintes allaient de la corruption dans les procédés de distribution de l'aide alimentaire aux problèmes avec le programme d'octroi de coupons d'engrais et à la motivation politique sous-tendant la distribution des pompes à pédales. Dans de nombreux cas, le défaut d'adopter des méthodes de ciblage des personnes les plus vulnérables a permis que soient commises des violations des droits de la personne.

Il ressort des entrevues réalisées que le PAM semblait être le plus avancé dans le recours au ciblage pour ses programmes. Le PAM utilise un système progressif commençant par l'identification de zones géographiques clés dans lesquelles la faim prévaut en tout temps, puis entreprend des consultations avec les comités de développement des villages. Un processus de surveillance est géré par les ONG. Celui-ci permet des reciblages constants. Autrement dit, l'identification des groupes vulnérables est mise à jour périodiquement en fonction de l'évolution de la situation. Bien que certains donateurs se soient plaints que le système de distribution du PAM soit trop cher et donc

<sup>22</sup> *Rapid Evaluation Study of the 2005 Fertilizer Subsidy Program*; Malawi Civil Society Network et Malawi Economic Justice Network, 2005.

#### OFFICE DE COMMERCIALISATION ET DE DÉVELOPPEMENT DES PRODUITS AGRICOLES (ADMARC)

Même si les causes de la crise alimentaire de 2001-2002 étaient complexes, la vente des réserves stratégiques de céréales du Malawi a aggravé le problème. On peut faire remonter le début de la vente des réserves à la fin des années 1990, lorsque le FMI et d'autres grands donateurs ont insisté pour que le gouvernement du Malawi privatise les agences qui apportaient un soutien aux exploitants agricoles et à la sécurité alimentaire, à savoir l'ADMARC et l'entité qui en est issue, l'Agence nationale des réserves alimentaires (National Food Reserve Agency, NFRA) nouvellement créée. Cependant, pour faire fonctionner les agences comme des entités commerciales, il a fallu recourir à des capitaux d'emprunt pour financer la NFRA, d'où un endettement. Pour assurer le service de la dette et sous les pressions du FMI, de la Banque mondiale et d'autres donateurs, le gouvernement du Malawi a accepté de vendre une partie de ses réserves stratégiques de céréales en 2001, peu avant que la crise alimentaire ne frappe le pays.

Sans filets de sécurité adéquats pouvant remplacer les services de l'ADMARC, la population du Malawi a souffert de la faim. Alors que l'urgence alimentaire se dénouait, le Bureau de lutte contre la corruption du Malawi a accusé plusieurs personnalités politiques malawiennes de bénéficier « outre mesure » de la vente des réserves de céréales. On a prétendu qu'elles avaient en fait acheté le maïs de la NFRA au prix fixé par le gouvernement pour le revendre sur le marché libre à un prix plus élevé lorsque la population cherchait désespérément à se nourrir. Le ministre des Finances, Friday Jumbe, qui était le directeur général de l'ADMARC au moment de la vente des céréales, aurait, selon les dires, utilisé les fonds pour faire construire un hôtel. Son cas n'a toujours pas été réglé par les tribunaux.

Une commission présidentielle a été mise sur pied pour enquêter sur le scandale entourant la vente des réserves. Entre autres conclusions, la Commission a recommandé un renforcement des mesures de lutte contre la corruption et maintenu que « le gouvernement du Malawi a erré en cédant à la conditionnalité de la Banque mondiale et du FMI ... C'est cette conditionnalité qui a ensuite nui aux plus démunis dont les moyens de subsistance auraient dû être protégés par le gouvernement ».<sup>23</sup> En réponse à la controverse, la Banque mondiale a publié une analyse d'impact social et pauvreté, dans laquelle elle examine les possibilités de réforme de l'ADMARC.<sup>24</sup>

Personne n'a encore eu de comptes à rendre des décès qu'ont entraînés de mauvaises politiques et la corruption alors que la famine ravageait le Malawi en 2002.

inefficace, les membres de la mission estiment qu'il y a de grandes leçons à tirer de l'approche du PAM. Elle ne doit pas être écartée mais plutôt évaluée comme meilleure pratique afin que le gouvernement du Malawi la reproduise plus largement.

<sup>23</sup> Gouvernement du Malawi. *Report of the Presidential Commission of Inquiry on Strategic Grain Reserves under the Chairmanship of Khuze Kapeta*, CF. Présenté à Son Excellence le Président de la République du Malawi, 24 août 2004.

<sup>24</sup> Document de la Banque mondiale, *Reforming the Malawi Agriculture Development et Marketing Corporation (ADMARC): Synthesis Report of the Poverty et Social Impact Analysis*. 1er décembre, 2003. (Rapport confidentiel No. 27512)

## Manque d'emphase sur les droits de la personne de la part des donateurs

Les donateurs fournissent 83 % du budget de développement du Malawi. Le gouvernement du Malawi doit donc se plier aux priorités et aux conditions fixées par les gouvernements étrangers pour pouvoir fonctionner. Les membres de la mission n'ont pas observé de mauvaise intention de la part de quelque donateur, pays ou agence en particulier. Ils ont simplement observé que même si le Malawi possède un gouvernement élu démocratiquement, celui-ci ne jouit que d'une autonomie et d'un contrôle limités sur la nature des politiques et programmes. En conséquence, la population du Malawi se heurte à des obstacles à l'échelle nationale pour ce qui est de la participation aux décisions qui affectent sa vie et sa jouissance des droits de la personne. En tant qu'État partie au PIDESC, le Malawi a accepté de se conformer à des obligations légales qui l'obligent à respecter, protéger et faire appliquer le droit à l'alimentation. Ces obligations doivent être prises en considération et intégrées dans l'élaboration des programmes d'aide au développement.

Les directives de la FAO soulignent dans la Section III, qui sert de conclusion, que tous les États devraient, conformément à la Charte des Nations Unies, s'abstenir d'agir de façon à entraver la réalisation du droit à l'alimentation et qu'ils devraient, par la coopération internationale, appuyer sa réalisation. Néanmoins, les représentants de missions de pays développés que nous avons rencontrés au cours de notre séjour ont expliqué que les priorités des programmes sont établies dans les capitales alors que, souvent, peu ou pas de données proviennent de missions en zones rurales et que ces politiques changent en fonction de la rotation des ministres et de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement à la suite d'élections. Les missions en zones rurales doivent intégrer leurs programmes locaux dans des cadres stratégiques élaborés loin des réalités du terrain au Malawi. Il en a résulté une myriade de stratégies, de documents-cadres, de politiques et de projets qui ne fonctionnent pas ensemble et ne traduisent pas nécessairement les préoccupations liées aux droits de la personne dans le pays, notamment celles reliées au droit à l'alimentation.

Lorsqu'a été entreprise la première révision de la MPRS en 2003, il ressortait des conclusions que les politiques et programmes nationaux avaient échoué en partie en raison du comportement de la communauté internationale. Il a par exemple été noté que, dans leurs priorités, les donateurs visaient une aide à des secteurs non agricoles et qu'ils n'aidaient pas à remplir les engagements de soutien déjà intégrés dans le budget de fonctionnement du Malawi. Les pressions des donateurs semblent aussi avoir fortement contribué à retarder

les programmes de subventions des engrais et entraîné des coupures dans les services d'appoint aux agriculteurs, deux sujets signalés à de nombreuses reprises à l'attention des membres de la mission comme étant une des préoccupations premières des exploitants agricoles. En conséquence, les principaux jalons en matière de réduction de la pauvreté n'ont pas été atteints et, en fait, les statistiques de 2003 ont révélé une augmentation du nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté et une diminution de l'espérance de vie.

Le manque de coordination entre les donateurs aggrave le défaut d'adopter un cadre des droits de la personne pour l'aide au développement au Malawi. L'approche sectorielle visant à regrouper les ressources des donateurs et à coordonner les programmes par secteurs était un pas dans la bonne direction, mais au moment de notre mission, aucune approche sectorielle n'était en vigueur pour l'agriculture ni, bien sûr, pour la promotion des droits de la personne au Malawi. Parmi les difficultés pouvant entraver la mise sur pied d'une approche sectorielle pour l'agriculture peut figurer le refus d'un ou plusieurs des grands donateurs de participer aux programmes de subventions ou de les soutenir, et de renouveler le programme d'appoint.

Les membres de la mission d'observation ont constaté que les représentants des pays donateurs et des agences s'inquiètent véritablement de la faim qui sévit au Malawi. Ils ont bien accueilli l'évaluation coordonnée des réponses à la crise alimentaire actuellement en cours. Dans le même temps toutefois, les donateurs n'étaient pas assez sensibles au droit à l'alimentation ni à leurs propres responsabilités, qui consistent à veiller à ce que le gouvernement du Malawi tienne ses engagements en matière de droits de la personne. En fait, un certain scepticisme s'est dégagé de nos discussions avec les donateurs sur la valeur ajoutée des droits de la personne en tant qu'approche visant l'éradication de la faim.

### **Défaut de protéger les citoyens contre des pratiques commerciales déloyales**

L'Observation générale 12 énonce les trois volets des obligations de l'État en matière de droit à l'alimentation (respecter, protéger, faire appliquer). L'obligation de protéger impose au gouvernement du Malawi de « veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante » (par. 15).

Les membres de la mission ont entendu un certain nombre de plaintes sur l'instabilité des prix des intrants de production destinés à assurer la sécurité



alimentaire et les cultures de rapport comme le tabac, dont la vente permet d'acheter de la nourriture. Autrement dit, les marchés ont forcé les exploitants pauvres à acheter au prix fort et à vendre à bas prix, ce qui a réduit leur capacité d'accès à une nourriture adéquate.

Dans les cas de subventions accordées pour les engrais et le maïs, des commerçants auraient, selon les dires, pu obtenir de grandes quantités à des prix subventionnés alors que des individus et des familles ont dû demeurer en file pendant longtemps pour obtenir des quantités limitées, insuffisantes par rapport aux besoins. Les commerçants ont ensuite tiré profit des prix subventionnés, revendant les produits avec d'importantes marges sur le marché libre. On nous a dit, par exemple, que le prix subventionné du maïs était de 340 kwacha pour 20 kg, alors qu'il atteignait 1200 kwacha sur le marché libre, soit presque quatre fois plus. À 1200 kwacha, il était clair que les produits étaient hors de portée pour la population pauvre du Malawi, ce qui a entraîné de nombreux décès.

En ce qui concerne la rémunération générée par la culture du tabac et servant à l'achat de nourriture, une pratique commune à toutes les personnes interrogées durant les visites sur place, un des problèmes constamment cité est la fixation des prix par les fabricants de produits du tabac. Les exploitants se plaignaient qu'en dépit des prix planchers fixés dernièrement par le gouvernement (1,10 \$ US par kilo de tabac), ils ne recevaient en général que l'équivalent de 60 cents. Les allégations de cartel de la part des trois principaux exportateurs de produits du tabac du Malawi n'ont pas pu être vérifiées par les membres de la mission, mais elles semblaient cependant mériter une enquête. Même s'il peut être bon de réduire la production de tabac pour diverses raisons, tant que cette culture demeure une des principales cultures vivrières, le gouvernement a l'obligation de protéger ses citoyens contre les pratiques commerciales illégales notamment en matière de fixation des prix.



# RECOMMANDATIONS

*Le préalable à l'application [des directives de la FAO] est la coopération entre les organisations internationales, les organisations gouvernementales et les organisations non gouvernementales.*

Hartwig de Haen, Sous-Directeur général, FAO<sup>25</sup>

## **Au gouvernement**

### **Adopter un cadre des droits de la personne pour l'éradication de la faim**

- Élaborer une stratégie nationale du droit à l'alimentation, en utilisant les directives de la FAO comme feuille de route, en englobant tous les niveaux des obligations de l'État et en intégrant les approches pour l'ensemble des ministères et agences du gouvernement;
- Adopter le Projet de loi sur le droit à l'alimentation proposé par le Groupe de travail national sur le droit à l'alimentation ;
- Renforcer l'indissociabilité des droits en conceptualisant le droit à l'alimentation en rapport avec d'autres droits comme le droit à la santé, le droit à l'éducation, le droit à la vie, les droits des travailleurs, etc.;
- Mettre sur pied un programme portant sur les droits de la personne pour les écoles.

### **Mettre sur pied des mécanismes de recours efficaces en cas de violation des droits de la personne et traduire en justice les auteurs des violations**

- Créer une « autorité du droit à l'alimentation » comme le recommande le Projet de loi sur le droit à l'alimentation;
- Accroître les ressources mises à la disposition de la Commission des droits de l'homme du Malawi, surtout pour la création de centres communautaires de réception des plaintes;

- Former des juges et des avocats à l'application des droits économiques, sociaux et culturels;
- Renforcer le système d'aide juridique au Malawi afin de garantir un meilleur accès des pauvres à ce système;
- Veiller à ce que les affaires liées à des violations du droit à l'alimentation et engorgeant actuellement l'appareil judiciaire soient entendues à l'intérieur d'un délai raisonnable et que les coupables soient rapidement traduits en justice.

**Améliorer la gouvernance démocratique en mettant particulièrement l'accent sur l'acquittement des obligations découlant des traités relatifs aux droits de la personne**

- Établir un processus interministériel ayant tout particulièrement pour mandat d'harmoniser et de coordonner les politiques et programmes gouvernementaux visant à mettre un terme à la faim, y compris la santé, la nutrition, l'agriculture et la politique foncière, le développement du secteur privé, les filets de sécurité et l'aide alimentaire;
- Respecter les obligations en matière de droits de la personne lors de l'établissement des priorités budgétaires, y compris l'affectation du maximum de ressources à la recherche de solutions viables à la faim comme les services d'appoint en agriculture, le soutien à la production, la gestion de l'eau et les programmes de crédit;
- Présenter un rapport périodique au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

**Appliquer les politiques visant à créer la transparence et la responsabilisation, surtout en ce qui concerne la fixation du prix des entrants, les cultures visant à assurer la sécurité alimentaire et les cultures de rapport**

- Accroître les programmes d'information sur les prix des denrées de base, comme les annonces à la radio et les affichages hebdomadaires par les Comités de développement des villages et les ONG;
- Enquêter sur les allégations de fixation des prix par l'industrie du tabac et appliquer les réparations adéquates;
- Enquêter sur les prises de profits réalisées par les commerçants et poursuivre les contrevenants;
- Faire appliquer un salaire minimum pour les ouvriers agricoles.

**Encourager la diversification des cultures par un soutien accru au développement agricole**

- Fournir des ressources suffisantes pour permettre de reconstruire les services d'appoint dans le secteur agricole du Malawi;
- Encourager la diversification des cultures en vue d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en privilégiant les cultures qui nécessitent moins d'eau et d'intrants;
- Se pencher sur la valeur ajoutée que peut apporter l'agriculture biologique en tant qu'approche privilégiant les connaissances des populations locales et les pratiques viables.

**Aux donateurs****Valoriser et encourager les efforts déployés par le gouvernement du Malawi pour remplir ses obligations en matière de droits de la personne**

- Éviter de rendre l'aide au développement conditionnelle à la déréglementation et à la privatisation, tout particulièrement quand ces conditions empêchent le gouvernement du Malawi de remplir ses obligations en matière de droits de la personne;
- Appuyer les affectations budgétaires conçues pour mettre un terme à la faim et renforcer l'autosuffisance par le développement agricole, l'élargissement des services d'appoint, l'octroi de subventions aux petits exploitants et l'introduction d'un revenu minimum de base ou d'un programme de transfert d'allocations en espèces;
- Fournir des ressources supplémentaires à la Commission des droits de l'homme du Malawi.

**Appuyer les lois et les programmes pouvant aider la population du Malawi à mieux revendiquer ses droits**

- Encourager l'adoption du Projet de loi sur le droit à l'alimentation;
- Appuyer les programmes de formation en surveillance des droits de la personne et la compilation des statistiques pertinentes;
- Soutenir la formation juridique dans l'application des obligations de l'État en matière de droits économiques, sociaux et culturels;
- Encourager l'élargissement d'un système d'aide juridique complet.

**Redoubler d'efforts pour éviter les divergences entre les politiques et favoriser des approches communes en matière de sécurité alimentaire et de moyens de subsistance durables**

- Mettre sur pied une approche sectorielle pour l'agriculture (SWAP) comme il en existe actuellement dans les domaines de la santé, de l'éducation et du VIH/SIDA;
- S'abstenir d'encourager les mesures économiques non exigées des pays les moins développés dans les règles de l'OMC, comme la baisse des barrières tarifaires, les coupures dans le soutien interne, le plafonnement des réserves de céréales et les pressions contre les mécanismes de commercialisation collectifs.

**À la société civile**

**Renforcer la campagne législative visant à faire adopter le Projet de loi sur le droit à l'alimentation au Parlement :**

- Lier la campagne à la révision de la constitution;
- Aligner plus clairement le projet de loi proposé sur la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle;
- Prioriser la sphère politique plutôt que bureaucratique dans les activités de lobbyisme;
- Développer une alliance stratégique avec l'OPC pour éviter tout conflit avec sa politique en matière de VIH/SIDA et de nutrition et pour donner suite à l'emphase mise récemment en public par le président sur la sécurité alimentaire;
- Renforcer la collaboration avec la Commission des droits de l'homme du Malawi.

**Bâtir la capacité de la société civile dans le domaine des droits de la personne**

- Élargir et consolider le Groupe de travail national sur le droit à l'alimentation;
- Organiser une série d'ateliers et de séminaires de formation sur des questions particulières liées aux droits de la personne comme le ciblage des droits, les études d'impact, la justiciabilité et les obligations extra-territoriales;

- Utiliser une terminologie claire des droits de la personne pour défendre ces droits, en faisant référence aux directives de la FAO, à l'Observation générale 12 et à la constitution du Malawi;
- Renforcer la création de réseaux avec les mouvements sociaux et les mouvements de la société civile internationaux qui se consacrent au droit à l'alimentation dans la région.

**Élaborer une initiative pour sensibiliser et mobiliser la population à la base**

- Faire connaître à la population le groupe de travail national sur le droit à l'alimentation en utilisant les réseaux existants et des sondages continus;
- Préparer du matériel de vulgarisation en Chichewa pour sensibiliser la population aux droits de la personne;
- Utiliser davantage la radio pour rejoindre et informer la population.





# ANNEXE I

## MEMBRES DE LA MISSION D'OBSERVATION AU MALAWI

MIKE ANANE, GHANA

*Journaliste, Réseau africain des journalistes de l'environnement*

Journaliste ghanéen indépendant spécialisé en environnement, Mike Anane est président de la Ligue des journalistes de l'environnement du Ghana et vice-président du Réseau africain des journalistes de l'environnement, dont le secrétariat se trouve à Nairobi, au Kenya. M. Anane est coordonnateur de FIAN-GHANA et lauréat du Palmarès mondial des cinq cents décerné par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, lequel souligne les réalisations concrètes exceptionnelles dans le domaine de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

STANLEY KHAILA, MALAWI

*Unité de recherche sur les politiques agricoles*

Stanley Khaila a occupé les fonctions de directeur général du Natural Resources College, de directeur du Centre for Social Research au Chancellor College et a été chargé de cours au Collège d'agriculture de Bunda. Il est président de la commission spéciale chargée d'examiner les lois foncières au Malawi. Parmi ses nombreuses réalisations, citons des études d'impact dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire de la FAO.

ANNE WANJIKU MAINA, ZAMBIE

*Agente, Campagnes, défense et lobbying, bureau régional de PELUM*

Anne Wanjiku Maina est agente, Campagnes, défense et lobbying, au bureau régional de PELUM établi à Lusaka, Zambie. Elle coordonne un programme

régional consacré à l'agriculture et au développement rural durables et supervise des initiatives liées au commerce équitable, à la sécurité alimentaire, à la gestion de l'environnement et aux droits des fermiers. Dans le passé, elle a collaboré avec Transparency International, Vision mondiale et le Centre pour la gouvernance et le développement.

CAROLE SAMDUP, CANADA

*Agente de programme, Droits et Démocratie*

Carole Samdup est agente de programme à Droits et Démocratie, où elle s'occupe depuis 1994 de questions relatives à la mondialisation et aux droits de la personne. À ce titre, elle s'est principalement intéressée à l'intégration régionale en Asie, aux droits de la personne en Chine, à l'agriculture et au droit à l'alimentation ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels au sein des processus multilatéraux. Avant de se joindre à Droits et Démocratie, Mme Samdup a travaillé dans le secteur privé.

KEVIN WILMUT, CANADA

*Conférencier et consultant*

Kevin Wilmut a vécu et travaillé en Afrique pendant six ans, dont quatre au Malawi, où il coordonnait le fonds Canada — Malawi. Il était responsable, entre autres, du microfinancement d'organisations communautaires ainsi que de la surveillance et de l'évaluation de projets. À ce titre, il était appelé à travailler avec des organisations locales et des communautés dans tout le Malawi.

KOFI YAKPO, ALLEMAGNE

*Coordonnateur du bureau africain, FIAN International*

Kofi Yakpo est coordonnateur du bureau africain au secrétariat international de FIAN International à Heidelberg, en Allemagne. À ce titre, il s'occupe, dans différents pays africains, des activités de recherche, de documentation, de défense et d'intervention en cas de violation des droits à l'alimentation. M. Yakpo s'intéresse également aux droits des minorités et aux droits linguistiques et participe à des recherches sur les langues africaines.

# ANNEXE 2

## LISTE DES ENTREVUES

### Gouvernement

PATRICK KABAMBE, *Secrétaire permanent*  
*Ministère de l'Agriculture*

GRACE MALINDI, *Directrice adjointe — Services d'appoint à l'agriculture*  
*Ministère de l'Agriculture*

HON. DZOOLE MWALE, *Président (comité de 18 membres)*  
*Comité parlementaire sur l'agriculture*

JUSTICE ELTON SINGINI, *Commissaire*  
*Commission du droit du Malawi*

MARY SHARRA, *Secrétaire permanente*  
*Département de la nutrition et du VIH/SIDA*  
*Bureau du Président et Cabinet (OPC)*

DOROTHY NYASULU, *Présidente, et Ollen Mwalubunju, Commissaire*  
*Commission des droits de l'homme du Malawi*

DOROTHY CHILIMA, *Doyenne, Faculté d'Agriculture*  
*Kenneth Wiyo et Matthews Madola, Centre de recherche agricole*  
*Collège d'agriculture de Bunda*

**Donateurs**

LOLA CASTRO, *Directrice adjointe / Chef de programme*  
*Programme alimentaire mondial des Nations Unies*

PETER KILLICK, *Agent, Liaison de l'aide, et Valerie Young, Conseillère (Développement)*  
*Agence canadienne de développement international*

STACIA ET KRISTOFF NORDIN  
*GTZ Allemagne*

ANDREA POZZA, *Conseillère technique en sécurité alimentaire*  
*Union européenne*

HARDWICK TCHALE, *Agroéconomiste*  
*Banque mondiale*

MAZLAN JUSOH, *Représentant*  
*FAO*

**Organisations de la société civile**

*Action Aid Malawi*  
*Association of Progressive Women*  
*Catholic Commission for Justice and Peace*  
*Centre for Advice, Research and Education on Rights*  
*Centre for Human Rights and Rehabilitation*  
*Church and Society, CCAP Blantyre Synod*  
*Civil Liberties Committee*  
*Dan Church Aid*  
*Federation of Disability Organizations in Malawi*  
*Human Rights Consultative Committee*  
*Malawi Economic Justice Network*  
*Malawi Farmers Union*  
*Malawi Watch*  
*National Women's Lobby and Rights Group*

# ANNEXE 3

## COUPURES DE PRESSE

Disponibles en anglais seulement.

*The Daily Times*, National news, Wednesday, April 12, 2006

### FOREIGN EXPERTS TO ASSESS MALAWI HUNGER

By Daniel Nyirenda

An international fact-finding mission arrives in the country Friday to assess the current food crisis in order to help address the problem, the Church and Society Programme of [Blantyre] Synod disclosed yesterday.

The delegation, which comprises seven African and Western human rights experts, will conduct a week-long enquiry between April 17 and 23, according to Billy Mayaya, Programme Manager for the Church and Society.

He said the fact-finding mission is part of [a] broad coalition of Malawian civil society organisations that is working to ensure that both donor countries and [the] government of Malawi respect commitments laid out in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, including those related to the human right to food.

"The fact-finding mission will provide a basis to find out the status of [the] food security situation in Malawi. They will make site visits to rural areas that have been hit hard by hunger and they will also make

a site visit to a stable area," Mayaya said.

According to Mayaya, in their National Right to Food advocacy they are targeting the Parliamentary Committee on Agriculture, Ministry of Agriculture and other parliamentary committees for support so that the bill could be tabled and passed into legislation. Upon the completion of the visits, the experts from Ghana, Kenya, Canada and Germany, will present their findings to government and then the public through a press briefing to be held in Lilongwe on April 21, according to Mayaya.

He said they would also make recommendations in a final report on the hunger that hit at least five million Malawians.

Besides, they will hold discussions with stakeholders namely the civil society, government and international donor organizations.

The mission has been co-organised by international human rights NGOs Rights & Democracy and FIAN International of Germany.

Rights & Democracy is a leading Canadian NGO that

provides financial and technical support to Church and Society (Blantyre Synod).

Heidelberg-based FIAN International focuses on advocacy for the right to food so that it can be recognised as a human right and also conducts research.

Malawi, which should have been self-sustained in terms of food [,] faced critical hunger since last year and she is still reeling from the crisis.

Government spent K13.5 billion to buy both commercial and relief food.

*The Chronicle*, Vol. 13, No. 602, 24 April – 1 May 2006, National

## GOVT ACCUSED OF NON COMPLIANCE ON FOOD RIGHTS

By Gregory Gondwe

An international fact finding mission that was in the country to assess the food situation has said that despite the government's positive steps to respond to the hunger crisis, there are a number of shortcomings with regards to human rights obligations compliance.

Carole Samdup of the [sic] Rights and Democracy said during a press conference recently in Lilongwe that the response to the hunger emergency was characterised by a lack of accountability, a systemic discrimination of the most vulnerable groups, and failure to take appropriate steps to lift the country out of food dependency.

"The alleged sale of subsidised maize to traders through government outlets at the height of the hunger emergency represents a breach of the [sic] Malawi's obligation to respect the right to food," she said.

She said the breach is compounded by a lack of accountability, such as the absence of effective complaint and monitoring procedures through which individuals and communities could have reported such misappropriations and obtained recourse.

Kevin Wilmut who was once Malawi Coordinator for the Canadian Fund said Village Development Committees were not involved in the process and in so doing a lot of vulnerable people were left out.

"When we spoke to the people they said they were afraid to report injustices because they did not know who they would have asked questions; for example, they were even afraid to approach the police or district assembly officials because they were not sure

whether or not they were involved in committing the injustices," said Wilmut.

The mission also faulted the distribution of fertiliser coupons to farmers which they said revealed a systemic discrimination against those who needed assistance most.

"It was observed that the poorest segments of the rural population often did not obtain fertiliser coupons because of poor targeting or could not redeem coupons due to the lack of financial means," said Samdup.

"The poorest failed to get the subsidised fertiliser, many people showed us coupons which they failed to use and this is what we call systemic discrimination," Wilmut added.

She said lack of sufficient programs and resources dedicated to agricultural development and extension services has perpetuated over-dependence on maize and imported inputs as chemical fertilisers and delayed progress towards national food security.

The Mission which comprised of seven experts from Ghana, Zambia, Germany and Canada submitted what it called preliminary recommendations that Government draft and adopt legislation that entrenches the primacy of human rights in the design of food security and nutrition related policies among others.

It also recommended that Government should implement effective monitoring mechanism and complaints procedures at all levels but particularly at the district and village levels.

"Government and donors should adopt and support long term programming aimed specifically at the implementation of policies for national self-sufficiency in food production," said Samdup. "There is a need for a long term consistent program in fulfilment of the right to food by producing an enabling environment to eradicate hunger," she said. Anne Wanjiku Maina of Zambia's Participatory Ecological Land Use Management (PELUM) said when the mission met with Agriculture and Food Security Minister Uladi Mussa he told them that the government has realised that his ministry which has a number of policies is trying to integrate all the policies to come up with one single policy. She said the [sic] Mussa also said the Agriculture sector is about to emulate the sector wide approach as worked out by ministry of health [sic]. The mission composed of representatives of civil society organisations from Canada, Ghana, Germany, Malawi and Zambia today concluded with a set of observations and recommendations to the Malawi Government.

It was conducted with the assistance of the Canadian human rights organisation Rights and Democracy and Food Information and Action Network (FIAN), an international human rights organisation that advocates for the human right to food.

The Mission was invited to evaluate the state of the right to food in the country by the National Right to Food Taskforce a Malawian initiative of the Blantyre Synod of the CCAP.

Mission Members [sic] visited and met with the rural communities in the districts of Kasungu, Salima, and Mchinji, besides meeting representatives of the central and local government officials, donor agencies and civil society in Lilongwe.

Kofi Yapko a German based Desk Co [o]rdinator [at] FIAN International said the choice of Salima was through the recommendation of the Blantyre Synod while Kasungu was picked because of its interrelationship between tobacco and maize farming in the district.



Créé par une Loi du Parlement en 1988, **DROITS ET DÉMOCRATIE** (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme canadien non partisan qui a le mandat de promouvoir, d'appuyer et de défendre, à l'échelle internationale, les droits de la personne et le développement démocratique, tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement. Droits et Démocratie articule son travail autour de quatre thématiques : *le développement démocratique, les droits des femmes, la mondialisation et les droits humains, et les droits des peuples autochtones*. Droits et Démocratie jouit d'un statut consultatif auprès des Nations Unies et d'un statut d'observateur auprès de l'Union africaine. Pour plus d'information sur le mandat et les activités de Droits et Démocratie, consulter [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca).

Créé en 1986, **FIAN INTERNATIONAL** a son siège social général à Heidelberg, en Allemagne et possède des bureaux en Inde et au Ghana. FIAN est une organisation internationale des droits de la personne non partisane qui travaille à la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate, inscrit dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Le travail de FIAN est effectué par des membres affiliés répartis dans 19 pays d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe. Le réseau FIAN comporte actuellement près de 3 300 membres dans près d'une soixantaine de pays. FIAN a un statut consultatif auprès des Nations Unies et un statut d'observateur auprès de l'Union africaine. Le financement de FIAN provient de bourses de fondations et de dons de particuliers. Pour plus d'information sur le mandat et les activités de FIAN, consulter [www.fian.org](http://www.fian.org).