

LES FILETS DE SÉCURITÉ ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

7

INTRODUCTION

1. L'objet du présent document est d'analyser le rôle susceptible d'être joué par les filets de protection sociale, et en particulier les filets de sécurité alimentaire, dans la concrétisation du droit à l'alimentation. Dans la première partie, le concept de sécurité alimentaire est présenté, ainsi que les obligations auxquelles sont assujettis les États dans le cadre du droit à l'alimentation. Puis le concept de filets de sécurité alimentaire est analysé du point de vue des droits. Enfin, la dernière partie est consacrée à une discussion plus technique relative aux principaux critères devant être pris en compte lors de la sélection d'une structure particulière, ainsi qu'à une description des différents types de programmes appliqués à l'échelle mondiale. Une attention particulière est accordée aux choix à effectuer entre les programmes de transfert en espèces ou axés sur l'alimentation.

OBLIGATION DES ÉTATS À ASSURER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

2. «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».¹

Les États se doivent de respecter, protéger et concrétiser (promouvoir et assurer) le droit à l'alimentation. À ce titre, il convient que les États entreprennent, à titre préventif, des activités visant à garantir l'accès économique et physique à une alimentation adéquate. L'obligation de concrétiser le droit à l'alimentation implique notamment l'obligation de procurer directement des aliments ou de fournir les moyens de s'alimenter aux personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires et ceux de leur famille: jeunes, personnes âgées, handicapés, malades et chômeurs à long terme. Les victimes de catastrophes naturelles

¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12. L'Observation générale 12 est une interprétation faisant foi du droit à une alimentation adéquate tel que défini à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, auquel 147 États sont parties.

ou anthropiques sont également susceptibles d'être momentanément incapables de garantir leur propre alimentation. La mise en place de filets de sécurité adaptés est l'un des outils permettant de concrétiser l'obligation de garantir l'alimentation et la sécurité alimentaire. Lors du Sommet mondial de l'alimentation, la sécurité alimentaire a été définie comme étant concrétisée «lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. La sécurité alimentaire repose sur les quatre piliers que sont la disponibilité, la stabilité de l'approvisionnement, l'accès et l'utilisation».

FILETS DE PROTECTION SOCIALE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

3. Par filets de protection sociale, on entend des programmes de transfert en espèces ou en nature, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté grâce à la redistribution des richesses et de protéger les ménages des chocs que subissent leurs revenus. Sous-ensemble des filets de protection sociale, les filets de sécurité alimentaire ont pour objectif de garantir une consommation alimentaire minimale et/ou de protéger les ménages des chocs qu'ils subissent en ce qui concerne la consommation alimentaire. Les deux types de filets visent à assurer un degré minimum de bien-être et de nutrition ou à aider les ménages à gérer les risques, mais s'appuient souvent sur des définitions et des indicateurs différents, en ce qui concerne la notion de bien-être des ménages ou des personnes. Bien que pauvreté et insécurité alimentaire n'aillent pas nécessairement de pair, ces deux phénomènes présentent de nombreux éléments communs en ce qui concernent les indicateurs. En règle générale, les filets de protection sociale s'appuient sur différentes mesures de la pauvreté. Les filets de sécurité alimentaire peuvent tirer parti de ces mesures ou de mesures plus directement liées à l'insécurité alimentaire.

4. L'application des filets de protection sociale a fait couler beaucoup d'encre², alors que les filets de sécurité alimentaire n'ont pas été étudiés d'aussi près³. Les deux types de filets s'appuient sur les mêmes structures et instruments, dont des exemples sont donnés plus loin, et les deux sont de nature à avoir des répercussions aussi bien au niveau de la pauvreté que de l'insécurité alimentaire. Cependant, aucun ne peut «résoudre» le problème de la faim ou de la pauvreté. Au contraire, les deux doivent faire partie intégrante d'une politique de développement économique durable de plus grande envergure, susceptible de créer des emplois et de nouveaux débouchés économiques. Ce cadre de politiques élargi doit permettre de faire respecter les autres obligations liées au droit à l'alimentation, soit l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir ce droit.

² Voir, par exemple, le site web de la Banque mondiale à l'adresse suivante: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>.

³ Exception récente: Rogers et Coates (2002).

5. En ce qui concerne la garantie de la sécurité alimentaire et la concrétisation du droit à l'alimentation, la FAO préconise une double approche. D'une part, il s'agit de prendre des mesures visant à augmenter la production, notamment des petits exploitants, et à améliorer les revenus. D'autre part, il convient de mettre en place des filets de sécurité alimentaire ou des mesures axées sur l'amélioration immédiate de l'accès à l'alimentation des personnes victimes d'insécurité alimentaire. Les filets de sécurité alimentaire et les filets de protection sociale devraient être considérés comme des facteurs de développement et non de bien-être social. L'allègement du fardeau de la faim et de la malnutrition est synonyme d'augmentation de la productivité et de la capacité de résistance aux chocs, grâce à une meilleure espérance de vie, une meilleure aptitude au travail (aussi bien d'un point de vue cognitif que physique) et une meilleure santé. L'augmentation de la productivité des personnes se traduit par une accélération de la croissance économique⁴.

FILETS DE SÉCURITÉ FONDÉS SUR LES DROITS: CONDITIONS REQUISES

6. Par filet de protection sociale ou de sécurité alimentaire fondé sur les droits, il est explicitement entendu que l'objectif est de concrétiser des droits, plutôt que d'accorder une aide philanthropique ponctuelle. Ce type de filet de sécurité est conçu et appliqué en tenant dûment compte de l'ensemble des droits de l'homme et peut être mis en relation étroite avec la concrétisation d'autres droits, comme le droit à la santé, à l'éducation, à l'emploi et à la participation.

7. Le droit à l'alimentation ne sous-entend pas que l'État doit fournir une quantité égale d'aliments à chacun. Seules les personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs besoins devraient être prises en charge. De plus, en raison de restrictions budgétaires, un État peut ne pas être à même de pourvoir aux besoins de tous ceux qui auraient besoin d'aide. Dans ce cas, il y a obligation de faire en sorte que l'aide soit dispensée aussi rapidement que possible, en tirant profit au maximum des ressources disponibles, notamment les ressources extérieures. En outre, les États sont tenus de fournir au moins l'aide de première nécessité minimum nécessaire pour que personne ne souffre de la faim.

8. Du point de vue des droits, le principe de base à respecter en ce qui concerne la définition et l'application des filets de sécurité est la non discrimination. Ainsi, il faut focaliser les filets sur la base de critères objectifs et le filet de sécurité ne doit être discriminatoire ni par son objectif ni par sa substance. De nombreux pays ont constaté une inégalité flagrante quant à la jouissance effective du droit à l'alimentation selon la race, le sexe et la caste ou la classe. En conséquence, les filets de sécurité doivent cibler spécifiquement les groupes généralement défavorisés. Il convient de noter qu'une telle «discrimination positive» n'est pas contraire au droit international, à condition qu'elle

⁴ Pour une analyse des liens entre faim, nutrition et croissance économique, voir FAO, 2001.

n'aille pas au-delà de l'objectif d'une jouissance équitable des droits. Ainsi, le fait de cibler les femmes en tant que principales bénéficiaires est tout à fait compatible avec les droits de l'homme.

9. En outre, le processus de définition et d'application des filets de sécurité devrait également respecter des principes de participation et donner les moyens d'agir aux bénéficiaires visés, qui devraient être clairement définis comme appartenant à la catégorie des parties prenantes. La concertation avec les parties prenantes permet également d'accroître la transparence du processus et de renforcer l'obligation de rendre compte à laquelle sont assujettis les responsables. Théoriquement, l'appareil judiciaire devrait prévoir un droit à l'aide sociale dans certains cas. Les droits et les obligations doivent être raisonnablement explicites, de façon à permettre des recours administratifs ou judiciaires rapides et efficaces lorsque des particuliers se voient refuser leurs droits. Il faut mettre en place des stratégies d'information rationnelles, afin que les particuliers connaissent leurs droits et soient informés de l'organisme auquel ils peuvent adresser leur plainte.

10. Dans le cadre des filets de protection sociale, il est indispensable de respecter la dignité humaine. Il faut également s'efforcer de trouver un équilibre entre la transparence et le respect de la vie privée. Dans certaines cultures, le fait de recevoir de l'aide peut être considéré comme déshonorant ou, pour d'autres raisons, certaines personnes préfèrent taire le fait qu'elles bénéficient d'une aide, par exemple lorsqu'elles sont atteintes du VIH/sida. Il n'en reste pas moins que l'accès aux renseignements concernant les bénéficiaires réels des interventions est fondamental, car il laisse une place au contrôle du grand public et oblige à rendre des comptes. Les bénéficiaires d'une aide sociale ne devraient pas être stigmatisés, car leur dignité en souffrirait.

OBJECTIFS GLOBAUX DES FILETS DE SÉCURITÉ

11. Aux vues des enseignements tirés de l'application de filets de protection sociale, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement (voir section suivante), on peut considérer que le rôle joué par les filets de sécurité est nettement plus global que la garantie momentanée du droit à l'alimentation. En effet, les filets de sécurité fournissent des ressources fongibles que les particuliers ou les ménages peuvent investir dans des activités productives, que ce soit en produisant leurs propres aliments ou en mettant en œuvre des activités non agricoles à petite échelle. Les filets de sécurité alimentaire peuvent également être directement liés au développement du capital humain, comme ceux prévoyant des transferts assortis d'une obligation de fréquentation d'une école et de bilans de santé.

12. Il convient également de noter que la plupart des filets de sécurité alimentaire sont compatibles avec les systèmes de marché, et en réalité, l'injection de ressources ayant pour but d'augmenter la demande des consommateurs peut stimuler le développement des marchés locaux. Cependant, lorsqu'ils s'accompagnent de subventions en nature fournies par des sources externes, les filets de sécurité alimentaire peuvent avoir des

répercussions néfastes sur les marchés, comme le montrent les paragraphes suivants. Ce type d'intervention peut néanmoins être adapté aux marchés locaux inefficaces.

13. Lorsqu'une mesure de protection a des répercussions négatives sur les marchés locaux, cela peut signifier que le droit à l'alimentation est concrétisé pour certains, alors que pour d'autres, ce droit, voire d'autres droits, en pâtissent. Au titre d'une loi régissant les droits de l'homme, ces mesures à effet régressif devraient être examinées avec le plus grand soin et être pleinement justifiée par rapport à la totalité des droits de l'homme et ce, en faisant usage de toutes les ressources disponibles⁵.

14. S'ils sont bien conçus, les filets de sécurité alimentaire peuvent jouer un rôle non négligeable dans les stratégies nationales de droit à l'alimentation fondées sur les droits de l'homme, qui définissent des objectifs et formulent des politiques et les points de repère y afférents.

CRITÈRES DE SÉLECTION DU TYPE DE FILET APPROPRIÉ

15. Lors de la sélection du type de filet de sécurité alimentaire, le premier élément déterminant est de définir la nature de l'insécurité dans une zone donnée, que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou locale. La nature de l'insécurité alimentaire détermine les principaux aspects de la structure du programme. L'insécurité alimentaire peut notamment revêtir les aspects suivants, dont il faut tenir compte:

> *Caractère saisonnier*

Dans de nombreux pays, notamment dans les environnements agricoles où les marchés alimentaires ruraux connaissent des difficultés ou lorsque les agriculteurs sont tributaires de leur propre production pour leur consommation ou leur revenu, l'insécurité alimentaire peut apparaître selon un cycle saisonnier. Dans ce cas, l'insécurité alimentaire connaît en général un pic au cours des mois précédant la récolte de la culture vivrière primaire. Si les disponibilités alimentaires sont faibles à la saison des plantations, la faible productivité et la consommation de semences comme aliments peuvent avoir des répercussions catastrophiques sur la récolte suivante et entraîner une baisse de la production et de la consommation.

> *Catastrophes/urgences*

La prédisposition aux catastrophes ou aux situations d'urgence, telles que les inondations, la sécheresse et les conflits, peut être un facteur d'insécurité alimentaire, mais les personnes souffrant de faim chronique sont également particulièrement vulnérables face aux chocs. Dans certains cas, il n'est pas possible de prévoir des situations d'urgence, mais dans la plupart des pays, il est possible d'évaluer le degré de prédisposition aux catastrophes, ainsi que les capacités des ménages à leur faire face. Dans ce cas, il est possible, pour remédier à la situation,

⁵ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3, La nature des obligations des États parties (1990), par. 9.

de programmer à l'avance une intervention s'inscrivant dans le cadre d'un filet de sécurité alimentaire.

> *Défaut de moyens de production*

L'un des principaux facteurs structurels responsables de l'insécurité alimentaire est le faible niveau des moyens de production auxquels les pauvres ont accès. Le défaut de moyens de production se traduit par des revenus faibles, l'incapacité à investir et à accumuler des ressources et, en définitive, l'absence de pouvoir d'achat. Le manque de moyens de production peut soit entraîner une insécurité alimentaire chronique, en raison de l'incapacité à créer des revenus ou à produire suffisamment pour la consommation alimentaire des ménages, soit rendre les particuliers et les ménages plus sensibles à l'insécurité alimentaire en raison de chocs imprévus, que ce soit à l'échelle des ménages (maladie, décès, perte d'emploi) ou à l'échelle régionale ou nationale (aléas climatiques, etc.).

> *VIH/sida*

La progression du VIH/sida dans une grande partie du continent africain et dans d'autres pays en développement a des effets particulièrement perniciox sur la sécurité alimentaire des personnes et des ménages. Le VIH/sida prive les ménages non seulement d'adultes touchant un revenu, mais également d'une main-d'œuvre familiale nécessaire à la production agricole, laissant trop souvent les enfants orphelins. Les conséquences de l'épidémie sur la sécurité alimentaire vont au-delà des ménages, puisque la pénurie de main-d'œuvre agricole peut diminuer les disponibilités d'aliments produits localement.

> *Insécurité au sein des ménages*

Parfois, un ménage peut être considéré comme à l'abri de l'insécurité alimentaire dans son ensemble (en ce qui concerne la disponibilité par personne de revenu ou de calories, ou d'autres mesures), mais certains des membres de ce ménage peuvent souffrir d'insécurité alimentaire. De la même façon, un ménage peut être considéré comme victime d'insécurité alimentaire, mais souvent, tous les membres du ménage ne sont pas touchés avec la même intensité. En règle générale, les femmes, notamment lorsqu'elles sont enceintes ou lorsqu'elles allaitent, et les enfants en bas âge sont particulièrement touchés par l'insécurité alimentaire, qui se manifeste notamment par la malnutrition.

> *Connaissance des besoins alimentaires*

Une partie considérable de la sous-alimentation et de la malnutrition est imputable au défaut de connaissance, de la part des consommateurs, des quantités et du type d'aliments nécessaires pour mener une vie saine et productive. Dans ce cas, l'éducation en matière de nutrition est le principal besoin à satisfaire.

> *Géographie*

D'un point de vue géographique, l'insécurité alimentaire est rarement répartie de manière uniforme au sein d'un pays ou d'une région donnée. À l'instar de la pauvreté, l'insécurité alimentaire est souvent polarisée dans certaines régions et communautés ou dans certains types de ménages. Il est important de connaître la répartition géographique de l'insécurité alimentaire, afin de pouvoir adapter les filets de sécurité alimentaire et de déterminer le type d'intervention à mettre en œuvre.

> *Marchés locaux de produits vivriers*

L'existence et le mode opératoire des marchés locaux de produits vivriers sont des

facteurs indispensables devant être pris en compte lors de la conception des filets de sécurité alimentaire. La prévalence de l'insécurité alimentaire dans des régions où les marchés de produits vivriers sont efficaces et raisonnablement accessibles indique que le problème se situe au niveau du pouvoir d'achat; c'est-à-dire que les personnes victimes d'insécurité alimentaire ne disposent pas de revenus suffisants pour acheter les aliments dont ils ont besoins pour vivre. Dans ce cas, il convient d'axer les programmes sur l'amélioration des débouchés créateurs de revenu et/ou de mettre en place des systèmes de transfert en espèces. Lorsque les marchés de produits vivriers sont inefficaces, l'approvisionnement alimentaire peut être la cause des problèmes, ce qui indiquerait qu'il est nécessaire de disposer de programmes assurant une distribution directe de produits alimentaires ou de prendre des mesures visant à augmenter l'offre du marché et à rationaliser les marchés locaux.

16. Le deuxième élément déterminant revient à définir les objectifs des programmes. Est-il prévu que le filet de sécurité alimentaire réduise l'insécurité alimentaire de manière momentanée, d'un point de vue structurel ou les deux? Les programmes structurels sont axés sur l'accumulation de biens ménagers, qu'ils soient liés à l'homme (éducation et santé) ou à la production (terres, bétail, techniques agricoles, capital pour petite entreprise), ou de biens publics, comme les routes, au bénéfice des ménages souffrant d'insécurité alimentaire. L'objectif étant que les personnes puissent éviter l'insécurité alimentaire à long terme. Les programmes provisoires ont pour objectif de garantir immédiatement aux ménages un degré minimum de sécurité alimentaire. En règle générale, ce type de programme est composé d'aide en espèces ou d'aide alimentaire dispensée directement aux ménages nécessiteux, pendant une période donnée. Certaines interventions associent les deux types de programme. Les programmes pourraient également avoir pour objectif de donner aux pauvres les moyens d'agir, notamment les femmes, ou de faire face à des types spécifiques d'insécurité alimentaire, comme la malnutrition infantile. Cependant, en règle générale, plus un programme a d'objectifs, moins une intervention sera efficace et rationnelle en ce qui concerne chaque objectif pris à part.

17. Le troisième élément déterminant concerne les ressources administratives et budgétaires. Les ressources administratives déterminent la capacité d'un gouvernement ou d'une organisation à mettre en œuvre une intervention. Dans de nombreux cas, les capacités administratives des pays les moins avancés sont particulièrement limitées, en raison de la faiblesse des institutions gouvernementales et de la pénurie de personnel qualifié. En conséquence, les limites administratives peuvent minimiser le degré de complexité et la portée d'une intervention donnée. Il est clair que les restrictions budgétaires pèsent sur la définition d'un programme, surtout car elles entraînent la nécessité de faire un choix entre la portée et l'intensité d'un transfert donné. Ainsi, pour un budget donné, plus le transfert (ou le coût) est élevé par ménage, plus le nombre de personnes susceptible d'en bénéficier est réduit.

18. Le quatrième élément déterminant concerne les rôles relatifs des différents niveaux de gouvernements et de la société civile. Il dépend en partie des antécédents

institutionnels d'un pays, concernant aussi bien le partage administratif et budgétaire des responsabilités que la volonté de modifier des programmes institutionnels ou d'en faire l'économie, comme le défaut de démocratie à l'échelle locale. Une autre décision importante concerne le rôle exact que doit jouer la société civile, bénéficiaire ou non, dans la gestion, la vérification et l'évaluation de l'exécution d'un programme.

19. Cette question se rapporte au cinquième élément déterminant, soit la politique, l'opinion publique et les coutumes d'un pays. Ces facteurs peuvent déterminer le type de filet de sécurité alimentaire susceptible d'être accepté par l'opinion publique ou dont la proposition et l'application sont envisageables d'un point de vue politique. Souvent, la détermination du type de transfert est particulièrement délicate; d'un point de vue politique, les transferts en espèces sont par exemple moins acceptables que les bons d'alimentation.

20. Sixième élément, la structure du programme dépend également du type de fonction incitative que les décideurs souhaitent promouvoir ou prévenir. Par effet incitatif positif, on entend notamment la consommation alimentaire, de meilleures habitudes alimentaires ou une participation politique accrue. L'effet incitatif négatif peut être une diminution du travail, la tricherie, l'augmentation de la consommation d'alcool ou de drogues ou la corruption politique à l'échelle locale.

21. Enfin, le septième élément est lié au précédent, puisqu'il s'agit de tenir compte des préférences de la population visée. Les bénéficiaires potentiels peuvent préférer un certain type de programme, pour des raisons économiques, sociales ou culturelles. Ainsi, les ménages peuvent préférer recevoir une aide en espèces, car elle leur permet une plus grande souplesse pour faire face à leurs divers besoins, alors que les communautés autochtones peuvent se refuser à des mesures ciblant les particuliers ou les ménages, préférant plutôt des mesures axées sur les communautés. Ne pas tenir compte des préférences locales peut amoindrir l'impact d'une intervention.

22. En plus de ces critères, d'autres éléments doivent également entrer en jeu lors de l'élaboration d'un programme:

- > *Mécanisme de ciblage.* La plupart des interventions sont axées sur une région spécifique ou un certain type de ménage, car pour des raisons de budget et d'équité, il convient de réduire autant que possible les pertes et erreurs dues à une mauvaise couverture. Le choix concernant la méthode sélectionnée pour atteindre la population cible est fondamental, en ce qu'il détermine en grande partie l'efficacité de l'intervention. Les méthodes sont diverses et variées (voir l'inventaire dressé par Coady, Grosh et Hoddinott, 2002) et le choix dépend des objectifs et de la structure du programme, des données disponibles, du budget et des capacités opérationnelles de l'organisme d'exécution. Certains programmes sont considérés comme spécifiques de par leur nature, en ce que les salaires sont si faibles ou les exigences si élevées, que seuls les ménages les plus démunis peuvent en faire partie. Ce type de programme spécifique présente d'autres avantages et inconvénients.
- > *Définition des bénéficiaires.* Pour les programmes axés sur des ménages spécifiques, il faut en règle générale cibler un adulte, qui sera désigné comme bénéficiaire du

programme. Le choix du bénéficiaire dépend des objectifs du programme, mais la plupart des programmes de transfert en espèces et de transferts alimentaires accordent désormais la priorité aux femmes responsables du ménage. Ce concept, acquis et fondé dans le milieu du développement, est fondé sur le constat que les femmes dépensent leurs revenus différemment des hommes. En particulier, les femmes ont tendance à consacrer leurs propres revenus à la nutrition, à la santé et à l'éducation des enfants, alors que les hommes les consacrent généralement au tabac et à l'alcool. Cette différence d'utilisation des revenus semble particulièrement vraie chez les ménages des couches pauvres de la population (voir par exemple Haddad, Hoddinott et Alderman, 1997). À noter qu'en raison de la pandémie du VIH/sida, de plus en plus de foyers sont dirigés par des enfants.

- *Critère de retrait d'un programme.* En définitive, les critères de retrait devraient être définis dans les objectifs du programme. Mais le retrait de personnes ou de ménages d'un programme est délicat d'un point de vue politique et difficile d'un point de vue technique. Dans certains cas, les critères de retrait peuvent effectivement être définis par les objectifs du programme. Les programmes de transfert en espèces assortis de conditions, associant les versements à l'éducation, devraient prévoir le retrait du programme une fois que les enfants ont atteint un âge donné, alors que les programmes provisoires devraient prévoir le retrait de certains ménages une fois que ceux-ci n'ont plus besoin d'aide. Cette dernière règle, appliquée couramment aux États-Unis et en Europe, est particulièrement difficile à mettre en œuvre pour des raisons logistiques, même dans des pays à revenu moyen. Souvent, de simples mesures assorties de délai sont imposées. Dans tous les cas, des critères de retrait simples et transparent devraient être définis pour les pays à faible revenu.
- *Évaluation.* Le rôle important que les techniques d'évaluation devraient jouer dans la sélection, la conception, l'application et l'évaluation de l'impact des filets de sécurité alimentaire est de plus en plus reconnu. Les techniques d'évaluation peuvent permettre d'améliorer l'application et l'efficacité des programmes après le lancement de l'intervention, d'obtenir des informations sur la rentabilité et l'impact d'une intervention spécifique et de comparer des interventions dans un secteur d'intervention ou entre différents secteurs. Ces techniques permettent de disposer d'informations précieuses sur la structure des mesures incitatives et sur les processus liés à une intervention donnée et, en tant que telles, font partie intégrante du processus d'élaboration des politiques et de développement agricole et rural (Davis, 2003).

STRUCTURES ENVISAGEABLES

23. Trois grandes structures de filets de sécurité alimentaire sont appliquées dans les pays en développement: aide en espèces, aide fondée sur l'accès aux denrées alimentaires et aide axée sur l'approvisionnement alimentaire. Les programmes d'aide en espèces prévoient un transfert d'espèces vers les ménages bénéficiaires, parfois leur imposant certaines obligations. Ces programmes peuvent consister à apporter une aide non liée au transfert de fonds, dont un exemple est la distribution ponctuelle d'espèces effectuée par ActionAid au Ghana

en 1994⁶. Deuxième type d'aide en espèces, couramment appliqué en Amérique latine et dans les Caraïbes ces dernières années, les programmes de transfert de fonds peuvent être assortis de conditions. Le programme PROGRESA (rebaptisé OPORTUNIDADES), mis en place au Mexique (1996 à aujourd'hui) en est l'exemple le plus probant. Dans le cadre de ce programme, les ménages ont reçu une aide en espèce, moyennant certaines obligations, concernant notamment la fréquentation scolaire et des examens médicaux⁷. Un troisième type d'aide en espèce moyennant travail est celui au titre duquel des ménages sont rémunérés pour travailler dans le cadre de projets de travaux publics, comme le programme Maharastra (programme de garantie de l'emploi) mis en œuvre en Inde en 1973⁸.

24. Les programmes fondés sur l'accès aux denrées alimentaires ont pour objectif d'améliorer la capacité des ménages victimes d'insécurité alimentaire à se procurer des denrées alimentaires. Ces programmes reposent sur l'hypothèse selon laquelle il existe des marchés de produits vivriers raisonnablement efficaces. Dans ce cas, la courbe des disponibilités alimentaires est quasiment horizontale et une hausse de la demande n'est pas synonyme d'hausse notoire des prix des denrées alimentaires. Les programmes fondés sur l'accès aux denrées alimentaires peuvent impliquer un transfert en espèces, mais les montants doivent être consacrés à l'achat de denrées alimentaires. C'est le cas du nouveau programme *Cartão Alimentação* (février 2003), élément clé du programme de lutte contre la faim *Fome Zero* mis en œuvre au Brésil. Dans ce cas, les ménages ne peuvent consacrer l'argent qu'à l'achat de denrées alimentaires, pour lesquelles ils doivent produire des reçus (Presidencia da Republica, 2003)⁹. Autre type de programme fondé sur l'accès aux produits alimentaires, les bons d'alimentation sont notamment utilisés dans plusieurs pays en développement, tels que le Sri Lanka¹⁰.

25. Les programmes axés sur l'approvisionnement alimentaire fournissent directement des denrées alimentaires ou des suppléments nutritionnels aux personnes ou aux ménages. Certains de ces programmes reposent sur l'hypothèse selon laquelle les marchés de produits vivriers ne sont pas efficaces. C'est-à-dire qu'une hausse de la demande entraînerait principalement l'inflation ou simplement, que les disponibilités alimentaires sont nulles. Il s'agit de l'aide alimentaire directe ou des programmes aliments contre travail, qui représentent le principal filet de sécurité alimentaire mis en place par le Programme alimentaire mondial. D'autres d'autres types de programmes, il est assumé que certains membres du ménage sont particulièrement sensibles à l'insécurité alimentaire ou à la malnutrition et nécessitent donc des interventions

⁶ Pour une évaluation de ce programme, voir Buchanan-Smith, Jones et Abimbilla (1995), cités dans Peppiatt, Mitchell et Holzmann (2001).

⁷ Pour une analyse des programmes d'aide en espèces assortis de conditions en Amérique latine et dans les Caraïbes, voir Davis (2003).

⁸ Pour une analyse des programmes de travaux publics, voir Subbarao (2003).

⁹ En décembre 2003, *Cartão Alimentação* a été fusionné avec d'autres programmes de transferts en espèces pour former *Bolsa Família*, plus apparenté au programme mexicain PROGRESA.

¹⁰ Pour une analyse des programmes de bons d'alimentation dans les pays en développement, voir Castaneda (1998) et Rogers et Coates (2002).

spécifiques d'aide alimentaire dirigée, telles que des repas scolaires ou des programmes de suppléments alimentaires. Ces types d'intervention sont appliqués dans de nombreux pays, en développement ou développés.

26. Souvent, les filets de sécurité alimentaire associent des éléments des différentes options. Il convient de mettre en place des systèmes mixtes lorsque les causes de la faim varient au sein des régions, des ménages et selon les personnes, ce qui entraîne la nécessité de réagir de manière hétérogène, lorsque les causes de la faim sont multiples au sein d'un ménage ou lorsqu'un programme compte plusieurs objectifs. Ainsi, au Brésil, au titre du grand programme *Fome Zero*, la *Cartão Alimentação* susmentionnée s'accompagnait d'autres projets de développement local à l'échelle municipale, notamment l'alphabétisation des adultes, l'installation de citernes, les repas scolaires, ainsi que des programmes de portée plus régionale ou nationale, notamment axés sur les réformes foncières et l'appui aux petits exploitants agricoles. Le programme PROGRESA, qui associe un transfert d'espèces assorti de conditions et des suppléments nutritionnels visant les femmes enceintes, les mères qui allaitent, ainsi que les enfants en bas âge, est un autre exemple de cette association.

LE CHOIX ENTRE LES TRANSFERTS EN ESPÈCES ET LES TRANSFERTS D'AIDE ALIMENTAIRE

27. L'une des décisions primordiales lors de la conception d'un filet de sécurité alimentaire est de déterminer si les transferts se feront en espèces ou en produits vivriers¹¹. Ces deux types de transfert augmentent réellement les revenus des ménages et, en conséquence, leur capacité à se procurer des denrées alimentaires, et sont tous les deux fongibles, bien qu'à des degrés différents. Cependant, ces programmes peuvent avoir des répercussions différentes sur la sécurité alimentaire des ménages (suivant la définition qui en est faite) et sur les marchés locaux. Il convient de mettre en œuvre un transfert en espèces lorsque les marchés de produits vivriers sont efficaces et que la faim est causée par un problème d'accès aux denrées alimentaires. Comme mentionné plus haut, la courbe des approvisionnements alimentaires est pratiquement horizontale et une hausse de la demande n'entraînerait pas de hausse notable des prix des denrées alimentaires. En conséquence, les transferts en espèces devraient stimuler le développement des marchés locaux, en ce qui concerne non seulement les denrées alimentaires, mais également d'autres produits. De plus, les transferts en espèces non assortis de conditions permettent aux ménages pauvres d'investir et de consacrer leurs dépenses à ce qu'ils estiment important. Des études ont montré que même les personnes les plus démunies investissent une partie de ce qu'ils ont reçu dans un travail indépendant ou dans des activités de production agricole¹².

¹¹ Les paramètres de la discussion présentée ici s'appliquent également à d'autres types d'aide, tels que la distribution de semences par bons ou en nature.

¹² Voir Peppiatt, Mitchell et Holzmann (2001).

28. Il convient également d'avoir recours à une approche fondée sur l'accès aux produits vivriers, comme des bons d'alimentation ou des transferts en espèces assortis de conditions, lorsque les marchés locaux sont efficaces et que le problème est l'accès aux produits vivriers. Cette approche permet également de stimuler le développement des marchés locaux, essentiellement des denrées alimentaires. Comme mentionné plus haut, les approches fondées sur l'accès aux produits vivriers ont l'avantage d'être plus acceptables d'un point de vue politique, car les denrées alimentaires sont considérées comme des biens d'intérêt social. Il est particulièrement délicat d'avancer des arguments allant à l'encontre de la fourniture de denrées alimentaires aux personnes qui souffrent de la faim. De plus, les transferts fondés sur l'accès aux produits vivriers sont plus difficiles à détourner vers une consommation «non souhaitée» (comme l'alcool), qui peut être problématique. Ils peuvent également être destinés à un groupe spécifique de bénéficiaires, les ménages plus aisés pouvant être moins intéressés par des coupons ou des bons d'alimentation que par de l'argent. Cependant, cet aspect pourrait s'avérer indésirable s'il entraîne une stigmatisation sociale ou un manque à gagner trop élevé. Ces transferts représentent des coûts de transaction inférieurs par rapport aux mesures axées sur les approvisionnements alimentaires, mais supérieurs par rapport aux mesures axées sur un transfert d'espèces, car la structure des programmes est telle que les bénéficiaires sont contraints à consacrer l'argent à l'achat de denrées alimentaires. L'inconvénient est que le fait d'encourager à ne pas acheter de produits non alimentaires limite également les investissements, dont l'importance potentielle a été mentionnée plus haut. De plus, les restrictions associées à la façon de dépenser l'argent sont susceptibles de favoriser d'autres comportements négatifs, tels que la tricherie ou la vente de bons d'alimentation au marché noir.

29. L'approche fondée sur l'approvisionnement alimentaire est radicalement différente, en ce qu'elle est surtout adaptée lorsque la faim est causée par un défaut d'approvisionnement alimentaire. Dans ce cas, l'argent liquide entraîne au mieux l'inflation, si les marchés sont inefficaces, ou pire si les denrées alimentaires font défaut, comme c'est le cas lors des urgences aggravées. Comme mentionné précédemment, les programmes axés sur les approvisionnements alimentaires sont plus susceptibles d'être acceptés d'un point de vue politique. De plus, il est difficile de détourner l'aide vers une consommation non souhaitée. Il convient de noter que souvent, l'aide alimentaire est dispensée sous forme de don, «à titre gracieux» au gouvernement bénéficiaire. De plus, les denrées alimentaires sont, en substance, la monnaie du PAM, qui est le principal artisan des programmes axés sur l'alimentation à l'échelle mondiale. Comme pour l'approche fondée sur l'accès aux produits vivriers, ce type de programme peut être destiné à un groupe spécifique de bénéficiaires, car les ménages plus aisés peuvent préférer recevoir de l'argent que des denrées alimentaires. Là encore, cet aspect pourrait être indésirable s'il entraîne une stigmatisation sociale. L'inconvénient est que la fourniture d'une aide alimentaire est susceptible d'entraîner le choix d'un programme qui ne serait pas le meilleur pour le pays concerné. De plus, comme c'est le cas pour l'approche fondée sur l'accès aux denrées alimentaires, l'aide alimentaire en nature restreint les investissements ou l'épargne réalisés par les bénéficiaires et est susceptible d'entraîner d'autres comportements négatifs, tels que la tricherie ou la vente des denrées alimentaires distribuées dans le cadre de l'aide.

30. Lequel de ces types de programme a le plus d'impact sur la lutte contre la pauvreté? Selon des études effectuées aux États-Unis (Fraker, 1990), les transferts fondés sur l'accès aux denrées alimentaires (bons d'alimentation, etc.) ont plus d'effet sur la consommation alimentaire que ceux axés sur une aide en espèces, même si les bénéficiaires préfèrent recevoir de l'argent. Cependant, l'impact sur la consommation alimentaire des programmes axés sur des transferts en espèces assortis de conditions est très différent selon les programmes en Amérique latine et dans les Caraïbes. Étant donné la différence considérable de revenu des populations pauvres vivant aux États-Unis et en Amérique latine/Caraïbes, il est normal de s'attendre à une propension marginale à consommer nettement supérieure chez ces derniers et donc, à une différence moindre entre l'impact des transferts par coupons d'alimentation et ceux fondés sur l'accès aux denrées alimentaires.

31. Pour les deux types de transferts, on peut s'attendre à ce que la consommation alimentaire soit réorientée vers une consommation non alimentaire. Les ménages bénéficiant de coupons d'alimentation peuvent ainsi acheter moins de produits vivriers avec leurs revenus monétaires (remplaçant ainsi deux sources de revenu) ou vendre leurs coupons d'alimentation au rabais sur le marché noir. Les ménages bénéficiant d'une aide alimentaire peuvent se comporter de la même façon. Bien entendu, les ménages recevant des revenus monétaires peuvent les dépenser comme bon leur semble. Dans les deux types de transferts, cette réorientation peut être positive ou négative. Par positive, on entend par exemple l'achat d'équipement agricole ou de vêtements pour l'école; par négative, on entend surtout l'achat d'alcool. Comme mentionné plus haut, le fait d'attribuer les transferts spécifiquement aux femmes tend à diminuer la réorientation indésirable. De plus, le fait d'assujettir la réception du transfert à des obligations pour le bénéficiaire, (éducation, santé, etc.) peut également minimiser le détournement non souhaité de l'aide.

CONCLUSIONS

32. Les filets de protection sociale et de sécurité alimentaire permettent aux États de respecter leur obligation d'assurer l'application du droit à l'alimentation aux personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ne peuvent pas subvenir à leur propre alimentation. Les filets de protection sociale et de sécurité alimentaire jouent un rôle primordial dans la lutte contre la faim, qu'elle soit ponctuelle ou chronique, notamment en ce qui concerne la diminution de la gravité des urgences alimentaires, en assurant ainsi le droit à l'alimentation. Comme tous les droits de l'homme sont interdépendants et étroitement liés, les filets de sécurité doivent être conçus et appliqués en tenant dûment compte d'autres droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, mais également des droits politiques, ainsi que du principe de non discrimination. S'ils sont conçus de manière avisée, les filets de sécurité peuvent contribuer de manière non négligeable à la lutte contre la pauvreté et au développement, grâce à leurs liens avec la santé, l'éducation et les activités économiques à l'échelle locale. Étant donné l'importance du rôle qu'ils jouent dans l'accroissement

de la productivité, et donc en ce qui concerne la croissance économique, les filets de sécurité alimentaire devraient donc être considérés comme des investissements et une contribution au développement à long terme, et non seulement au bien-être social.

33. Bien que simple d'un point de vue théorique, le concept de filet de sécurité alimentaire est complexe de par son élaboration, sa conception et son application. Comme le montre l'analyse effectuée dans le présent document, il existe de nombreux types de filets. A priori, aucune structure ne s'impose d'emblée. Une structure donnée devrait dépendre de la conjoncture et des objectifs locaux. À ce titre, la structure devrait dépendre des besoins et des circonstances spécifiques d'un pays ou d'une région et de l'avis des bénéficiaires, plutôt que des besoins et des priorités des pays et des organismes donateurs.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Buchanan-Smith, M., Jones, S. & Abimbilla, B. 1995. *Review of the Bawku Emergency Programme*, Londres, ActionAid. (Projet de polycopié).

Castaneda, T. 1998. *The Design, Implementation and Impact of Food Stamp Programs in Developing Countries*. Colombie. (Projet de polycopié).

Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, J. 2002. *Targeting outcomes redux*. FCND Discussion Paper No. 144. Washington, DC, IFPRI.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels. 1999. Observation générale 12 (Le Droit à une nourriture suffisante), E/C.12/1999/5 (12 mai 1999), <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/385c2add1632f4a8c12565a9004dc311/737fcad1d79d4b028025677f003bfeb8?OpenDocument>.

Davis, B. 2003. Innovative policy instruments and evaluation in rural and agricultural development in Latin America and the Caribbean. In B. Davis, ed, *Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research-II: Latin America and the Caribbean*. Rome, FAO.

FAO. 2001. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*. Rome.

Fraker, T. 1990. *The Effects of Food Stamps on Food consumption: A Review of the Literature*. US Department of Agriculture, Food and Nutrition Service.

Haddad, L., Hoddinott, J. & Alderman, H., eds. 1997. *Intrahousehold resource allocation in developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press pour le compte de l'IFPRI.

Peppiatt, D., Mitchell, J. & Holzmann, P. 2001. *Cash transfers in emergencies: evaluating benefits and assessing risks*. Humanitarian Practice Network Paper No. 35. London, ODI.

Presidencia da Republica, Gouvernement du Brésil. 2003. *Decreto No. 4675, de Abril de 2003*. Brasilia, avril (http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4675.htm).

Rogers, B. & Coates, J. 2002. *Food-based safety nets and related programs*. Social Safety Net Primer Series, Washington, DC, Banque mondiale.

Subbarao, K. 2003. *Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs*. Social Protection Discussion Paper Series, No. 0302, Washington, DC, Banque mondiale.

CONCRÉTISATION DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE: CONCLUSIONS DE SIX ÉTUDES DE CAS

8

A. INTRODUCTION

1. Comment le droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme peut-il être instauré à l'échelle nationale? Telle est la question fondamentale que ce document se propose d'examiner. Il s'appuie sur des études de cas relatives à la mise en œuvre du droit à l'alimentation dans cinq pays et sur une réunion, tenue du 16 au 18 février 2004, au cours de laquelle ces études ont fait l'objet d'un débat.
2. Ces études de cas ont pour objet de rassembler des informations sur les expériences pratiques acquises sur le plan national à propos de politiques, de programmes et de mécanismes englobant des cadres juridiques, des institutions et des processus qui favorisent la réalisation du droit de tous à une alimentation adéquate. Dans chacun de ces cas, on examine également les échecs des politiques et des pratiques actuelles, de façon à en tirer les leçons. L'objectif, en compilant ces renseignements au travers d'études de cas nationales, consiste à mieux comprendre la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.
3. Plusieurs pays en développement, de même qu'un État Membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont été retenus pour ces études, en raison de l'expérience qu'ils avaient acquise en abordant la sécurité alimentaire nationale sous l'angle du droit à l'alimentation. Les pays choisis étaient le Brésil, le Canada, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Une étude distincte a été menée pour l'État indien de l'Orissa.
4. Les études de cas cherchent à évaluer i) dans quelle mesure les activités liées à la sécurité alimentaire ont été abordées sous l'angle des droits; ii) de quelle manière l'application de cette démarche peut être améliorée; iii) les possibilités de reproduction de l'expérience acquise dans le pays concerné; et iv) s'il est possible

de tirer des leçons pratiques et de s'en servir dans le cadre de l'élaboration des directives volontaires.¹

5. Les études de cas et la réunion se sont concentrées sur quatre grands thèmes se rapportant à la mise en œuvre du droit à l'alimentation: l'alimentation en tant que droit de l'homme; le cadre politique; le cadre juridique; le cadre institutionnel. Par ailleurs, plusieurs questions fondamentales relatives à la transposition, sur le plan opérationnel, du droit à l'alimentation au niveau national ont été examinées. Les différentes études de cas peuvent être obtenues (en anglais uniquement) auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en tant qu'annexes au présent rapport. Il est également possible de se les procurer sur le site web de l'Organisation, à l'adresse www.fao.org/righttofood.

B. L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME

6. Le droit à une alimentation adéquate et à ne pas souffrir de la faim est bien établi dans le droit international, y compris la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Article 25.1), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (Article 11.1 et 2) et la Convention sur les droits de l'enfant de 1989 (Article 24.1). En ratifiant ces instruments juridiques, les États reconnaissent l'obligation de *respecter*, *protéger* et *concrétiser* (dans le sens de *promouvoir* et - en dernier recours – *assurer*) la réalisation progressive des droits qui y sont énoncés, y compris le droit à une alimentation adéquate. L'Observation générale 12, qui fait autorité en matière d'interprétation juridique de ce droit, stipule que le droit à une alimentation adéquate 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».²

7. Les études de cas nationales reposent sur une interprétation du droit à une alimentation adéquate acceptée à l'échelle internationale. Elles mettent également en lumière plusieurs caractéristiques de la conception de la sécurité alimentaire fondée sur les droits. Ces caractéristiques sont décrites ci-après.

¹ À la suite du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, le Conseil de la FAO a mis en place un groupe de travail intergouvernemental qui élabore des directives volontaires visant à soutenir les efforts déployés pour garantir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

² L'Observation générale 12 a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, l'organe créé en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle fait suite à une recommandation du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 visant à clarifier le contenu du droit à l'alimentation et son mode d'application. Elle définit le contenu normatif du droit à une alimentation adéquate, traite des obligations des États parties et énonce les critères généraux de mise en œuvre de ce droit.

8. Une conception de la sécurité alimentaire fondée sur les droits insiste sur le fait que satisfaire les besoins fondamentaux des personnes relève davantage du droit que de la charité. Dans cette optique, les peuples attendent de leurs autorités qu'elles assument leurs responsabilités et ils participent au processus de développement humain, plutôt que d'en être des bénéficiaires passifs. Une conception fondée sur les droits ne se préoccupe pas uniquement du résultat final que constitue l'éradication de la faim, mais également des moyens et des outils permettant d'atteindre cet objectif. L'application des principes relatifs aux droits de l'homme fait partie intégrante de cette démarche. Ainsi, en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution des politiques, les grands principes en matière de droits de l'homme sont, entre autres, les suivants: obligation de rendre des comptes, absence de discrimination, transparence, responsabilisation et participation. Un pouvoir judiciaire indépendant est également primordial pour une protection efficace des droits de l'homme au niveau national.

9. Une démarche fondée sur les droits responsabilise les titulaires en leur permettant de participer activement à la concrétisation du droit à l'alimentation et oblige l'ensemble des intervenants à rendre des comptes, ce qui peut supposer des mécanismes juridiques, administratifs ou politiques. Les ayants droit, qu'il s'agisse de personnes ou, dans certaines situations, de groupes, peuvent exiger de leurs autorités publiques qu'elles respectent, protègent et concrétisent leurs droits.

C. CADRE POLITIQUE

Un environnement politique propice

10. Toutes les études de cas soulignent l'importance d'un environnement politique propice à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Bien que laissant entrevoir une certaine diversité en matière de politiques alimentaires, les études menées dans chacun des pays permettent de dégager des points communs et des leçons à tirer au sujet de ce qui constitue un environnement politique propice au droit à une alimentation adéquate.

11. Envisagées sous l'angle des droits de l'homme, les politiques publiques se transposent dans une démarche de développement qui prend comme point de départ l'obligation de concrétiser, pour tous, les droits universels de la personne. Cela sous-entend qu'il faille se concentrer sur les personnes qui ne jouissent pas pleinement de leurs droits et les amener à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, plutôt que d'adopter une démarche guidée depuis le sommet.

12. Toute orientation générale qui admet le principe d'indivisibilité et d'interdépendance de tous les droits de l'homme repose sur le principe selon lequel le droit à l'alimentation est lié à tous les autres, comme le droit à l'eau, à la santé, au travail, au logement et les autres droits économiques, sociaux et culturels, ou encore les droits civils et politiques que sont les libertés de rassemblement, d'information et d'association. Elle admet en

outre le droit général à la non-discrimination. Si une orientation générale s'appuie sur le caractère indissociable des droits, aucun d'entre eux ne peut s'exercer au détriment des autres.

Rôle central des droits de l'homme

13. Les décideurs à l'échelon international et dans les pays étudiés sont de plus en plus conscients du rôle central des droits de l'homme pour le développement et de l'importance d'une conception de la sécurité alimentaire et nutritionnelle fondée sur les droits, et les acceptent.

14. Ainsi, le droit à l'alimentation est inscrit dans la constitution d'Afrique du Sud et la Commission sud-africaine des droits de l'homme (SARHC) a pour mandat d'en surveiller la mise en œuvre. Le Brésil met en place une structure institutionnelle qui intègre les droits de l'homme, dont celui à l'alimentation, dans les principaux objectifs de la politique nationale de sécurité alimentaire du programme Faim Zéro (*Fome Zero*). La constitution indienne peut être interprétée de telle sorte que le droit à l'alimentation fasse partie intégrante du droit à la vie. Enfin, des mesures prises en Ouganda pour rétablir et promouvoir un régime constitutionnel, la démocratie, les droits de l'homme, la paix et la stabilité, de même que les efforts en faveur d'une gestion décentralisée et participative contribuent à l'instauration d'un environnement politique, social et économique propice au droit à l'alimentation. Chacun de ces cas a très largement bénéficié d'un environnement international favorable aux droits de l'homme.

Plans nationaux intégrés et coordonnés

15. L'élaboration d'une politique générale et intégrée de sécurité alimentaire fondée sur les principes des droits de l'homme est primordiale pour concrétiser le droit à une alimentation adéquate sur le plan national. Par ailleurs, il est essentiel qu'une telle politique prenne appui sur une analyse socioéconomique minutieuse des personnes dont le droit à l'alimentation est bafoué ou n'est pas appliqué, de l'endroit où elles se trouvent et des raisons de leur vulnérabilité.

16. L'Afrique du Sud dispose de plusieurs orientations intégrées, dont une stratégie intégrée de développement rural, un programme intégré de nutrition et une stratégie intégrée de sécurité alimentaire. Cette dernière reprend les objectifs de la Déclaration et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation et les objectifs du Millénaire pour le développement - réduire de moitié avant 2015 le nombre de personnes souffrant de la faim - et appuie la stratégie intégrée de développement rural durable. Elle demande en outre l'instauration d'une structure de gestion interministérielle et intersectorielle. Il s'agit, à ce jour, de la déclaration ministérielle la plus cohérente en matière de politique de sécurité alimentaire en Afrique du Sud. Elle traduit une démarche visant à régler les problèmes de l'insécurité alimentaire en s'appuyant sur les droits, même s'il faut encore approfondir le volet intersectoriel de la stratégie.

17. On peut également citer, en guise d'exemple, la Politique d'alimentation et de nutrition menée en Ouganda. Il s'agit de la première orientation socioéconomique ougandaise qui, bien que ne s'intégrant pas de manière explicite dans l'optique des droits de l'homme, prône une mise en œuvre fondée sur les droits. Pour y parvenir, elle prévoit l'application d'un plan stratégique d'action et d'investissement.

18. Les expériences acquises dans les différents pays montrent également que, pour une efficacité optimale, les plans nationaux relatifs au droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire doivent concerner tous les ministères, y compris ceux de la justice et des finances.

19. Un État fédéral fortement décentralisé, comme le Canada, pose des problèmes complexes de gouvernance lorsqu'il s'agit d'accorder la priorité à la sécurité alimentaire, au développement et à la mise en œuvre d'une politique alimentaire et nutritionnelle intégrée et de garantir un dispositif de sécurité sociale adapté et sûr qui repose sur le droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme. Il s'ensuit que la politique alimentaire du Canada est, en général, fragmentée, malgré les orientations dans ce domaine énoncées dans la foulée du Sommet mondial de l'alimentation, lesquelles reconnaissent le droit à une alimentation adéquate.

20. Il est possible de surmonter une telle fragmentation en élaborant une politique alimentaire et nutritionnelle nationale et une stratégie d'action visant à nourrir la population de façon optimale. Un tel plan d'action national sous-entendrait la participation totale des ministères concernés, y compris les services fédéraux et provinciaux de justice, de même que des représentants de la société civile et de l'industrie alimentaire. Idéalement, il devrait fixer les repères, les objectifs, le calendrier et les responsabilités. Il faudrait également en déterminer les coûts et mettre en place des mécanismes de financement adaptés.

21. D'une manière générale, la politique sociale au Brésil est, elle aussi, fragmentée. Toutefois, le programme «Faim Zéro» constitue un effort considérable en faveur d'une plus grande coordination institutionnelle. Les programmes de transfert direct des revenus sont en voie d'unification dans le cadre de l'initiative *Bolsa Família*, en vertu de laquelle les familles à faible revenu ont droit aux prestations mensuelles des divers programmes, selon les cas. L'un des principaux éléments, la carte alimentaire (*cartão alimentação*), se démarque des politiques habituelles destinées à fournir des aliments de base pour lutter contre la faim en établissant des liens entre les consommateurs à faible pouvoir d'achat et les petits producteurs de denrées alimentaires. Ces programmes seront décentralisés, les états et les autorités municipales étant appelés à assumer un rôle actif.

22. La coordination présente, certes, des avantages, mais les études de cas ont globalement démontré qu'un contrôle décentralisé des programmes relatifs au droit à l'alimentation tend à faire reculer la corruption, en encourageant les citoyens à participer à la prise de décisions et en leur laissant une plus grande marge de manœuvre

pour l'exercice de leurs droits et de leurs obligations. Dans certains cas, il a été possible de restreindre un usage abusif des fonds publics grâce à un contrôle exercé soit par les autorités centrales, soit par des ONG.

23. En Ouganda, l'élaboration des politiques, la conception des programmes, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation à l'échelon central reposent sur des consultations aussi vastes que possible des parties prenantes, y compris le secteur privé, la société civile et les autres partenaires du développement, sous l'égide d'un gouvernement décentralisé.

Équilibrer les éléments de la sécurité alimentaire

24. Il n'est pas toujours facile, dans le cadre des politiques alimentaires, d'équilibrer les quatre éléments de la sécurité alimentaire: disponibilité, stabilité, accès et utilisation. Ainsi, il se peut que les politiques de l'Afrique du Sud et de l'Inde en matière de sécurité alimentaire aient, jusqu'à une date récente, accordé trop d'importance à la disponibilité des aliments en mettant l'accent sur une augmentation de la production vivrière nationale à des fins d'autosuffisance, sans s'attacher suffisamment aux autres facteurs qui entravent l'accès des populations à la nourriture.

25. Les politiques alimentaires menées en Inde depuis les années 60 cherchent à accroître la production vivrière et agricole, tout en s'efforçant de garantir aux couches les plus démunies de la population un accès à une quantité minimale de céréales alimentaires, grâce au système de distribution publique. La stratégie de croissance de l'agriculture s'est axée sur des intrants tels que l'électricité, l'eau et les engrais. L'investissement privé s'est développé à un rythme soutenu, en particulier dans les régions concernées par la Révolution verte, où l'agriculture a enregistré une croissance rapide. Or, cette situation est allée de pair avec de faibles investissements pour le réseau routier, l'irrigation et l'électricité en milieu rural.

26. La politique agricole nationale mise en place en 2000 par le Gouvernement indien, de même que les programmes qui s'y rapportent, cherchent à corriger ces lacunes en élaborant une stratégie propre à chaque région pour le développement des infrastructures. Cette démarche prend en considération la situation agroclimatique et les ressources naturelles et vise à renforcer l'efficacité de la politique décentralisée d'achat de vivres.

27. Contrairement aux politiques d'autosuffisance nationale instaurées sous le régime de l'apartheid, les dispositions actuellement vigueur en Afrique du Sud en matière de sécurité alimentaire reconnaissent qu'une production vivrière et des disponibilités alimentaires suffisantes à l'échelle du pays ne sont pas des conditions suffisantes pour la sécurité alimentaire. En effet, même si le pays produit suffisamment de denrées alimentaires, d'autres facteurs peuvent contribuer à l'insécurité alimentaire, notamment lorsque les moyens d'existence ne parviennent pas à garantir un accès à une nourriture suffisante. Cette situation montre qu'il est important de permettre aux individus de se nourrir eux-mêmes et, si ce n'est pas

possible, de mettre en place des stratégies, des plans et des programmes pour régler le problème de l'insécurité alimentaire.

Trouver un équilibre entre croissance économique et droit à l'alimentation

28. La planification est un élément essentiel pour trouver un équilibre entre la croissance économique et les politiques commerciales d'une part et les orientations en matière de droit à l'alimentation d'autre part. Cette affirmation trouve son illustration en Ouganda, où il existe un cadre politique largement orienté vers des objectifs de développement favorables aux plus démunis. L'axe principal de la politique de développement, soit le plan d'action pour l'éradication de la pauvreté, s'efforce de trouver un équilibre entre la croissance économique et les objectifs de lutte contre la pauvreté. Toutefois, l'attention s'est, jusqu'à présent, davantage portée sur l'aspect de croissance que sur les interventions ciblées ou la redistribution. Deux initiatives qui ont fait de la sécurité alimentaire et nutritionnelle l'un de leurs principaux objectifs, le plan de modernisation de l'agriculture et la politique alimentaire et nutritionnelle, cherchent à corriger ce déséquilibre.

29. La croissance économique et les politiques de développement favorables aux plus démunis peuvent, certes, être complémentaires, mais il peut arriver que les dispositions visant à encourager la croissance économique mettent en péril la concrétisation du droit à l'alimentation pour certains. En Ouganda, par exemple, la volonté du gouvernement d'encourager l'investissement étranger pour stimuler la croissance économique aurait risqué, dans certains cas, de priver les petits exploitants agricoles de leur principale source de denrées alimentaires et de leurs moyens d'existence.

30. Les politiques destinées à promouvoir la privatisation des services sociaux, comme la vulgarisation agricole, doivent être réglementées pour ne pas avoir d'incidence négative sur le droit à l'alimentation. Ainsi, la vulgarisation agricole en Ouganda a changé son appellation en «services consultatifs agricoles», une modification qui est allée de pair avec une privatisation des services. On attend des groupes d'agriculteurs qu'ils exposent leurs besoins et qu'ils s'adressent à des fournisseurs privés pour exiger et obtenir des services. On veillera à ce que les petits exploitants puissent accéder à ces services et se les permettre.

Insécurité alimentaire et inégalités: des problèmes indissociables

31. La non-discrimination et l'égalité réelle sont des principes fondamentaux qu'il convient de promouvoir dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire fondées sur les droits. L'accès équitable à des ressources, notamment à des ressources naturelles comme la terre, constitue un élément capital du droit à l'alimentation dans les régions rurales. L'Afrique du Sud en fournit un exemple, puisque l'expropriation foncière y a été l'un des instruments majeurs du colonialisme et de l'apartheid. Cette question

reste délicate et souvent conflictuelle dans les nouveaux régimes démocratiques. Nombre de personnes, dans les anciens bantoustans, ne bénéficient d'aucune sécurité de jouissance des droits fonciers ni d'aucun titre légal pour la terre sur laquelle elles vivent et travaillent depuis des générations. Cette situation découle directement des expropriations de l'époque coloniale, de la législation raciste et du régime d'exploitation communale des terres. Tous ces éléments concourent à maintenir les communautés rurales dans le cercle vicieux de la pauvreté, en partie parce qu'elles ne peuvent utiliser leurs seuls avoirs pour garantir, par exemple, le financement d'une modeste culture de rapport. Depuis l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud, diverses lois et orientations ont été mises en place pour chercher à rééquilibrer la propriété foncière et à protéger les droits fonciers.

32. Au Brésil également, l'inégalité d'accès à la terre est un héritage du passé qui s'avère difficile à corriger, malgré les efforts déployés par l'Institut national de colonisation agricole et de la réforme agraire, qui a permis l'installation de 372 866 familles entre 1995 et 1999. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a précisé qu'il fallait accélérer les réformes agraires, ce qu'encouragent le Programme national de soutien à l'agriculture familiale (PRONAF) et des organisations sociales telles que le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*).

33. Il ressort des enseignements tirés de l'expérience du Brésil qu'il faut élaborer des politiques publiques susceptibles d'encourager le développement économique des couches les plus vulnérables de la population, notamment en renforçant leur accès à la terre et au crédit, et les adapter aux besoins et à la situation de ces groupes, de manière que les moyens nécessaires leur soient acheminés de façon efficace et rationnelle. Comme dans beaucoup d'autres pays, les politiques visant à garantir le droit à l'alimentation des catégories les plus vulnérables de la population n'ont, cependant, pas toujours eu les résultats escomptés.

34. Même si la croissance économique est primordiale pour garantir la sécurité alimentaire, la concrétisation des droits de l'homme passe également par des transferts sociaux. Ainsi, même dans un pays où prévaut la sécurité alimentaire, comme le Canada, qui figure aux premiers rangs du classement selon les indicateurs du développement humain (IDH), les politiques de croissance économique ne sont pas parvenues à garantir totalement le droit à l'alimentation des citoyens les plus vulnérables. Selon certains, les changements structurels et une discipline financière austère dans les années 90 expliqueraient la dégradation des services sociaux, qui a elle-même entraîné une dépendance accrue vis-à-vis de la charité, notamment des banques alimentaires.

35. En Afrique du Sud, le principe fondateur de la stratégie intégrée de sécurité alimentaire stipule que ce problème doit être réglé en faisant en sorte que la population cible ait accès aux ressources de production et puisse obtenir des aliments nutritifs et sains. Si une frange de la population ne parvient pas à accéder aux ressources de production, des interventions menées en faveur de la sécurité alimentaire veilleront à ce que ces

personnes bénéficient d'un revenu et de possibilités d'emplois, de manière à augmenter leur pouvoir d'achat. Enfin, toute partie de la population cible qui reste exclue en raison d'une incapacité ou d'un dénuement extrême obtiendra une aide de la part de l'État.

36. Toute initiative en matière d'alimentation fondée sur les droits suppose que chacun puisse avoir accès aux denrées alimentaires. Lorsque les personnes ne peuvent se procurer de la nourriture par leurs propres moyens, il convient d'instaurer des plans ou des programmes pour corriger la situation. Il convient de n'appliquer une stratégie de prestations destinées avant tout aux familles les plus démunies que si les ressources ou les moyens concrets font défaut. Même dans ce cas, l'objectif doit être de rendre cette stratégie universelle à moyen terme, de manière à ce que toutes les personnes vulnérables et victimes d'insécurité alimentaire en bénéficient et pas uniquement les plus démunies.

37. En Afrique du Sud, par exemple, la sécurité sociale n'atteint pas tous ses bénéficiaires potentiels, car ils ne sont pas inscrits, manquent d'informations ou se heurtent à d'autres entraves. Certaines personnes démunies ne peuvent, en outre, prétendre à aucune aide. C'est le cas de tous ceux qui ne sont pas assez âgés, jeunes, handicapés ou malades pour bénéficier de la sécurité sociale. Plusieurs ONG, soucieuses de combler cette lacune, ont lancé une campagne intitulée «Indemnité de base» (Basic Income Grant - BIG), selon laquelle le fait d'accorder à chaque personne une maigre allocation mensuelle résoudrait les problèmes liés à un ciblage inefficace et à l'absence d'inscription, et permettrait à chacun d'utiliser son énergie à des fins productives. Cette indemnité serait compensée, au travers du système fiscal, par des prélèvements effectués auprès des personnes qui ont des revenus supérieurs à un certain montant.

D. CADRE JURIDIQUE

38. Dans une certaine mesure, le droit de tous à une alimentation adéquate est protégé d'un point de vue juridique dans chacun des pays étudiés. Cette protection juridique revêt des aspects variés, mais chaque pays a défini des modalités grâce auxquelles les particuliers, voire parfois les groupes, peuvent faire valoir l'alimentation adéquate en tant que droit et non en tant que geste de bonne volonté.

Protection de nature constitutionnelle

39. Dans certains pays, le droit à l'alimentation est explicitement inscrit dans la Constitution, alors que dans d'autres, la justice a estimé qu'il était protégé par la Constitution. De plus, les pays disposent de différentes législations qui protègent ce droit et de mécanismes juridiques en vertu desquels les particuliers et/ou des groupes peuvent le faire valoir. Dans certains pays, le droit à l'alimentation est justiciable, c'est-à-dire que les griefs soumis aux autorités gouvernementales concernant ce droit peuvent faire l'objet d'une action en justice. Les protections constitutionnelles et la législation des pays étudiés sont présentées ci-après.

Par justiciabilité d'un droit, on entend qu'il est possible de faire valoir ce droit en justice. La justiciabilité n'est pas une notion nouvelle. La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) prévoit des recours juridictionnels. L'Article 8 stipule que «Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi». D'une façon plus générale, la justiciabilité pourrait être interprétée comme le fait d'avoir accès à un «recours effectif» de nature judiciaire, administrative ou législative, soit la notion de recours effectif telle qu'elle figure au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Article 2.3).

40. Dans plusieurs des pays étudiés, la Constitution pose les fondements juridiques du droit à l'alimentation. Ces fondements sont particulièrement solides en Afrique du Sud, dont la Constitution prévoit explicitement le droit à l'alimentation au moyen de trois dispositions expresses. Elle i) oblige l'État à prendre, dans la limite des ressources disponibles, des mesures rationnelles, notamment de nature législative, en vue de concrétiser progressivement le droit de chacun d'avoir accès à de la nourriture et à de l'eau en quantités suffisantes; ii) assure le droit de chaque enfant à une nutrition de base, à un logement, à des soins médicaux de base et à des services sociaux; et iii) prévoit que chaque détenu et chaque condamné doit bénéficier d'une alimentation adéquate.

41. La Constitution de l'Afrique du Sud prévoit également que «la Charte s'applique au droit dans son ensemble et a force exécutoire pour les organes législatifs, l'autorité publique, les autorités judiciaires et tous les organes de l'État» (section 8); et fait obligation à l'État de respecter, de protéger, de promouvoir et de concrétiser les dispositions de la Charte des droits. Ces dispositions constitutionnelles détaillées assurent un environnement propice à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation et peuvent être invoquées devant les tribunaux.

42. Même lorsqu'il ne figure pas aussi explicitement dans la Constitution en tant que droit justiciable, le droit à l'alimentation est appuyé par la Constitution d'autres pays, ainsi que sa justiciabilité.

43. La Constitution brésilienne prévoit un fondement juridique pour le droit à une alimentation adéquate, puisqu'elle renferme plusieurs dispositions faisant obligation, de façon explicite ou non, à l'État de respecter, de protéger et d'assurer le droit des citoyens à l'alimentation. La Constitution de 1998 établissait un salaire minimum uniformisé à l'échelle nationale «permettant aux citoyens d'assurer leurs besoins vitaux de base que sont notamment le logement, l'alimentation, l'éducation, la santé» (Art. 7). Elle stipulait que la famille, la société et l'État sont tenus de «garantir aux enfants et aux adolescents le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation et à l'éducation...» (Art. 227). En 2003, suite à une réforme constitutionnelle, le droit à l'alimentation est devenu partie intégrante des droits sociaux de chaque citoyen. La nouvelle version

stipule que: «Comme défini dans la présente Constitution, les droits sociaux incluent l'éducation, la santé, l'alimentation, le travail, le logement...» (Art. 6).

44. La Constitution ougandaise de 1995 ne confère pas au droit à une alimentation adéquate le statut de droit fondamental justiciable, mais elle protège et favorise «les libertés et droits de l'homme fondamentaux et autres» et stipule que ces droits et libertés doivent être «respectés, défendus et promus par tous les organes et agences du gouvernement et par tous les particuliers». Elle stipule également que «l'État doit s'efforcer d'assurer les droits fondamentaux de tous les Ougandais à la justice sociale et au développement économique» et fait explicitement référence à la sécurité alimentaire, à une alimentation adéquate et à une nutrition appropriée, auxquelles l'État doit garantir l'accès.

45. En Inde, la Constitution établit une distinction entre: i) les droits fondamentaux, principalement de nature civile et politique, et qui sont justiciables; et ii) les droits sociaux, économiques et culturels, qui ne le sont pas. Cependant, le droit à la vie (droit fondamental) a, au fil des ans, été interprété comme un droit englobant les droits sociaux, économiques et culturels inscrits dans la Constitution en tant que principes directeurs de l'État.

46. Le droit à l'alimentation ne figure pas explicitement dans la Constitution canadienne, mais la Charte des droits et libertés (1982), telle qu'interprétée par la Cour suprême du Canada, protège les droits économiques, sociaux et culturels reconnus à l'échelle internationale. De plus, la Cour suprême a reconnu les droits des peuples autochtones à la récolte d'aliments traditionnels.

47. Indépendamment de l'existence ou non d'une protection constitutionnelle du droit à l'alimentation, les États qui ont ratifié les instruments internationaux de protection des droits de l'homme souscrivent à l'intégration du droit à l'alimentation et d'autres droits de l'homme dans leur législation nationale.

Jurisprudence et justiciabilité

48. Les cadres constitutionnels pouvant être interprétés comme protégeant le droit à l'alimentation posent les fondements de dispositions juridiques favorisant la concrétisation progressive du droit à l'alimentation et représentent un élément d'appréciation à l'aune duquel les législations et les politiques peuvent être évaluées.

49. En Inde, par exemple, la Cour suprême a rendu plusieurs ordonnances provisionnelles dans le cadre d'un recours d'utilité publique, dont le postulat est que le droit à l'alimentation est un corollaire du droit à la vie garanti à l'article 21 de la Constitution. L'affaire est en instance de jugement en dernier ressort.

50. Ces ordonnances provisionnelles ont également eu pour conséquence de transformer les dispositions de plusieurs mécanismes et programmes établis par des États indiens

et par le gouvernement central en droit juridique pour les populations concernées. Ces ordonnances ont i) souligné l'extrême importance de garantir l'alimentation aux personnes âgées, aux personnes atteintes de handicaps et d'infirmités, aux personnes sans ressources, aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes et aux enfants démunis, en particulier lorsque ces personnes ou les membres de leur famille ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour assurer leur alimentation; ii) fourni aux États des orientations leur permettant de garantir le bon fonctionnement de l'ensemble des magasins du système public de distribution; iii) exigé des États qu'ils mettent en œuvre des programmes de type Travail contre aliments dans toutes les régions souffrant de pénuries; et iv) exigé la mise en œuvre de mécanismes axés sur l'alimentation, notamment les repas de midi dans les établissements scolaires.

51. On retrouve également des éléments du droit à l'alimentation dans les lois fédérales et provinciales du Canada et dans les politiques relatives à l'agriculture, à la sécurité sanitaire des aliments, à la nutrition, à la santé et à la protection sociale. Il est intéressant de constater qu'en 2002, le Québec a promulgué la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en vertu de laquelle le gouvernement s'engage à «favoriser, pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable...» (2002, c. 61, s. 9). Le Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire (1998) atteste de la corrélation entre pauvreté et insécurité alimentaire nationale.

52. D'un point de vue législatif, l'Ouganda prépare un projet de loi, qui sera soumis au Parlement pour adoption. Ce projet de loi fournirait un cadre juridique à une application, respectueuse des droits, de la politique sur l'alimentation et la nutrition et du plan d'action, du plan d'investissement et des arrangements institutionnels y afférents.

53. Le Parlement sud-africain a tenu des audiences publiques sur la sécurité alimentaire et a demandé au gouvernement de soumettre un projet de loi sur ce thème. Ce dernier a rédigé un projet de loi, qui n'a pas encore été présenté. Ce projet de loi devrait être acceptable d'un point de vue constitutionnel. Mais le gouvernement peut également être tenu de rendre des comptes, au titre de la Constitution, pour manquement de son devoir de législateur.

Au-delà de la législation

54. Certes, la reconnaissance juridique et constitutionnelle du droit à l'alimentation est importante, mais elle ne suffit pas à garantir son application, même lorsque la justiciabilité de ce droit est admise. D'autres éléments doivent être établis, notamment la primauté du droit, une bonne gouvernance, l'obligation de rendre compte et la participation des populations.

55. Il faut établir des mécanismes juridiques efficaces, accessibles et applicables permettant de faire valoir le droit à une alimentation adéquate. L'action publique au civil prévue dans le droit brésilien est un exemple de mécanisme juridique envisageable.

Il s'agit de l'instrument judiciaire le plus important pour ce qui est de la protection des droits au Brésil. Non seulement l'action publique au civil protège les droits des particuliers, mais elle permet de faire exécuter des droits collectifs, notamment le droit à l'alimentation. Les actions publiques au civil peuvent être intentées par les États, les municipalités, les ONG, les entreprises publiques ou les sociétés mixtes ou par l'intermédiaire d'un ministère national, mais pas par les particuliers. Il a été fait recours à ce type d'action en rapport avec toute une série de droits sociaux, notamment des droits relatifs à la santé, à l'environnement et aux consommateurs. Même si elle n'a pas encore été utilisée dans ce domaine, l'action publique au civil est susceptible d'être utilisée pour protéger le droit à l'alimentation.

56. Afin de garantir le droit à l'alimentation, il est également indispensable de disposer d'autorités judiciaires indépendantes, aptes à assumer leurs responsabilités. Or pour ce faire, il peut être nécessaire de procéder à une réforme du système judiciaire. Par exemple, en raison des spécificités de leur histoire et de leur environnement socio-économique, l'Afrique du Sud et le Brésil doivent rétablir l'équilibre racial et lutter contre la sous-représentation des femmes au sein des autorités judiciaires, et ce, à tous les niveaux.

57. Il pourrait également être nécessaire de former des juges et des avocats dans le domaine des droits de l'homme, du droit à l'alimentation et des conventions internationales et de renforcer les échanges avec les organisations nationales et internationales de protection des droits de l'homme. Au Brésil, l'étude de cas a montré qu'il fallait que les juges approfondissent leurs connaissances concernant les normes relatives aux droits de l'homme et les obligations auxquelles souscrivent les autorités judiciaires à l'échelle internationale. En règle générale, cette constatation s'applique également aux systèmes judiciaires d'autres pays.

58. Les trois sphères de gouvernement – exécutif, législatif et judiciaire – doivent avoir une idée précise de leurs obligations concernant le respect, la protection et la garantie du droit à une alimentation adéquate. La Constitution sud-africaine définit sans équivoque la responsabilité des trois niveaux de gouvernement. Alors qu'au Brésil, la magistrature semble méconnaître son obligation de protéger les droits économiques des plus démunis. En règle générale, les juges estiment que la vulnérabilité de groupes sociaux particuliers est le domaine réservé de la politique gouvernementale. C'est pourquoi le respect des traités internationaux et des normes relatives aux programmes est considéré comme l'apanage de l'exécutif. Les tribunaux canadiens se sont montrés peu enclins à reconnaître les droits sociaux et économiques au titre de la Charte des droits et libertés.

Institutions nationales et mécanismes de protection des droits de l'homme

59. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme ont également un rôle de premier plan à jouer, en ce qu'elles peuvent contrôler l'application du droit à l'alimentation et entendre les griefs des groupes et des particuliers. Plusieurs pays ont

établi des commissions chargées des droits de l'homme ou des mécanismes analogues, qui contribuent largement à assurer le droit de tous à une alimentation adéquate. Il est possible de tirer le meilleur parti des organisations nationales chargées de la protection des droits de l'homme lorsque celles-ci sont réellement autonomes et sont habilitées à émettre des recommandations.

60. Organe inscrit dans la Constitution, la Commission sud-africaine des droits de l'homme (SAHRC) a pour mandat de favoriser les droits de l'homme et de contrôler et évaluer si ce droit est respecté. Les fonctions de la Commission sont définies dans la Loi régissant la Commission sud-africaine des droits de l'homme. Cette loi prévoit que la Commission peut plaider au nom d'un groupe ou d'une personne et peut conseiller l'État en matière de législation articulée autour des droits. La Commission dispose d'un vaste mandat, qui englobe l'ensemble des questions liées aux droits de l'homme et qui reconnaît que les droits de l'homme sont universels, interdépendants, intimement liés et indissociables. Indépendante et impartiale, la Commission, qui rend directement compte au Parlement, est établie conformément aux Principes de Paris.

LES PRINCIPES DE PARIS

Les Principes de Paris ont été définis en 1991, lors d'une réunion regroupant des institutions chargées de la protection des droits de l'homme, qui s'est tenue dans la capitale française. Ces principes, qui ont ensuite été approuvés par la Commission des droits de l'homme de l'ONU et par l'Assemblée générale des Nations Unies, constituent désormais le cadre de référence pour la création et le fonctionnement des institutions nationales de protection des droits de l'homme. Les Principes de Paris reposent sur les critères fondamentaux suivants: indépendance garantie par des statuts ou une constitution; autonomie vis-à-vis du gouvernement; pluralisme, notamment au niveau de la composition; mandat étendu reposant sur les normes universelles relatives aux droits de l'homme; habilitation à mener des enquêtes et ressources suffisantes.

61. La Commission sud-africaine des droits de l'homme (SAHRC) est expressément chargée de contrôler la concrétisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans la Constitution. À ces fins, elle a mis au point des questionnaires ou «protocoles» que les différents ministères sont tenus de remplir. La Commission a notamment recommandé la définition d'un cadre législatif relatif au droit à l'alimentation. De plus, le Conseil constitutionnel a demandé à la Commission de contrôler l'exécution du jugement faisant jurisprudence qu'il a rendu concernant l'interprétation du droit à un logement adéquat.

62. Le Brésil a établi un Secrétariat spécial aux droits de l'homme, qui ne bénéficie cependant pas de l'autonomie intégrale et du pluralisme inscrits dans les Principes de Paris. Ce défaut a été en partie rectifié par le *Ministerio Público*, organe gouvernemental

autonome chargé de la défense des droits des particuliers et des droits collectifs. Le Ministère public, qui agit tant au niveau fédéral que national, est à l'heure actuelle la principale institution brésilienne d'aide aux citoyens pour l'obtention d'une protection juridique. Il est habilité à entreprendre des enquêtes concernant des allégations de violation des droits fondamentaux et à soumettre des recommandations au gouvernement. Il a œuvré dans le domaine du droit à l'alimentation, en particulier concernant la malnutrition chez les enfants et dans les communautés autochtones, ainsi que dans le cadre du Programme national d'alimentation scolaire. Le Ministère public a également pour objet de garantir la participation des personnes bénéficiant des politiques et des programmes, de collaborer avec les ONG en vue de promouvoir les droits de l'homme et de créer des tribunes axées sur la coordination et sur la recherche de consensus.

63. Le Ministère brésilien de la justice a récemment créé, en collaboration avec des ONG, un poste de rapporteur national chargé du droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales, qui a pour fonction de contrôler la concrétisation de ces droits. Ce poste a été créé à l'initiative de la Tribune pour les droits de l'homme économiques, sociaux et culturels, réseau national d'organisations de la société civile, sur le modèle des rapporteurs spéciaux des Nations Unies.

64. L'Ouganda dispose d'un organe constitutionnel indépendant, la Commission ougandaise des droits de l'homme (UNHRC). Cette Commission a soumis la question du droit à l'alimentation à la Commission nationale chargée de la Constitution, en proposant que le droit à une alimentation adéquate obtienne le statut de droit fondamental justiciable. Elle a également largement participé à l'organisation d'un colloque national sur le droit à l'alimentation en 2003. Le succès de cette Commission tient autant de son mandat constitutionnel, que du fait que celui-ci soit appliqué par un groupe dynamique de commissaires et de membres du personnel. Leurs activités de mobilisation, qui s'imposent peu à peu parmi les intervenants, ont trouvé un écho positif parmi les décideurs.

65. En Inde également, la Commission nationale des droits de l'homme (NHRC) est un organe indépendant et autonome. Pendant plus de dix ans, la Cour suprême et la Commission nationale ont participé au débat de la société civile, qui s'est traduit par une évolution de la question de fond, qui n'est plus abordée sous l'angle de la bonne volonté mais sous celui des droits de l'homme. Motivée par une communication de la société civile concernant le droit à l'alimentation dans l'État d'Orissa, la Commission nationale a joué un rôle déterminant, en ce qu'elle a contribué à faire admettre que la mortalité n'était pas la seule preuve de l'inanition, mais également le dénuement et le mal-être chronique, et que l'inanition était une violation et un déni flagrant du droit fondamental de ne pas souffrir de la faim.

66. La Cour suprême indienne a nommé deux commissaires chargés d'enquêter sur des griefs auxquels il n'a pas été donné suite, concernant des violations de droits non justiciables des procédures de recours établies. Les gouvernements fédéraux sont tenus

de fournir les informations requises par les commissaires. Ces derniers sont habilités à recommander une ligne de conduite aux gouvernements, afin de garantir le respect des instructions de la Cour.

Rôle de la société civile

67. Les études de cas ont montré que la société civile pouvait jouer un rôle déterminant en faisant pression à tous les niveaux de gouvernement et en aidant les groupes vulnérables à faire valoir leurs droits et à améliorer leur accès aux mécanismes de recours, notamment aux tribunaux.

68. En Afrique du Sud, par exemple, la «Treatment Action Campaign» (campagne d'action pour l'obtention de traitements), mouvement social de grande envergure, a porté devant la Cour suprême une affaire concernant des droits socioéconomiques, et en particulier le droit à des soins de santé, qui a été pour beaucoup dans la décision du gouvernement d'agir.

69. En Inde, l'Union populaire pour les libertés civiles (PUCL) a amorcé une procédure concernant le droit à l'alimentation au Rajasthan. La pression exercée par les ONG sur les gouvernements central et fédéral dans le cadre de cette «affaire d'intérêt public» a eu des répercussions dans de nombreux États, mais dans d'autres, les ordonnances provisionnelles de la Cour suprême sont restées lettres mortes ou ont été ignorées en partie. Cependant, il faut tenir compte de l'immensité de l'Inde, dont de nombreux États pâtissent d'un manque de ressources. De toute évidence, il convient d'analyser l'organisation au niveau fédéral, ainsi que le financement des programmes sociaux.

E. CADRE INSTITUTIONNEL

Attribution des responsabilités, coordination et obligation de rendre compte

70. Pour appliquer les politiques et les cadres juridiques relatifs au droit à l'alimentation, il faut disposer d'institutions efficaces à tous les niveaux. En raison de la nature intersectorielle du droit à l'alimentation, il faut coordonner les activités des ministères et des bureaux de l'État à l'échelon national, infranational et local. En définissant avec précision la répartition des rôles et les responsabilités des différents secteurs et des différents niveaux de gouvernement, il est possible de mieux rendre compte et d'agir de manière plus efficace.

71. Au Brésil, le droit à l'alimentation est le principe directeur de la politique nationale de sécurité alimentaire, *Fome Zero*. Il est reconnu d'un point de vue institutionnel sous forme de Secrétariat, au sein du nouveau Ministère de la justice sociale, qui comprend l'ancien Ministère spécial de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim (MESA).

Autre pilier de l'institutionnalisation du droit à l'alimentation au Brésil, le Conseil national pour la sécurité alimentaire (CONSEA) a été restructuré, de façon à devenir un forum axé sur la participation de la société civile.

72. En Ouganda, un premier pas a été franchi en vue d'assurer une supervision institutionnalisée de la sécurité alimentaire sous l'angle des droits. Le nouveau Conseil de l'alimentation et de la nutrition a été chargé de coordonner les activités et de conjuguer les efforts des ayants obligation et des ayants droit.

73. S'agissant d'application du droit à l'alimentation, les cadres institutionnels ne peuvent être efficaces sans obligation de rendre des comptes. L'État se doit d'établir des mécanismes garantissant que les responsables de l'application de ce droit rendent des comptes.

74. En Afrique du Sud, le gouvernement a proposé la nomination, à l'échelle locale, de fonctionnaires chargés de la sécurité alimentaire, qui rendraient compte au «noyau» des ministères du secteur social. De plus, l'avant-projet de loi sur la sécurité alimentaire prévoit la création d'un Conseil de la sécurité alimentaire, qui jouerait un rôle central en matière de coordination des politiques.

De la bonne volonté à une démarche fondée sur les droits

75. Au Canada, l'étude de cas montre que les dispositifs caritatifs, tels que les banques alimentaires, mis en place pour satisfaire les besoins alimentaires des personnes souffrant de la faim, ont été institutionnalisés ces vingt dernières années et ont, du moins en partie, déchargé l'État (gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux) de son obligation de respecter, de protéger et d'assurer le droit à l'alimentation au moyen de droits adéquats au titre de la sécurité sociale. Or, les banques alimentaires sont de plus en plus sollicitées. Il faudrait prendre des mesures institutionnelles pour en revenir à un système axé sur les droits.

Stratégies d'application

76. Il est possible de tirer une leçon importante de ces études de cas: les politiques relatives au droit à l'alimentation doivent être assorties d'une stratégie de mise en œuvre définissant avec précision des cibles et des repères quantifiés, ainsi que les responsabilités institutionnelles et les obligations de rendre compte. Cette mise en œuvre doit également faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation au moyen d'indicateurs fondés sur les droits.

77. Il serait opportun de commencer par vérifier, à l'échelle nationale, l'ensemble des politiques, programmes et autres initiatives axées sur la concrétisation du droit à une alimentation adéquate, afin de cibler les éléments véritablement opérationnels, de définir les raisons de leur succès et de jeter les bases d'un système perfectionné.

F. CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION: ÉLÉMENTS INDISPENSABLES

Sensibilisation et éducation

78. La sensibilisation est essentielle à la concrétisation du droit à l'alimentation. Les citoyens doivent être conscients de leurs droits et les fonctionnaires doivent avoir à cœur les obligations auxquelles ils sont tenus. Pour ce faire, il faut mettre en œuvre, dans les domaines de l'information et de l'éducation, des politiques adéquates, qui encouragent également les particuliers à faire valoir leurs droits.

79. En Afrique du Sud, la Commission des droits de l'homme a notamment pour fonction de sensibiliser les Sud-Africains aux droits de l'homme. Au Brésil, le Bureau du droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales du Rapporteur national effectue des recherches sur la jouissance des différents droits et rédige des rapports nationaux destinés principalement aux décideurs. En Ouganda, un colloque national, financé par le Projet international sur le droit à l'alimentation dans le développement (IPRFD), a joué un rôle de premier plan en matière de sensibilisation au niveau national. En Inde, le mouvement pour le droit à l'alimentation (ONG) a organisé plusieurs activités, notamment des audiences publiques à l'occasion desquelles des personnes souffrant de la faim ont fait entendre leur voix.

80. Il faut sensibiliser à tous les niveaux, notamment les médias, les bénévoles et les entreprises, afin de faire contrepoids à ceux qui, dans ces secteurs, estiment que la faim et la pauvreté alimentaire relèvent de la charité et ne sont pas une question de nature politique relevant de la justice sociale et des droits de l'homme.

81. Il est possible d'institutionnaliser les activités de sensibilisation au niveau du système éducatif, en intégrant l'éducation à la nutrition et aux droits de l'homme fondamentaux dans les programmes des écoles primaires et secondaires et dans l'enseignement supérieur; par exemple, dans l'éducation professionnelle: sciences et affaires dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de la nutrition et de l'environnement, éducation, droit, travail social et politiques sociales. Les fonctionnaires chargés de concrétiser le droit à l'alimentation pourraient bénéficier d'une formation pratique. L'éducation communautaire est un autre facteur d'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition à l'échelle locale, en particulier lorsqu'elle est axée sur les groupes vulnérables.

82. En Afrique du Sud, plusieurs universités et établissements d'enseignement supérieur effectuent des recherches sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires, notamment l'Université du Natal, qui propose des études supérieures dans le domaine de la sécurité alimentaire. D'autres institutions de recherche comme le Centre de droit communautaire de l'Université Western Cape et le Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria, mettent l'accent sur le droit à l'alimentation dans leurs programmes de recherche.

Renforcement des capacités

83. Toutes les études de cas montrent que pour garantir l'application des politiques, il est indispensable de mieux les faire connaître et de renforcer les capacités. Souvent, les ayants obligation et les ayants droit ne disposent pas des capacités leur permettant d'utiliser les instruments disponibles, pour concrétiser le droit à une alimentation adéquate. Pour renforcer les capacités au moyen d'un cadre axé sur les droits, il faut cibler tant les ayants droit que les ayants obligation. Le renforcement des capacités doit être axé sur les communautés et sur les ménages, ainsi que sur les secteurs public et privé.

Recensement des groupes vulnérables et canalisation des contributions

84. Il ressort des études que le principal problème est que les pays ne consacrent pas l'attention nécessaire au recensement des groupes dont le droit à l'alimentation n'est pas concrétisé. Quel que soit l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté, sur l'insécurité alimentaire et sur la nutrition dans le cadre politique général, il convient d'établir des mécanismes permettant de répertorier les personnes souffrant d'insécurité alimentaire et de mieux comprendre les causes de leur vulnérabilité.

85. En règle générale, les plans d'application restent vagues quant aux groupes ciblés ou vulnérables, qui ne sont pas définis avec suffisamment de précision pour que les plans soient applicables de manière pertinente. Il ne s'agit pas tant d'une question d'obstacles techniques liés aux données et aux capacités d'analyse, que d'un problème de conception fondamentale du développement. Les stratégies et les plans d'action doivent être fondés sur une évaluation socio-économique de différents groupes de personnes, afin que les plans nationaux de sécurité alimentaire puissent définir les groupes exposés à l'insécurité alimentaire et les groupes vulnérables. La cartographie de la vulnérabilité peut être utile à ces fins. En abordant la question sous l'angle des droits de l'homme, c'est-à-dire en maintenant l'attention sur ceux dont les droits ne sont pas concrétisés ou sont enfreints et sur les causes de ces lacunes, il est possible de mieux se polariser sur les personnes.

86. Lors de l'identification des groupes vulnérables, il convient de tenir compte des personnes atteintes du VIH/SIDA et d'autres maladies chroniques, afin que les plans globaux relatifs à l'alimentation et à la nutrition soient conçus pour eux et avec eux.

Contrôle et indicateurs

87. Les indicateurs relatifs à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate permettraient de mesurer l'efficacité des cadres politiques, juridiques et institutionnels. Pour définir ces indicateurs et ces points de repère, il convient, dans un premier temps, de déterminer une conception commune et de dégager un consensus concernant les indicateurs et les points de repère reposant essentiellement sur les droits. Il convient d'établir des indicateurs liés aux processus et aux progrès réalisés, afin de

mesurer l'efficacité d'éléments comme les mécanismes juridiques, la réforme judiciaire et la participation des organisations de la société civile.

88. En Afrique du Sud, le pouvoir judiciaire a fourni de précieuses orientations sur les implications de la concrétisation progressive de certains droits économiques et sociaux. Cependant, il faut encore établir des indicateurs clairs permettant de déterminer les progrès réalisés concernant la fourniture de services et l'État doit fixer des objectifs mieux définis. Il est indispensable de fixer des cibles en spécifiant clairement les résultats escomptés et ce, en consultation avec les groupes vulnérables. Ces cibles seraient un soutien précieux pour la Commission sud-africaine des droits de l'homme, qui est chargée de contrôler la concrétisation progressive des droits économiques et sociaux par les organes d'État.

89. Il serait possible d'améliorer l'administration des programmes axés sur la concrétisation progressive du droit à l'alimentation en faisant participer les intervenants au contrôle et à la conception des projets. Pour ce faire, il convient d'établir des indicateurs permettant d'évaluer la participation du public, les pratiques budgétaires et l'application effective du droit à l'alimentation.

Rôle de la société civile

90. L'importance de la participation et de l'inclusion de la société civile dans les mécanismes de conception et d'application relatifs à l'alimentation est de plus en plus admise. Les études de cas ont montré que la société civile jouait un rôle de premier plan au niveau de la concrétisation du droit à l'alimentation dans de nombreux pays. Les organisations communautaires et les ONG parviennent parfois mieux à se rapprocher des populations démunies que des programmes administrés par un gouvernement ou un État fédéral. Dans plusieurs des pays étudiés, la société civile contribue également pour une large part au contrôle de l'application du droit à l'alimentation.

91. Les organisations de la société civile ont joué un rôle de premier plan en matière de promotion des droits de l'homme au Brésil. Parmi les projets d'envergure, on peut noter la création, en 1998, du Forum brésilien pour la sécurité alimentaire et la nutrition (*Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional* ou FBSAN). Réseau d'organisations, de mouvements sociaux, de particuliers et d'institutions le Forum regroupe aujourd'hui plus de 100 organisations et est représenté dans tous les États brésiliens. L'importance flagrante de la société civile a été particulièrement manifeste au début du mandat du président Luiz Inácio Lula da Silva, la majorité des organisations de la société civile et des ONG ayant appuyé son programme de sécurité alimentaire *Fome Zero* (Faim zéro).

92. En ce qui concerne la création d'un système de contrôle de la concrétisation des droits sociaux, l'initiative la plus notoire est sans doute celle d'un groupe de procureurs du Ministère public fédéral, qui s'est intéressé à la diffusion d'information et à la promotion du droit à l'alimentation et s'est efforcé d'avoir une influence sur les

politiques publiques dans ce domaine. Suite à cette initiative, 26 procureurs fédéraux ont, en collaboration avec des organisations sociales, entrepris une action publique au civil en vue de contrôler les politiques et les financements publics ayant pour objectif la concrétisation du droit à l'alimentation.

93. En Inde, 2001 a marqué une étape décisive en matière de prise de conscience des populations et de participation aux programmes de lutte contre la pauvreté, notamment concernant la distribution d'aliments aux populations démunies. Après une troisième année consécutive de mauvaise mousson et vu l'incapacité des gouvernements de plusieurs États à fournir des aliments aux personnes frappées par la sécheresse, des ONG et des particuliers ayant à cœur le sort des citoyens ont créé le Mouvement pour le droit à l'alimentation. Ce mouvement populaire s'est ramifié dans de nombreux États, notamment ceux les plus touchés par la pauvreté et l'inanition. Ce mouvement a permis de sensibiliser les populations n'ayant pas les moyens d'agir à leurs droits juridiques et a contribué à renforcer l'obligation de rendre des comptes au sein des services officiels et des structures locales chargés de programmes sociaux.

94. Au Canada, la société civile joue un rôle de premier plan en ce qu'elle lutte pour faire reconnaître le caractère prioritaire de la sécurité alimentaire et pour faire avancer le débat sur le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme. Cependant, malgré une recommandation du Plan d'action national selon laquelle le secteur devrait également assumer des fonctions de contrôle à l'échelle nationale, la société civile ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour assumer ce type de fonctions. Les organisations de la société civile sont plus influentes à l'échelle provinciale et locale, où elles peuvent faire progresser les questions du droit à l'alimentation et de la sécurité alimentaire par l'intermédiaire des réseaux caritatifs de distribution alimentaire, de projets communautaires parallèles axés sur l'alimentation, de partenariats entre bénévoles, coopératives et secteur public, de réseaux axés sur la sécurité alimentaire, d'organisations paysannes et de Conseils relatifs aux politiques alimentaires, mais également grâce à la recherche, à l'enseignement public et à la mobilisation dans le domaine des politiques.

G. CONCLUSIONS

95. Les droits de l'homme sont avant tout synonymes de renforcement des moyens d'action et d'obligation de rendre compte. En adoptant une démarche axée sur les droits, l'accent est mis sur des solutions de nature non plus technocratique, mais politique et sur une plus grande égalité entre les relations de pouvoir et la répartition des richesses et des revenus. Une telle démarche fait ressortir l'importance pour les États de respecter leurs obligations et non de faire valoir une simple volonté politique, lorsqu'ils traitent de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté et du renforcement des moyens d'agir des ayants droit. Pour être concrétisé, le droit à l'alimentation doit être appuyé par des politiques et des cadres juridique et institutionnel porteurs.

96. Envisagées sous l'angle des droits de l'homme, les politiques menées par les pouvoirs publics se concrétisent sous forme d'une démarche fondée sur le développement, dont le point de départ est l'obligation de concrétiser, pour tous, les droits de l'homme universels. Cela sous-entend qu'il faille se concentrer sur les personnes qui ne jouissent pas pleinement de leurs droits et les amener à participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques, plutôt que d'adopter une démarche guidée depuis le sommet.

97. Il est capital d'élaborer une politique de sécurité alimentaire globale et intégrée reposant sur les principes des droits de l'homme, si l'on souhaite concrétiser le droit à une alimentation adéquate à l'échelle des pays. En ce qui concerne les politiques alimentaires, il n'est pas toujours facile de trouver un équilibre entre les quatre éléments de base de la sécurité alimentaire: disponibilité, stabilité, accès et utilisation. Il ne suffit pas de garantir une production vivrière suffisante et des disponibilités alimentaires à l'échelle nationale pour assurer la sécurité alimentaire. Les politiques doivent également tenir compte de l'importance des moyens d'existence et d'un accès équitable aux ressources, pour garantir l'accès à une nourriture en quantités suffisantes. Il convient de planifier afin de garantir que la croissance économique et les politiques commerciales renforcent la lutte contre la pauvreté et les politiques relatives au droit à l'alimentation. Lorsque des personnes ne sont pas à même de subvenir à leurs propres besoins alimentaires, il faut établir des programmes pour lutter contre leur incapacité à avoir accès à une alimentation adéquate.

98. Le droit à l'alimentation doit nécessairement être protégé d'un point de vue juridique. Les modalités de protection diffèrent selon les pays. Dans certains, le droit à l'alimentation est explicitement inscrit dans la Constitution, alors que dans d'autres, les tribunaux ont estimé qu'il était protégé par la Constitution. Les législations protégeant ce droit, ainsi que les différents mécanismes juridiques pouvant être invoqués par les particuliers ou par les groupes, diffèrent également selon les pays. Dans certains pays, il est possible de faire valoir le droit à l'alimentation devant les tribunaux.

99. La reconnaissance juridique et constitutionnelle du droit à l'alimentation est importante, mais non suffisante pour garantir son application, même lorsque ce droit est justiciable. D'autres éléments doivent être établis, comme la primauté du droit, une bonne gouvernance et l'obligation de rendre compte. Il faut pouvoir s'appuyer sur des mécanismes juridiques efficaces, accessibles et applicables pour faire valoir le droit à une alimentation adéquate. Il est de la plus haute importance de disposer d'un pouvoir judiciaire indépendant, capable d'assumer ses responsabilités, afin de garantir le droit à l'alimentation. Les juges et les avocats doivent connaître les dispositions relatives aux droits dans ce domaine. Les institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme doivent jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne le contrôle de l'application du droit à l'alimentation et doivent pouvoir entendre les griefs des groupes et des particuliers.

100. Pour mettre en œuvre les cadres juridiques et les politiques concernant le droit à l'alimentation, il faut disposer d'institutions efficaces à tous les niveaux. De par sa

nature intersectorielle, le droit à l'alimentation doit faire l'objet d'actions concertées regroupant l'ensemble des ministères et de l'administration publique à l'échelle nationale, infranationale et locale. L'obligation de rendre compte est primordiale, si l'on veut garantir l'efficacité d'un cadre institutionnel axé sur l'application du droit à l'alimentation. L'État doit établir des mécanismes obligeant les responsables de l'application de ce droit à rendre des comptes.

101. Il faut associer aux politiques relatives au droit à l'alimentation des stratégies d'application comportant des cibles et des points de repère bien définis et quantifiés, et précisant la répartition des responsabilités institutionnelles et des obligations de rendre compte. Les stratégies et les plans d'action doivent être fondés sur des évaluations socioéconomiques exhaustives, afin que les programmes nationaux de sécurité alimentaire ciblent les personnes exposées à l'insécurité alimentaire et les groupes vulnérables. Des indicateurs relatifs à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate permettraient de mesurer l'efficacité des politiques et des cadres juridiques et institutionnels.

102. La sensibilisation, l'éducation aux droits de l'homme et le renforcement des capacités sont nécessaires, à grande échelle, pour concrétiser le droit à l'alimentation. À long terme, ces mesures contribueront à faire évoluer la perception des gouvernements et de la société civile et à garantir que les droits économiques, sociaux et culturels fassent partie intégrante des valeurs de la société.

103. L'importance d'une démarche participative et de la collaboration active de la société civile à la conception et à l'application des programmes visant à faciliter ou à fournir l'accès à l'alimentation est de plus en plus admise. La société civile joue un rôle de premier plan dans la concrétisation du droit à l'alimentation dans de nombreux pays, en se mobilisant pour l'évolution des politiques, en contrôlant l'application du droit à l'alimentation et en aidant les groupes et les particuliers à faire valoir leurs droits.

LISTE DES ÉTUDES DE CAS

Étude de cas relative au droit à l'alimentation au Brésil
 Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Canada
 Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Afrique du Sud
 Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Ouganda
 Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Inde

Ces documents peuvent être consultés, dans leur version anglaise, à l'adresse suivante, sur le site de la FAO: www.fao.org/righttofood.