



**Amnesty International**

*DOCUMENT PUBLIC*

***ZIMBABWE***  
***Pouvoir et famine,***  
***les violations du droit à l'alimentation***

Index AI : AFR 46/026/2004

•  
*ÉFAI*  
•

# **ZIMBABWE**

## ***Pouvoir et famine, les violations du droit à l'alimentation***

### ***Résumé \****

Au cours des quatre dernières années, des millions de personnes au Zimbabwe ont eu d'énormes difficultés pour accéder à une nourriture suffisante. Bien que les programmes d'aide alimentaire aient fourni une assistance qui faisait auparavant cruellement défaut, cette aide n'a pas profité à tous ceux qui en avaient besoin. Des dizaines de milliers de personnes souffrent de la faim. La discrimination et la corruption les ont privées de nourriture.

L'une des causes principales de la crise alimentaire au Zimbabwe est le déclin de la production alimentaire nationale. Même si les facteurs climatiques ainsi que les problèmes pandémiques et économiques liés au VIH/sida ont joué un rôle dans ce déclin ces quatre dernières années, les politiques et les pratiques du gouvernement ont largement aggravé les problèmes d'insécurité alimentaire au Zimbabwe.

En l'an 2000, le gouvernement a lancé son très controversé « *programme accéléré de redistribution des terres* ». À l'époque, la propriété foncière dans le pays était très inégalement répartie : 4 500 fermiers commerciaux, des Blancs pour la plupart, possédaient plus de 11 millions d'hectares, alors qu'un million de paysans noirs n'avaient accès qu'à 16 millions d'hectares de terres généralement moins fertiles et plus exposées à la sécheresse. Cette répartition était un héritage de l'histoire coloniale du Zimbabwe.

La redistribution des terres, dans la mesure où elle permet à des personnes d'avoir accès à des ressources productives, est un moyen légitime de garantir le droit à un niveau de vie suffisant et à une alimentation adaptée. Cependant, Amnesty International estime que le programme accéléré de redistribution des terres, par son calendrier et ses modalités d'application, répondait à des calculs politiques et qu'il s'est traduit par des violations d'un certain nombre de droits humains, dont le droit à une alimentation adéquate.

\* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Zimbabwe. Power and hunger – violations of the right to food.  
La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004  
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

Le programme a été lancé à un moment où le *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF, Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique), au pouvoir depuis l'indépendance en 1980, était la cible de critiques généralisées de la société civile. Parallèlement, un nouveau parti, le *Movement for Democratic Change* (MDC, Mouvement pour le changement démocratique), voyait sa popularité croître. En février 2000, les propositions du gouvernement pour une nouvelle constitution avaient été rejetées au cours d'un référendum national. La défaite du ZANU-PF aux élections parlementaires de juin 2000 semblait probable.

L'application du programme accéléré de redistribution des terres s'est caractérisée par la violence, la corruption et une indifférence flagrante à l'égard de l'état de droit. Le programme et les occupations de terres qui l'ont accompagné ont été utilisés par les partisans du ZANU-PF pour mener une campagne ciblée de violence contre ses détracteurs et contre les partisans de l'opposition. L'application du programme de redistribution des terres a gravement perturbé l'activité agricole. Les fermiers n'ont pas pu cultiver leurs champs et des terres fertiles sont demeurées en jachère alors même que la moitié de la population dépendait de l'aide alimentaire.

Le gouvernement a répondu à cette grave détérioration de la situation alimentaire par une série de mesures. Celles-ci comprenaient la mise en place d'un contrôle des mouvements et du commerce des denrées alimentaires de base, ainsi qu'une demande d'aide alimentaire à la communauté internationale. Cependant, l'application de ces mesures a également été manipulée pour des raisons politiques.

Le gouvernement se sert du quasi-monopole sur le commerce et la distribution du maïs d'un organisme contrôlé par l'État, le *Grain Marketing Board* (GMB), pour contrôler l'approvisionnement en nourriture et institutionnaliser la discrimination contre les opposants politiques. Le maïs est l'aliment de base pour des millions de Zimbabwéens. Le GMB exigeait notamment des personnes souhaitant obtenir du maïs une preuve d'appartenance au ZANU-PF. Lors des élections, les responsables du parti au pouvoir ont tiré parti du monopole céréalier du GMB pour manipuler les électeurs, menaçant leur accès à la nourriture s'ils ne votaient pas pour le ZANU-PF. Le gouvernement et ses partisans ont également essayé de manipuler le programme international d'aide alimentaire pour interdire l'accès à la nourriture à leurs opposants.

En mai 2004, le gouvernement zimbabwéen a déclaré que la crise alimentaire était terminée ; il a dit aux Nations unies et aux donateurs internationaux que le pays n'avait plus besoin d'aide alimentaire générale. Les affirmations du gouvernement ont largement été discréditées et il existe des preuves irréfutables qu'une grave insécurité alimentaire et une famine continuent de sévir au Zimbabwe. Depuis la mi-2004, l'interruption de la plupart des aides alimentaires internationales a laissé des millions de personnes dépendantes des distributions du GMB. Il n'est pas certain que le GMB ait des stocks suffisants pour satisfaire les besoins alimentaires du Zimbabwe jusqu'à la prochaine récolte, en avril 2005. En outre, au vu du caractère discriminatoire des distributions organisées par le GMB et de l'instrumentalisation de l'accès à la nourriture lors des élections, Amnesty International est très préoccupée par l'éventualité de nouvelles violations du droit à une alimentation adéquate et du droit d'être préservé de la faim lors de la campagne pour les élections parlementaires de mars 2005.

Dans les recommandations de ce rapport, Amnesty International invite le gouvernement zimbabwéen à remédier immédiatement aux actuelles pénuries de nourriture, ainsi qu'à la discrimination et à la corruption caractérisant le fonctionnement du GMB.

Ce rapport appelle le gouvernement à prendre des mesures pour réduire les impacts négatifs de l'application du programme de redistribution des terres sur les droits humains. Il insiste particulièrement sur la nécessité d'améliorer la situation des ouvriers agricoles et d'autres groupes vulnérables. Ce rapport contient également un certain nombre de recommandations à la communauté internationale, lui demandant entre autres de faire en sorte que les politiques d'aide humanitaire et d'aide au développement soient fondées sur les principes des droits humains, dont ceux de non-discrimination.

**AMNESTY INTERNATIONAL**  
Index AI : AFR 46/026/2004

ÉFAI

*DOCUMENT PUBLIC*

Embargo : 15 octobre 2004

# **ZIMBABWE**

## ***Pouvoir et famine, les violations du droit à l'alimentation***

### **SOMMAIRE**

<b>Remarques .....</b>	<b>3</b>
<b>Remarque sur la collecte et les sources d'information .....</b>	<b>3</b>
<b>La mission d'Amnesty International .....</b>	<b>3</b>
<b>Sécurité alimentaire .....</b>	<b>3</b>
<b>Crise alimentaire.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Contexte.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Augmentation de la pauvreté et réduction de l'accès à la nourriture .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 La réforme agraire et l'agriculture commerciale au Zimbabwe.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 Histoire de l'acquisition des terres et de la sécurité alimentaire.....</b>	<b>8</b>
<b>La politique agraire après l'indépendance.....</b>	<b>9</b>
<b>Le rôle du gouvernement britannique.....</b>	<b>11</b>
<b>2.4 Les occupations de terres .....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 Le programme accéléré de redistribution des terres.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Cadre juridique national et international sur le droit à la nourriture.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 Le droit national .....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Le droit international .....</b>	<b>17</b>
<b>Les obligations de respecter, de protéger et de concrétiser le droit à une nourriture         suffisante .....</b>	<b>18</b>
<b>La non-discrimination et l'égalité de protection .....</b>	<b>19</b>
<b>La coopération internationale .....</b>	<b>19</b>
<b>L'aide humanitaire.....</b>	<b>20</b>

\* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Zimbabwe. Power and hunger – violations of the right to food.  
La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004  
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>

<b>4. Réforme agraire et droits humains.....</b>	<b>20</b>
<b>4.1 Occupations des terres, réforme agraire et état de droit .....</b>	<b>21</b>
<b>Conclusions d'Amnesty International sur l'état de droit .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 L'impact des occupations de fermes et de l'application du programme de redistribution des terres sur le droit à l'alimentation .....</b>	<b>25</b>
<b>L'impact des occupations de fermes et de l'application du programme de redistribution des terres sur la disponibilité alimentaire.....</b>	<b>26</b>
<b>Les expulsions forcées .....</b>	<b>29</b>
<b>L'impact du programme accéléré de redistribution des terres sur l'accès à la nourriture.....</b>	<b>30</b>
<b>Conclusions d'Amnesty International sur l'effet des occupations de terres et du programme accéléré de redistribution des terres sur le droit à l'alimentation.....</b>	<b>31</b>
<b>5. La vulnérabilité et le droit à l'alimentation.....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 Le cas des ouvriers agricoles .....</b>	<b>32</b>
<b>Conclusions d'Amnesty International sur l'effet des occupations de terres et du programme accéléré de redistribution des terres sur les ouvriers agricoles.....</b>	<b>34</b>
<b>La sécurité alimentaire et l'accès à la terre : étude de cas .....</b>	<b>35</b>
<b>6. Les réponses à la crise alimentaire : la politique et les pratiques du gouvernement.....</b>	<b>36</b>
<b>6.1 Le rôle du Grain Marketing Board .....</b>	<b>36</b>
<b>Le manque de transparence des stocks de nourriture .....</b>	<b>39</b>
<b>6.2 Les programmes d'aide alimentaire.....</b>	<b>39</b>
<b>6.3 Discrimination dans l'accès à la nourriture et à l'aide alimentaire.....</b>	<b>44</b>
<b>L'embargo sur la nourriture au Matabeleland en 1984.....</b>	<b>44</b>
<b>L'aide alimentaire refusée à des enfants.....</b>	<b>46</b>
<b>Conclusions d'Amnesty International sur la réponse du gouvernement à la crise alimentaire .....</b>	<b>48</b>
<b>Conclusions d'Amnesty International sur la réponse de la communauté internationale à la crise alimentaire .....</b>	<b>49</b>
<b>7. Alimentation, pouvoir et élections : comprendre les abus .....</b>	<b>49</b>
<b>7.1 Mars 2005 : le risque de nouvelles violations .....</b>	<b>51</b>
<b>8. Recommandations .....</b>	<b>53</b>
<b>8.1 Recommandations au gouvernement zimbabwéen .....</b>	<b>53</b>
<b>8.2 Recommandations à la communauté internationale.....</b>	<b>56</b>
<b>9. Acronymes .....</b>	<b>58</b>
<b>Annexe 1 : Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) .....</b>	<b>59</b>
<b>Introduction et principes de base.....</b>	<b>59</b>
<b>Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 .....</b>	<b>60</b>
<b>Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture.....</b>	<b>61</b>
<b>Obligations et violations .....</b>	<b>62</b>
<b>Mise en œuvre à l'échelon national .....</b>	<b>64</b>
<b>Critères et législation-cadre .....</b>	<b>65</b>
<b>Suivi .....</b>	<b>66</b>
<b>Recours et responsabilité .....</b>	<b>66</b>
<b>Obligations internationales.....</b>	<b>66</b>

## **Remarques**

### **Remarque sur la collecte et les sources d'information**

Amnesty International s'est rendue au Zimbabwe en février et en juin 2004 pour faire des recherches pour ce rapport. Ses chercheurs y ont rencontré de nombreuses personnes mais beaucoup d'entre elles ont refusé que leur témoignage soit conservé par peur de représailles. La crise qui sévit depuis quatre ans au Zimbabwe se caractérise par la répression de la société civile et les tentatives du gouvernement pour bloquer toutes les informations considérées comme essentielles. Depuis le début du programme accéléré de redistribution des terres lancé par le gouvernement, il est également très difficile de se rendre dans de nombreuses zones rurales.

### **La mission d'Amnesty International**

Au cours de son Conseil international (Dakar, Sénégal, 2001), Amnesty International a élargi son ancien mandat, qui était centré sur les droits civils et politiques, à une nouvelle mission :

« [La mission d'Amnesty International est] *de mener des recherches et des actions visant principalement à prévenir et à faire cesser les graves atteintes aux droits à l'intégrité physique et mentale, à la liberté d'opinion et d'expression et au droit de ne pas être victime de discrimination, dans le cadre de son action visant à promouvoir tous les droits humains.* »

La nouvelle mission d'Amnesty International ne fait pas de distinction entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part.

### **Sécurité alimentaire**

L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indique qu'il est possible de parler de sécurité alimentaire lorsque toutes les personnes, à quelque moment que ce soit, ont un accès physique et économique à une nourriture suffisante, salubre et nutritive, satisfaisant leurs besoins diététiques et leurs préférences alimentaires et convenant à une vie active et saine. La FAO identifie quatre conditions pour assurer la sécurité alimentaire : disponibilité des aliments ou approvisionnements alimentaires adéquats, approvisionnement stable sans fluctuations ou pénuries d'une saison ou d'une année sur l'autre ; accessibilité de la nourriture et enfin, qualité et absence de danger des aliments.

### **Crise alimentaire**

Le Programme alimentaire mondial donne une définition assez large de la « *crise alimentaire* ». Celle-ci se caractérise par la fréquence de pénuries alimentaires graves dans un pays, avec des taux de mortalité par sous-nutrition et des taux de malnutrition aiguë certes inférieurs à ceux d'une situation de famine, mais qui s'accompagnent toutefois d'une malnutrition chronique importante, le pays étant incapable d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et dépendant largement de l'aide internationale.

## 1. Introduction

Amnesty International a mis en évidence la dégradation de la situation des droits humains au Zimbabwe dans de nombreux rapports<sup>1</sup>. Depuis l'année 2000, le gouvernement a utilisé ses partisans et des agents de l'État pour mener une campagne de répression visant à éliminer l'opposition et à étouffer la contestation. Les intimidations soutenues par l'État, les arrestations arbitraires, la torture et les attaques contre les opposants politiques, les défenseurs des droits humains et les médias indépendants se sont multipliées. Des lois réduisant les libertés d'expression, d'association et de réunion, ou encore empêchant l'examen des mesures gouvernementales, ont été adoptées.

Cette aggravation des violations des droits humains a eu pour toile de fond une profonde crise économique ainsi qu'une grave insécurité alimentaire. Depuis 2002, l'accès à la nourriture de millions de personnes au Zimbabwe dépend de programmes d'aide internationaux et locaux. Cependant, des dizaines de milliers d'entre elles, privées de ressources alimentaires pour diverses raisons, auraient souffert de la faim.

La dégradation en matière de sécurité alimentaire a été spectaculaire. Jusqu'en 2000, le pays produisait régulièrement un surplus de céréales qu'il exportait (pour l'essentiel vers le reste de la région)<sup>2</sup>. À cette époque, le Programme alimentaire mondial (PAM) n'entretenait dans le pays qu'un bureau d'achat qui lui permettait d'acquérir les céréales du Zimbabwe pour ses autres programmes d'aide alimentaire en Afrique.

Même si les facteurs climatiques, la pandémie du VIH/sida et le déclin économique ont influé sur l'état d'insécurité alimentaire actuel du Zimbabwe, les experts, dont ceux du PAM et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), considèrent que les politiques et les pratiques du gouvernement ont également contribué à provoquer cette crise. La manière dont le « *programme accéléré de redistribution des terres* » du gouvernement a été mis en œuvre a eu un impact important sur la production alimentaire nationale et sur l'accès à la nourriture pour des millions de Zimbabweens<sup>3</sup>. Ce programme a été lancé peu de temps après que le gouvernement issu du *Zimbabwe African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF, Union nationale africaine du Zimbabwe-Front patriotique), au pouvoir depuis l'indépendance en 1980, eut connu sa première défaite politique de taille lors d'un référendum national sur le changement de constitution.

Le gouvernement a répondu aux problèmes de sécurité alimentaire au Zimbabwe en prenant toute une batterie de mesures politiques, dont la demande d'aide alimentaire à la communauté internationale et l'établissement de contrôles sur les denrées alimentaires de base. Selon les rapports d'organisations engagées dans la surveillance de la sécurité alimentaire et des droits humains au Zimbabwe,

---

1. Voir le site <http://efai.amnesty.org/>.

2. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 1<sup>er</sup> juin 2001.

3. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, rapports pour les années 2001, 2002, 2003 et FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004.

la réponse apportée à la crise alimentaire a été exploitée à des fins politiques par le gouvernement<sup>4</sup>. Le *Grain Marketing Board* (GMB, Office de vente des céréales), un organisme contrôlé par l'État, régule le commerce et la distribution du maïs (l'aliment de base) dans le pays. Les insuffisances de son système de distribution et son quasi-monopole sur les importations sont critiqués car ils auraient diminué les quantités de maïs disponibles au cours de la crise alimentaire actuelle<sup>5</sup>. De nombreuses sources font également état de discriminations d'accès aux céréales contrôlées par le GMB<sup>6</sup>.

En mai 2004, le gouvernement zimbabwéen a déclaré que la crise alimentaire était terminée et il a fait savoir aux Nations unies (ONU) et aux donateurs internationaux que le Zimbabwe n'avait plus besoin d'aide alimentaire générale<sup>7</sup>. Or, pour la quasi-totalité des observateurs indépendants et même certaines agences gouvernementales, la récolte de 2004 au Zimbabwe ne suffira pas à couvrir les besoins du pays<sup>8</sup>. Les groupes locaux et internationaux de défense des droits humains ainsi que les organisations prenant part à la surveillance de la sécurité alimentaire au Zimbabwe estiment que les déclarations du gouvernement font partie d'une stratégie de manipulation des citoyens fondée sur la peur de la famine avant les élections parlementaires prévues en mars 2005<sup>9</sup>.

Le gouvernement zimbabwéen doit respecter ses obligations en matière de droits humains : il a notamment le devoir de protéger et de garantir le droit à une nourriture adéquate pour toutes les personnes sous sa juridiction. Ce rapport cherche à déterminer dans quelle mesure le gouvernement s'est acquitté de ses obligations au cours des quatre dernières années. Il analyse toute une série de politiques gouvernementales, notamment l'impact de la mise en œuvre du programme accéléré de redistribution des terres et la gestion de la crise alimentaire. Il contient en outre des recommandations visant à faire respecter effectivement et entièrement le droit à une nourriture suffisante au Zimbabwe.

---

4. Parmi les nombreux rapports sur ce sujet, on peut citer : Food Security Network (ONG zimbabwéenne), *Community assessments of the food situation in Zimbabwe* ; Médecins pour les droits de l'homme (Danemark), *Hunger as a weapon of War: Zimbabwe since the elections*, mai 2002 ; Médecins pour les droits de l'homme (Danemark), *Vote ZANU-PF of starve*, octobre 2002 ; Amnesty International [Des milices se rendent coupables d'agressions et de violences sexuelles](#), 5 avril 2002 (communiqué de presse, index AI : AFR 46/032/2002) ; Human Rights Watch, *Not Eligible: The politicization of Food in Zimbabwe*, octobre 2003.

5. Food Security Network (divers rapports entre 2002 et 2004).

6. Mêmes références que pour la note 4.

7. Le PAM poursuit ses programmes de distribution d'aliments supplémentaires à destination de près de 500 000 personnes en situation de vulnérabilité, notamment des jeunes enfants.

8. Voir par exemple : FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004, PAM, *Emergency Report n. 34*, 20 août 2004, ou encore Famine Early Warning Systems Network (FEWS-NET, réseau d'alerte précoce contre la famine), *Rural Food Supplies dwindle*, 15 septembre 2004.

9. Entretien d'Amnesty International avec des représentants de la société civile, Zimbabwe, février et juin 2004 ; Human Rights Watch, *The Politics of Food Assistance in Zimbabwe*, août 2004.

## 2. Contexte

### 2.1 Augmentation de la pauvreté et réduction de l'accès à la nourriture

À la fin des années 1980, le Zimbabwe connaissait des difficultés économiques. Pour remédier à des performances économiques médiocres et à un endettement croissant, le gouvernement a adopté un *Economic Structural Adjustment Programme* (ESAP, programme d'ajustement économique structurel) en 1991<sup>10</sup>. Au Zimbabwe comme ailleurs, l'ESAP a été accompagné d'un déclin des revenus et d'augmentations du prix de la nourriture et d'autres denrées essentielles résultant de la libéralisation des marchés<sup>11</sup>. L'application de l'ESAP a également eu un impact négatif sur les exploitations agricoles communales et de petite taille, car l'arrêt des subventions gouvernementales portant sur les fournitures agricoles (notamment les semences et les engrais), ainsi que la réduction des dépenses publiques pour les services d'extension agricole ont entraîné l'augmentation des coûts de production. À la suite du désengagement de l'État dans la vente des fournitures agricoles, beaucoup de petits fermiers sont devenus dépendants d'intermédiaires et ont été contraints de vendre leurs produits à des prix inférieurs à ceux du marché<sup>12</sup>.

En 1992, une grave sécheresse a suivi le lancement de l'ESAP. Bien qu'un programme d'aide alimentaire financé par des donateurs internationaux ait contribué à réduire l'insécurité alimentaire qui en a résulté, l'ampleur du phénomène a fragilisé les revenus et accentué l'état de dénuement de nombreuses zones<sup>13</sup>. La pauvreté a augmenté au Zimbabwe tout au long des années 1990<sup>14</sup>.

En 1997, on estimait que près des trois quarts de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté national<sup>15</sup>. Le taux de chômage élevé et l'augmentation des prix de la nourriture ont alimenté l'agitation sociale et les demandes de changement politique<sup>16</sup>. Cela s'est traduit par des protestations particulièrement fortes de la société civile et par un mécontentement croissant dans les zones rurales et au sein du mouvement des vétérans de la guerre (qui regroupe les combattants de la guerre de libération du Zimbabwe<sup>17</sup>).

---

10. Entretien d'Amnesty International avec des experts politiques et économiques, Zimbabwe, février 2004.

11. Structural Adjustment Participatory Review International Network, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty, A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, travail fondé sur les résultats de la *Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (SAPRI), initiative conjointe de la Banque mondiale, de la société civile et du gouvernement, et sur le *Citizens' Assessment of Structural Adjustment* (CASA), novembre 2001 ; Central Statistical Office, Zimbabwe, *Poverty in Zimbabwe*, p. 5, juin 1998.

12. Structural Adjustment Participatory Review International Network, *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty, A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, travail fondé sur les résultats de la *Structural Adjustment Participatory Review Initiative* (SAPRI), initiative conjointe de la Banque mondiale, de la société civile et du gouvernement, et sur le *Citizens' Assessment of Structural Adjustment* (CASA), p. 16, novembre 2001.

13. Banque mondiale, *Zimbabwe Poverty Profile*, 2004.

14. Banque mondiale, *Zimbabwe, Country Assistance Evaluation*, Département de l'évaluation, Rapport n° 29058, p. 23, 21 mai 2004.

15. SADC, *Regional Human Development Report*, 2000, Southern Africa Regional Institute for Policy Studies, Harare, ISBN 1-77905-114-X.

16. Forum des ONG de défense des droits humains du Zimbabwe, *A Consolidated Report on the Food Riots 19-23 January 1998*, non daté.

17. Ibid. Voir aussi le *Rapport 1998* d'Amnesty International.

À la fin de l'année 1997, le prix de nombreuses denrées alimentaires de base, notamment celui du maïs, du pain et de l'huile, a connu une augmentation allant de 17 à 42 p. cent<sup>18</sup>. Le 19 janvier 1998, une nouvelle hausse de 21 p. cent du prix de la farine de maïs a provoqué trois jours d'émeutes dans tout le Zimbabwe<sup>19</sup>. Ces émeutes ont été brutalement réprimées par la police et l'armée. Des observateurs des droits humains ont rapporté que des centaines de personnes avaient été gravement blessées et huit autres tuées<sup>20</sup>.

L'insatisfaction à l'égard du gouvernement s'est encore accrue en 1997, après la décision d'octroyer d'importantes pensions non prévues dans le budget aux vétérans de la guerre, puis en 1998, après l'intervention du Zimbabwe dans le conflit en République démocratique du Congo (RDC), dont le coût a encore aggravé la pénurie déjà sérieuse de devises étrangères. Pendant la même période, les niveaux d'endettement, tant internes qu'externes, augmentaient<sup>21</sup>. En 1999, le Zimbabwe n'a pas pu honorer sa dette extérieure<sup>22</sup>.

Le mécontentement croissant à l'égard de ce qui était largement perçu comme corruption et impéritie économique de la part du gouvernement a contribué à l'émergence, en 1999, du *Movement for Democratic Change* (MDC, Mouvement pour le changement démocratique), le premier véritable parti d'opposition au ZANU-PF depuis l'indépendance<sup>23</sup>.

En février 2000, le gouvernement a organisé un référendum national sur un projet de nouvelle constitution. Parmi les propositions du gouvernement figurait une disposition lui permettant d'acquérir des terres pour une réforme agraire sans payer d'indemnités aux propriétaires (projet abordé plus bas). Une coalition rassemblant des groupes issus de la société civile, la *Commercial Farmers' Union* (CFU, Union des fermiers commerciaux), qui représentait la majorité des fermiers blancs du Zimbabwe, et le MDC a fait campagne contre ce projet de nouvelle constitution, ce qui a provoqué la première défaite politique majeure du gouvernement.

## **2.2 La réforme agraire et l'agriculture commerciale au Zimbabwe**

L'agriculture joue un rôle de premier plan dans l'économie zimbabwéenne. Plus de 75 p. cent de la population tire au moins une partie de ses moyens de subsistance de l'agriculture<sup>24</sup>. Avant le lancement du programme accéléré de

---

18. BBC News, « Unrest continues in Zimbabwe for a second day », 20 janvier 1998.

19. Ibid.

20. Forum des ONG de défense des droits humains du Zimbabwe, *A Consolidated Report on the Food Riots 19-23 January 1998*, non daté.

21. Nations unies, Commission Économique pour l'Afrique (CEA), *Rapport économique sur l'Afrique 2002*, chapitre 4, « Zimbabwe – une économie en chute libre », p. 137 ; Barclays Bank, *Economic Bulletin*, avril 2000.

22. African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD, Forum africain et réseau dette et développement), *Zimbabwe: Debt Profile 2001*.

23. Le ZANU a remporté les élections législatives lors de l'indépendance. L'opposition des années 1980 entre le ZANU et le ZAPU s'est terminée en 1987 avec la signature de l'*Unity Accord* (accord d'unité), par lequel les deux partis ont fusionné (bien que le ZAPU ait en fait été absorbé par le ZANU).

24. Nations unies, Commission Économique pour l'Afrique (CEA), *Rapport économique sur l'Afrique 2002*, chapitre 4, « Zimbabwe – une économie en chute libre », p. 123 ; Barclays Bank, *Economic Bulletin*, avril 2000.

redistribution des terres en 2000, la répartition des terrains au Zimbabwe était très inéquitable : 4 500 fermiers commerciaux, blancs pour la plupart, possédaient 11 millions d'hectares (plus du quart de la superficie totale du pays). L'agriculture commerciale représentait environ 25 p. cent de l'emploi total direct et 40 p. cent des entrées de devises étrangères dans le pays<sup>25</sup>. Près de 40 p. cent du maïs zimbabwéen était produit dans des exploitations commerciales<sup>26</sup>.

À l'inverse, près d'un million de paysans noirs n'avaient accès qu'à 16 millions d'hectares de terres (appelées « zones communales »), généralement bien moins fertiles et plus sujettes à la sécheresse. Cette répartition des terres était un héritage de l'histoire coloniale du Zimbabwe<sup>27</sup>. La pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les zones des fermes communales étaient directement liées à la mauvaise qualité des terres et au grand nombre de personnes dépendantes d'une même région agricole<sup>28</sup>.

### **2.3 Histoire de l'acquisition des terres et de la sécurité alimentaire**

Le Zimbabwe a été colonisé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par la *British South Africa Company* (BSA Co., Compagnie britannique d'Afrique du Sud), à qui la Couronne britannique avait octroyé une charte royale. Au titre de cette charte, la compagnie pouvait exercer une autorité administrative, rechercher des gisements de minerais et les exploiter sur ce territoire, mais elle n'avait pas le pouvoir de le coloniser. Lorsqu'il s'est avéré que les gisements minéraux étaient bien moins riches qu'ils ne l'espéraient, les colons se sont tournés vers l'agriculture, mais les peuples indigènes ont farouchement résisté à cette colonisation par un mouvement qui est souvent décrit comme la première « *Chimurenga* » (un mot Shona signifiant combat, lutte ou soulèvement).

En 1919, le *Privy Council* à Londres, a statué que toutes les terres « non aliénées » constituées à l'époque par la Rhodésie du Sud appartenaient à la Couronne en vertu du droit de conquête. Les Africains ne pouvaient occuper les terres qu'après consentement de la Couronne (qui pouvait être retiré), en tant que « *tenanciers à volonté* ». Ensuite, la BSA a acheté ces territoires à la Couronne pour 2,3 millions de livres sterling. En 1923, le gouvernement britannique a donné à la Rhodésie du Sud un gouvernement autonome interne et lui a transféré les biens territoriaux de la BSA. Le droit de vote reposait sur la propriété et les revenus, ce qui incluait la plupart des Blancs, mais excluait presque toute la population indigène.

Après la Seconde Guerre mondiale, un mouvement nationaliste a commencé à émerger en Rhodésie du Sud. Il tirait sa vigueur de la distribution inégale des terres, des nouvelles expulsions pour poursuivre la colonisation blanche et des

---

25. Commercial Farmers' Union, *The current status of commercial agriculture in Zimbabwe*, février 2003.

26. Central Statistical Office, Zimbabwe.

27. L'histoire de l'acquisition et de la répartition des terres au Zimbabwe est décrite dans les parties suivantes de ce rapport.

28. Banque mondiale, *Zimbabwe Poverty Profile*, 2004. D'après ce document, « 76 p. cent des personnes pauvres et 82 p. cent des personnes très pauvres au Zimbabwe travaillent dans des fermes communales » ; Central Statistical Office, Zimbabwe, *Poverty in Zimbabwe*, juin 1998 ; voir également BIRD, K. et SHEPHERD, A., *Chronic poverty in semi-arid Zimbabwe*, CPRC Working Paper N° 18, juin 2003, Chronic Poverty Research Centre, numéro ISBN : 1-904049-17-6.

politiques d'oppression du gouvernement dominé par les colons. En 1965, le gouvernement dominé par le *Rhodesian Front* (RF, Front rhodésien) de Ian Smith publiait une déclaration unilatérale d'indépendance (DUI), contrairement au souhait du gouvernement du Royaume-Uni qui demandait que la colonie étende le droit de vote à la majorité des populations autochtones avant d'engager le processus d'indépendance. Cette DUI est suivie de la « *guerre de brousse* » ou deuxième *Chimurenga*, dans laquelle les armées des deux principaux partis nationalistes, le *Zimbabwe African National Union* (ZANU, Union nationale africaine du Zimbabwe) et le *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU, Union populaire africaine du Zimbabwe) ont mené une campagne armée contre l'État rhodésien. Ce conflit s'est terminé par la conférence de Lancaster House en 1979, qui a conduit à l'indépendance du Zimbabwe avec une constitution négociée.

À l'époque coloniale, les terres situées dans le Zimbabwe actuel étaient attribuées sur des critères raciaux, les colons blancs ayant une part disproportionnée des meilleures terres et les Africains obtenant surtout les terres les moins fertiles. Afin de libérer des terres pour les colons blancs, le gouvernement colonial expulsait de nombreux Africains de terres avec lesquelles ils entretenaient souvent un lien spirituel fort, puis il les réinstallait sur des terres moins productives, à la densité démographique plus élevée. De telles expulsions se sont poursuivies jusque dans les années 1950.

Étant donné l'inégalité flagrante et la pauvreté rurale croissante parmi les Africains, le problème de la répartition des terres est devenu l'une des principales raisons du soutien au mouvement nationaliste qui s'est rapidement développé à partir des années 1960. Les deux partis nationalistes les plus importants (le ZAPU et le ZANU) mettaient la promesse d'une réforme agraire radicale au centre de leur programme politique.

En 1980, à la date de l'indépendance, les 15,5 millions d'hectares de terres qui formaient la zone d'agriculture commerciale à grande échelle étaient exploités par près de 6 000 fermiers blancs, la taille moyenne d'une exploitation étant de 2 600 hectares, même si les écarts pouvaient être importants. La plupart des terres de ces zones occupées par des fermiers blancs n'étaient pas complètement utilisées, ce qui était relativement difficile à apprécier en raison de la rentabilité et de la productivité globales du secteur commercial<sup>29</sup>.

### **La politique agraire après l'indépendance**

Lors de l'indépendance, la pression politique en faveur de la redistribution des terres était intense. Cependant, dans la constitution de Lancaster House figurait une disposition interdisant à l'État d'acquérir des terrains agricoles commerciaux pour les redistribuer, sauf sur une base « *d'achat et de vente volontaires* » et sauf si ces terres étaient « *sous-utilisées*<sup>30</sup> ». Les chefs des mouvements nationalistes zimbabwéens s'étaient d'abord opposés à cette disposition. Le président de la conférence, Lord Carrington, avait alors promis, au nom du gouvernement

---

29. PALMER, R., « Land reform in Zimbabwe, 1980-1990 », in *African Affairs* vol. 89, avril 1990 ; RUKUNI, M. (prof.) et al., *Report of the Commission of Inquiry into Appropriate Agricultural Land Tenure Systems*, imprimerie gouvernementale, Harare, octobre 1994.

30. Le terme « *sous-utilisé* » figure dans l'accord de Lancaster House et fait référence à des terres qui n'étaient pas utilisées du tout ou utilisées largement en dessous de leur potentiel. Dans la pratique, il était difficile d'appliquer cette définition à la réalité zimbabwéenne.

britannique, que le Royaume-Uni aiderait le nouveau gouvernement zimbabwéen à faire face aux coûts d'un programme de réimplantation sur les terrains agricoles commerciaux possédés par des Blancs.

Le résultat des négociations a également été également influencé par un autre facteur important : le Zimbabwe dépendait à 90 p. cent des fermiers commerciaux pour ses ventes de nourriture, en partie parce que la production agricole des fermes communales avait été gravement perturbée par les tactiques « anti-guérilla » des *Rhodesian Security Forces* (Forces de sécurité rhodésiennes)<sup>31</sup>. Afin d'empêcher les groupes armés nationalistes d'obtenir des ressources, et notamment de la nourriture, les forces de sécurité avaient détruit les récoltes et déplacé des paysans loin de leurs exploitations, dans des « *villages protégés*<sup>32</sup> ».

Après l'indépendance, le nouveau gouvernement nationaliste a commencé la réforme agraire en respectant la constitution de Lancaster House : les fermes étaient achetées selon leur disponibilité et les bénéficiaires étaient choisis selon leur aptitude à utiliser la terre efficacement. L'objectif initial, défini en 1980, était de réinstaller 18 000 foyers sur cinq ans. Il a rapidement été multiplié par trois (en 1981), pour atteindre le chiffre de 54 000 foyers, puis à nouveau multiplié par trois en 1982 pour s'établir à 162 000<sup>33</sup>. Ce dernier objectif s'est avéré irréalisable.

En 1989, près de 52 000 foyers avaient été réinstallés sur 3,3 millions d'hectares<sup>34</sup>. Le Royaume-Uni a contribué à ce programme de redistribution des terres à hauteur de 47 millions de livres sterling en prêts directs et en programmes d'aide<sup>35</sup>. Une évaluation menée en 1988 par un organisme du gouvernement britannique, la *Overseas Development Administration* (ODA, Administration du développement international), indiquait que les zones redistribuées obtenaient des rendements agricoles largement supérieurs à ceux des zones communales, avec des revenus par conséquent bien plus élevés<sup>36</sup>. L'achat des terres aurait représenté environ la moitié des coûts du programme, le reste du budget servant à financer les infrastructures et les services annexes comme l'eau, les écoles et les centres de soins.

Le gouvernement zimbabwéen n'a pas pu maintenir le rythme initial du programme de redistribution, en particulier à cause des déficits budgétaires croissants et de la pénurie de devises étrangères qui l'ont obligé à réduire ses dépenses. Les salaires du gouvernement ont commencé à baisser par rapport à ceux du secteur privé dans le pays et dans les États voisins. Cela a entraîné le départ des techniciens et des fonctionnaires les plus qualifiés et les plus expérimentés du secteur public, qui trouvaient facilement du travail ailleurs<sup>37</sup>.

---

31. PALMER, R., « Land reform in Zimbabwe, 1980-1990 », in *African Affairs* vol. 89, avril 1990.

32. Voir les rapports d'Amnesty International pour 1975/76, 1977 et 1978 ; PALMER, R., « Land reform in Zimbabwe, 1980-1990 », in *African Affairs* vol. 89, avril 1990.

33. PALMER, R., « Land reform in Zimbabwe, 1980-1990 », in *African Affairs* vol. 89, avril 1990.

34. Ibid.

35. Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni, *Zimbabwe: UK Approach to Land Reform*, voir :

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1019745050212&to=true>.

36. Entretiens d'Amnesty International avec des experts des réformes agraires, diverses dates, 2004.

37. Ibid.

En 1989, apparemment à cause des inquiétudes au niveau de la gestion fiscale du pays et des retards d'application liés à la « fuite des cerveaux » du secteur public, le Royaume-Uni a suspendu le reste des paiements du programme, soit une somme qui se serait élevée à près de 3 millions de livres sterling<sup>38</sup>.

### **Le rôle du gouvernement britannique**

Il a fallu attendre le milieu des années 1990 pour que des discussions sérieuses reprennent entre des représentants du Zimbabwe et l'ODA. En septembre 1996, une mission d'évaluation de l'ODA a été envoyée à Harare, la capitale du Zimbabwe. La mission a présenté un projet de redistribution des terres centré sur les populations défavorisées en milieu rural, prévoyant de déplacer entre 25 000 et 35 000 foyers pour un coût estimé entre 95 et 145 millions de livres sterling. Des promesses de dons devaient suivre une conférence de donateurs.

À l'issue des élections générales de mai 1997 au Royaume-Uni, le parti travailliste a remplacé le parti conservateur qui gouvernait depuis 1979. La nouvelle secrétaire d'État au Développement international, Clare Short, a déclaré au ministre zimbabwéen de l'Agriculture et des Terres d'alors que le nouveau gouvernement travailliste ne se reconnaissait aucune obligation de financer l'achat de terres au Zimbabwe :

*« Il est de mon devoir d'expliquer clairement que nous ne pensons pas que le Royaume-Uni ait le devoir particulier de financer les achats de terres au Zimbabwe. Nous appartenons à un nouveau gouvernement issu d'horizons divers et qui n'a aucun lien avec les anciens intérêts coloniaux. Je suis moi-même irlandaise et, comme vous le savez, nous avons été colonisés, mais nous n'avons pas été des colonisateurs<sup>39</sup>. »*

Cette lettre aurait été très mal perçue par le gouvernement zimbabwéen et constitue apparemment toujours une source d'irritation dans l'administration du président Robert Mugabe<sup>40</sup>.

Une conférence des donateurs sur la réforme agraire et la réimplantation a finalement été organisée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1998. En mai 1999, une nouvelle mission du Royaume-Uni, issue du nouveau *Department for International Development*, (DFID, Département du développement international) arrivait au Zimbabwe pour examiner la situation en vue d'une aide du Royaume-Uni et de l'Union Européenne (UE) au programme de réforme agraire envisagé, notamment pour le financement de l'achat de terres.

---

38. Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni, *Zimbabwe: UK Approach to Land Reform*.

39. Lettre de Clare Short à l'honorable Kumbirai Kangai, MP (parlementaire), Minister of Agriculture and Land (ministre de l'Agriculture et des Terres), 5 novembre 1997, intégralement publiée dans *New African*, février 2003.

40. Le 22 mai 2004, le président Mugabe a donné l'une de ses rares interviews télévisées à Sky News, interview dans laquelle il parlait de la rupture des relations entre le Royaume-Uni et le Zimbabwe, en invoquant la lettre de Clare Short et son impact : « *La philosophie [du parti travailliste] était [...] nous ne reconnaissons la réduction de la pauvreté que comme une politique qui devrait être appliquée au Zimbabwe [...] ; ne nous parlez pas de responsabilités coloniales, a dit Clare Short. L'Irlande a elle aussi été une terre colonisée, etc.* »

La mission a conclu qu'un certain nombre de données devaient être prises en compte avant de soutenir la réforme agraire. Au premier plan de ces données figurait le coût élevé de l'inaction. Le gouvernement zimbabwéen avait clairement indiqué qu'il poursuivrait la réforme, que les donateurs acceptent de l'aider ou non. La mission établissait que sans la participation des donateurs, le programme avait peu de chances d'atteindre ses objectifs sociaux ou économiques, qu'il aurait davantage d'impacts sur l'environnement et qu'il était probable que la procédure d'allocation des terres donnerait lieu à des abus. Le soutien et la participation des donateurs pouvaient aider à canaliser le programme et lui permettre d'atteindre ses objectifs essentiels, que les donateurs partageaient<sup>41</sup>.

Malgré la lettre de Clare Short de 1997, le Royaume-Uni était le seul donateur prêt à envisager le financement des achats de terres au Zimbabwe : la participation de cet État était donc critique, d'autant plus que l'engagement d'autres donateurs, notamment les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, les États-Unis et la Banque mondiale, dépendait de la participation britannique<sup>42</sup>. Selon les informations reçues, tous les donateurs s'inquiétaient des problèmes liés à la gestion du pays par le gouvernement zimbabwéen ainsi que de son implication dans la guerre en République démocratique du Congo<sup>43</sup>. Certains affirmaient que de nombreux hiérarques du ZANU-PF acquéraient des fermes achetées avec des fonds publics en vue d'une redistribution. Ces accusations, venues semble-t-il de la *Commercial Farmers' Union (CFU)*<sup>44</sup>, ont été examinées par le DFID. L'équipe du DFID a observé que 15 fermes achetées par le gouvernement étaient occupées par des officiers supérieurs, des ministres de premier plan et des hauts fonctionnaires. Tous les titres de propriété appartenaient au gouvernement, et l'on a assuré à l'équipe du DFID qu'ils ne seraient pas transférés aux occupants sans paiement<sup>45</sup>.

En janvier 2000, le DFID annonçait qu'il financerait des projets de redistribution à hauteur de 5 millions de livres sterling sans passer par les canaux gouvernementaux<sup>46</sup>. Cette décision revenait à contourner le programme gouvernemental et à soutenir des initiatives de la société civile. Pour les autorités zimbabwéennes, qui estimaient n'avoir que trop attendu, elle constituait un affront. Outre le fait qu'elle mettait à mal l'ensemble du programme financé par des donateurs, elle soutenait la société civile à un moment où les mouvements populaires apparaissaient comme une menace sérieuse pour le pouvoir du ZANU-PF. Cette tendance devait se concrétiser un mois plus tard par la défaite du gouvernement au référendum de février sur le changement de constitution. Enfin, cette décision signifiait aussi que l'une des principales promesses de la lutte de libération pouvait être tenue sans l'implication directe du ZANU-PF.

---

41. Entretiens d'Amnesty International avec un expert de la réforme agraire, diverses dates, 2004.

42. Ibid.

43. Ibid.

44. Ibid.

45. Ibid.

46. Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni, *Zimbabwe: UK Approach to Land Reform*. Ce document indiquait également que « *Le Royaume-Uni est toujours décidé à soutenir financièrement un programme de réforme agraire mené selon les principes sur lesquels les donateurs et le gouvernement zimbabwéen se sont mis d'accord en 1998.* »

À la fin du mois de février 2000, les vétérans de la guerre d'indépendance, les « *milices* » de jeunes et les partisans du ZANU-PF avaient commencé à envahir les fermes commerciales. Dans de nombreux cas, ces occupations s'accompagnaient de violence et de violations des droits humains<sup>47</sup>.

## **2.4 Les occupations de terres**

Depuis l'indépendance, le Zimbabwe a connu plusieurs périodes d'occupation de terres. Entre 1980 et la fin des années 1990, ces occupations de terres étaient la plupart du temps pacifiques. À la fin des années 1990, la dégradation de la situation économique a entraîné une augmentation de la demande de terres, et donc une intensification des occupations. Une vague d'occupations spontanées a eu lieu à partir de septembre 1997 (et pendant une bonne partie de l'année 1998). Ces occupations étaient essentiellement organisées par des personnes venant de zones communales surpeuplées, mais aussi par des citoyens ou des habitants des zones de redistribution. Leurs motifs étaient variés : manque d'accès à la terre, volonté de récupérer des terres ancestrales desquelles ils avaient été expulsés (notamment des terres sur lesquelles se trouvaient les tombes de leurs ancêtres), expression de leur antipathie à l'égard de certains fermiers et protestation plus générale par rapport à la lenteur de la réforme et de la redistribution<sup>48</sup>. Très peu de ces invasions étaient dirigées par des hommes politiques ; au contraire, les occupants leur reprenaient souvent des concessions<sup>49</sup>.

En 2000, les occupations de terres ont changé de nature. À partir de cette date, il est clair qu'elles étaient soutenues par le gouvernement et qu'elles étaient organisées politiquement. Selon certaines sources, des véhicules appartenant à l'armée, à la police ou aux services gouvernementaux de l'agriculture amenaient des militants de l'occupation devant les fermes<sup>50</sup>. Dans quelques cas, des personnes auraient même été contraintes à occuper des terres<sup>51</sup>. Cependant, ce mouvement dans son ensemble bénéficiait du soutien populaire et il apparaît clairement que les motifs des occupants étaient nombreux et variés<sup>52</sup>.

Les occupations de terres ont connu un pic pendant les élections parlementaires de juin 2000<sup>53</sup>. À ce moment-là, les enquêtes d'Amnesty International concluaient que la violence accompagnant les invasions entraînait dans le cadre d'une campagne d'intimidation plus globale à l'égard de ceux qui étaient perçus comme des opposants ou des menaces par le ZANU-PF. Pendant tout le mouvement

---

47. Amnesty International, *Zimbabwe. Lettre ouverte au président Robert Mugabe à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance du pays*, 18 avril 2000 (index AI : TG AFR/46/15/00) ; *Zimbabwe. Des militants de l'opposition et des fermiers sont victimes d'actes violents à caractère politique*, 25 avril 2000 (index AI : AFR 46/007/00).

48. Entretien d'Amnesty International avec des experts des terres et de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

49. Ibid.

50. Amnesty International, [Zimbabwe. Le prix de l'impunité](#), juin 2002 (index AI : AFR 46/034/2002).

51. Entretien d'Amnesty International avec des experts des terres et de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

52. Ibid.

53. Forum des ONG de défense des droits humains du Zimbabwe, *Politically motivated violence in Zimbabwe 2000-2001: A report on the campaign of political repression conducted by the Zimbabwean Government under the guise of carrying out land reform*, août 2001.

d'occupation des terres, la police n'a rien fait pour protéger les fermiers ou les ouvriers agricoles contre les attaques, les expulsions et les destructions de propriété, malgré des décisions de justice l'y obligeant. Le 6 octobre 2000, le gouvernement a proclamé une amnistie générale pour ceux qui s'étaient rendus coupables de violences politiques pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 juillet 2000. Cette amnistie n'incluait pas les viols, les meurtres et la fraude, mais s'appliquait aux actes ayant provoqué de graves blessures physiques<sup>54</sup>.

## **2.5 Le programme accéléré de redistribution des terres**

En avril 2000, malgré sa défaite au référendum de février sur la constitution, le gouvernement a modifié la loi fondamentale pour permettre que des terres soient confisquées aux fermiers commerciaux sans qu'ils reçoivent une indemnisation égale à la valeur de la terre<sup>55</sup> (mais avec une indemnisation pour les « améliorations »). La terre est devenue un thème central des élections parlementaires de 2000. Dans ses documents de campagne, le ZANU-PF déclarait :

« *Le ZANU-PF considère que vingt ans de politesse à l'égard des fermiers blancs et de la Grande-Bretagne suffisent et il a commencé à reprendre vos terres après la décision de votre Parlement de modifier la constitution (Loi numéro 16, 2000)*<sup>56</sup>. »

Le programme accéléré de redistribution des terres a été officiellement lancé en juillet 2000, avec 3000 fermes devant faire l'objet d'une expropriation forcée. Une fois que les terres étaient acquises, elles étaient réoccupées selon deux modèles principaux : de petites fermes (les fermes A1) devaient permettre l'installation de personnes des zones communales surpeuplées, tandis que de nouvelles exploitations commerciales (les fermes A2) devaient permettre à ceux qui en avaient les moyens d'investir dans la production agricole commerciale.

Presque immédiatement, le programme accéléré de redistribution des terres s'est heurté à d'insurmontables difficultés juridiques et administratives. De nombreuses actions en justice intentées par les fermiers commerciaux, un budget insuffisant, des interférences politiques et le manque de clarté des procédures de redistribution des terres, tout contribuait à engendrer la confusion sur le terrain<sup>57</sup>.

Dans de nombreuses régions du pays, la mise en œuvre du programme de réforme agraire a donné lieu à des persécutions et à des violences contre les fermiers commerciaux et contre les ouvriers agricoles. Certains ont été expulsés de force sans que les procédures légales soient respectées ; de plus, quasiment aucune distinction n'a été faite entre les fermes devant officiellement être acquises et les autres.

---

54. Les problèmes causés par ces amnisties sur l'état de droit au Zimbabwe sont décrits dans le document d'Amnesty International, [Zimbabwe. Le prix de l'impunité](#), juin 2002 (index AI : AFR 46/034/2002).

55. *Constitutional Amendment Number 16*. Cette modification prévoit que « l'ancienne puissance coloniale » doit assurer le versement des indemnités pour les terres arables acquises de force pour redistribution.

56. « Plugging the holes in land reform », in *The Zimbabwe Independent*, 27 septembre 2002.

57. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003 ; BBC News, « Zimbabwe admits land chaos », 17 octobre 2003 ; « 4 years on, land reform still marred by chaos », in *The Zimbabwe Independent*, 9 janvier 2004.

Sans l'aide des donateurs, le gouvernement était incapable de fournir les infrastructures et les services nécessaires aux exploitants nouvellement réinstallés. En mars 2001, le ministre zimbabwéen des Affaires étrangères, Stanislaus Mudenge, a appelé le secrétaire général des Nations unies à « *fournir une aide d'urgence par l'intermédiaire des différentes agences des Nations unies, des donateurs et des organisations non gouvernementales (ONG) volontaires afin de soutenir les paysans réinstallés qui ont un besoin urgent d'infrastructures et d'équipements*<sup>58</sup> ». Cependant, les donateurs ont clairement fait savoir que leur financement dépendait de l'arrêt des occupations de fermes, du retour à l'état de droit et, pour nombre d'entre eux, de l'application d'un programme de réforme agraire plus graduel excluant l'acquisition forcée des fermes<sup>59</sup>. Le gouvernement aurait ressenti les conditions imposées par certains donateurs comme une volonté de freiner et de mettre un terme à la réforme agraire<sup>60</sup>. Toutefois, à la conférence des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth à Abuja, au Nigéria, en septembre 2001, le ministre des Affaires étrangères Mudenge a accepté de se soumettre à de nombreuses conditions des donateurs. En réponse à cela, le Royaume-Uni a accepté de mettre des fonds importants à disposition du Zimbabwe pour qu'il indemnise les exploitants déplacés et qu'il construise des infrastructures dans les zones de réimplantation. Une nouvelle réunion s'est tenue à Harare à la fin du mois d'octobre, mais les occupations de terres et la violence se poursuivant, les négociations ont échoué.

Des affaires de corruption concernant le processus de réforme agraire ont été signalées. Elles auraient notamment concerné la redistribution inéquitable des terres, les meilleures étant octroyées comme exploitations commerciales à des bénéficiaires influents, tandis que les petits fermiers se voyaient attribuer des terres relativement pauvres<sup>61</sup>.

Des discriminations ont également entaché le processus d'attribution des terres. Dans de nombreuses régions, les partisans du MDC ont été exclus du programme de réforme agraire. Certaines informations indiquent que des membres du MDC ont même été empêchés de déposer une demande de terres<sup>62</sup>. Dans tout le pays, le nombre de femmes ayant obtenu des terres a été très faible<sup>63</sup>. Elles sont chef de famille d'environ un tiers des foyers zimbabwéens et pourtant, ceux-ci ne constituaient que 18 p. cent des destinataires des petites exploitations redistribuées et 12 p. cent des destinataires des exploitations commerciales redistribuées<sup>64</sup>. Les ouvriers agricoles ont été largement exclus de la réforme agraire, une situation qui sera traitée plus en détail dans la partie 5 de ce rapport.

---

58. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, p. 17, 2003.

59. Ces positions ont par exemple été clairement définies au sommet des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth à Abuja, en septembre 2001.

60. Entretien d'Amnesty International avec un expert des terres, Zimbabwe, juin 2004.

61. Entretiens d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

62. Human Rights Watch, *Fast-track Land Reform in Zimbabwe*, p. 27-30, mars 2002.

63. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, p. 25, 2003.

64. Ibid.

En 2003, le président Mugabe a nommé un *Land Review Committee* (Comité d'évaluation des terres) pour analyser les effets du programme accéléré de redistribution des terres. Dans son rapport, ce comité a souligné de nombreux problèmes dans l'application du programme, notamment des interférences politiques dans la répartition des terrains et ce qui est décrit comme un budget « *terriblement insuffisant*<sup>65</sup> ».

Le comité a également noté que le programme accéléré de redistribution des terres a échoué sur l'un de ses objectifs principaux : réduire la pression démographique dans les zones communales<sup>66</sup>. D'après ce rapport, très peu de zones communales ont vu leur population diminuer de manière significative.

L'application du programme accéléré de redistribution des terres a eu lieu pendant des périodes d'inondation et de grave sécheresse au Zimbabwe, ce qui a fragilisé l'agriculture et diminué la sécurité alimentaire. Quelques mois avant le lancement officiel du programme accéléré, des inondations dans l'est du pays, causées par le cyclone Eline, avaient entraîné la perte de près de 63 000 hectares de récoltes<sup>67</sup>. En 2002, une sécheresse dans toute la région avait fait les gros titres internationaux. Des millions de personnes dans toute l'Afrique australe étaient menacées de famine.

### **3. Cadre juridique national et international sur le droit à la nourriture**

#### **3.1 Le droit national**

Le droit à une alimentation suffisante ne figure pas en tant que tel dans la constitution ou dans les lois du Zimbabwe. Un traité international n'entre pas en vigueur dans la législation nationale à moins qu'il n'y ait été intégré par le biais d'une loi parlementaire. Le Zimbabwe a adhéré en 1991 au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), qui définit le droit à l'alimentation, mais il doit encore en intégrer les dispositions dans le droit national.

Par conséquent, le PIDESC ne peut pas être directement invoqué devant les tribunaux zimbabwéens. Cette situation est contraire aux recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité a en effet préconisé que le gouvernement zimbabwéen intègre à la législation et aux politiques nationales les obligations contractées en vertu du PIDESC, et qu'il garantisse la défense des droits concernés par ce pacte devant les tribunaux<sup>68</sup>.

---

65. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, p. 31.

66. Le *Presidential Land Review Committee* a remarqué que les zones communales demeuraient surpeuplées pour diverses raisons, entre autres parce que les foyers bénéficiant des redistributions se séparaient pour cultiver à la fois leur parcelle communale et leur parcelle redistribuée, parce qu'une certaine partie des terres étaient redistribuées à des citoyens et parce que des terres communales autrefois non occupées étaient parfois attribuées à des personnes déplacées à la suite du programme de réforme agraire.

67. Communiqué de presse de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Red Cross appeals to international community not to forget Zimbabwe*, 10 mars 2000.

68. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Zimbabwe*. 20 mai 1997, E/C.12/1/Add. 12, § 15.

### 3.2 Le droit international

Le droit à une alimentation suffisante est inscrit dans le PIDESC, dont le Zimbabwe est un État partie. Ce droit est un élément important du droit de chacun à un niveau de vie suffisant. Le droit à une alimentation adéquate est fondamental pour l'exercice de tous les droits humains, notamment ceux qui figurent dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Zimbabwe est un État partie à tous ces accords.

L'article 11 du PIDESC établit « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant [...], y compris une nourriture [...] suffisante* » et reconnaît « *le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim* ».

Les États parties au PIDESC doivent veiller à ce que « *chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, ait physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer*<sup>69</sup> ».

Les États parties ont l'obligation fondamentale de prendre les mesures nécessaires à l'atténuation et au soulagement de la faim, comme le prévoit le PIDESC, et ce, même pendant les périodes de récession économique<sup>70</sup>. Les États doivent mettre en œuvre des politiques convergeant progressivement vers l'entière réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à une alimentation suffisante. La réalisation de cet objectif dépend de la disponibilité des ressources mais le PIDESC définit également une obligation minimale fondamentale pour les États « *d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim*<sup>71</sup> ». Un État doit donc agir le plus rapidement possible pour veiller au respect du droit à l'alimentation dans sa totalité et à la disponibilité du niveau de nourriture minimum pour être à l'abri de la faim. En outre, le PIDESC impose aux États de suivre la politique permettant de garantir ces droits le plus rapidement possible. La continuité constituant le fondement du progrès, toute décision délibérément régressive doit toujours être mûrement réfléchie.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement indiqué que :

« *Toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles*<sup>72</sup>. »

---

69. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12, Le droit à une nourriture suffisante*, E/C.12/1999/5, § 6.

70. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12, Le droit à une nourriture suffisante*, E/C.12/1999/5, § 28.

71. *Observation générale N° 12, supra*, § 14.

72. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 3, La nature des obligations des États parties*, 14/12/90, § 9.

Cela implique de pouvoir montrer « *qu'il [le gouvernement] s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire*<sup>73</sup> ».

En outre, les États doivent garantir la *disponibilité* et l'*accessibilité* d'une nourriture adéquate<sup>74</sup>.

Par « disponibilité », on entend soit la possibilité de se nourrir directement en exploitant des terres cultivées ou d'autres ressources, soit la possibilité de s'approvisionner dans des systèmes économiques de distribution et de transformation fonctionnant correctement et capables d'acheminer de la nourriture depuis le site de production jusqu'à l'endroit où elle est nécessaire<sup>75</sup>.

L'« accessibilité » à une nourriture suffisante comprend à la fois l'accessibilité économique et l'accessibilité physique<sup>76</sup>.

### ***Les obligations de respecter, de protéger et de concrétiser le droit à une nourriture suffisante***

Le gouvernement zimbabwéen a l'obligation de respecter, de protéger et de concrétiser le droit à une nourriture suffisante.

1. L'obligation de *respecter* l'accès existant à une nourriture suffisante exige des États parties qu'ils ne prennent aucune mesure susceptible d'empêcher ou de restreindre cet accès.
2. L'obligation de *protéger* impose aux États de prendre des mesures pour éviter que d'autres acteurs ne privent les individus de leur accès à une nourriture suffisante.
3. L'obligation de concrétiser se divise en deux parties. La première partie consiste à *faciliter*, c'est-à-dire que l'État doit mener des projets volontaristes visant à améliorer pour ses ressortissants l'accès et l'utilisation des ressources et des moyens garantissant leur subsistance, notamment la sécurité alimentaire. La deuxième partie consiste à *mettre à disposition*, c'est-à-dire que les États doivent fournir de la nourriture à ceux qui ne peuvent pas, pour des raisons échappant à leur volonté, bénéficier du droit d'accès à une nourriture suffisante. Même en cas de limitations importantes en matière de ressources, le droit à une nourriture suffisante **pour les membres vulnérables de la société** doit être protégé par l'adoption de programmes ciblés, dont le coût est relativement faible<sup>77</sup>.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a défini les violations du droit à une nourriture suffisante en fonction de ces trois obligations des gouvernements.

---

73. Observation générale N° 12, § 17.

74. Observation générale N° 12, § 8.

75. Ibid., § 12.

76. Ibid., § 13.

77. Ibid., § 28.

« Les gouvernements ont le devoir de protéger leurs citoyens, non seulement en adoptant des législations appropriées et en les appliquant effectivement, mais également en protégeant lesdits citoyens d'activités préjudiciables qui peuvent être perpétrées par les parties privées. [...] La Charte Africaine et le droit international exigent des [États] de protéger et d'améliorer les sources alimentaires existantes et garantir l'accès à une alimentation adéquate pour tous les citoyens. [...] le droit à l'alimentation exige que le [gouvernement] ne détruise ni ne contamine les sources alimentaires. Il ne devrait pas permettre aux parties privées de détruire ou de contaminer les sources alimentaires et entraver les efforts déployés par les populations pour s'alimenter<sup>78</sup>. »

### **La non-discrimination et l'égalité de protection**

Le PIDESC dispose que :

« Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation<sup>79</sup>. »

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui doit s'assurer que les États parties respectent bien le PIDESC, a donc établi que toute discrimination dans l'accès à la nourriture ou dans les moyens et le droit de l'obtenir, qu'elle soit fondée sur l'opinion, politique ou autre, sur l'origine nationale ou sociale, ou sur une autre situation, dans le but d'annuler ou de limiter l'égalité de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, et notamment le droit à une nourriture suffisante, constitue une violation du Pacte<sup>80</sup>. Cette obligation doit être immédiatement appliquée<sup>81</sup>. Afin de la respecter, les États doivent non seulement rendre toute discrimination illégale, mais aussi surveiller et empêcher la discrimination dans les faits.

Le PIDCP<sup>82</sup>, qui a été ratifié par le Zimbabwe, dispose que tous les individus sont égaux devant la loi et doivent bénéficier d'une protection juridique égale sans discrimination.

### **La coopération internationale**

Tous les États membres de l'ONU ont l'obligation d'agir de manière conjointe et individuelle pour obtenir le respect universel et l'application des droits humains et des libertés fondamentales de tous sans exception, notamment en ce qui concerne le droit à une nourriture suffisante<sup>83</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déclaré que pour atteindre ces objectifs, les États parties au PIDESC devaient prendre des mesures visant à garantir la jouissance du droit à l'alimentation dans d'autres États, à protéger ce droit, à faciliter l'accès à la

---

78. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights c. Nigeria*, communication 155/96, octobre 2001.

79. Article 2-2.

80. *Observation générale N° 12*, § 18.

81. *Observation générale N° 3*, supra.

82. Article 26.

83. Articles 55 et 56 de la Charte des Nations unies.

nourriture et à fournir l'aide nécessaire lorsqu'elle est demandée. Ce doit en particulier être le cas pour garantir un niveau minimum de droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit d'être à l'abri de la faim, grâce à l'aide alimentaire si nécessaire<sup>84</sup>.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également souligné que : « *L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique*<sup>85</sup> ».

### **L'aide humanitaire**

Les États qui fournissent une aide humanitaire, directement ou par l'intermédiaire d'organisations internationales, doivent le faire sur la base de la non-discrimination et s'efforcer d'atteindre les groupes les plus vulnérables<sup>86</sup>.

Les offres d'aide humanitaire d'organismes indépendants ne doivent pas être considérées comme des agissements hostiles et ne sont pas contraires à l'article 2-7 de la Charte des Nations unies (non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État membre)<sup>87</sup>.

En outre, Amnesty International estime que si un État refuse arbitrairement une aide humanitaire alors qu'il ne peut ni ne veut s'acquitter de ses obligations de fournir une nourriture suffisante, cela constitue une violation du PIDESC<sup>88</sup>.

## **4. Réforme agraire et droits humains**

Les experts des droits humains reconnaissent que, dans de nombreuses régions du monde, le respect des droits humains, et notamment des droits à l'alimentation et à un niveau de vie suffisant, passe par une réforme agraire. Le haut-commissaire aux droits de l'homme a recommandé « *des programmes efficaces de redistribution agraire lorsqu'une concentration extrême des terres empêche la population de se nourrir*<sup>89</sup> ». Le *Foodfirst Information and Action Network* (FIAN, Réseau d'information et d'action sur les droits des peuples à se nourrir eux-mêmes), une organisation internationale de défense des droits humains qui fait campagne pour la réalisation du droit à une nourriture suffisante, considère également la réforme agraire comme « *une mesure politique importante dont dispose un gouvernement pour réaliser progressivement le droit à une nourriture adéquate en garantissant l'accès à des ressources de production*<sup>90</sup> ».

---

84. Observation générale N° 3, supra, § 14 ; Observation générale N° 12, supra, § 36.

85. Observation générale N° 12, supra, § 37.

86. Ibid., § 38 ; Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 14, Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*, E/C.12/2000/4, § 40.

87. *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)* (Fond), 27 juin 1986, Rapports de la CIJ 1986, p. 14, § 239-245.

88. Cette conception s'appuie sur un rapport de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, *The right to adequate food in emergencies*, Étude législative de la FAO 77, Rome, 2003, page 35 ; voir aussi Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12, Le droit à une nourriture suffisante*, E/C.12/1999/5, § 19.

89. Nations unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Projet de directives. Les stratégies de lutte contre la pauvreté sous l'angle des droits de l'homme*, septembre 2002.

90. Depuis 1997, le FIAN et *La Via Campesina* ont mené une *Campagne mondiale pour la réforme agraire*. Cette campagne sert de plate-forme pour promouvoir une réforme agraire efficace dans des pays où la répartition des terres est très inégale. Voir sur le site : [www.fian.org](http://www.fian.org) (en anglais).

En fournissant des terres aux groupes vulnérables comme les populations rurales ou les ouvriers agricoles qui ne possèdent pas de terrains, des programmes de réforme agraire efficaces peuvent s'avérer essentiels pour que ces groupes aient accès à une nourriture suffisante ; c'est ce que l'on entend par « *moyens de se procurer* [une nourriture suffisante]<sup>91</sup> ». Selon la Campagne mondiale pour la réforme agraire (initiative conjointe du FIAN et de *La Via Campesina*, un réseau mondial d'organisations paysannes et de paysans sans terres), il est essentiel de mettre en place des « programmes spéciaux » pour ces groupes afin qu'ils puissent bénéficier d'un accès à l'alimentation.

Cependant, les programmes de redistribution des terres doivent être fondés sur les principes des droits humains. Les États ont l'obligation, inscrite dans le droit international humanitaire, d'identifier les individus ou les groupes dont les droits humains peuvent avoir à souffrir des réformes agraires et ils doivent prendre des mesures pour minimiser ces impacts négatifs. Une attention particulière doit être apportée à l'atténuation des impacts négatifs sur les groupes vulnérables.

Étant donné le rôle dominant de l'agriculture pour la sécurité alimentaire dans de nombreuses régions du monde, les programmes de réforme agraire susceptibles d'avoir un impact sur la production agricole devraient inclure des garde-fous protégeant la disponibilité et l'accessibilité à une nourriture suffisante, immédiatement et durablement. Lorsqu'ils élaborent des programmes de réforme agraire, les États doivent veiller à ce que l'état de droit soit maintenu et que les droits de toutes les personnes sous leur juridiction soient respectés, notamment par l'absence de discrimination et par l'égalité en matière de protection juridique.

#### **4.1 Occupations des terres, réforme agraire et état de droit**

En février 2000, lorsque les occupations de fermes commerciales par les vétérans, les « *milices* » et les paysans sans terres ont commencé dans tout le pays avec l'appui de l'État, la *Commercial Farmers' Union* a déposé un recours devant la Haute Cour pour déclarer ces occupations illégales et contraindre la police à expulser ceux qui en étaient à l'origine. Le 17 mars 2000, la Haute Cour a déclaré illicite l'occupation de fermes par ceux qui s'en attribuaient le droit simplement pour protester contre l'inégalité de la répartition des terres au Zimbabwe, et elle a enjoint au préfet de police Augustine Chihuri d'ordonner à ses forces d'évacuer ces occupants dans les vingt-quatre heures. Le juge Paddington Garwe avait spécialement donné l'ordre au préfet de police de ne pas tenir compte d'instructions allant à l'encontre de cette décision de justice<sup>92</sup>.

Bien que le préfet de police Chihuri ait accepté cette décision judiciaire, il a par la suite demandé à la Cour de la modifier car il n'avait pas suffisamment de troupes pour expulser les occupants illégaux et il objectait que l'occupation était un problème politique qui devait trouver une issue politique plutôt que juridique. La Haute Cour a rejeté sa demande<sup>93</sup>, mais il n'a pas exécuté l'ordre.

---

91. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12*, § 6.

92. Consent Order HC 3544/2000 du 17 mars 2000, p. 1.

93. High Court decision, HH 84-2000, HC 3985/2000.

La Cour suprême a publié une autre décision de justice le 10 novembre 2000 établissant que l'entrée de personnes dans des exploitations commerciales était illégale si elles n'y avaient pas été invitées. Elle demandait aux instances responsables, notamment aux ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur et au préfet de police (ainsi qu'à tous ceux sous leurs ordres), de ne pas approuver les entrées ou l'occupation continue de fermes par des personnes impliquées dans le repeuplement avant que toutes les conditions juridiques n'aient été satisfaites. Les fonctionnaires gouvernementaux et la police ont ignoré cette décision, comme ils avaient ignoré les décisions judiciaires précédentes.

Le 21 décembre 2000, la Cour suprême a remarqué que :

« *L'état de droit a été bafoué dans les régions d'exploitation commerciale et dans les fermes occupées, les fermiers et les ouvriers agricoles se sont vus refuser la protection de la loi*<sup>94</sup>. »

Au mois d'avril 2001, le gouvernement a fait entrer en vigueur une loi appelée *Rural Land Occupiers (Protection from eviction) Act* (Loi protégeant les occupants de terres rurales contre les expulsions). Cette loi rendait légales des occupations déclarées illicites par la Cour suprême et ses dispositions avaient un effet rétroactif. Grâce à cette loi, toutes les personnes qui avaient commencé à occuper des terres rurales le 1<sup>er</sup> mars 2001 ou auparavant en attendant une réinstallation, et qui occupaient toujours ces terres à la date d'application de la loi étaient des « *occupants protégés* ». Les personnes bénéficiant de ce statut étaient protégées contre les expulsions, dans la plupart des cas pour un minimum de six mois. La loi empêchait également un recours légal contre un « *occupant protégé* » pour violation de propriété privée ou pour des dégâts liés à une telle occupation.

En juillet 2001, Anthony Gubbay, *Chief Justice* (juge à la Cour suprême), a démissionné à la suite de tentatives du gouvernement pour saper le pouvoir judiciaire<sup>95</sup>. Il a été remplacé par le *Chief Justice* Chidyausiku, qui a annulé les décisions prises par la Cour suprême en 2000 et 2001.

À l'inverse des occupations de terres, le programme accéléré de redistribution des terres se fondait sur des dispositions existantes dans le droit national. La Loi relative à l'acquisition des terres de 1992 établissait la procédure légale à suivre par l'autorité acquérant les terres lors de l'acquisition forcée de terres et comprenait des dispositions pour le contrôle judiciaire de la légalité des décisions d'acquisition forcée<sup>96</sup>. Cependant, l'application et la mise en œuvre du

---

94. Cette analyse, reprise par le juge Gubbay dans son discours du 5 novembre 2001, est tirée du Judgment N° SC 132/2000 du 21 décembre 2000, *Commercial Farmers' Union c. President of Zimbabwe & others*.

95. Amnesty International a publiquement dénoncé l'intimidation des juges au Zimbabwe, notamment dans [Zimbabwe. Les droits fondamentaux menacés de toutes parts](#), mai 2003 (index AI : AFR 46/012/2003) et dans [Zimbabwe. Le prix de l'impunité](#), juin 2002 (index AI : AFR 46/034/2002).

96. D'après la section 5 du texte original de la Loi relative à l'acquisition des terres de 1992, le propriétaire de la terre et toute personne ayant des droits juridiques sur la terre devaient se voir personnellement délivrer un ordre d'acquisition préliminaire. La section 7 de la Loi originale prévoyait que la Cour administrative devait examiner tout ordre d'acquisition s'il venait à être contesté. D'après la section 8 de la Loi originale, l'autorité acquérant la terre devait confirmer la propriété légale. Ensuite, l'autorité acquérant la terre pouvait établir un avis d'expulsion écrit à toute personne occupant la terre et ayant le droit de l'occuper à la date de la notification préliminaire. Après cet avis d'expulsion, les personnes ayant été averties avaient 90 jours pour quitter les lieux. Plusieurs de ces dispositions ont depuis été modifiées.

programme accéléré de redistribution des terres se sont éloignées des procédures indiquées dans la Loi. La majorité des fermiers commerciaux ont contesté avec succès les ordres d'acquisition forcée en invoquant le fait que les procédures de notification n'avaient pas été respectées.

Le gouvernement a modifié la Loi relative à l'acquisition des terres en novembre 2001<sup>97</sup>. Cette modification a donné au gouvernement des droits immédiats sur des terres choisies pour acquisition forcée, avant que les tribunaux ne statuent sur aucune contestation. La modification a été rendue rétroactive jusqu'en mai 2000. Des fermiers zimbabwéens ont contesté sa légalité constitutionnelle<sup>98</sup>. De fait, en 2003, le *Presidential Land Review Committee* a constaté :

« ... une contradiction majeure entre la Loi relative à l'acquisition des terres de 1992 (prévoyant l'acquisition forcée de terres) telle qu'elle a été modifiée et la disposition inscrite dans la Constitution exigeant que cette acquisition soit confirmée par la Cour administrative. Cette contradiction doit être résolue<sup>99</sup>. »

La modification de 2001 prévoyait également que même si l'occupant légal d'une propriété devant être redistribuée disposait d'un délai de trois mois pour quitter « des terres autres que les terres agricoles devant servir au repeuplement », la période de notification pour l'évacuation des terres agricoles était réduite à 45 jours.

Le 10 mai 2002, le gouvernement a fait savoir à près de 3000 fermiers commerciaux qu'il avait l'intention d'acquérir leurs exploitations. Cependant, de nombreux fermiers ont contesté ces arrêtés d'acquisition auprès de la Haute Cour, en invoquant l'invalidité de ces arrêtés parce qu'ils n'avaient pas été notifiés d'après la procédure établie<sup>100</sup> ; parmi les problèmes soulevés figurait le fait que le gouvernement avait omis d'avertir les porteurs de créances hypothécaires.

Une nouvelle modification à la Loi relative à l'acquisition des terres a été élaborée pour résoudre ce problème. Entrée en vigueur en septembre 2002<sup>101</sup>, cette modification permettait au gouvernement d'établir à nouveau des arrêtés d'acquisition (y compris ceux qui avaient été invalidés par les décisions de la Haute Cour). Elle permettait également au gouvernement de ne donner que sept jours de préavis pour quitter les lieux dans les cas où 90 jours s'étaient écoulés depuis la notification de l'arrêté d'acquisition précédent (invalidé).

---

97. *Statutory Instrument 338 of 2001*. La modification a été effectuée grâce au *Presidential Powers (Temporary Measures) Act* (loi sur les pouvoirs présidentiels [mesures temporaires]), qui permet au président d'élaborer des lois valables six mois. La modification a ensuite été confirmée par le Parlement zimbabwéen en mai 2002.

98. Commercial Farmers' Union, « Implications of amendments to the Land Acquisition Act Statutory Instrument 338 of 2001 », 14 novembre 2001.

99. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, p. 5.

100. « Government admits eviction orders invalid », in *Financial Gazette*, Harare, 22 août 2002.

101. Land acquisition Amendment (No. 2) Act, 2002.

Le même mois, Patrick Chinamasa, ministre de la Justice et des Affaires parlementaires déclarait dans un journal local que :

« *Si de nouvelles contestations se font jour, nous n'hésiterons pas à aller devant le Parlement pour combler les lacunes*<sup>102</sup>. »

En 2004, le gouvernement a fait entrer en vigueur une nouvelle modification à la Loi relative à l'acquisition des terres. Il n'est désormais plus nécessaire de fournir une notification personnelle aux propriétaires de terres ayant été désignées pour une acquisition forcée (ou à toute autre personne à qui la loi originale donnait le droit d'avoir une notification en personne) : une publication dans le journal du gouvernement et dans un autre journal est considérée comme suffisante. Cette disposition est pourvue d'un effet rétroactif jusqu'en mai 2000, et elle a effectivement infirmé les décisions judiciaires antérieures. La clause 9-2 de la modification établit que les critères empêchant d'inclure des terres dans le processus d'acquisition forcée du programme de réforme agraire (par exemple, les grandes exploitations tournées vers l'exportation ou celles qui se spécialisaient dans la culture de semences devaient être exclues) ne sont pas contraignants, et que ces terres pourraient être incluses dans le programme.

La modification de 2004 a été votée au Parlement malgré des rapports hostiles de la part des groupes de surveillance parlementaires. Le *Parliamentary Legal Committee* (Comité juridique du Parlement) a montré que plusieurs dispositions de la modification étaient anticonstitutionnelles<sup>103</sup>. Le *Portfolio Committee on Lands, Agriculture, Water, Development, Rural Resources and Resettlement* (Comité chargé des terres, de l'agriculture, de l'eau, du développement, des ressources rurales et du repeuplement) a déclaré :

« *Il semble à votre Comité que la disposition de la clause 9 a été motivée par le besoin de faire disparaître les incohérences nées de l'incapacité du ministère de l'Agriculture, des Terres et du Repeuplement rural à mettre en œuvre le programme de réforme agraire en respectant les dispositions de la présente Loi. Votre Comité pense que cela augure mal de l'avenir de l'agriculture dans le pays*<sup>104</sup>. »

### **Conclusions d'Amnesty International sur l'état de droit**

Dès le début des occupations de terres dans les premiers mois de l'année 2000 et tout au long de la mise en œuvre du programme de réforme agraire, le gouvernement n'a cessé de perturber l'état de droit. Des décisions de justice allant à l'encontre de la politique gouvernementale ont été ignorées et l'indépendance des magistrats a été remise en cause. La police a été utilisée à des fins politiques, les fermiers commerciaux et les ouvriers agricoles se sont vu refuser une protection juridique équitable. L'utilisation de lois comprenant des clauses de rétroactivité a diminué la prévisibilité du droit.

---

102. « Plugging the holes in land reform », in *Zimbabwe Independent*, 27 septembre 2002.

103. *Zimbabwe Parliamentary Legal Committee, Adverse Report on the Land Acquisition Bill H.B. 15, 2003*, 21 janvier 2004.

104. Rapport du *Portfolio Committee on Lands, Agriculture, Water, Development, Rural Resources and Resettlement* sur le *Land Acquisition Amendment Bill* (H.B. 15, 2003).

Le déclin de l'état de droit au Zimbabwe a accentué la crise économique car les investissements étrangers et nationaux ont diminué<sup>105</sup>. Les fermiers commerciaux, qu'ils exploitent des fermes devant faire l'objet d'une acquisition forcée ou non, travaillent dans un environnement caractérisé par une insécurité considérable. Ceux qui sont restés sur leurs terres ont réduit leurs investissements dans la production de récoltes, car ils ne peuvent compter sur aucune protection juridique. Par exemple, la *Commercial Farmers' Union* remarquait au début de l'année 2004 que l'un des principaux facteurs limitant la production de blé et d'orge était la crainte des fermiers de n'être pas autorisés à moissonner les céréales qu'ils avaient plantées<sup>106</sup>.

Le déclin de l'état de droit au Zimbabwe aurait également eu un impact sur les fermiers nouvellement réinstallés. Dans certains cas par exemple, les petits fermiers ont été déplacés une première fois, puis déplacés à nouveau dans le seul but de laisser la place à des personnes plus influentes<sup>107</sup>. Les fermiers nouvellement réinstallés n'ont aucune sécurité car la terre ne leur appartient pas et ils n'ont pas non plus de bail. Toutes les terres acquises au titre du programme accéléré de redistribution des terres appartiennent au gouvernement.

#### **4.2 L'impact des occupations de fermes et de l'application du programme de redistribution des terres sur le droit à l'alimentation**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que le fondement du droit à une nourriture suffisante sous-entend :

« - la disponibilité de nourriture [...] en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ;

« - l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme. »

Le Comité a explicitement fait le lien entre ces éléments et l'obligation de garantir une sécurité alimentaire durable et de renforcer l'accès des personnes aux ressources (la terre, par exemple) et aux moyens d'assurer leur subsistance, et notamment leur sécurité alimentaire<sup>108</sup>.

Les problèmes d'accessibilité et de disponibilité de la nourriture persistent depuis le début de la crise alimentaire actuelle au Zimbabwe. Certains de ces problèmes sont directement attribuables à la manière dont le programme accéléré de redistribution des terres a été mis en place.

---

105. Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2001* ; Commission Économique pour l'Afrique (CEA), *Rapport économique sur l'Afrique 2002*, chapitre 4, « Zimbabwe – une économie en chute libre ».

106. Commercial Farmers' Union of Zimbabwe, « Production issues affecting commercial agriculture in Zimbabwe », février 2004.

107. Entretien d'Amnesty International avec des experts des terres et de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

108. Nations unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale N° 12, Le droit à une nourriture suffisante*, E/C.12/1999/5, § 7, 8 et 15.

### **L'impact des occupations de fermes et de l'application du programme de redistribution des terres sur la disponibilité alimentaire**

Les occupations de fermes et l'application du programme accéléré de redistribution des terres ont contribué à diminuer la production nationale des cultures vivrières et des cultures d'exportation.

Les occupations de terres et l'expulsion des fermiers commerciaux et des ouvriers agricoles par les vétérans de la guerre d'indépendance et les partisans du ZANU-PF ont entraîné une diminution presque immédiate de la surface des terres cultivées. Il n'était pas prévu que la plupart des nombreux « colons » qui avaient participé aux occupations de terres s'installent dans les fermes ; ils n'ont donc commencé aucune culture importante sur les terres qu'ils occupaient<sup>109</sup>. Selon un expert agricole zimbabwéen sur les occupations de terres, la stratégie politique pour ces occupations semble avoir été « *occupons d'abord, nous nous soucierons ensuite de la production* »<sup>110</sup>.

Le 28 avril 2000, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a publié un rapport sur les occupations de terres et leur impact probable sur la sécurité alimentaire :

*« Ces dernières semaines, des groupes de vétérans de la guerre d'indépendance et d'autres factions se sont attaqués aux propriétaires de ces exploitations et à leurs employés, faisant un grand nombre de blessés et même plusieurs morts, et brûlant les cultures sur pied et les récoltes entreposées. Cela a créé un climat de peur chez les agriculteurs, dont un grand nombre ont abandonné leurs exploitations [...]. Ces événements surviennent au moment où les agriculteurs devraient être en train de procéder à la récolte, de la transformer et de la commercialiser, en particulier pour le maïs, aliment de base du pays, et le tabac, principale culture génératrice de recettes en devises. C'est également l'époque où l'on commence à préparer les terres pour les semis du blé en juin/juillet [...]. On craint donc de plus en plus, si les violences persistent, qu'il y ait une forte baisse de la production vivrière et des disponibilités qui menacerait la sécurité alimentaire nationale. Si l'effet des troubles sur la situation des approvisionnements alimentaires peut être important cette année, il pourrait l'être encore plus l'année prochaine<sup>111</sup>. »*

Les atteintes à l'agriculture commerciale se sont poursuivies avec le choix de près de 3 000 fermes pour acquisition forcée dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres en juillet 2000. Comme nous l'avons vu ci-dessus, la majorité des fermiers commerciaux ont contesté cette acquisition forcée. Le gouvernement a semblé incapable de traiter le volume de contestations juridiques et les arrêtés d'acquisition ont expiré. Ainsi, de nombreux exploitants sont restés sur leurs terres, même s'ils étaient dans des situations très incertaines<sup>112</sup>. Certains, cependant, ont été expulsés de force ; nombre de ceux qui restaient sur leurs terres en attendant le dénouement des actions en justice qu'ils avaient intentées ont

---

109. Entretien d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

110. Ibid.

111. FAO, Alerte spéciale n° 307, Zimbabwe. *La sécurité alimentaire est de plus en plus préoccupante en raison de l'aggravation des problèmes économiques et des troubles qui ont une incidence sur la production vivrière*, 28 avril 2000.

112. Entretiens d'Amnesty International avec des fermiers, Zimbabwe, février 2004.

réduit leur production ou ont complètement cessé leurs cultures en raison des incertitudes quant à leur avenir<sup>113</sup>. Parfois, des fermiers demeurés sur leurs terres se sont vu signifier qu'ils ne pouvaient pas commencer leurs cultures<sup>114</sup>.

Pendant la deuxième année d'application du programme accéléré de redistribution des terres, la sécheresse a entraîné une récolte déficitaire dans toute l'Afrique australe. Le 26 avril 2002, le président Mugabe a constaté l'état de catastrophe naturelle dans les zones communales et urbaines et dans les zones de repeuplement<sup>115</sup>. Dans son analyse de l'impact sur la sécurité alimentaire, le PAM prévoyait que :

*« À partir du mois de juin, plus de cinq millions de personnes auront besoin d'aide alimentaire et ce nombre atteindra 6,1 millions à partir de décembre. La médiocrité des récoltes de la saison principale s'explique par la concomitance d'une grave sécheresse entre janvier et avril dans de nombreuses régions du pays et de la quasi-disparition de la production commerciale intensive en raison de la réforme agraire en cours<sup>116</sup>. »*

Malgré l'état de catastrophe naturelle, le gouvernement notifiait le 10 mai 2002 à quelque 3 000<sup>117</sup> fermiers commerciaux son intention de saisir leurs exploitations et leur donnait quarante-cinq jours pour cesser leur activité. De nombreux fermiers ont contesté ces arrêtés devant la Haute Cour ; cependant, ils hésitaient à s'engager dans la production de blé d'hiver<sup>118</sup>, craignant d'être expulsés avant d'avoir pu procéder à leurs récoltes. Le blé (comme le pain) constitue le « deuxième produit de première nécessité » des zimbabwéens<sup>119</sup> ; avant l'application du programme accéléré de redistribution des terres, l'essentiel de la production nationale de blé provenait de cultures irriguées dans les fermes commerciales<sup>120</sup>.

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, le climat d'incertitude accompagnant le programme de redistribution des terres a également eu un effet négatif sur la production agricole dans les régions communales et les zones de repeuplement récent. Cette incertitude aurait été l'un des facteurs de la décision de certains foyers des zones communales ayant obtenu des terres par l'intermédiaire du programme de redistribution d'envoyer quelques membres du foyer cultiver les nouvelles terres tandis que les autres, souvent les femmes et les enfants, restaient sur la parcelle communale. Selon certaines sources, cette décision de séparer les capacités de production du foyer a réduit leur capacité de

---

113. Entretiens d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture au Zimbabwe, février 2004 ; voir également Commercial Farmers' Union, « Farm Invasions and Security reports », 3 mai 2002.

114. Entretiens d'Amnesty International avec des fermiers commerciaux, février 2004 ; voir également Commercial Farmers' Union, « Farm Invasions and Security reports », 3 mai 2002.

115. BBC News, « Zimbabwe "disaster" as famine looms », 30 avril 2002.

116. PAM, *Emergency Report n. 22*, 31 mai 2002.

117. Ce chiffre comprend des fermes inscrites sur la liste de redistribution en 2000, mais dont les arrêtés d'acquisition avaient expiré ou n'avaient pas été confirmés par les tribunaux.

118. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 29 mai 2002 ; « Farmers urged to grow more wheat », in *Zimbabwe Independent*, 31 mai 2002.

119. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 1<sup>er</sup> juin 2001.

120. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 19 juin 2003.

cultiver à la fois la parcelle communale et de nouvelles parcelles<sup>121</sup>. Dans de nombreux cas, les animaux de trait sont restés sur les terres communales, ce qui a également diminué la capacité des personnes établies sur les nouvelles terres à labourer leurs champs<sup>122</sup>.

La capacité de production agricole du Zimbabwe a également souffert du fait qu'une part non négligeable des terres attribuées dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres n'était pas cultivée. D'après le rapport du *Presidential Land Review Committee*, la mise en culture des nouvelles exploitations commerciales (fermes A2) n'était que de 66 p. cent, alors qu'elle était de 97 p. cent pour les fermes de petite taille (fermes A1)<sup>123</sup>. Comme le faisait remarquer ce rapport, cela signifiait qu'« une partie considérable des terres était en jachère ou non utilisée<sup>124</sup> ». Cette situation perdurait alors même que près de la moitié de la population zimbabwéenne dépendait de l'aide alimentaire.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer le faible taux de mise en culture des fermes A2 : parmi celles-ci figuraient des problèmes administratifs, les bénéficiaires des terres ne recevant par exemple pas de lettres d'attribution. Le *Presidential Land Review Committee* a également signalé des irrégularités dans la répartition des terres, notamment des interférences politiques et la distribution de terres à la fois par des autorités locales et nationales selon des critères inconnus<sup>125</sup>.

Un autre facteur pouvant expliquer le manque de productivité des terres attribuées dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres est que certaines personnes ayant obtenu des nouvelles exploitations commerciales (fermes A2) n'étaient pas des agriculteurs et ne se sont pas installées dans les fermes qui leur étaient attribuées. Ces bénéficiaires du programme de réforme agraire, surnommés « *fermiers à téléphones cellulaires* » ou « *fermiers du dimanche* », sont des fonctionnaires, des soldats, des hommes d'affaires ou appartiennent à d'autres catégories de citoyens<sup>126</sup>.

---

121. Entretien d'Amnesty International avec un expert de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004 ; Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003.

122. Entretien d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

123. Les terres ont été redistribuées selon deux modèles. Le modèle A1 devait permettre de réinstaller des personnes des zones communales surpeuplées ; ces fermes sont destinées à de petits exploitants. Le modèle A2 a été conçu pour d'éventuels fermiers commerciaux noirs ; les parcelles sont donc plus grandes et conviennent à une production rentable.

124. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, p. 5.

125. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, p. 31.

126. Entretiens d'Amnesty International avec un expert de l'agriculture et avec un ancien fonctionnaire gouvernemental, Zimbabwe, février 2004 ; le Presidential Land Review Committee, à la page 67 de son *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, remarquait également l'absence de nombreux bénéficiaires de fermes A2 dans le Matabeleland-Sud et déclarait : « la majorité d'entre eux sont des fonctionnaires qui ne se présentent pas aux programmes de soutien qui se déroulent pendant les jours ouvrables. »

La capacité de travail de la plupart des fermiers zimbabwéens a été réduite ces deux ou trois dernières années par la rareté des fournitures agricoles, notamment les semences et les engrais<sup>127</sup>. L'accès aux semences et aux engrais a été limité à la fois par la pénurie et par des prix élevés<sup>128</sup>. Même si de nombreuses raisons sont à l'origine de la pénurie et de la hausse des prix, la mise en œuvre du programme accéléré de redistribution des terres a amplifié ces deux problèmes. Par exemple, des fermes spécialisées dans la production de semences n'ont pas été efficacement protégées contre les occupations de terres et la disponibilité de semences produites nationalement s'en est ressentie<sup>129</sup>. L'une des raisons de la rareté des engrais est le manque de devises étrangères permettant d'importer la quantité nécessaire de potasse et d'autres composants<sup>130</sup>. Le besoin déjà critique du Zimbabwe en devises étrangères a été aggravé par la mise en œuvre du programme de redistribution des terres, qui s'est traduite par une réduction de la production de cultures d'exportation génératrices de devises, comme le tabac<sup>131</sup>.

La sécurité de bail représente aussi un problème important pour de nombreux fermiers. Actuellement, toutes les terres saisies par le gouvernement dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres lui appartiennent. Par conséquent, il est plus difficile aux exploitants nouvellement installés d'accéder au crédit lorsqu'ils veulent investir dans la production. L'absence de sécurité de bail a également une influence importante sur l'investissement et donc sur les décisions de production<sup>132</sup>.

### **Les expulsions forcées**

Depuis septembre 2004, des milliers de familles qui se sont installées dans des fermes commerciales pendant le mouvement d'occupation des terres en 2000 ont été expulsées. Ces expulsions n'auraient pas été menées dans les conditions prévues par la loi. Des représentants de familles qui ont été expulsées d'une ferme dans le Mashonaland-Ouest les 24 et 25 septembre 2004 affirment que la police a brûlé leurs maisons et leurs biens. Les expulsions forcées ont jeté des milliers de personnes au bord des routes, où elles vivent désormais sans nourriture ni abri<sup>133</sup>.

127. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, rapports pour 2001, 2002, 2003 ; FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004 ; Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003 ; Commercial Farmers' Union of Zimbabwe, « Production issues affecting commercial agriculture in Zimbabwe », février 2004 ; Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Zimbabwe, « Appeal 2004, no. 01.20.2004 », p. 2 ; « Seed Woes Affect Cropping: Arex », in *The Herald*, Harare, 24 décembre 2002.

128. Ibid.

129. Entretien d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

130. Commercial Farmers' Union of Zimbabwe, « Production issues affecting commercial agriculture in Zimbabwe », février 2004 ; Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: Impact of economic crisis on agriculture threatens recovery », 17 septembre 2003.

131. BBC News, « Zimbabwe tobacco crop to halve », 24 octobre 2002 ; BBC News, « Zimbabwe tobacco sales dive », 22 octobre 2003.

132. Entretien d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, Zimbabwe, février 2004.

133. Témoignages rapportés à Amnesty International, septembre 2004.

### **L'impact du programme accéléré de redistribution des terres sur l'accès à la nourriture**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son analyse du problème de l'accès à l'alimentation, explique clairement que la nourriture doit être accessible à la fois physiquement et économiquement. L'accessibilité économique implique que les personnes aient accès à la nourriture grâce à leurs activités économiques, par exemple l'agriculture ou une activité salariée. Cependant, la manière dont le programme accéléré de redistribution des terres a été appliqué au Zimbabwe a fragilisé les activités économiques qui permettaient à une partie de la population d'avoir accès à la nourriture.

Au cours des quatre dernières années, environ 70 p. cent des ouvriers agricoles ont perdu leur emploi comme conséquence directe de l'application du programme accéléré de redistribution des terres ; à la suite de cela, ils ont été dans l'incapacité de financer leur nourriture, leurs frais de santé et d'éducation<sup>134</sup>. Des milliers d'ouvriers travaillant dans des industries liées à l'agriculture auraient également perdu leur emploi. D'après la *Confederation of Zimbabwe Industries* (CZI, Confédération des industries du Zimbabwe), les entreprises dont l'activité dépend de matières premières fournies par le secteur agricole ont été profondément touchées par les problèmes que ce dernier traverse. Ainsi, l'activité des minoteries, des boulangeries, des entreprises de textile et d'habillement a été perturbée. Selon la CZI, en 2002, de grandes minoteries ont licencié près de 50 p. cent de leurs employés et fermé certaines de leurs succursales<sup>135</sup>.

La hausse du chômage s'est accompagnée d'une augmentation rapide du prix des denrées alimentaires. La chute de la production alimentaire nationale a joué un rôle important dans l'accroissement du prix de la nourriture<sup>136</sup>. Le *Consumer Council of Zimbabwe* (CCZ, Conseil des consommateurs du Zimbabwe) a signalé à plusieurs reprises que le niveau élevé de l'inflation limitait l'accès à la nourriture d'un grand nombre de ménages pauvres<sup>137</sup>. D'importantes hausses de prix ont été constatées au cours des quatre dernières années. Par exemple, le prix d'une miche de pain a été multiplié par quatre en une semaine, en juillet 2003<sup>138</sup>. Le CCZ a également souligné que l'écart se creusait entre le salaire minimum et le « panier de la ménagère » mensuel.

---

134. SACHIKONYE, L. M., « Land Reform for Poverty Reduction? Social Exclusion and Farm Workers In Zimbabwe », communication préparée pour une conférence intitulée *Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy*, Université de Manchester, avril 2003.

135. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Industry Hurt by Land Reform », 15 novembre 2002.

136. SADC Food Security Network, Ministerial Brief, SADC Regional Early Warning Unit, Harare, 11 avril 2003 ; Barclays Bank, *Economic Bulletin*, septembre 2001 et juillet 2002, Barclays Bank of Zimbabwe, Harare.

137. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: inflation puts basic foods out of reach », 17 juillet 2003.

138. « Zimbabwe faces food riots after massive rise in price of maize », in *The Independent*, Royaume-Uni, 12 juillet 2003.

### **Conclusions d'Amnesty International sur l'effet des occupations de terres et du programme accéléré de redistribution des terres sur le droit à l'alimentation**

Même si la réforme agraire est une aspiration légitime pour de nombreux Zimbabwéens, notamment ceux qui gagnent péniblement leur vie sur les terres communales surpeuplées et infertiles, la décision du gouvernement de lancer le programme accéléré de redistribution des terres n'a pas été motivée par le désir de promouvoir les droits humains mais par celui de se maintenir au pouvoir. Alors qu'il était sous la menace d'une défaite aux élections parlementaires de 2000, le gouvernement s'est servi du lancement du programme accéléré de redistribution des terres comme d'une « *carotte électorale* », tandis que les occupations de terres permettaient aux partisans du ZANU-PF de mener une campagne de violence et d'intimidation contre les opposants politiques.

Le droit international relatif aux droits humains oblige le gouvernement à faire en sorte que le droit à une nourriture adéquate de toutes les personnes sous sa juridiction soit respecté. Cela implique qu'il prenne connaissance de toute possibilité d'impacts négatifs de ses politiques sur la disponibilité d'une nourriture suffisante et sur son accessibilité. Les informations rassemblées par Amnesty International montrent que quasiment rien n'a été entrepris pour évaluer quelles pourraient être les conséquences négatives du programme accéléré de redistribution des terres sur la disponibilité d'une nourriture suffisante ou sur son accessibilité ; par conséquent, aucun effort n'a été fait pour atténuer ces conséquences négatives.

La mise en œuvre du programme accéléré de redistribution des terres a réduit la disponibilité globale de nourriture au Zimbabwe. Elle a également contribué à fragiliser l'accès économique à la nourriture pour un certain nombre de groupes sociaux : ceux qui travaillaient dans l'agriculture ou les industries connexes et qui ont perdu leur emploi, les agriculteurs, dont la capacité à cultiver leur terre a été réduite par la pénurie et le prix élevé des fournitures agricoles, les populations, urbaines et autres, dont l'accès à la nourriture dépendait du marché et qui ont vu les prix s'envoler en raison de la rareté des denrées alimentaires.

Une grave sécheresse a touché l'Afrique australe pendant la saison agricole 2001-2002. Le gouvernement n'a alors rien fait pour protéger la production agricole nationale. Au contraire, pendant certaines des périodes d'insécurité alimentaire les plus graves depuis l'indépendance du Zimbabwe, de vastes zones arables fertiles sont restées en friche et des milliers de personnes ont perdu leur emploi.

## **5. La vulnérabilité et le droit à l'alimentation**

Un certain nombre d'instruments des droits humains prennent en compte les problèmes spécifiques liés à la vulnérabilité de divers groupes et ils obligent spécifiquement les États à combattre la discrimination contre de tels groupes.

Les groupes socialement fragiles, comme par exemple les personnes sans terres et d'autres franges particulièrement pauvres de la population peuvent avoir besoin d'une attention spéciale et doivent parfois être prioritaires dans l'accès à la nourriture.

Lorsqu'un gouvernement met en place une politique susceptible d'avoir un effet sur l'accès à une nourriture suffisante, il a l'obligation d'identifier ceux qui risquent d'être le plus fragilisés par cette politique et de prendre les mesures appropriées pour atténuer les conséquences négatives. Cette obligation prend encore plus d'importance lorsque ceux qui sont touchés par la politique en question appartiennent à un groupe déjà vulnérable.

### **5.1 Le cas des ouvriers agricoles**

Les ouvriers agricoles zimbabwéens figurent parmi les populations ayant le plus souffert de l'application du programme accéléré de redistribution des terres. Pour la majorité des ouvriers agricoles, la manière dont le programme de redistribution a été mis en œuvre a eu pour conséquence directe une perte d'emploi ou la disparition de contrats de travail permanents ou stables, remplacés par des « travaux à la tâche » extrêmement précaires<sup>139</sup> ; des milliers d'entre eux ont également perdu leur maison et ils n'ont plus accès à l'éducation ni aux soins auparavant à leur disposition dans les fermes. Dans le même temps, très peu d'ouvriers agricoles ont profité du programme de redistribution des terres : moins de cinq p. cent d'entre eux ont reçu une parcelle<sup>140</sup>.

En 2000, on estimait le nombre d'ouvriers agricoles au Zimbabwe entre 320 000 et 350 000 personnes, soit un quart de la population active officielle ; leur revenu permettait à 1,8 à 2 millions de personnes de vivre<sup>141</sup>. La majorité des ouvriers agricoles comptaient sur leur emploi pour se nourrir, se vêtir et se loger. Ils devaient acheter la nourriture et les vêtements, mais le logement était fourni avec le travail et ils avaient également accès à des services éducatifs et sanitaires<sup>142</sup>.

Les nouveaux exploitants, qui produisent nettement moins que les grands fermiers commerciaux, ne peuvent faire travailler qu'une minorité des ouvriers agricoles sans emploi. Les fermiers nouvellement installés dans des fermes de petite taille (A1) ont habituellement recours à une main-d'œuvre familiale, ou n'emploient qu'un petit nombre de personnes sur de courtes périodes. Les nouvelles exploitations commerciales (A2) font effectivement travailler un certain nombre de personnes, mais étant donné que plus de 30 p. cent de ces fermes demeurent inoccupées, les possibilités d'emploi sont limitées d'autant. Alors même que les ouvriers agricoles se plaignent d'être au chômage, le gouvernement et de nombreux exploitants nouvellement installés affirment être face à un manque de main d'œuvre dans les zones redistribuées. Selon plusieurs sources, les ouvriers agricoles hésitent à travailler pour les nouveaux fermiers en raison du très bas niveau des salaires offerts ; dans certains cas, les salaires sont versés en retard ou

---

139. SACHIKONYE, L. M., *The Situation of Commercial Farm Workers after Land Reform in Zimbabwe*, mai 2003.

140. SACHIKONYE, L. M., « Land Reform for Poverty Reduction? Social Exclusion and Farm Workers In Zimbabwe », communication préparée pour une conférence intitulée *Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy*, Université de Manchester, avril 2003.

141. SACHIKONYE, L. M., *The Situation of Commercial Farm Workers after Land Reform in Zimbabwe*, mai 2003.

142. Les fermiers commerciaux payaient les enseignants et le personnel de santé travaillant dans les fermes. Ils prenaient également en charge l'entretien des bâtiments utilisés. Les services fournis aux ouvriers agricoles avant la réforme agraire étaient variables, mais dans de nombreux cas, ils étaient de qualité médiocre.

ne sont payés du tout<sup>143</sup>. Les ouvriers agricoles avec lesquels nous nous sommes entretenus en juin 2004 ont déclaré que des nouveaux exploitants pour lesquels il avaient effectué des « travaux à la tâche » ne les avaient pas payés, ou ne l'avaient fait qu'avec beaucoup de retard. Ils ont donc dû quitter la ferme pour chercher d'autres moyens de subsistance.

L'impact probable de la réforme agraire sur les ouvriers agricoles avait clairement été défini avant le début du programme. Une étude des ouvriers agricoles travaillant sur les exploitations commerciales menée en 1999 par le *Farm Community Trust of Zimbabwe*, une ONG locale, indiquait que 323 000 ouvriers agricoles seraient touchés par les acquisitions de fermes prévues, dont 144 450 ouvriers agricoles permanents. Le document remarquait que :

« Si ces ouvriers n'obtiennent pas leur propre parcelle, environ 84 000 ménages seront déplacés. La plupart des ouvriers agricoles n'ont pas de maisons sur les terres communales. »

Le même rapport prévoyait que :

« La redistribution des terres aura un impact immédiat sur la sécurité alimentaire des ouvriers agricoles en interrompant leur source de revenus (salaires) et en bouleversant leurs moyens de subsistance<sup>144</sup>. »

Lors des occupations de terres, les ouvriers agricoles ont régulièrement été la cible de violences et d'intimidations, et un grand nombre d'entre eux ont dû quitter leurs maisons. Certains sont retournés dans leurs logements précédents dans les zones communales et d'autres se sont installés dans des bidonvilles autour des agglomérations. Cependant, lorsque l'on a remarqué que les migrations croissantes des ouvriers agricoles constituaient un problème, le gouvernement a décidé qu'ils ne devaient pas quitter leur logement sur les terres saisies dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres<sup>145</sup>. La plupart des ouvriers agricoles vivent donc sur les terrains des exploitations redistribuées, étant donné qu'ils n'ont pas (et n'ont jamais eu) d'autre logement. Ceux qui demeurent sur les terres des fermes redistribuées n'ont aucune sécurité de bail. Ils entretiennent des relations tendues avec les nouveaux fermiers, ces relations dégageant parfois au conflit<sup>146</sup>.

---

143. Entretien d'Amnesty International avec des ouvriers agricoles et des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février et juin 2004.

144. Farm Community Trust of Zimbabwe et FEWS-NET, « Survey of Commercial Farm Workers, Characteristics and Living Conditions in Zimbabwe », 1999, cité dans le rapport mensuel du FEWS-NET, *Zimbabwe Monthly Report 30 August 2000*.

145. KIBBLE, S. ET VANLERBERGHE, P., *Land, Power and Poverty: Farm workers and the crisis in Zimbabwe*, Catholic Institute for International Relations, 2000, ISBN 1852872403, p. 38.

146. Entretien d'Amnesty International avec des ouvriers agricoles et des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février et juin 2004 ; Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003. Parlement du Zimbabwe, *Second report of the Portfolio Committee on Public Service, Labour and Social Welfare on the plight of farm workers and newly resettled farmers*, troisième session, 5<sup>e</sup> Parlement, présenté au Parlement le 16 mai 2003.

Environ un quart des ouvriers agricoles sont d'origine étrangère et souvent issus des pays voisins<sup>147</sup>. Les étrangers n'ont pas le droit de posséder une terre dans les zones communales. Des rapports indiquent que les étrangers n'ont pas non plus eu accès aux terres redistribuées dans le cadre de la réforme agraire<sup>148</sup>.

La vulnérabilité des ouvriers agricoles est accentuée par la prévalence élevée du VIH/sida dans cette population. Plus du quart des ouvriers agricoles pourraient être infectés, et la prévalence pour les femmes est plus importante que pour les hommes. Parmi les ouvriers agricoles, de nombreux foyers ont à leur tête des orphelins, et ces foyers sont extrêmement fragiles<sup>149</sup>.

### **Conclusions d'Amnesty International sur l'effet des occupations de terres et du programme accéléré de redistribution des terres sur les ouvriers agricoles**

La mise en œuvre du programme accéléré de redistribution des terres a mis en évidence des problèmes durables par rapport aux droits des ouvriers agricoles. Alors que le gouvernement zimbabwéen est responsable du respect des droits humains des ouvriers agricoles (et de leurs familles), il les a longtemps ignorés, laissant les fermiers commerciaux leur fournir nourriture, éducation et soins sans réglementer la qualité de ces éléments. Le droit international relatif aux droits humains n'exige pas de l'État qu'il fournisse tous les services nécessaires à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, mais il prévoit que le gouvernement veille à ce que ces services soient suffisamment disponibles, accessibles et acceptables.

Le gouvernement a l'obligation de prendre des mesures pour protéger les droits des groupes socialement vulnérables, notamment les ouvriers agricoles. La mise en œuvre par le gouvernement du programme accéléré de redistribution des terres sans aucune mesure pour en atténuer les conséquences négatives pour les ouvriers agricoles constitue non seulement un *non-respect* de l'accès à l'alimentation, mais également une régression en matière de droit à la nourriture (et de plusieurs autres droits). D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les mesures régressives « *nécessitent la plus grande réflexion et doivent être entièrement justifiées par rapport à l'ensemble des droits prévus dans le Pacte* ». Il n'existe aucune justification de ce type dans le cas des ouvriers agricoles au Zimbabwe.

L'incapacité du gouvernement à empêcher la violence lors des occupations de terres et l'expulsion forcée des ouvriers agricoles de leurs logements et la privation de leur seul moyen de subsistance constitue clairement un *manquement à la protection* du droit à la nourriture des ouvriers agricoles, ainsi que de plusieurs autres de leurs droits, notamment le droit au travail, le droit à un logement suffisant et à une égale protection juridique.

---

147. KIBBLE, S. ET VANLERBERGHE, P., *Land, Power and Poverty: Farm workers and the crisis in Zimbabwe*, Catholic Institute for International Relations, 2000, ISBN 1852872403.

148. KIBBLE, S. ET VANLERBERGHE, P., *Land, Power and Poverty: Farm workers and the crisis in Zimbabwe*, Catholic Institute for International Relations, 2000, ISBN 1852872403, p. 6 ; entretiens d'Amnesty International avec des experts des terres et de l'agriculture, Zimbabwe, 2004.

149. The Zimbabwe Network for Informal Settlement Action, « The Situation of Children on Commercial Farms in Mashonaland Central », septembre 2001. Voir également les rapports du Farm Orphan Support Trust, Zimbabwe.

Le gouvernement n'a pas non plus rempli son obligation de concrétiser le droit à l'alimentation. En ne donnant pas la possibilité à la majorité des ouvriers agricoles et à leurs familles d'obtenir une parcelle dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres, sur la même base que d'autres catégories de la population, le gouvernement a retiré aux ouvriers agricoles la possibilité de se nourrir et de nourrir leurs familles.

Les ouvriers agricoles forment une communauté historiquement marginalisée et devraient être l'objet de mesures de protection spéciales. Ils devraient en particulier pouvoir eux aussi obtenir des terres dans le cadre de n'importe quelle réforme agraire, peu importe leur nationalité. Les différences de traitement fondées sur la citoyenneté ne sont autorisées que pour certains droits civils et politiques, et, dans les pays en développement, pour les droits économiques. Il est illégitime de refuser à une partie de la population l'accès à des moyens de subsistance sur ce critère<sup>150</sup>.

#### **La sécurité alimentaire et l'accès à la terre : étude de cas<sup>151</sup>**

CK a soixante-dix ans. Elle habite sur une ancienne exploitation commerciale de grande taille, où elle a vécu et travaillé toute sa vie. Lorsqu'elle a cessé de travailler, CK a obtenu de son employeur un lopin de terre au bord de la ferme pour se nourrir et un petit pécule pour subvenir à ses besoins et à ceux de son mari pendant leurs vieux jours. Le fermier lui a promis qu'il y aurait toujours une place pour elle sur ses terres.

Entre 2002 et 2003, tous les enfants de CK et leurs conjoints sont morts du sida, laissant 12 petits-enfants, de trois à seize ans, sous sa garde. En 2003, la ferme a été saisie pour être redistribuée et le fermier a été expulsé. L'exploitation a été partagée en plusieurs parcelles qui ont alors été données à de nouveaux fermiers. CK et les autres ouvriers agricoles ont été autorisés à rester dans leurs logements, mais les terres qu'ils cultivaient ont été incluses dans la redistribution et allouées à d'autres personnes. Aucun ouvrier agricole n'a obtenu de parcelle.

L'ancien fermier ne peut plus lui verser le salaire qu'il lui donnait auparavant. CK est désormais sans ressources pour faire vivre sa famille. Elle ne peut pas cultiver sa propre nourriture, elle n'a pas pu bénéficier du programme « *food for work* » (vivres contre travail) du gouvernement et le *Grain Marketing Board* contrôlé par l'État a refusé de lui fournir du maïs. Les fermiers nouvellement installés proposent du travail et les enfants font souvent des *magwaza* (travail à la tâche), mais leur salaire est très bas. « *Les nouveaux fermiers nous appellent "vendus" et disent que nous refusons de travailler pour eux parce que nous sommes des ennemis du gouvernement et que nous soutenons les Blancs.* » Mais la principale raison de la réticence de la famille à faire ce travail est qu'il est beaucoup plus mal payé que ce que l'on peut tirer du commerce et que les ouvriers sont « *très mal traités* ».

150. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *General Recommendation 30, Discrimination Against Non-Citizens*, 2004, CERD/C/64/Misc.11/rev.3, p. 2.

151. Cette étude de cas a été portée à la connaissance d'Amnesty International en février 2004. Les détails ont été modifiés pour protéger l'identité des ouvriers agricoles.

## **6. Les réponses à la crise alimentaire : la politique et les pratiques du gouvernement**

D'après les évaluations de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du Programme alimentaire mondial (PAM), l'insécurité alimentaire est un problème majeur au Zimbabwe depuis 2001. La situation alimentaire s'est dégradée après une grave sécheresse qui a touché la plus grande partie de l'Afrique australe en 2002. Cette année-là, plus de la moitié de la population zimbabwéenne était considérée comme vivant en état d'insécurité alimentaire. Même si une évaluation conjointe de la FAO et du PAM a indiqué une certaine amélioration en 2003, près de la moitié de la population n'avait toujours pas accès à une nourriture suffisante<sup>152</sup>.

Pour essayer de résoudre le problème, le gouvernement a introduit des contrôles sur les prix<sup>153</sup> en octobre 2001 et demandé de l'aide alimentaire à la communauté internationale le mois suivant. Le gouvernement gère également des programmes d'urgence sociale, proposant notamment de la nourriture ou de l'argent comme salaire et il mène par ailleurs quelques programmes de nutrition ciblés.

Les recherches d'Amnesty International sur l'efficacité de la réponse du gouvernement semblent montrer qu'un certain nombre de ses politiques et de ses actions, si elles ont augmenté sa mainmise sur les ressources alimentaires, ont en revanche aggravé les problèmes de disponibilité et d'accessibilité des aliments pour de nombreuses personnes.

### **6.1 Le rôle du Grain Marketing Board**

Alors qu'un contrôle des prix était imposé sur de nombreuses denrées de base, le gouvernement a pris une mesure supplémentaire pour le contrôle du maïs, l'aliment principal au Zimbabwe. En juillet 2001, il a décidé que le maïs, le blé et leurs farines étaient des biens contrôlés et que le *Grain Marketing Board* (GMB), organisme paraétatique, serait le seul acheteur et vendeur de maïs et de blé<sup>154</sup>. L'interdiction effective par le gouvernement des importations de maïs privées a été très critiquée pour avoir contribué aux pénuries alimentaires. Au cours d'une interview en 2003, Kevin Farrell, directeur pays du PAM a déclaré :

*« Pendant toute cette crise, le PAM a demandé un changement de politique pour le marché alimentaire, car nous pensons qu'autoriser les acheteurs privés à importer et à vendre de la nourriture sur le marché permettrait de répondre à une grande partie des besoins alimentaires. [...] Si demain, les acheteurs privés pouvaient importer et vendre du maïs, l'offre de nourriture sur le marché s'en trouverait certainement accrue, diminuant du même coup la pression à la fois sur le gouvernement et sur l'aide humanitaire. Il y aurait toujours besoin d'un filet de sécurité, étant donné que, dans un premier temps, les prix risqueraient de monter,*

---

152. PAM, *Emergency report n. 26*, 27 juin 2003.

153. Les contrôles sur les prix ont été controversés. Ils ont été fixés à des niveaux empêchant de réaliser un profit et ont ainsi réduit la disponibilité de la nourriture. Cependant, le prix contrôlé est le seul qui reste accessible à de nombreux ménages pauvres. Pour de plus amples informations sur le contrôle des prix, voir les rapports du *Zimbabwe Vulnerability Assessment Committee* et du *Zimbabwe NGO Food Security Network*.

154. *Statutory Instrument 235A*. Le GMB établit un prix d'achat et un prix de vente fixes pour le maïs.

*mettant ainsi la nourriture hors de portée d'un certain nombre de personnes ; mais il serait beaucoup plus facile de leur venir en aide en raison de leur plus petit nombre<sup>155</sup>. »*

Fin 2002 et début 2003, le gouvernement a allégé les restrictions sur les importations de nourriture pour permettre à certaines ONG et hommes d'affaires privés d'importer des quantités limitées de céréales. Cependant, l'essentiel des importations passe toujours par le GMB.

Le monopole du GMB n'est pas seulement un obstacle important pour les commerçants et les personnes privées voulant importer du maïs. Il interdit aussi d'acheminer du maïs zimbabwéen depuis les zones en excédent alimentaire vers les zones souffrant de pénurie. Les exploitants sont obligés de vendre leur surplus de céréales au GMB. Le grain transporté des régions rurales vers les régions urbaines a été confisqué par le GMB à des barrages routiers<sup>156</sup>. Ces restrictions de mouvement ont aggravé le manque de disponibilité du maïs dans de nombreuses régions du pays, et ce, durant toute la crise alimentaire<sup>157</sup>. Les restrictions pesant sur le transport du maïs national ont également été diminuées en 2003 et 2004<sup>158</sup>. Cependant, ces mesures n'ont eu qu'un effet limité sur la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a clairement établi que l'une des composantes essentielles de la « *disponibilité d'une nourriture suffisante* » était un système de distribution fonctionnel. Cependant, malgré son monopole, le système national de distribution du GMB semble très insatisfaisant. Il a été critiqué à plusieurs reprises par des observateurs locaux et internationaux de la sécurité alimentaire<sup>159</sup>.

En juillet 2003, le *Zimbabwe National NGO Food Security Network*, un regroupement d'ONG zimbabwéennes surveillant régulièrement la sécurité alimentaire dans tout le pays, a observé que dans certaines régions du pays où les fermiers vendaient leurs céréales au GMB comme l'exige la loi, les livraisons du GMB étaient insuffisantes. Le système de distribution du GMB créait en fait des déficits céréaliers dans ces régions<sup>160</sup>.

Le système de distribution du GMB a également réduit « l'accès physique » à la nourriture pour certaines personnes en imposant des restrictions à ceux qui désirent acheter des céréales de l'État. Parmi ces restrictions figurait notamment

---

155. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: Interview with WFP country director », 4 novembre 2003.

156. Entretien d'Amnesty International avec des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, juin 2004.

157. Presidential Land Review Committee, *Report of the Presidential Land Review Committee on the implementation of the fast-track land reform programme 2000-2002*, 2003, p. 78.

158. Entretien d'Amnesty International avec un observateur de la sécurité alimentaire, Zimbabwe, juin 2004 ; Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: GMB eases restrictions on grain sales », 28 avril 2003.

159. Par exemple, voir Zimbabwe NGO Food Security Network, « Community Assessment of the Food Situation in Zimbabwe », (plusieurs rapports de 2002, 2003 et 2004) ; FEWS-NET, Suivi mensuel de la sécurité alimentaire au Zimbabwe en 2002, 2003 et 2004.

160. Zimbabwe NGO Food Security Network, « Community Assessment of the Food Situation in Zimbabwe », juillet 2003, p. 9.

la demande d'un justificatif de résidence, ce qui aurait eu un effet négatif considérable sur les personnes déplacées et les autres groupes vulnérables, notamment les orphelins, incapables de fournir les papiers demandés<sup>161</sup>.

La domination du GMB sur le commerce des céréales a eu d'autres conséquences négatives sur la sécurité alimentaire. Même si les fermiers sont obligés de vendre leur surplus de céréales au GMB, le GMB ne les paie souvent que plusieurs mois après qu'ils ont livré leurs produits. Cela peut mettre les agriculteurs dans l'incapacité d'acheter des semences et d'autres fournitures agricoles (souvent désignées par le terme "intrants" agricoles) pour la saison à venir<sup>162</sup>. La FAO a remarqué l'impact de ce phénomène sur la surface de terres cultivées en 2003-2004 :

*« De nombreux agriculteurs qui ont vendu du maïs au Grain Marketing Board en mai ou en juin 2003 ont dû attendre jusqu'à six à huit mois avant d'être payés. Cela ne leur a laissé aucune ressource pour la saison des semences d'octobre/novembre 2003. Cette situation a largement contribué à une chute comprise entre 9 et 37 p. cent de la surface des champs de maïs dans les grandes régions de culture de cette céréale que sont le Manicaland et le Mashonaland<sup>163</sup>. »*

En exigeant que les fermiers vendent leurs céréales au GMB mais en les payant avec beaucoup de retard, le gouvernement fragilise l'accès durable et économique à la nourriture pour de nombreux ménages installés sur de petites exploitations.

Le GMB participe également à l'agriculture zimbabwéenne en proposant un programme de crédit agricole fournissant aux fermiers des semences, de l'engrais et d'autres intrants agricoles. Cependant, des observateurs de la sécurité alimentaire ont critiqué ce programme autant que celui de distribution de céréales, car les livraisons de ces produits sont inadaptées ou tardives<sup>164</sup>. Les petits exploitants sont ceux qui en souffrent le plus, car ils doivent attendre que le GMB livre ces produits<sup>165</sup>, alors que les fermiers un peu plus fortunés peuvent se rendre jusqu'aux dépôts du GMB pour aller les chercher. Les livraisons tardives de fournitures agricoles ont également un effet négatif sur le rendement agricole. D'après l'évaluation des récoltes et des approvisionnements menée par la FAO et le PAM en 2002,

*« les agriculteurs ont beaucoup critiqué le système de distribution d'intrants du GMB pour ne pas distribuer les intrants au moment voulu, ce qui les obligeait à semer sans engrais de base, de sorte que les racines poussaient mal et que les plantes étaient [sensibles] à la sécheresse<sup>166</sup>. »*

---

161. LOEWENSON, R., « Relief and recovery in Zimbabwe: Food security in the current humanitarian crisis », Training and Research Support Centre, mars 2003, p. 12.

162. FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004.

163. Ibid.

164. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 29 mai 2002 ; FEWS-NET, rapports mensuels 2002 et 2003.

165. FAO/PAM, *Mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires au Zimbabwe*, 29 mai 2002.

166. Ibid.

### **Le manque de transparence des stocks de nourriture**

Pour résoudre le problème de la sécurité alimentaire, il est indispensable de posséder des données désagrégées et précises sur la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture. Ces informations doivent permettre de montrer les variations potentielles par sexe, par groupe et par région vulnérables. Cependant, pendant toute la crise alimentaire actuelle, les observateurs de la sécurité alimentaire et les organisations humanitaires ont eu beaucoup de difficultés à obtenir des informations de la part du gouvernement.

Par exemple, plusieurs sources zimbabwéennes ont confirmé à Amnesty International que l'ONU n'a « *jamais vraiment connu* » le volume de céréales importées et stockées par le GMB<sup>167</sup>. Ce manque de transparence gêne la planification des réponses à la crise.

Le *Zimbabwe Vulnerability Assessment Committee* (ZIMVAC, Comité d'évaluation de la vulnérabilité au Zimbabwe), qui comprend des représentants des différents services gouvernementaux, a remarqué des différences entre les informations fournies sur les importations du GMB et ses propres recherches sur le terrain. En 2002, le ZIMVAC a établi que les données officielles sur les récoltes et les importations indiquaient qu'il y avait suffisamment de nourriture dans le pays pour la période allant d'avril à décembre 2002, mais que les statistiques ne correspondaient pas à la situation au niveau des communautés et des ménages qui, eux, souffraient de pénurie<sup>168</sup>. Le rapport appelait à des évaluations plus approfondies de la situation.

### **6.2 Les programmes d'aide alimentaire**

Pendant la crise alimentaire actuelle, l'aide alimentaire internationale a été une source de nourriture importante pour des millions de zimbabwéens qui ne pouvaient pas autrement satisfaire leurs besoins alimentaires de base. Cependant, le programme d'aide alimentaire internationale a dû faire face à de nombreuses difficultés qui ont eu un effet négatif à la fois sur la disponibilité et sur l'accès à la nourriture pendant la crise.

Selon certaines sources, le gouvernement est très méfiant à l'égard des donateurs internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG) et il considère que certains programmes alimentaires visent à affaiblir le ZANU-PF en aidant l'opposition politique<sup>169</sup>.

---

167. Entretien d'Amnesty International avec des fonctionnaires de l'ONU ; voir également : Nations unies, *Integrated Regional Information Networks*, « Zimbabwe: Interview with WFP country director », 4 novembre 2003 (document publié par l'IRIN le 11 novembre 2003). Au cours de cet entretien, le directeur pays du PAM pour le Zimbabwe a déclaré : « *certaines donateurs sont également mécontents de ce qu'ils considèrent comme un manque d'information de la part du gouvernement sur ses réalisations en matière d'importation et de distribution commerciales dans le pays cette année... Chacun essaie un peu de deviner ce qui se passe, le gouvernement et la communauté internationale cherchant l'un comme l'autre à savoir ce que l'autre compte faire. Il est difficile de planifier une action humanitaire dans ce contexte.* »

168. ZIMVAC, *Zimbabwe Emergency Food Security and Vulnerability Report*, 20 décembre 2002. Voir aussi Loewenson, R., « Relief and recovery in Zimbabwe: Food security in the current humanitarian crisis », Training and Research Support Centre, mars 2003, p. 4.

169. Entretien d'Amnesty International avec des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février et juin 2004.

L'État a opposé de nombreuses barrières à l'accès humanitaire. En plein milieu de la crise alimentaire, la procédure d'enregistrement des agences humanitaires internationales a donné lieu à de nombreux problèmes et retards<sup>170</sup>. En 2002, le PAM déclarait :

*« depuis le début de nos activités d'urgence en février, notre agence a dû faire face à de graves difficultés [...] La capacité du PAM à distribuer de la nourriture a été limitée dès le départ, surtout pendant que le gouvernement zimbabwéen étudiait l'accréditation de plusieurs ONG associées. Le problème est partiellement résolu, bien que le PAM souhaite toujours travailler avec plusieurs partenaires supplémentaires, étant donné l'ampleur et la complexité de la crise actuelle<sup>171</sup>. »*

Les ONG locales ou internationales qui s'occupent de distribution d'aide alimentaire ont eu des difficultés à accéder à certaines régions ou populations. Les organisations et les ONG d'aide alimentaire ont fait savoir que, parfois, les rencontres avec les populations devant bénéficier de l'aide alimentaire doivent d'abord être arrangées avec la police, une déclaration devant être déposée jusqu'à deux semaines à l'avance pour qu'elles puissent se rendre dans certaines zones<sup>172</sup>. Quelquefois, les réunions où l'on discute de la distribution de nourriture se tiennent en présence des services de sécurité, d'hommes politiques du parti au pouvoir, de « milices » de jeunes ou de partisans du ZANU-PF, voire de plusieurs de ces groupes. Leur participation est menaçante et contribue à susciter un climat de peur à la fois parmi les populations et les travailleurs humanitaires<sup>173</sup>.

Parfois, les autorités locales ont interrompu les programmes d'aide alimentaire, alors que dans d'autres cas, des vétérans de la guerre d'indépendance, des « milices » de jeunes ou d'autres partisans du ZANU-PF ont perturbé les activités humanitaires<sup>174</sup>. Du personnel des ONG ou des volontaires prenant part à la distribution de l'aide alimentaire ont été harcelés et menacés<sup>175</sup>.

Les difficultés sur le terrain ont parfois été accrues par les mesures inadéquates prises par la communauté internationale pour faire face à la crise alimentaire, mesures qui menaçaient de rendre insuffisant l'approvisionnement en aide alimentaire au Zimbabwe. Le PAM a dû publier des alertes et réduire les rations alimentaires en 2002 et 2003<sup>176</sup>. En 2003, la situation a encore été compliquée par le retard avec lequel le gouvernement a demandé l'aide des donateurs

---

170. Entretien d'Amnesty International avec un fonctionnaire de l'ONU, Zimbabwe, février 2004 ; voir aussi MCLVOR, C., *Neutrality in humanitarian assistance: a case study from Zimbabwe*, Overseas Development Institute, UK Humanitarian Practice Network.

171. ReliefWeb, « Humanitarian crisis worsening in Zimbabwe, warns WFP », 28 novembre 2002.

172. Témoignage rapporté à Amnesty International, juin 2004.

173. Ibid.

174. En février et en juin 2004, Amnesty International a parlé à plusieurs organisations dont les activités d'aide alimentaire avaient été perturbées et dont le personnel avait été menacé. Aucune de ces organisations ne souhaite être identifiée ; voir aussi « Mugabe stops charities' famine work », in *The Guardian*, 17 octobre 2002.

175. Entretiens d'Amnesty International avec des fonctionnaires de l'ONU et avec des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février et juin 2004.

176. Communiqué de presse du PAM, « UN special envoy on southern Africa urges more help for millions of Zimbabweans », septembre 2002 ; PAM, *Emergency Report n. 36*, 5 septembre 2003.

internationaux<sup>177</sup>. Il semble que le gouvernement et les Nations unies aient été en désaccord quant au volume de la récolte. Malgré les alertes du PAM disant que les stocks s'amenuisaient et que si le gouvernement tardait trop à demander de l'aide, cela risquait de limiter la capacité à nourrir les populations ayant besoin d'aide alimentaire, le gouvernement n'a pas demandé d'aide avant juillet<sup>178</sup>. Cela représentait un retard de plus d'un mois dans le processus normal de demande.

En août 2003, les difficultés ont encore été accrues pour le programme international d'aide alimentaire, lorsque le gouvernement a publié une directive intitulée « *Policy Operations of Non-Governmental Organizations in Humanitarian and Development Assistance in Zimbabwe* » (Opérations politiques des organisations non gouvernementales dans l'aide humanitaire et l'aide au développement au Zimbabwe). Cette directive mettait un terme à l'engagement direct des ONG et plaçait la distribution alimentaire sous la responsabilité des autorités locales. Les donateurs et le PAM ont réagi de manière négative à cette mesure qui, selon eux, pouvait permettre la manipulation de l'aide alimentaire internationale à des fins politiques<sup>179</sup>. En conséquence, l'engagement des donateurs pour fournir de l'aide alimentaire a été retardé. Le PAM a envoyé des représentations directes au gouvernement du Zimbabwe ; elles lui auraient clairement expliqué que l'organisation ne permettrait pas que son aide alimentaire soit distribuée par des canaux gouvernementaux<sup>180</sup>. Le gouvernement a alors assuré aux Nations unies qu'il n'appliquerait pas sa directive du mois d'août.

Pendant les recherches effectuées pour ce rapport, en février 2004, Amnesty International a consulté de nombreuses sources travaillant dans l'agriculture et la sécurité alimentaire au Zimbabwe ; toutes prévoyaient à ce moment-là que la récolte de l'année 2004 (qui devait être effectuée en avril-mai) serait loin d'atteindre le niveau nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire dans le pays<sup>181</sup>. Pendant cette mission d'enquête, plusieurs sources ont également indiqué à Amnesty International que le gouvernement zimbabwéen n'avait pas l'intention de demander de l'aide alimentaire internationale, indépendamment du volume de la récolte<sup>182</sup>.

En avril 2004, les Nations unies indiquaient :

*« D'après les sources des Nations unies (qui ont accès aux données AREX [du gouvernement]), la récolte 2004 devrait atteindre des volumes identiques ou inférieurs à ceux de 2003, qui étaient largement en dessous des moyennes de la décennie précédente, et insuffisants pour atteindre la sécurité alimentaire dans le pays<sup>183</sup>. »*

---

177. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: Lack of formal appeal threatens food security », 10 juillet 2003.

178. PAM, *Emergency Report n. 30*, 25 juillet 2003.

179. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Zimbabwe: WFP retains control of food distribution », 25 août 2003.

180. BBC News, « UN warns over Zimbabwe aid », 23 août 2003.

181. Entretien d'Amnesty International avec des experts de l'agriculture, des fermiers et des responsables de l'aide humanitaire, Zimbabwe, février 2004.

182. Entretien d'Amnesty International avec des responsables de l'aide humanitaire, février 2004.

183. ReliefWeb, document du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU), « Zimbabwe: Consolidated Inter-Agency appeal - Revision as of 01 April 2004 », avril 2004.

En mai 2004, le gouvernement zimbabwéen a interrompu une mission des Nations unies pour l'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires qui collectait des données sur le rendement de la production agricole de l'année 2004, et il a déclaré que le pays avait eu une « *récolte exceptionnelle* ». Lors d'un discours le 22 mai 2004, le président Mugabe a affirmé :

« *Nous avons terminé nos estimations et elles montrent que nous avons suffisamment de nourriture pour le pays, et même un surplus [...]. Nous n'avons pas faim*<sup>184</sup>. »

Les observateurs indépendants de la situation alimentaire et les agences des Nations unies n'accordent aucun crédit à cette déclaration<sup>185</sup>.

Dans un rapport publié en juillet, après la mission partielle d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires du mois de mai, la FAO indiquait :

« *Sur la base d'évaluations sur le terrain, d'informations recueillies auprès de multiples sources (statistiques officielles, données pluviométriques, images satellite, entretiens approfondis avec divers experts du secteur [...]), la production céréalière de cette année est estimée à un peu plus de 950 000 tonnes [...] l'utilisation céréalière totale [du Zimbabwe] devrait atteindre près de 2,35 millions de tonnes. De ce fait, les besoins d'importations céréalières du pays seront vraisemblablement élevés, à savoir près de 1,3 million de tonnes*<sup>186</sup>. »

En août 2004, le *Famine Early Warning Systems Network* (FEWS-NET, Réseau de systèmes d'alerte précoce des famines), qui travaille dans toute l'Afrique, a publié une alerte d'urgence pour la sécurité alimentaire au Zimbabwe, dans laquelle il remarque que même si la disponibilité de maïs a augmenté, elle « *ne suffira pas à supprimer la menace de famine qui pourrait apparaître dans certaines régions du pays cette année. Il convient d'être particulièrement vigilant pour les districts les plus vulnérables des provinces du Manicaland et du Matabeleland-Sud*<sup>187</sup>. »

Une évaluation de la sécurité alimentaire menée dans les zones rurales au moment de la récolte par le *Zimbabwe Vulnerability Assessment Committee* (ZIMVAC, organisation comprenant des représentants des services gouvernementaux) a établi qu'environ 2,3 millions de personnes vivant dans les zones rurales auraient besoin d'une aide alimentaire en 2004-2005<sup>188</sup>. 2,5 millions de citoyens pourraient eux aussi avoir besoin d'une aide alimentaire, d'après une enquête réalisée par le ZIMVAC à la fin de l'année 2003<sup>189</sup>.

---

184. Sky News, interview télévisée du président Mugabe, 22 mai 2004.

185. FAO/PAM, *Rapport spécial*, 5 juillet 2004 ; ZIMVAC, « Rural food security and vulnerability assessment », avril 2004 ; FEWS-NET, *Rural Food Supplies dwindle*, 15 septembre 2004 ; PAM, *Emergency Report n. 34*, 20 août 2004.

186. FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004.

187. FEWS-NET, « Zimbabwe: Access to Food the Biggest Food Security Challenge in 2004/05 Consumption Year », août 2004.

188. ZIMVAC, « Rural Vulnerability Assessment », avril 2004.

189. ZIMVAC, « Zimbabwe urban areas food security and vulnerability assesement - September 2003 », février 2004.

En août et en septembre, des rapports de la presse indépendante affirmaient que des hauts fonctionnaires provinciaux du Masvingo, du Matabeleland-Nord et du Matabeleland-Sud (sud et est du pays), avaient contacté le ministère des Services publics et sociaux et du Travail pour obtenir de l'aide humanitaire, notamment de l'aide alimentaire<sup>190</sup>. D'après le PAM, ces provinces sont sujettes à des sécheresses récurrentes et comprennent des zones connaissant des déficits alimentaires<sup>191</sup>.

Malgré ces démarches et de nombreuses autres alertes quant à l'insécurité alimentaire croissante, le gouvernement zimbabwéen continue d'affirmer qu'il n'a pas besoin de l'aide alimentaire internationale. À la suite de la profonde controverse sur le volume de la récolte de l'année 2004, un comité parlementaire a été chargé d'enquêter sur la situation<sup>192</sup>. Au moment où nous rédigeons ce rapport, les résultats de cette enquête n'étaient toujours pas disponibles.

Depuis la fin de la distribution généralisée d'aide alimentaire en juin 2004, le PAM aurait largement réduit ses activités au Zimbabwe. Il continue de mener des programmes alimentaires à destination d'environ 500 000 personnes vulnérables, notamment les enfants. En août 2004, le PAM constatait les effets de l'arrêt de la distribution généralisée d'aide alimentaire :

*« Les agences alimentaires internationales ont suspendu leurs distributions alimentaires générales en avril à la suite de l'annonce du gouvernement selon laquelle le pays avait suffisamment de nourriture grâce à la récolte de la saison agricole 2003-2004 ; cela a rendu la majorité des ménages très vulnérables à l'insécurité alimentaire dépendants de stratégies de survie inefficaces, étant donné le peu de perspectives qu'ils ont d'obtenir un revenu salarié<sup>193</sup>. »*

Plusieurs ONG locales et internationales ont continué à mener indépendamment leurs programmes alimentaires dans certaines régions. Cependant, ces programmes risquent d'être interrompus à tout moment. Au moment où nous rédigeons ce rapport, les programmes de quelques ONG organisant des distributions alimentaires ont été suspendus par le gouvernement ou les autorités locales en attendant une décision sur leur avenir<sup>194</sup>. Elles sont donc dans l'incapacité de distribuer l'aide alimentaire qu'elles ont en stock, malgré des preuves de plus en plus claires de l'insécurité alimentaire<sup>195</sup>.

Les ONG humanitaires travaillent dans un climat de plus en plus hostile à l'égard des organisations indépendantes de la société civile. En septembre 2004, le gouvernement a élaboré un projet de loi réglementant l'activité des ONG. Le *Non-governmental Organizations Bill* (projet de loi sur les ONG) a été l'objet de nombreuses critiques, entre autres de la part d'Amnesty International. Même si l'une des principales inquiétudes provoquées par ce projet est qu'il vise délibérément les organisations nationales et internationales de défense des droits

---

190. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « Hunger returns for vulnerable households », 10 septembre 2004.

191. PAM, *Emergency report n. 31*, 3 août 2004.

192. « GMB faces probe over food estimates », in *The Zimbabwe Independent*, 9 juillet 2004.

193. PAM, *Emergency report n. 34*, 20 août 2004.

194. Voir par exemple : PAM, *Emergency report n. 35*, 27 août 2004.

195. Voir par exemple : PAM, *Emergency report n. 34*, 20 août 2004 ; FEWS-NET, *Zimbabwe monthly report, Rural food supplies dwindle in most districts*, août 2004.

humains, les ONG participant à la distribution d'aide alimentaire et à d'autres projets d'assistance craignent également que ce texte législatif, s'il est appliqué, ne soit utilisé pour mettre fin à leurs programmes sur des critères arbitraires ou pour interférer avec leurs activités<sup>196</sup>. Cette loi oblige les ONG à s'inscrire auprès d'un « conseil des ONG », nommé par le gouvernement, comprenant cinq représentants des ONG et neuf fonctionnaires issus des différents ministères du gouvernement, ayant au moins le rang de sous-secrétaire. Le conseil aura des pouvoirs étendus pour réglementer toutes les activités des ONG. Amnesty International pense que le conseil des ONG sera un organisme partial qui cherchera à empêcher ou à gêner les activités de toute organisation perçue comme critique à l'égard du gouvernement. La Commission des médias et de l'information, instituée en 2002 par la Loi relative à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée et organisatrice de la répression sévère des médias indépendants au Zimbabwe, constitue un exemple parlant à cet égard.

[Légende photo : Distribution de nourriture à l'école primaire de Chisuma à côté de Victoria Falls. © Christian Aid/Antony Mahony]

### 6.3 Discrimination dans l'accès à la nourriture et à l'aide alimentaire

#### **L'embargo sur la nourriture au Matabeleland en 1984**

« L'embargo sur la nourriture était total : les magasins étaient fermés, les livraisons de nourriture pour faire face à la sécheresse interrompues. On fouillait les maisons pour y détruire la nourriture. »<sup>197</sup>

Pendant la lutte armée nationaliste des années 1970, le gouvernement minoritaire de Ian Smith empêchait délibérément la nourriture de parvenir dans certaines régions pour tenter d'affamer les combattants nationalistes. Cette tactique a été réutilisée en 1984 par le gouvernement nouvellement indépendant de Robert Mugabe<sup>198</sup>.

En février 1984, le gouvernement a déployé la 5<sup>e</sup> Brigade de l'armée zimbabwéenne (entraînée en Corée du Nord) dans le Matabeleland-Sud et a organisé un embargo sur la nourriture, deux mesures visant à combattre la menace supposée des « dissidents » armés pour le pays<sup>199</sup>. Au moment où l'embargo a été mis en place, la région souffrait des effets d'une sécheresse de trois ans. La nourriture était déjà rare et de nombreuses personnes dépendaient des programmes d'aide alimentaire ; l'embargo empêchait toute entrée de nourriture dans la région. L'aide pour faire face à la sécheresse a été interrompue et les magasins ont été fermés. L'armée a pris le contrôle de l'antenne régionale du dépôt de nourriture national pour empêcher les distributions de repas à base de maïs. L'Église catholique s'est vu interdire de distribuer de la nourriture à ses paroissiens affamés. L'embargo sur la nourriture s'accompagnait d'un couvre-feu.

196. Entretien d'Amnesty International avec des personnes travaillant pour des ONG, septembre 2004.

197. Catholic Commission for Justice and Peace (CCJP)/Legal Resources Foundation, *Breaking the Silence Building True Peace (A report on the disturbances in Matabeleland and the Midlands 1980 - 1988)*, 1997.

198. Amnesty International, *Rapport 1985*.

199. Ibid.

Presque aucune personne étrangère à la zone ne pouvait entrer dans la zone de couvre-feu<sup>200</sup>.

Des personnes auraient été battues et torturées pour tout ce qui semblait violer l'embargo, notamment pour avoir partagé de la nourriture avec leurs voisins. Les maisons étaient pillées par l'armée et toute nourriture découverte était détruite. Dans des discours tenus lors de rassemblements, des officiers de la 5<sup>e</sup> Brigade faisaient part de l'intention du gouvernement de faire mourir de faim les habitants du Matabeleland pour les punir d'être des « *dissidents* »<sup>201</sup>.

L'embargo sur la nourriture a finalement été levé le 10 avril 1984, semble-t-il sous la pression internationale<sup>202</sup>.

Les groupes de défense des droits humains, dont Amnesty International, et les ONG engagées dans la surveillance de la sécurité alimentaire au Zimbabwe ont souligné à plusieurs reprises des discriminations dans l'accès à la nourriture au cours de la crise actuelle.

Même si la majorité des cas de discrimination rapportés concerne l'accès aux céréales du GMB, organisme contrôlé par le gouvernement, des pratiques discriminatoires dans l'inscription des destinataires de l'aide alimentaire internationale ont également été dénoncées<sup>203</sup>.

La discrimination se fait avant tout sur des critères politiques, les membres du MDC (supposés ou non), se voyant refuser l'accès à la nourriture. En 2002, Amnesty International a reçu des rapports indiquant que des partisans du MDC, affamés, étaient contraints de « *renoncer* » à leur adhésion au MDC et devaient effectuer des « *rituels de purification* » afin d'obtenir leurs cartes de membre du ZANU-PF et, partant, l'accès aux céréales du GMB<sup>204</sup>.

En 2003, le *Zimbabwe NGO Food Security Network* (collectif d'ONG zimbabwéennes surveillant la sécurité alimentaire dans le pays) déclarait :

« *Les barrières de procédure et le favoritisme politique ont nettement augmenté, [...] de 15 p. cent des districts en août 2002 à 33 p. cent en octobre [2002], 38 p. cent en novembre 2002 pour atteindre finalement 62 p. cent en janvier 2003, lorsque l'on signalait ces éléments comme l'obstacle le plus habituel à l'accès des céréales du GMB. La forme la plus commune de cette discrimination consiste à demander de présenter certains documents, notamment des cartes d'adhésion [au ZANU-PF] ou des lettres d'organismes politiques.* »

---

200. Catholic Commission for Justice and Peace/Legal Resources Foundation, *Breaking the Silence Building True Peace (A report on the disturbances in Matabeleland and the Midlands 1980 - 1988)*, 1997.

201. Un témoignage sous serment du 8 mars 1984, présent dans les fichiers de la CCJP fait état d'une réunion organisée par des soldats à Sibomvu, dans le district de Gwanda le 23 février 1984. Au cours de cette réunion, un soldat affirmant être l'un des chefs du Gukuruhundi aurait déclaré que des personnes en seraient venues à se manger entre elles.

202. Lawyers Committee for Human Rights (maintenant appelé « Human Rights First »), *Zimbabwe: the Wages of War*, 1986.

203. Témoignages rapportés à Amnesty International par des observateurs des droits humains en 2002 ; voir également : Human Rights Watch, *Not Eligible: The politicization of Food in Zimbabwe*.

204. Témoignages rapportés à Amnesty International par des observateurs des droits humains, avril 2002.

La discrimination au sein du système du GMB est aggravée par les agissements des « *milices* » de jeunes et des vétérans de la guerre d'indépendance qui prendraient directement part à la distribution des céréales du gouvernement dans certaines régions<sup>205</sup>. Les « *milices* » de jeunes ont également été mêlées à des actes de violence et d'intimidation contre des partisans du MDC faisant la queue pour obtenir du grain<sup>206</sup>.

Des actes de discrimination ont également été dénoncés dans le fonctionnement des programmes gouvernementaux « *food for work* »<sup>207</sup>. Ces initiatives gouvernementales fournissent de la nourriture ou de l'argent liquide en échange d'un travail effectué sur des projets de développement social comme la construction de routes. Des rapports indiquent que des partisans du MDC n'ont pas pu avoir accès à ces programmes<sup>208</sup>, et, dans certains cas, qu'ils se sont même vu refuser de la nourriture après avoir travaillé dans le cadre de ces projets<sup>209</sup>.

[Légende photo : File d'attente pour obtenir de la nourriture, Zimbabwe © Associated Press]

L'accès à l'aide alimentaire internationale a également été entaché de discrimination<sup>210</sup>. Malgré les efforts déployés par le système de distribution international pour tenter d'éliminer les pratiques discriminatoires, il est pratiquement impossible, pour le PAM et les ONG distribuant de l'aide alimentaire, de surveiller un pays tout entier pour faire en sorte que toutes les personnes dans le besoin profitent de la distribution. Dans la plupart des cas, la discrimination s'est exercée pendant la procédure d'inscription des bénéficiaires de l'aide, mais dans certains cas, les organisations humanitaires ont eu des difficultés à accéder à des régions particulières du pays<sup>211</sup>. L'accès aux circonscriptions ayant élu un parlementaire du MDC a été difficile. Les informations recueillies par Amnesty International tendent à démontrer que les activités humanitaires dans des régions du Manicaland, par exemple, ainsi que dans plusieurs autres régions du pays liées à l'opposition politique ont été limitées par des contraintes d'accès<sup>212</sup>.

### **L'aide alimentaire refusée à des enfants**

Depuis 2002, Amnesty International a reçu de nombreux rapports faisant état de discrimination dans l'accès à l'aide alimentaire. Dans plusieurs cas, les victimes de cette discrimination étaient des enfants<sup>213</sup>.

205. « Call for UN force to check food distribution in Zimbabwe », in *Financial Times* (Royaume-Uni), 28 janvier 2003.

206. Communiqué de presse d'Amnesty International, [Des milices se rendent coupables d'agressions et de violences sexuelles](#), 5 avril 2002 (index AI : AFR 46/032/2002).

207. Entretiens d'Amnesty International avec des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février 2004.

208. Ibid.

209. Médecins pour les droits de l'homme (Danemark), *Vote ZANU-PF or starve*, octobre 2002, p. 24.

210. Human Rights Watch, *Not Eligible: The politicization of Food in Zimbabwe*, octobre 2002.

211. Témoignages rapportés à Amnesty International, juin 2004.

212. Témoignages rapportés à Amnesty International, février et juin 2004.

213. Le cas décrit ici a été rapporté à Amnesty International par des observateurs des droits humains au Zimbabwe en avril 2002.

En janvier 2002, KB a essayé d'obtenir un supplément de nourriture pour sa fille de deux ans grâce à un programme alimentaire pour les enfants mis en place par une ONG internationale. Sa fille était inscrite à ce programme. Des représentants l'ONG, au cours d'une réunion avec la collectivité, ont indiqué que l'aide alimentaire serait distribuée indépendamment des engagements politiques des bénéficiaires. Cependant, lorsque l'équipe de l'ONG est partie, un fonctionnaire local a déclaré à KB et à de nombreux autres parents connus pour être des partisans du MDC qu'ils ne recevraient pas de nourriture pour leurs enfants et que les noms de ceux-ci seraient effacés de la liste des bénéficiaires. Malgré les protestations des parents, au moins 13 enfants âgés de un à cinq ans ont été privés de l'aide alimentaire internationale.

Les discriminations signalées sont majoritairement liées à l'affiliation politique des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Toutefois, ces pratiques ont également affecté divers groupes sociaux, pour d'autres raisons.

Malgré leur vulnérabilité, les ouvriers agricoles, dont la plupart ont perdu leur emploi, n'auraient pas pu bénéficier de l'aide alimentaire ni des autres programmes destinés à aider ceux qui n'ont pas accès à une nourriture suffisante<sup>214</sup>. Certains ouvriers agricoles ont reçu de l'aide alimentaire par l'intermédiaire d'ONG locales, mais ces programmes ne couvrent pas toutes les régions. Plusieurs sources ont affirmé à Amnesty International que le gouvernement et certains des nouveaux fermiers ne souhaitent pas que les ouvriers agricoles reçoivent de l'aide alimentaire, car cela risquait de rendre le travail sur les nouvelles exploitations moins attractif<sup>215</sup>. Des ONG auraient été accusées de « *saboter* » le programme de redistribution des terres en fournissant de l'aide alimentaire aux ouvriers agricoles<sup>216</sup>. Dans certaines régions, les vétérans de la guerre d'indépendance et les « *milices* » de jeunes auraient empêché les ouvriers agricoles d'obtenir l'aide alimentaire disponible. Au cours d'un entretien avec les représentants d'Amnesty International, un ouvrier agricole a déclaré être allé voir les vétérans qui, a-t-il indiqué, contrôlaient l'accès aux approvisionnements d'aide alimentaire. Il leur a demandé pourquoi les ouvriers agricoles n'obtenaient aucune nourriture. Les vétérans lui ont dit : « *Les nouveaux fermiers vous donnent assez*<sup>217</sup>. » Le Zimbabwe NGO Food Security Network a également dénoncé des livraisons discriminatoires des céréales du GMB dans certaines zones nouvellement repeuplées : les fermiers installés y ont accès, mais pas les ouvriers agricoles<sup>218</sup>.

---

214. Entretiens d'Amnesty International avec des personnes appartenant à des organisations humanitaires, Zimbabwe, février et juin 2004.

215. Entretiens d'Amnesty International, février et juin 2004.

216. Entretiens d'Amnesty International avec des personnes travaillant pour des ONG, Zimbabwe, février 2004.

217. Entretiens d'Amnesty International avec un ouvrier agricole, Zimbabwe, juin 2004.

218. Zimbabwe NGO Food Security Network, *Food and Hunger in Zimbabwe, an appraisal by the NGO Food Security Network*, 2002.

Les contraintes que subissent les fermiers réinstallés ont poussé des milliers d'entre eux à demander de l'aide alimentaire en 2002 et en 2003<sup>219</sup>. Cependant, les donateurs internationaux ont été réticents à distribuer de l'aide alimentaire aux fermiers nouvellement installés. Certaines personnes ont indiqué à Amnesty International que l'une des raisons pour lesquelles les fermiers nouvellement installés n'ont pas reçu d'aide alimentaire, malgré des éléments indiquant une détresse croissante, est que des donateurs ont l'impression qu'en leur venant en aide, ils légitimeraient le programme de redistribution des terres et la violence qui l'a accompagné<sup>220</sup>. La sécurité dans les zones nouvellement repeuplées constitue un autre problème. La réticence des donateurs à distribuer de l'aide alimentaire dans ces zones a une autre conséquence néfaste : les ouvriers agricoles vivant encore dans ces régions n'ont pas eu non plus accès à l'aide alimentaire.

Au début de l'année 2004, le PAM a commencé à mettre en place des distributions dans les zones nouvellement repeuplées. Cependant, cette initiative ne se poursuivra pas en raison de la décision du gouvernement zimbabwéen, en juin 2004, d'interrompre l'essentiel de la distribution d'aide alimentaire internationale.

### **Conclusions d'Amnesty International sur la réponse du gouvernement à la crise alimentaire**

La réponse du gouvernement aux pénuries alimentaires de plus en plus graves qui affectent le pays depuis 2001 est insuffisante. Plutôt que de remplir ses obligations de faire du droit à la nourriture une réalité, le gouvernement a utilisé les pénuries alimentaires à des fins politiques ou pour nuire à ses opposants.

En empêchant ou en limitant les importations privées de céréales, le gouvernement a réduit la disponibilité globale de nourriture au Zimbabwe. De plus, en dépit de son monopole, le GMB se révèle incapable d'effectuer des distributions de céréales suffisantes. Ce facteur a encore aggravé les pénuries de nourriture dans certaines régions du pays.

En violation flagrante de ses obligations en vertu du droit relatif aux droits humains, le gouvernement a utilisé la mainmise du GMB sur les distributions de céréales pour établir des discriminations dans l'accès à la nourriture. Ces discriminations sont fondées sur l'engagement politique, réel ou supposé, et permettent de couper les vivres des opposants. Le gouvernement a également autorisé la discrimination contre les ouvriers agricoles alors que nombre d'entre eux n'ont plus d'accès à la nourriture car ils ont perdu leur emploi directement à la suite de l'application du programme de réforme agraire. Le gouvernement n'a pas respecté l'obligation de s'interdire toute discrimination dans l'accès à la nourriture, ni l'obligation de concrétiser le droit à l'alimentation pour ceux qui, sans que ce soit de leur fait, ne peuvent accéder à une nourriture suffisante. Par

---

219. Entretien d'Amnesty International avec un fonctionnaire de l'ONU, février 2004 ; voir aussi Nations unies, *Integrated Regional Information Networks*, « Zimbabwe: Resettled farmers in need of aid », 18 novembre 2003.

220. Entretiens d'Amnesty International avec des responsables de l'aide humanitaire, Zimbabwe, février 2004.

ailleurs, ces violations des droits des ouvriers agricoles peuvent également viser à les contraindre d'accepter des conditions de travail médiocres, ce qui constitue un également problème sérieux au regard des droits humains<sup>221</sup>.

L'ingérence de l'État dans les programmes d'aide alimentaire locaux et internationaux a réduit la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture dans certaines régions du pays. S'opposer aux distributions d'aide humanitaire constitue une violation du droit à une nourriture suffisante de ceux qui sont dépendants de l'aide alimentaire.

Enfin, étant donné le nombre croissant d'éléments indiquant que le Zimbabwe traverse actuellement une période d'insécurité alimentaire, le refus de l'aide alimentaire internationale par le gouvernement en 2004 est une violation de son obligation fondamentale de faire en sorte qu'un maximum de personnes ne soient pas privées des denrées alimentaires essentielles. Après avoir rejeté l'aide alimentaire internationale, le gouvernement ne peut affirmer avoir mis en œuvre « *toutes les ressources disponibles* », notamment celles offertes par la communauté internationale.

### **Conclusions d'Amnesty International sur la réponse de la communauté internationale à la crise alimentaire**

La communauté internationale a fourni de l'aide alimentaire au Zimbabwe depuis 2001 et ce faisant, elle a atténué les souffrances de millions de personnes. Cependant, la réponse internationale à la crise a parfois été insuffisante et n'a pas été complètement exempte de discrimination.

En refusant l'aide humanitaire aux fermiers nouvellement installés qui en avaient besoin, la communauté internationale a laissé des motivations politiques influencer sur son devoir d'assistance. Cette attitude est également susceptible d'avoir sapé les efforts des travailleurs humanitaires distribuant de l'aide sans discrimination, ce qui a encore aggravé la situation de la population zimbabwéenne.

## **7. Alimentation, pouvoir et élections : comprendre les abus**

L'utilisation de la nourriture comme instrument de pression politique est interdit par le droit international relatif aux droits humains, comme l'est la discrimination sur des critères d'appartenance politique réelle ou supposée. Au cours des deux dernières années, Amnesty International et de nombreuses autres organisations ont enquêté et publié des rapports sur l'utilisation de la nourriture comme instrument de manipulation électorale au Zimbabwe. Des élections parlementaires sont prévues pour 2005 et la manipulation des ressources alimentaires à des fins politiques constitue déjà un sujet de préoccupation<sup>222</sup>.

---

221. L'article 1-b de la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, ratifiée par le Zimbabwe le 1<sup>er</sup> décembre 1998, mentionne notamment « ... la condition de quiconque est tenu par la loi, la coutume ou un accord, de vivre et de travailler sur une terre appartenant à une autre personne et de fournir à cette autre personne, contre rémunération ou gratuitement, certains services déterminés, sans pouvoir changer sa condition ».

222. Entretiens d'Amnesty International avec des représentants de la société civile et du MDC, Zimbabwe, février et juin 2004.

Pendant les campagnes pour les élections parlementaires, locales et partielles en 2002, 2003 et 2004, diverses manipulations de la nourriture ont été utilisées afin d'obliger les électeurs à voter pour le ZANU-PF ou afin de les empêcher de voter pour le MDC<sup>223</sup>. Un rapport de l'*International Crisis Group* (ICG) sur les élections parlementaires de 2002 expliquait qu'« au cours d'une période de grandes privations, le gouvernement a distribué de la farine de maïs le jour de l'élection, dans certains fiefs électoraux du MDC. Il avait l'intention de réduire le nombre d'électeurs grâce aux files d'attente interminables qui ne manqueraient pas de se former en raison des distributions de nourriture<sup>224</sup>. »

On a utilisé la stratégie de la « carotte et du bâton » pour manipuler les électeurs. Selon certaines sources, les hommes politiques et les candidats du ZANU-PF, ainsi que des groupes soutenus par l'État, notamment les « milices » de jeunes et les vétérans, ont distribué de la nourriture gratuitement ou à des prix subventionnés lors de meetings politiques et près des urnes<sup>225</sup>. Ces groupes ont également menacé l'accès à la nourriture des gens s'ils ne votaient pas pour le ZANU-PF. En juillet 2002, lors d'un rassemblement à Nkashe Growth Point, dans le nord du Gwanda au Matabeleland, Abednico Ncube, alors ministre adjoint des Affaires étrangères, aurait déclaré :

« Tant que vous soutenez le gouvernement actuellement en place, vous n'aurez pas faim, mais nous ne voulons pas de gens qui votent pour les colonialistes puis qui viennent ensuite nous voir lorsqu'ils ont besoin de nourriture. Vous ne pouvez pas voter pour le MDC et attendre du ZANU-PF qu'il vous aide<sup>226</sup>. »

Dans un rapport sur les élections de septembre 2002 pour le *Rural Development Council* (Conseil de développement rural), le *Zimbabwe Electoral Supervisory Network* (ZESN, Réseau de soutien aux élections au Zimbabwe) écrivait : « il y a pléthore de rapports sur des électeurs à qui l'on a dit qu'ils ne recevraient de la nourriture que s'ils votaient pour ramener le ZANU-PF aux commandes ».

Dans certaines régions, la manipulation de la nourriture par les partisans du ZANU-PF aurait incité les donateurs à suspendre les distributions d'aide alimentaire. Le 10 octobre 2002, le PAM a dû interrompre temporairement ses distributions d'aide alimentaire à Insiza au Matabeleland-Sud à la suite de la saisie de trois tonnes de maïs dans son entrepôt par des militants du ZANU-PF qui faisaient campagne en vue de l'élection partielle à Insiza prévue le 26 octobre 2002. D'après les rapports, la nourriture volée, équivalente à la ration mensuelle d'environ 6 700 personnes, a ensuite été distribuée aux partisans du ZANU-PF<sup>227</sup>.

---

223. Médecins pour les droits de l'homme (Danemark), *Vote ZANU-PF or starve*, octobre 2002 et *Hunger as a weapon of War: Zimbabwe since the Elections*, mai 2002 ; voir Également *Zimbabwe Electoral Supervisory Network*, rapports divers, <http://www.zesn.org.zw>.

224. International Crisis Group, « Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflict? », 22 mars 2002.

225. Zimbabwe Human Rights NGO Forum, « The Food Crisis », in *Human Rights Monthly No. 30*, août 2003, page 3. Jonathan Moyo et Joseph Made (ministres du gouvernement Mugabe) auraient distribué du maïs sur le lieu d'un meeting du MDC à Insiza en octobre 2002.

226. Ce discours a été publié sur le site Internet du journal *The Standard* le 21 juillet 2002.

227. Nations unies, Integrated Regional Information Networks, « WFP Suspends Food Aid in Insiza District », 18 octobre 2002.

Après les élections, les zones du pays ayant élu des candidats du MDC ont régulièrement subi des représailles<sup>228</sup>. L'une des mesures de rétorsion était la privation d'accès aux ressources alimentaires. En 2002, plusieurs programmes alimentaires ont été suspendus à Binga, une zone où le MDC a remporté des succès électoraux à plusieurs reprises. En mai, les vétérans de la guerre d'indépendance ont empêché la distribution d'aide alimentaire à 40 000 élèves de Binga, semble-t-il pour punir leurs parents de leur soutien au MDC<sup>229</sup>. Dans la même zone, le programme alimentaire supervisé par la Commission catholique pour la justice et la paix (CCJP) a été interrompu pendant plusieurs semaines. En octobre la même année, les associations *Save the Children UK* et *Oxfam Grande-Bretagne* ont également été contraintes d'arrêter leurs programmes alimentaires à Binga, apparemment en raison du soutien de cette région au MDC lors des élections pour le *Rural District Council* (Conseil de district rural) du mois précédent<sup>230</sup>.

La stratégie de la « *carotte et du bâton* » est également apparue au grand jour lors de l'élection partielle de mai 2004 à Lupane dans le Matabeleland-Nord, où le député MDC en place venait de mourir. Selon certaines sources, de la farine de maïs a été apportée dans la circonscription avant l'élection et vendue à 10 p. cent de son prix normal. Au même moment, des fonctionnaires du ZANU-PF auraient menacé les populations de cette zone en leur disant que si elles ne votaient pas pour le ZANU-PF, elles ne recevraient pas de nourriture<sup>231</sup>. Le ZANU-PF a remporté l'élection partielle.

### **7.1 Mars 2005 : le risque de nouvelles violations**

Les élections parlementaires sont prévues pour mars 2005. La saison de récolte au Zimbabwe bat son plein en avril/mai, et le mois de mars est en plein cœur de la « *période de soudure* » dans le pays (c'est-à-dire lorsque la récolte précédente est épuisée et que l'on attend la prochaine récolte). Les organisations de la société civile et de défense des droits humains pensent que la date de l'élection permettra la manipulation, à des fins politiques, des ressources alimentaires contrôlées par le gouvernement.

Alors que, au moment où nous rédigeons ce rapport, des millions de Zimbabweens n'ont pas accès à une nourriture adéquate, le gouvernement du Zimbabwe nie leurs souffrances. Après avoir affirmé que la récolte de 2004 avait été « *exceptionnelle* », le gouvernement a déclaré aux Nations unies et aux donateurs internationaux que le Zimbabwe n'avait plus besoin d'aide alimentaire. Comme nous l'avons vu précédemment, ces assertions sont largement

---

228. Amnesty International, [Zimbabwe. Le prix de l'impunité](#), juin 2002 (index AI : AFR 46/034/2002).

229. Médecins pour les droits de l'homme, *Zimbabwe, Voting ZANU for Food: Rural District Council and Insiza Elections*.

230. « ZANU-PF Bars Food Aid to Starving Binga Folk », in *The Daily News*, 11 octobre 2002 ; Nations unies, *Integrated Regional Information Networks*, « Zimbabwe: Feeding scheme resumed », 29 juillet 2002.

231. Témoignage rapporté à Amnesty International, 21 mai 2004.

contestées<sup>232</sup>. Les affirmations du gouvernement semblent faire partie d'une stratégie visant à manipuler les gens par la peur de la nourriture avant les élections de mars 2005<sup>233</sup>.

Lorsque la nourriture récoltée au milieu de l'année 2004 sera épuisée, de nombreux foyers dépendront des céréales vendues par le GMB. Les informations sur les stocks du GMB sont contradictoires. Certaines sources indiquent que ses stocks insuffisants ne lui permettront pas de répondre à la demande des acheteurs de céréales<sup>234</sup>. D'autre part, des informations affirmant que le GMB est en train de remplir ses silos de céréales avec du maïs importé ont renouvelé les craintes selon lesquelles le gouvernement s'apprête à utiliser la nourriture pour manipuler les électeurs avant le scrutin de mars prochain<sup>235</sup>. Le 22 mai 2004, lors d'une interview télévisée, le président Mugabe a nié toute importation de céréales par son pays<sup>236</sup>. Sa réponse à la question : « *Allez-vous acheter de la nourriture de l'étranger ?* » a été « *Absolument pas. Pas cette année.* »

Étant donné l'incapacité du GMB à distribuer de façon satisfaisante les céréales qu'il contrôle, les discriminations dont il s'est rendu coupable et les abus commis en matière d'accès à la nourriture pendant les périodes électorales au cours des deux dernières années, Amnesty International est très préoccupée par la perspective de nouvelles violations du droit à une nourriture suffisante et du droit d'être à l'abri de la faim, à l'occasion des élections de 2005 au Zimbabwe. Amnesty International déplore également la cessation de la plupart des activités humanitaires et les restrictions que la loi sur les ONG fait peser sur les organisations non gouvernementales. Cette situation pourrait entraîner la multiplication des violations, qui risquent de passer largement inaperçues.

Dans ce contexte de manipulation de la nourriture à des fins politiques en période électorale, il convient de souligner que certaines des zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire chronique, particulièrement dans le sud et l'est du pays, sont également celles dans lesquelles l'opposition politique est la plus populaire. La population de ces régions est particulièrement vulnérable à l'instrumentalisation politique des ressources alimentaires.

---

232. Les organisations d'aide alimentaire suivantes, qui surveillent la sécurité alimentaire sur le terrain ont publiquement déclaré que la récolte du Zimbabwe est à la fois plus faible que ce qu'affirme le gouvernement et/ou insuffisante pour satisfaire les besoins : ZIMVAC « Rural food security and vulnerability assessment », avril 2004 ; FAO, *Rapport spécial Zimbabwe*, 5 juillet 2004 ; PAM *Emergency Report n. 34*, 20 août 2004 ; FEWS-NET, *Rural Food Supplies dwindle*, 15 septembre 2004.

233. Entretiens d'Amnesty International avec des représentants de la société civile, février et juin 2004.

234. Voir par exemple : Nations unies, *Integrated Regional Information Networks*, « Zimbabwe, No data on bumper crop yet », 13 septembre 2004 ; « GMB holding maize for only two months », in *Zimbabwe Standard*, 19 septembre 2004 ; « Zimbabwe imports 100 000 tonnes of maize », in *Zim Online*, 22 septembre 2004.

235. Entretien d'Amnesty International avec un observateur de la sécurité alimentaire, Zimbabwe, juin 2004.

236. Sky News, interview télévisée du président Mugabe, 22 mai 2004.

## **8. Recommandations**

Amnesty International tient à exprimer sa préoccupation concernant les violations des droits humains soulignées précédemment. Le gouvernement zimbabwéen a l'obligation de faire en sorte que toutes les personnes sous sa juridiction aient accès à une nourriture adéquate. Il doit également veiller à ce que ceux dont les droits sont violés puissent avoir accès à des recours juridiques ou à des réparations. Parmi les recommandations ci-après, certaines comprennent des mesures qui doivent être prises rapidement, en particulier pour répondre à l'insécurité alimentaire croissante affectant de nombreuses régions du pays, ainsi qu'à la discrimination en matière de nourriture et d'aide alimentaire. D'autres recommandations doivent être appliquées plus progressivement, mais selon une approche concrète et une planification rigoureuse. Elles concernent notamment l'élaboration de politiques et de lois fondées sur les droits humains.

### **8.1 Recommandations au gouvernement zimbabwéen**

#### **1. Prendre des mesures ciblées immédiates pour répondre aux pénuries alimentaires actuelles, notamment :**

- laisser des agences humanitaires impartiales évaluer la sécurité alimentaire dans tout le Zimbabwe et rendre leurs conclusions publiques ;
- prendre des mesures urgentes pour répondre aux problèmes alimentaires déjà connus au Zimbabwe. Ces mesures doivent coïncider avec les obligations de l'État zimbabwéen de mobiliser toutes les ressources disponibles (y compris les ressources provenant de sources privées, internationales et nationales) pour faire en sorte que l'ensemble de la population soit libérée de la faim ;
- ne pas entraver l'aide fournie par des organisations humanitaires impartiales et par des agences des Nations unies comme le Programme alimentaire mondial. Par cela, on entend notamment la liberté, pour le personnel humanitaire, de rencontrer les populations sans interférences et sans la présence de forces de sécurité, de « *milices* » de jeunes ou d'autres groupes « *menaçants* » ;
- veiller à ce que les personnes les plus vulnérables, dont les enfants, les personnes atteintes par le VIH/sida, les ouvriers agricoles et les personnes déplacées à l'intérieur du pays aient immédiatement accès à la nourriture. Le gouvernement doit accepter les critères et les méthodes universellement acceptées pour évaluer cette vulnérabilité ;
- prêter une attention spéciale aux zones chroniquement affectées par la pénurie alimentaire, comme le sud et l'est du pays, lors du suivi de la disponibilité et de l'accès à la nourriture. Des projets spécifiques doivent être élaborés pour veiller à ce que le droit à l'alimentation soit maintenu pour toutes les personnes vivant dans ces régions.

**2. Prendre des mesures concrètes, ciblées et immédiates pour mettre fin à la discrimination caractérisant l'accès à la nourriture ou à l'aide alimentaire, notamment :**

- veiller à ce que l'aide alimentaire soit distribuée à tous sur la base des besoins, indépendamment d'une affiliation politique réelle ou supposée ou de tout autre facteur ou critère ;
- veiller à ce qu'une enquête indépendante et impartiale soit menée sur les opérations du GMB et sur son rôle dans le commerce, la commercialisation et la distribution des céréales au Zimbabwe. Cette enquête, qui devra prendre en compte les opinions de toutes les parties concernées, devra également donner lieu à des recommandations concernant le fonctionnement à venir du GMB et la vente des céréales dans le pays. Ces recommandations doivent être cohérentes par rapport aux obligations internationales du Zimbabwe en matière de droits humains ;
- veiller à ce que la nourriture soit distribuée par des agences indépendantes. Les « milices » de jeunes et les vétérans ne doivent pas être impliqués dans la distribution de nourriture ou d'aide alimentaire, pas plus que la police, l'armée ou aucun autre agent de sécurité de l'État ;
- abroger ou modifier toute loi compromettant la distribution de l'aide humanitaire, y compris les dispositions régulant le fonctionnement des organisations non gouvernementales ou des associations privées, ces lois étant incompatibles avec les normes régionales et internationales ;
- veiller à ce que les ouvriers agricoles puissent bénéficier en toute équité de la procédure de réforme agraire afin qu'ils aient la possibilité de pourvoir à leur propre sécurité alimentaire.

**3. Prendre des mesures concrètes, ciblées et immédiates pour atténuer les impacts négatifs du programme accéléré de redistribution des terres sur les droits humains, dont le droit à l'alimentation.**

D'après les normes internationales en matière de droits humains, les gouvernements sont dans l'obligation de développer et de réformer les systèmes agraires de telle manière que les ressources naturelles soient utilisées le plus efficacement et le plus équitablement possible<sup>237</sup>. La redistribution des terres peut donc être l'un des moyens légitimes par lesquels un gouvernement peut garantir le « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim<sup>238</sup> ». Cependant, toute politique de réforme agraire doit être menée en accord avec le droit et avec les normes en matière de droits humains. Les gouvernements doivent utiliser toutes les ressources dont ils disposent, y compris les ressources fournies par la communauté internationale, afin de faire en sorte que, lorsque cela est possible, ceux qui sont affectés reçoivent une indemnisation adéquate.

Dans cette optique, le gouvernement du Zimbabwe doit mettre en place un certain nombre de mesures, notamment :

- a) Envisager la création d'une commission indépendante comprenant les représentants de toutes les parties concernées. Cette commission devra analyser le programme accéléré de redistribution des terres du point de vue

---

237. Article 11-2-a PIDESC.

238. Article 11-2 PIDESC.

des droits humains et émettre des recommandations axées sur la nécessité de protéger les droits humains de tous. Elle devra être présidée par un expert international indépendant et impartial.

b) Résoudre les problèmes de propriété foncière, d'indemnisation et de sécurité des baux. Pour traiter ces problèmes complexes, le gouvernement doit faire appel à l'expertise des groupes spécialisés des Nations unies. Cette question implique un certain nombre d'éléments :

- un cadastre précis reflétant la situation actuelle, y compris les cas de contestation de propriété, doit être établi. Ce cadastre doit être rendu public ;
- étant donné l'urgence de la sécurité alimentaire, le gouvernement zimbabwéen doit veiller à ce que toutes les personnes déplacées dans le cadre du programme accéléré de redistribution des terres se voient garantir une sécurité de bail suffisante pour pouvoir investir dans la production agricole ;
- les ouvriers agricoles déplacés ou expulsés à la suite des occupations de terres ou de l'application du programme accéléré de redistribution des terres doivent pouvoir obtenir réparation, y compris par la restitution ou l'indemnisation ;
- la situation des ouvriers agricoles vivant toujours sur des fermes touchées par les occupations de terres ou par le programme accéléré de redistribution des terres doit être résolue par le biais d'une consultation avec ces ouvriers agricoles et leurs représentants (voir (c) ci-dessous) ;
- un moratoire sur toutes les expulsions doit être mis en place jusqu'à ce qu'une politique complète de redistribution des terres fondée sur les droits humains ait été adoptée ;
- des instructions doivent être données à toutes les autorités compétentes pour que les expulsions soient uniquement effectuées en conformité avec les normes internationales en matière de droits humains et afin qu'elles offrent les garanties suivantes : « a) possibilité de consulter véritablement les intéressés ; b) délai de préavis suffisant et raisonnable à toutes les personnes concernées ; c) informations sur l'expulsion envisagée [...] e) identification de toutes les personnes exécutant l'arrêté d'expulsion ; [...] g) accès aux recours prévus par la loi ; h) octroi d'une aide judiciaire, le cas échéant, aux personnes qui en ont besoin pour introduire un recours devant les tribunaux<sup>239</sup>. » ;
- une assistance immédiate doit être accordée aux victimes d'expulsions qui n'ont plus d'accès satisfaisant à la nourriture ou à un toit ;
- les anciens fermiers commerciaux expulsés sans que les procédures aient été respectées doivent pouvoir exercer un recours, ce qui implique l'accès à la justice et le droit à une réparation suffisante. Le gouvernement zimbabwéen doit demander l'aide de la communauté internationale pour résoudre ce problème.

c) Élaborer et appliquer, dans les plus brefs délais, un plan pour atténuer les impacts négatifs du programme accéléré de redistribution des terres sur les

---

239. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 7, § 15.

droits des ouvriers agricoles. Ce travail doit s'effectuer en concertation étroite avec les ouvriers agricoles et prendre spécifiquement en compte les groupes les plus vulnérables, notamment les personnes atteintes par le VIH/sida, les orphelins et les ménages ayant à leur tête des orphelins. Les ouvriers agricoles ayant perdu leurs moyens de subsistance à la suite des occupations de terres ou du programme accéléré de redistribution des terres doivent pouvoir obtenir réparation, y compris sous la forme d'indemnisation ou de restitution.

- d) Demander une aide technique et financière à la communauté internationale afin d'assurer une production alimentaire durable et d'améliorer la sécurité alimentaire.

**4. Prendre des mesures visant à faire respecter intégralement le droit à l'alimentation, conformément aux normes internationales auxquelles le Zimbabwe a adhéré. Concrètement, il convient de :**

- veiller à ce que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soit intégré, par le biais d'une loi spécifique, à la législation zimbabwéenne ;
- élaborer une stratégie nationale garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, en respectant les lignes directrices en matière de droit à l'alimentation de l'Observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Cette stratégie doit répondre aux besoins spécifiques des femmes, des ouvriers agricoles et des groupes sociaux vulnérables ou marginalisés. La formulation et l'application de cette stratégie doivent respecter les principes de responsabilisation, de transparence, de participation du peuple, de décentralisation, de capacité législative et d'indépendance de la justice<sup>240</sup> ;
- veiller à ce que le budget national reflète l'obligation faite au gouvernement, d'après l'article 2-1 du PIDESC, d'utiliser ses ressources disponibles au maximum afin de respecter les droits économiques, sociaux et culturels au Zimbabwe.

**8.2 Recommandations à la communauté internationale**

- Veiller à ce que la fourniture d'aide humanitaire soit toujours fondée sur le respect des obligations en matière de droits humains. Lors des crises alimentaires, les aides ne doivent pas être utilisées par un gouvernement comme outil de marchandage. Aucune personne dans le besoin ne doit se voir refuser de l'aide. Cette obligation a été explicitée par la Commission des droits de l'homme des Nations unies, qui a récemment déclaré : « [...] *la nourriture ne doit pas être utilisée comme instrument de pression politique ou économique* ». La Commission a réaffirmé l'importance de la coopération et de la solidarité internationales, ainsi que la nécessité de « *s'abstenir de mesures unilatérales qui ne soient pas conformes au droit international et à la Charte des Nations Unies et qui mettent en danger la sécurité alimentaire*<sup>241</sup>. »
- Continuer à demander au gouvernement zimbabwéen qu'il autorise la libre circulation du personnel humanitaire à travers tout le pays, en exigeant

240. ONU, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, § 23.

241. ONU, Commission des droits de l'homme, 60<sup>e</sup> session, Résolution 2004/19.

notamment que l'aide humanitaire, et surtout l'aide alimentaire, soit distribuée sans discrimination d'aucune sorte, et qu'elle soit distribuée en priorité aux personnes les plus vulnérables.

- Conformément aux obligations en matière de droits humains, fournir l'aide nécessaire à une production alimentaire durable et améliorer ainsi la sécurité alimentaire au Zimbabwe. Cette aide doit être fournie dans les régions communales, dans les régions de peuplement ancien et dans les régions nouvellement repeuplées<sup>242</sup>. Cette aide doit être fournie de telle manière qu'elle ne porte pas préjudice aux droits de propriété foncière et qu'elle n'affecte pas non plus la légitimité des revendications résultant de l'occupation ou de la redistribution des terres.
- Analyser l'impact causé par les politiques d'aide au développement, dans le contexte de la réforme agraire au Zimbabwe, sur la sécurité alimentaire de ce pays, afin de respecter le droit à une nourriture suffisante pour la population zimbabwéenne.

---

242. Amnesty International a appris par des sources onusiennes travaillant au Zimbabwe que les donateurs étaient d'accord pour participer au redressement agricole dans les zones communales, mais pas dans les zones nouvellement repeuplées.

## 9. Acronymes

AIPPA	Access to Information and Protection of Privacy Act
AREX	Agricultural Research and Extension Services (Services de développement et de recherche agricole)
BSA Co.	British South Africa Company
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CCJP	Commission catholique pour la justice et la paix
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU)
CFU	Commercial Farmers' Union
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DUI	Déclaration unilatérale d'indépendance
ESAP	Economic Structural Adjustment Programme
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS-NET	Famine Early Warning Systems Network
FIAN	Foodfirst Information and Action Network
GMB	Grain Marketing Board
MDC	Movement for Democratic Change
ODA	Overseas Development Administration
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RF	Rhodesian Front
UE	Union Européenne
ZANU	Zimbabwe African National Union
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union - Patriotic Front
ZAPU	Zimbabwe African People's Union
ZESN	Zimbabwe Election Supervisory Network
ZIMVAC	Zimbabwe Vulnerability Assessment Committee

## **Annexe 1**

### **Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)**

Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels, Observation générale 12, Le droit à une nourriture suffisante (Vingtième session, 1999), doc. ONU E/C.12/1999/5 (1999), réimprimé dans *Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, doc. ONU, HRI/GEN/1/Rev.6 à 62 (2003).

#### **OBSERVATION GÉNÉRALE 12 (vingtième session, 1999)**

Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

##### **Introduction et principes de base**

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties reconnaissent « *le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence* » et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer « *le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition* ». Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots « *pour elle-même et sa famille* » figurant au paragraphe 1 de l'article 1 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit. La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme ; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales ; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals. En avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim ; des millions de personnes sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique. Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique.

Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

#### ***Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11***

6. 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. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être

interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

**Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture**

7. La notion d'adéquation est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte. La notion de durabilité est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'« *adéquation* » est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la « *durabilité* » renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu ;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

9. Pour satisfaire les besoins alimentaires, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit exempte de substances nocives, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire ; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La disponibilité de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'accessibilité est à la fois économique et physique :

L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

L'accessibilité physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

### ***Obligations et violations***

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des

vivres<sup>243</sup>. L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire « *au maximum de ses ressources disponibles* », comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmier la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

---

243. Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, série d'études 1, New York, 1989 [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.XIV.2]). Un niveau intermédiaire ("Faciliter" l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation ; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative ; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence ; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation ; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société – individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé – ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées – nationales et transnationales – doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

#### ***Mise en œuvre à l'échelon national***

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer 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 États parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale. Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance

est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées ; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte) ; et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

### **Critères et législation-cadre**

29. Pour mettre en œuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but ; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet ; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales ; responsabilité institutionnelle de ce processus ; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

### **Suivi**

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

### **Recours et responsabilité**

32. Toute personne ou tout groupe qui est 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. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate – réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

### **Obligations internationales**

#### **États parties**

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et

honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, 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 et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

### **États et organisations internationales**

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.

### **ONU et autres organisations internationales**

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile. Les organisations qui s'occupent d'alimentation – FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) –, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

---

*La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Zimbabwe. Power and hunger – violations of the right to food.*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - octobre 2004.*

*Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>*

*Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :*

---