

LES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

DOCUMENTS D'INFORMATION ET
ÉTUDES DE CAS



LES DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

DOCUMENTS D'INFORMATION ET
ÉTUDES DE CAS

Réimpression 2007

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

ISBN 978-92-5-205512-9

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de la communication, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

Des copies des publications de la FAO peuvent être obtenues auprès du:

Groupe des ventes et de la commercialisation

Division de la communication

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org

Télécopie: (+39) 06 57053360

Site Web: <http://www.fao.org/icalog/inter-e.htm>

© FAO 2006

AVANT-PROPOS

La dernière initiative internationale capitale relative au droit à l'alimentation a été l'adoption à l'unanimité par le Conseil de la FAO, en novembre 2004, des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il s'agit d'une étape importante à bien des égards. Pour la première fois, la FAO s'est penchée sur la question fondamentale des droits de l'homme. Pour la première fois aussi, les pays ont négocié pour décider des actions à mener afin de mettre en œuvre et concrétiser un droit économique, social et culturel reconnu. La FAO s'est félicitée de l'adoption de ces Directives volontaires comme outil pour la réduction de la faim qui figure au premier Objectif du Millénaire pour le développement et pour la réalisation de la sécurité alimentaire dans le monde.

Les négociations se sont poursuivies pendant deux ans sous l'égide du Secrétariat de la FAO. Le droit à l'alimentation et ses répercussions ont suscité des incertitudes et des controverses ainsi que des préoccupations quant aux conséquences juridiques des Directives volontaires. Le Secrétariat de la FAO a donc publié un certain nombre de documents d'information sur différents sujets pour faciliter les négociations dans les domaines controversés.

Nous pensons que les documents reproduits ci-après ont facilité les négociations et qu'ils demeurent utiles pour la mise en œuvre des Directives volontaires. Les pays doivent se pencher sur les répercussions des Directives volontaires et parvenir à un consensus sur les mesures à prendre dans chaque cas afin de concrétiser le droit à l'alimentation. Ces études portent sur des questions cruciales comme de déterminer si le droit à l'alimentation peut et doit relever d'une juridiction, si les accords commerciaux internationaux sont compatibles avec ce droit, quelles sont les implications de ces Directives volontaires pour les États qui ne sont pas Parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les enseignements à tirer de l'expérience des pays qui ont déjà pris des mesures pour concrétiser le droit à l'alimentation.

Grâce à l'adoption des Directives volontaires, la communauté internationale dispose à présent de recommandations pratiques concrètes sur la manière d'appliquer de bonnes politiques de sécurité alimentaire dans le cadre des droits de l'homme. Les États doivent reconnaître leur obligation à mettre à terme à la faim et à la pauvreté et à appliquer les Directives volontaires. La FAO continuera à soutenir les États Membres dans ce domaine en développant davantage les aspects normatifs et opérationnels du droit à l'alimentation. Nous souhaitons que cette publication contribue à mieux faire comprendre le droit à l'alimentation et à assurer sa réalisation progressive.



Hartwig de Haen
Sous-Directeur général
Département économique et social



Giuliano Pucci
Conseiller juridique

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION: CONTEXTE ET OBJECTIFS DES DOCUMENTS D'INFORMATION	iii
--	-----

DOCUMENTS D'INFORMATION

1. L'AIDE ALIMENTAIRE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION	
I. INTRODUCTION.....	5
II. L'AIDE ALIMENTAIRE: DONATEURS, CATÉGORIES ET FLUX.....	6
III. COMMENT L'AIDE ALIMENTAIRE PEUT-ELLE FAIRE PROGRESSER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?	9
A. Protection en période de crise.....	9
B. Favoriser le Développement	11
C. Protection des pauvres contre les fluctuations des prix alimentaires:.....	11
IV. LES PRATIQUES ACTUELLES D'AIDE ALIMENTAIRE FAVORISENT-ELLES LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?	12
A. L'impact des programmes d'aide alimentaire sur l'augmentation de la disponibilité alimentaire	12
B. L'impact de l'aide face aux crises alimentaires	14
V. COMMENT RENFORCER L'IMPACT DE L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION?	15
A. Faire passer les besoins des bénéficiaires avant ceux des donateurs	16
L'importance des macro et micro-ciblages.....	17
B. Mieux gérer les achats et les dépenses	18
Mise en place de systèmes d'évaluation et de suivi	19
C. Utiliser l'aide alimentaire pour favoriser le développement.....	19
D. Veiller à ce que les secours alimentaires d'urgence favorisent également le développement économique à long terme	20
VI. CONCLUSIONS	21
VII. RÉFÉRENCES	23
2. SUIVI DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE	
I. INTRODUCTION.....	25
II. SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS	27
III. QUEL EST L'OBJET DU SUIVI?	28
IV. QUELLES SONT LES MODALITÉS DU SUIVI?	34
A. Considérations importantes concernant les processus de suivi fondé sur les droits	34
B. Identification et caractérisation des groupes vulnérables	35
C. Cadre juridique et institutionnel.....	37
D. Jalons	38
E. Rapports.....	39
V. À QUI S'ADRESSE LE SUIVI?	41

VI. QUI SE CHARGE DU SUIVI: ASPECTS INSTITUTIONNELS	42
A. Responsibilités et attributs institutionnels	42
B. Renforcement des capacités	45
VII. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE, PROGRAMME ET PLAN DE TRAVAIL	46
VIII. CONCLUSION	48
RÉFÉRENCES	49
ANNEXE I - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 1	50
ANNEXE II - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 2	51
ANNEXE III - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 3	53
ANNEXE IV - UTILISATEURS ET UTILISATIONS DES INFORMATIONS RELATIVES AU SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS	54

3. LES PRINCIPES DU DROIT À L'ALIMENTATION ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX RELATIFS AU COMMERCE

I. INTRODUCTION.....	55
II. LES ACCORDS INTERNATIONAUX ET LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE	56
III. ANALYSE DE QUELQUES ACCORDS DE L'OMC DANS LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DU DROIT À L'ALIMENTATION	59
A. Accord sur l'agriculture.....	59
(a) L'AsA est-il dans son ensemble propice à la sécurité alimentaire, autrement dit contient-il des éléments qui contribuent à la sécurité alimentaire dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire?	60
(b) Les règles commerciales limitent-elles la capacité des pays touchés par l'insécurité alimentaire à rechercher des approches fondées sur les droits en matière de sécurité alimentaire?	63
B. La décision de Marrakech – protection contre certains risques d'insécurité alimentaire à travers un mécanisme de transfert multilatéral	67
C. Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).....	67
D. Les accords SPS et OTC.....	68
IV. CONCLUSION	69

4. JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

I. INTRODUCTION.....	71
II. DÉFINITIONS ET CONCEPTS	72
III. ÉLÉMENTS DE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION	75
A. Obligations explicites au titre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	76
1. Engagement à agir	76
2. Non discrimination	78
B. Niveaux d'obligation	79
1. Obligation de respecter	80
2. Obligation de protéger	81
3. Obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice)	82
4. Obligation de donner effet au droit (distribuer des vivres)	83
IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À LA JUSTICIABILITÉ	86
A. Les droits socio-économiques sont-ils intrinsèquement différents?	87
B. Le droit à l'alimentation est-il trop vague?	88
C. Justiciabilité et séparation des pouvoirs sont-elles compatibles?.....	89
D. La question des ressources est-elle un obstacle à la justiciabilité?	90
V. RÉPERCUSSIONS ÉVENTUELLES DES DÉCISIONS JUDICIAIRES ET QUASI-JUDICIAIRES	92
VI. CONCLUSION	95

5. INCIDENCES DES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR LES ÉTATS PARTIES ET NON-PARTIES AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

I. INTRODUCTION.....	97
II. TRAITÉS, DÉCLARATIONS ET DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER.....	98
A. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	98
Observations générales.....	99
Rôle de la FAO dans Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.....	101
B. Charte des nations unies et déclaration universelle des droits de l'homme.....	101
C. Le droit à l'alimentation, en tant que droit international coutumier	103
III. FONDEMENT JURIDIQUE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES	106
A. Sommet mondial de l'alimentation	106
B. Mandat du groupe de travail inter-gouvernemental.....	107
C. Nature des directives volontaires	108
IV. CONCLUSIONS	109

6. RECONNAISSANCE DU DROIT A L'ALIMENTATION A L'ÉCHELLE NATIONALE

I. INTRODUCTION.....	111
II. TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME	112
A. Ratification	112
B. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	113
C. Les rapports des États parties au CESCR	114
D. Applicabilité de l'ICESCR à l'échelle nationale	116
III. CONSTITUTIONS NATIONALES	117
A. Dimensions du droit à l'alimentation	117
B. Degré de protection constitutionnelle	119
IV. JURISPRUDENCE CONCERNANT LE DROIT À L'ALIMENTATION.....	120
A. Justiciabilité	120
B. Suisse	121
C. Inde	122
D. Afrique du Sud	124
V. CONCLUSIONS	125
ANNEXES	127

7. LES FILETS DE SÉCURITÉ ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

INTRODUCTION.....	141
OBLIGATION DES ÉTATS À ASSURER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	141
FILETS DE PROTECTION SOCIALE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	142
FILETS DE SÉCURITÉ FONDÉS SUR LES DROITS: CONDITIONS REQUISES	143
OBJECTIFS GLOBAUX DES FILETS DE SÉCURITÉ.....	144
CRITÈRES DE SÉLECTION DU TYPE DE FILET APPROPRIÉ.....	145
STRUCTURES ENVISAGEABLES.....	149
LE CHOIX ENTRE LES TRANSFERTS EN ESPÈCES ET LES TRANSFERTS D'AIDE ALIMENTAIRE.....	151
CONCLUSIONS	153
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	154

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

A. INTRODUCTION.....	155
B. L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME.....	156
C. CADRE POLITIQUE	157
D. CADRE JURIDIQUE	163
E. CADRE INSTITUTIONNEL.....	170
F. CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION: ÉLÉMENTS INDISPENSABLES	172
G. CONCLUSIONS	175
DIRECTIVES VOLONTAIRES.....	179

INTRODUCTION: CONTEXTE ET OBJECTIFS DES DOCUMENTS D'INFORMATION

1. PASSER DE LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE À LA CONCRÉTISATION EFFECTIVE

Le droit à l'alimentation est reconnu comme un droit fondamental de l'homme depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dans de nombreux instruments juridiques contraignants ou non, en particulier l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte international).¹ Toutefois, aucune orientation pour sa mise en application n'a été publiée avant 2004, date à laquelle, après deux années de négociations sous l'égide de la FAO, les États Membres ont adopté les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale».²

Les Directives volontaires ont été formulées pour lutter contre la faim et la malnutrition à partir d'une approche basée sur les droits. La nécessité d'une meilleure concrétisation du droit à l'alimentation est évidente, compte tenu de la persistance d'une prévalence élevée de la sous-alimentation et de la faim. La FAO estime qu'en 2000-2002, 852 millions de personnes étaient sous-alimentées dans le monde, dont 815 millions dans les pays en développement, 28 millions dans les pays à économie en transition, et 9 millions dans les pays industrialisés.³

2. NÉCESSITÉ D'UN INSTRUMENT VOLONTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Le processus d'adoption de Directives volontaires a été lancé en 1996 au Sommet mondial de l'alimentation. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale

¹ Voir, Extraits des déclarations et instruments régionaux et internationaux et autres textes faisant foi sur le droit à l'alimentation, Étude législative de la FAO No 68, Rome, 1999.

² <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.

³ FAO, 2004, l'État de l'insécurité alimentaire dans le monde (SOFI) 2004. Rome

«a réaffirmé le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim».⁴ En outre, l'Objectif 7.4 du Plan d'action connexe mentionnait également, pour la première fois, «la possibilité de formuler des lignes directrices facultatives en vue de la sécurité alimentaire pour tous».⁵ Durant l'intervalle entre les deux sommets, les importantes activités de suivi sur le droit à l'alimentation qui ont été entreprises ont culminé avec l'adoption de l'Observation générale 12 sur le droit à une alimentation appropriée,⁶ en mai 1999, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mécanisme de supervision du Pacte international. Lorsque les États se sont réunis à nouveau à la FAO pour le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, en juin 2002, l'idée d'établir un instrument volontaire sur le droit à l'alimentation a bénéficié du soutien général: les États ont invité «le Conseil de la FAO à établir à sa cent vingt-troisième session un Groupe de travail intergouvernemental, auquel participeraient les Parties prenantes, ... chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, une série de directives volontaires visant à appuyer les efforts faits par les États Membres pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation suffisante dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale».⁷

3. ÉLABORATION DES DIRECTIVES VOLONTAIRES

Le 29 octobre 2002, le Conseil de la FAO a créé le Groupe de travail intergouvernemental en tant qu'organe subsidiaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Quelque 90 États Membres de la FAO et plusieurs institutions des Nations Unies ont participé aux réunions. Les institutions régionales et internationales compétentes, de même que les ONG, les groupements de la société civile, les parlementaires, les établissements universitaires et les fondations, ainsi que le secteur privé, ont été invités à participer aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental, en tant qu'observateurs.

Après environ deux années de discussions et de négociations, le Groupe de travail a adopté par consensus les Directives volontaires à sa quatrième session le 23 septembre 2004. Celles-ci ont ensuite été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale et adoptées par le Conseil de la FAO. Elles se composent de trois sections: I. Préface et Introduction; II. Environnement favorable, aide et responsabilité; et III. Mesures, actions et engagements à l'échelle internationale. La Section II contient 18 directives très spécifiques sur des questions allant de la bonne gouvernance et

⁴ Sommet mondial de l'alimentation, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, FAO, rapport du Sommet mondial de l'alimentation, Rome 13 - 17 novembre 1996, Partie I, Annexe, Rome, 1996, par. 1.

⁵ Sommet mondial de l'alimentation, Plan d'action, FAO, rapport du Sommet mondial de l'alimentation, Rome 13 - 17 novembre 1996, Partie I, Annexe, Rome, 1996.

⁶ Des observations générales sont publiées par tous les Organes de Traité et sont généralement considérées comme constituant une interprétation autorisée des dispositions du Traité en question.

⁷ Rapport du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, première Partie, Annexe. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7106e/y7106e09.htm>

la nécessité d'une législation, aux dispositifs de sécurité alimentaire et à l'accès aux ressources naturelles (voir Annexe).

L'établissement et les activités du Groupe de travail intergouvernemental représentent une avancée majeure dans le domaine des droits socio-économiques. Pour la première fois, un organe de la FAO a étudié en profondeur et en détail la question du droit à l'alimentation et les États sont tombés d'accord sur la signification de ce droit.

4. RÔLE DE LA FAO ET DES DOCUMENTS D'INFORMATION

Durant le processus de négociation, la FAO a facilité l'action du Groupe de travail en fournissant une assistance technique en cas de besoin. Les documents d'information et les études de cas reproduits ci-après ont été élaborés à cette fin. Les thèmes des documents d'information reprennent des questions controversées au sein du Groupe de travail ou des aspects juridiques complexes appelant des éclaircissements. En outre, cinq études de cas par pays ont été commandées dans le but de rassembler les connaissances relatives aux pratiques optimales en matière de droit à l'alimentation. Leurs conclusions se trouvent dans le rapport de synthèse sur les études de cas. Tous ces rapports ont été publiés comme documents de séance et se trouvent à l'adresse suivante: www.fao.org/righttofood. Ils sont reproduits ci-après tels qu'ils ont été publiés sans révision. Étant donné qu'ils ont été rédigés pour faciliter le processus de négociation, ils sont concis et s'adressent à un public non spécialisé. La publication de ces rapports vise à fournir des informations sur les multiples aspects du droit à l'alimentation pour les spécialistes du développement dans les gouvernements et les institutions des Nations Unies, pour la société civile et pour les établissements universitaires.

L'AIDE ALIMENTAIRE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

1

I. INTRODUCTION

1. Les flux d'aide alimentaire en provenance des pays développés vers les pays en développement ont commencé à prendre de l'importance dans les années cinquante, essentiellement sous forme de transferts entre gouvernements et dans le but d'augmenter la disponibilité de nourriture dans le pays bénéficiaire tout en écoulant les excédents alimentaires du pays donateur. Cette démarche, que l'on pourrait qualifier de traditionnelle, est à l'origine de certains problèmes et au cours des dernières années, des changements sont intervenus. L'aide alimentaire liée aux urgences humanitaires s'est accrue sensiblement; les affectations de fonds en espèces et les achats locaux d'aliments sont de plus en plus utilisés et les institutions multilatérales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC) ont commencé à jouer un rôle beaucoup plus important dans l'acheminement de l'aide alimentaire. En particulier, on est beaucoup plus soucieux de veiller à ce que l'aide alimentaire fasse progresser la sécurité alimentaire et la concrétisation du droit à l'alimentation.

2. Comme stipulé dans l'Observation générale 12¹ de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le droit à une alimentation adéquate «... impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation: les obligations de *respecter* et de *protéger* ce droit et de lui *donner effet*. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de *prêter assistance* et celle de *distribuer des vivres*. L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de *protéger* ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation des dits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation

¹ Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels (20^{ème} session 1999). Observation générale 12, le droit à une alimentation adéquate (Art. 11).

de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres».

3. Ce document a trois objectifs. Premièrement, il vise à décrire le rôle et le champ d'action de l'aide alimentaire en matière de concrétisation du droit à l'alimentation. Deuxièmement, il tente d'évaluer dans quelle mesure l'aide alimentaire contribue effectivement à la concrétisation du droit alimentaire. Enfin, il présente quelques aspects d'un consensus naissant sur l'orientation à suivre pour réformer les pratiques de l'aide alimentaire afin de renforcer son impact sur le droit à l'alimentation. Il faut souligner que le but de ce document d'information n'est pas d'ouvrir un débat général sur l'aide alimentaire mais plutôt de l'analyser du point de vue du droit à l'alimentation.

II. L'AIDE ALIMENTAIRE: SES DONATEURS, SES CATÉGORIES ET SES FLUX

4. Cette section offre une brève description des caractéristiques principales de l'aide alimentaire, préparant ainsi les bases de l'analyse de son impact. Jusqu'au milieu des années 60, les États-Unis étaient le seul pays donateur d'aide alimentaire. À partir du milieu des années 80 l'Union européenne (c'est-à-dire la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne) est également apparue comme un donateur non négligeable. En 2003, l'Amérique du Nord et l'Union européenne ont fourni près de 80% du volume total de l'aide alimentaire.²

5. Il existe trois catégories principales d'aide alimentaire: les programmes d'aide alimentaire, les aides aux projets et l'aide alimentaire d'urgence. Le Programme alimentaire mondial les définit ainsi:

«L'aide alimentaire-programme est généralement fournie en tant que transfert de ressources pour l'équilibre de la balance des paiements ou le soutien budgétaire. Contrairement à la majeure partie de l'aide alimentaire fournie dans le cadre de projets ou d'urgences, elle ne vise pas de groupes spécifiques. Elle est commercialisée sur le marché libre et fournie à titre de don ou de prêt.

L'aide-projet vise à soutenir des activités spécifiques de lutte contre la pauvreté et de prévention des catastrophes. Elle est généralement distribuée librement à des groupes bénéficiaires cibles, mais peut être également vendue sur le marché libre. On la dénomme alors aide alimentaire "monétaire". L'aide alimentaire-projet est fournie à titre de don et elle est canalisée, sur une base multilatérale, par les ONG ou de manière bilatérale.

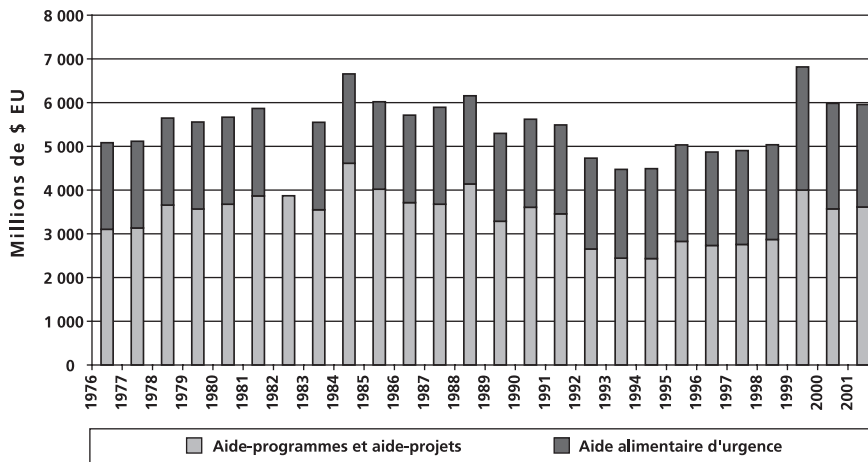
L'aide alimentaire d'urgence est destinée à des victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. Elle est librement distribuée à des groupes bénéficiaires cibles et elle est généralement fournie à titre de dons. Elle est canalisée sur une base multilatérale par l'intermédiaire d'ONG ou parfois de manière bilatérale».

² PAM, Moniteur de l'aide alimentaire, mai 2004, section 6.

6. Les flux d'aide alimentaire peuvent être évalués en fonction de leur valeur ou de leur volume (voir les figures 1 et 2 ci-dessous). Depuis le milieu des années 70, la valeur en prix courants des expéditions d'aide alimentaire en provenance des pays de l'OCDE a fluctué aux alentours de 5 milliards de dollars par an (figure 1), ce qui veut dire qu'elle a chuté en valeur réelle. Elle a également baissé par rapport à la totalité de

FIGURE 1

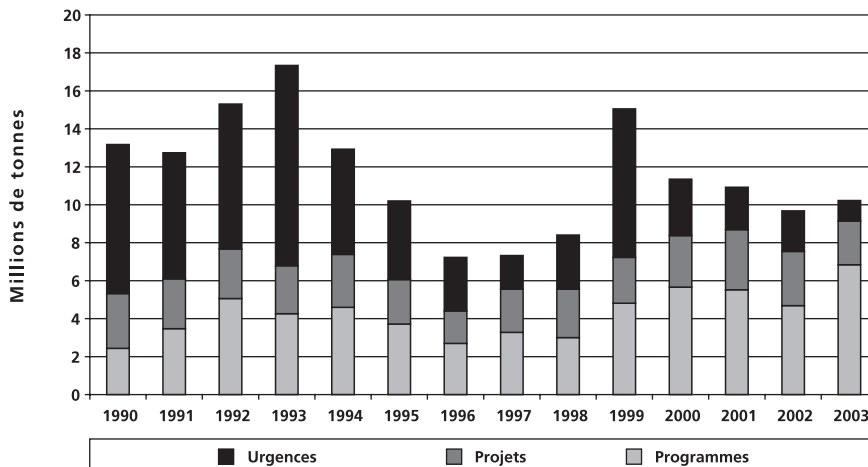
Valeur des expéditions d'aide alimentaire de l'OCDE par type



Source: OCDE, système de notification des pays créanciers. L'information sur l'aide alimentaire d'urgence pour 1982 est absente.

FIGURE 2

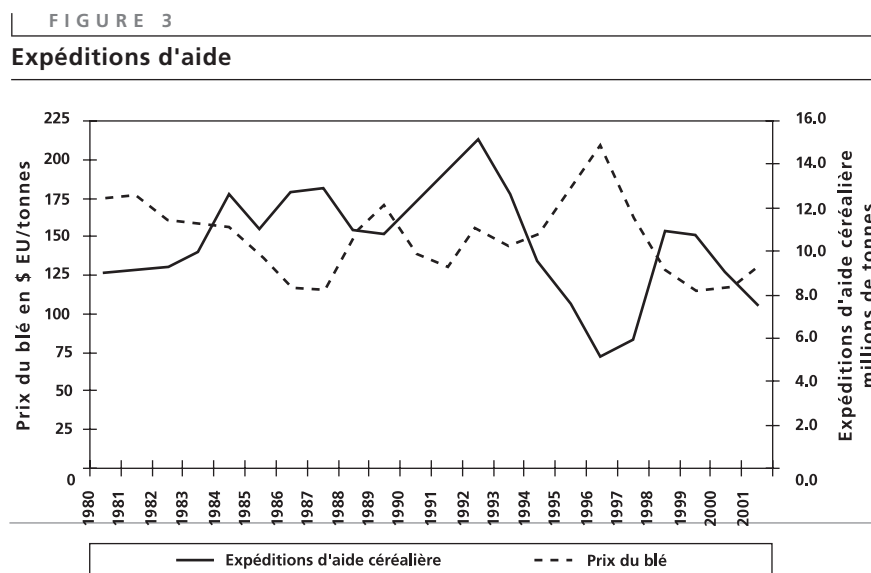
Livraisons totales d'aide alimentaire par type



Source: PAM/Interfais mai 2004

l'aide publique au développement bilatérale d'environ 20% au milieu des années 60 à moins de 5% aujourd'hui. La proportion des programmes d'aide et des aides aux projets s'est plus ou moins maintenue aux environs de 60% du total, l'aide d'urgence comblant la différence. Bien que la proportion de cette dernière n'ait pas augmenté uniformément, le Programme alimentaire mondial a considérablement accru la part de du budget qu'il lui consacre, de 34% en 1990 à 87% en 2001. La figure 2 ci-dessous présente la répartition des acheminements d'aide alimentaire exprimés en tonnes, depuis 1990 jusqu'à nos jours. Ce graphique montre également que la proportion des programmes d'aide et de l'aide aux projets a atteint une moyenne de 60% de l'aide totale dans les années 90, mais a baissé légèrement au cours des cinq dernières années jusqu'à l'actuel plancher historique de 1,2 million de tonnes. Il existe pourtant une différence marquée: les expéditions d'aide alimentaire ont plus fluctué en volume qu'en valeur, ce qui suggère qu'elles sont inversement liées au prix mondiaux des produits alimentaires.

7. Cette constatation corrobore les éléments d'information présentés dans la figure 3 ci-dessous. En ce qui concerne l'aide céréalière (qui représente le gros de l'aide alimentaire), son volume est important lorsque les prix mondiaux des céréales sont bas (les prix du blé sont utilisés ici à des fins indicatives). Cela s'explique essentiellement par le fait que, les pays donateurs décidant des attributions alimentaires en termes monétaires, le volume de nourriture fournie est nécessairement plus bas quand les prix



Source: Expéditions d'aide alimentaire, FAOSTAT, prix du blé, qualité U.S. number 1 Hard Red Wheat, fob Golfe du Mexique (annuel), FMI

alimentaires sont élevés.³ C'est pourtant dans de telles circonstances que les pays en développement nécessitent généralement une aide.

8. Qui sont les principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire? La réponse est simple. En 2003, les acheminements d'aide alimentaire céréalière et non-céréalière ont atteint environ 10 millions de tonnes, dont quelque 25% provenaient d'achats locaux ou triangulaires.⁴ Approximativement 75% de ces 10 millions de tonnes ont été envoyés en Afrique subsaharienne et en Asie, 12% au Proche-Orient et en Afrique du Nord et le reste vers les pays en transition, l'Amérique latine et les Caraïbes. En 2003, la part d'aide alimentaire envoyée par le PAM vers les pays les moins avancés était de 48,4% et de 92,4% pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier, ce qui est considérablement plus élevé que la part de l'aide publique au développement bilatérale délivrée aux pays les plus pauvres.

9. Quelle est l'ampleur de l'aide alimentaire par rapport aux flux commerciaux de produits alimentaires? La valeur de l'aide alimentaire en tant que pourcentage de la valeur des exportations vivrières a chuté d'un niveau record de 2,8% dans le milieu des années 80 à 1,4% entre 1999 et 2001.

III. COMMENT L'AIDE ALIMENTAIRE PEUT-ELLE FAIRE PROGRESSER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?

10. Il existe trois démarches permettant à l'aide alimentaire d'avoir une incidence sur le droit à l'alimentation.⁵ Dans les situations d'urgence, l'aide alimentaire peut sauver des vies par le biais de distributions directes de nourriture, *concrétisant (appliquant)* ainsi le droit à l'alimentation. L'aide alimentaire peut aussi renforcer la capacité des populations les plus pauvres à se constituer des moyens de subsistance durables, *concrétisant (facilitant)* ainsi le droit à l'alimentation. Enfin, elle peut préserver les pauvres des fluctuations des prix mondiaux des produits alimentaires, *protégeant* ainsi leur droit à l'alimentation des actions de tiers. Bien entendu, il ne faut pas en déduire que l'aide alimentaire aura nécessairement ces effets bénéfiques, mais seulement que dans un contexte favorable elle en a le potentiel.

A. Protection EN période de crise

11. La majorité des populations pauvres du monde vivent en zone rurale et dépendent, directement ou indirectement, de l'agriculture comme source d'emploi et de revenus. Étant donné le caractère imprévisible de la production agricole, notamment en

³ Cela suppose que les affectations monétaires sont fixées dans le courant de l'année. Il semble que les attributions liées à l'aide alimentaire d'urgence soient sujettes à des variations en cours d'année, selon les besoins, ce qui contribuerait à atténuer les effets décrits ci-dessus.

⁴ Un achat triangulaire se fait lorsqu'un pays «A» finance l'achat auprès d'un pays «B» de nourriture destinée un pays «C».

⁵ Webb (2002). L'alimentation en tant qu'aide, p. 1.

l'absence d'irrigation, une très mauvaise récolte peut anéantir les revenus des pauvres. Les marchés du crédit n'étant pas toujours efficaces, les pauvres risquent de ne pas pouvoir emprunter pour subvenir à leurs besoins. Ils peuvent donc être forcés de vendre leurs avoirs, notamment leurs capitaux productifs tels que le bétail, de lésiner sur les dépenses médicales et ainsi fragiliser leur santé et, éventuellement, de déscolariser les enfants, compromettant ainsi leur droit à l'éducation. Selon l'Observation générale 12, il est inacceptable qu'un droit s'exerce au détriment d'un autre. Si un grand nombre de pauvres tentent simultanément de vendre leurs avoirs, les prix du marché risquent de s'effondrer, aggravant ainsi la situation.

12. Dans de telles circonstances, des filets de sécurité sociale, basés notamment et pas uniquement sur l'alimentation, peuvent protéger les moyens de subsistance des pauvres. Par exemple, la nourriture (qu'elle soit d'origine locale ou étrangère) peut servir assister ceux qui n'ont pas la capacité de travailler, grâce notamment à un système de rationnement alimentaire ou encore des programmes «vivres contre travail» peuvent aussi être organisés dans le but d'employer ceux qui sont en mesure de travailler. L'aide alimentaire peut s'avérer particulièrement utile en l'occurrence pour les pays ne disposant pas de devises suffisantes pour acheter des denrées alimentaires sur le marché international.

13. S'ils sont efficaces, ces programmes d'une part permettent aux pauvres de ne pas brader leur capital productif, de ne pas devoir déscolariser les enfants et d'autre part ils favorisent la construction d'une infrastructure, notamment de routes et de réseaux d'irrigation, qui réduirait la probabilité de mauvaises récoltes futures. Tout cela aiderait également à concrétiser (faciliter) le droit à l'alimentation.

14. Cette analyse souligne qu'il importe surtout de protéger les droits d'accès des pauvres à la nourriture. Ces droits d'accès (ou droits à l'échange) sont définis comme l'ensemble de tous les paniers de produits auxquels chaque personne peut accéder, compte tenu du régime juridique, politique, économique et social en vigueur au sein de sa communauté. Il n'est pas nécessaire que ces ressources soient exclusivement monétaires, elles peuvent également comprendre des droits traditionnels tels que le partage des ressources communes. Si les accès des pauvres aux biens et services sont protégés, une diminution de la disponibilité de l'alimentation n'entraînerait pas nécessairement de famine. Dans le cas contraire, le risque de famine est important. A K Sen a démontré que les famines de 1943 au Bengale et de 1974 au Bangladesh et en Éthiopie se sont déclarées sans qu'aucune baisse importante de disponibilité alimentaire n'ait eut lieu.

15. Il est essentiel de noter que l'aide alimentaire extérieure dont le but est de faire face aux crises d'urgence présente surtout de l'intérêt lorsque la sécurité alimentaire d'un grand nombre de personnes est affectée par les mêmes phénomènes et que le gouvernement n'a pas la capacité ou la volonté d'intervenir. Si la sécurité alimentaire d'une personne devient insuffisante alors que celle d'une autre s'améliore, une aide *extérieure* ne s'avère pas nécessaire puisqu'il n'y a pas de déficit global au sein de la communauté. En l'occurrence, il serait donc prioritaire de s'assurer que l'assistance locale soit facile à obtenir.

B. Favoriser le développement

16. L'aide alimentaire ciblée peut s'intégrer à des programmes qui facilitent le développement du capital matériel et humain des groupes vulnérables. La distribution de repas scolaires qui encouragerait l'assiduité scolaire ou encore le soutien à la formation en compétences liées à l'agriculture, à la production de revenus et aux autres savoir-faire sont des exemples du renforcement que l'aide alimentaire peut apporter au capital humain. Elle peut aussi jouer un rôle important dans l'amélioration des critères de nutrition, non seulement directement en fournissant une nourriture de première nécessité à ceux qui n'ont pas accès à une alimentation adéquate mais également indirectement lorsqu'elle rentre dans le cadre d'une éducation nutritionnelle ou qu'elle finance des interventions sanitaires en complément de l'apport nutritionnel. L'aide alimentaire peut aussi combattre la «faim cachée» c'est-à-dire les carences en oligo-éléments (en particulier le fer, l'iode et la vitamine A) qui touchent autant de personnes que les carences énergétiques et ont de graves conséquences sur la santé et le développement des capacités humaines. Il faut constater que l'incitation à participer à ces programmes *générés par l'aide alimentaire* peut s'avérer aussi importante que l'impact direct de l'alimentation elle-même.

C. Protection des pauvres contre les fluctuations des prix alimentaires

17. Dans les pays en développement, les plus démunis dépensent 80% ou plus de leurs revenus pour se nourrir. Permettre aux fluctuations des prix alimentaires mondiaux de pénétrer les marchés locaux peut avoir des conséquences graves. C'est particulièrement le cas lorsqu'ils sont contraints, en période de flambée des prix, de brader leurs avoirs productifs afin d'acheter de la nourriture car ils mettent ainsi précisément en péril leur capacité de gain existante, qui est probablement déjà faible. Il a été démontré en effet que de fortes augmentations des prix alimentaires peuvent avoir autant d'impact sur la faim et la mortalité que de mauvaises récoltes.

18. On peut soutenir qu'un État qui laisse une telle situation se produire a failli à sa responsabilité de *protéger* le droit à l'alimentation des pauvres contre les actions d'autres entreprises ou individus. L'aide alimentaire peut aider les gouvernements à honorer leurs obligations. Liée à des aliments provenant d'autres sources, comme les achats commerciaux, elle pourrait permettre de constituer un stock régulateur de céréales vivrières qui limiterait les répercussions d'un approvisionnement instable. Par ce biais, l'aide alimentaire peut contribuer à *protéger* le droit à l'alimentation de ceux parmi les pauvres qu'une augmentation des prix priverait de l'accès à une alimentation adéquate.

19. L'analyse ci-dessus explique comment l'aide alimentaire *peut* aider à mettre en oeuvre le droit à l'alimentation. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle le fasse. En effet, la section suivante démontre que certaines caractéristiques de l'aide alimentaire diminuent la capacité des pays à mettre en oeuvre le droit à l'alimentation.

IV. LES PRATIQUES ACTUELLES D'AIDE ALIMENTAIRE FONT-ELLES PROGRESSER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?

20. Cette section analyse l'influence des pratiques actuelles d'aide alimentaire sur le droit à l'alimentation. Comme expliqué précédemment, il existe trois catégories d'aide alimentaire: l'aide alimentaire-programme, l'aide alimentaire-projet et les aides d'urgence. Dans les programmes d'aide alimentaire, qui sont la catégorie la plus ancienne et la plus utilisée, les aliments expédiés vers le pays bénéficiaire sont vendus sur les marchés locaux sans tentative de ciblage d'un groupe particulier et les recettes reviennent soit au gouvernement bénéficiaire soit aux ONG/OSC. Il en résulte principalement une *augmentation de la disponibilité de la nourriture* dans le pays bénéficiaire et sans ciblage. L'effet est le même pour l'aide-programme qui prévoit que la nourriture est expédiée dans le pays bénéficiaire et acheminée directement vers les groupes bénéficiaires cibles ou encore monétisée, bien que ce type d'aide soit plus ciblé. L'aide alimentaire destinée à faire face aux crises alimentaires augmente par définition la disponibilité de nourriture au-delà des quantités normalement disponibles.

21. Il existe également une deuxième possibilité qui serait de fournir les moyens d'acheter de la nourriture dans les zones touchées et de la distribuer à ceux qui en ont besoin.⁶ Cette démarche accroît la demande de nourriture locale et donc tend à faire augmenter les prix alimentaires, aidant ainsi les producteurs locaux. Les donateurs ont de plus en plus recours à cette méthode.

22. En résumé, lorsque les aliments sont achetés dans un pays tiers, l'aide alimentaire peut *augmenter la disponibilité de nourriture* dans le pays bénéficiaire de manière ciblée ou non ciblée ou permettre de *faire face aux crises alimentaires*. Acheter la nourriture localement constitue une mesure incitative auprès des producteurs locaux. L'impact de l'aide alimentaire sur le droit à l'alimentation dépend fondamentalement des deux effets ci-dessus.

A. L'impact des programmes d'aide alimentaire sur l'augmentation de la disponibilité alimentaire

23. Les chiffres de la FAO montrent qu'entre 1997 et 1999, l'apport calorique moyen dans 30 pays, sur une population totale de 570 millions de personnes, était inférieur à 2 200 kcal/personne/jour. Dans nombre de ces pays, où le plus haut niveau d'apport énergétique jamais atteint entre 1961 et 1999 était tout à fait insuffisant, d'autres baisses se sont produites, dont certaines très brutales. En cas d'accès inadéquat à la nourriture dû à un faible approvisionnement global de denrées, il est logique d'augmenter ce dernier par le biais de l'aide alimentaire. Mais l'aide alimentaire accroît-elle effectivement la

⁶ Il est vrai qu'il existe une troisième possibilité selon laquelle l'institution donatrice fournit de l'argent comptant aux plus démunis ou offre un travail rémunéré dans le cadre de projets publics, sans qu'on puisse vraiment qualifier cela d'aide alimentaire.

disponibilité de denrées dans le pays bénéficiaire et, dans l'affirmative, quelles en sont les conséquences vis-à-vis de l'accès à la nourriture?

24. Pour répondre à cette question, la loi d'Engel – l'une des généralisations empiriques les plus fermement établies en matière d'économie – s'avère utile. Elle affirme que lorsque les revenus augmentent, le gain n'est pas entièrement consacré à la nourriture. En conséquence, la proportion des dépenses alimentaires dans le budget total décroît à mesure que le niveau de vie augmente. Étant donné qu'un transfert unilatéral, tel que l'aide alimentaire, équivaut à une augmentation des revenus du bénéficiaire, la demande et l'approvisionnement en nourriture n'augmenteront pas de la même manière. Cet écart dépendra de la mesure dans laquelle l'aide alimentaire réussira à atteindre les populations très pauvres, c'est-à-dire de l'efficacité de son ciblage. Si le ciblage est efficace l'écart sera faible car les plus pauvres tendent à dépenser la moindre augmentation de revenus presque entièrement sur la nourriture. Quelle que soit l'ampleur de cet écart, cela implique que les consommateurs du pays bénéficiaire ne souhaiteront pas consommer la totalité de la nourriture fournie par l'aide alimentaire. Il en résultera une tendance à réduire les importations commerciales de produits alimentaires.

25. Afin d'éviter cela et d'autres effets indésirables, la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 exige des pays membres qu'ils observent certaines règles lorsqu'ils apportent une aide alimentaire. Premièrement, les donateurs d'aide alimentaire ont l'interdiction de lier cette aide à des exportations commerciales de produits alimentaires vers les pays bénéficiaires. Deuxièmement, l'aide alimentaire doit être accordée à titre de don dans la plus grande mesure possible (soit au moins 80% de l'engagement). Troisièmement, l'aide alimentaire doit être fournie conformément aux *Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives*, notamment au système d'importations commerciales habituelles (UMR).

26. Les UMR imposent au pays bénéficiaire de maintenir son niveau normal d'importations commerciales en sus des denrées alimentaires reçues à titre de d'aide alimentaire. Si les UMR sont appliquées avec sérieux, la quantité totale de nourriture disponible dans le pays bénéficiaire excède la demande commerciale habituelle. En conséquence une prime à l'importation s'avère nécessaire pour rétablir les importations commerciales au niveau qui aurait prévalu en l'absence d'aide alimentaire. Toutefois, cela suppose que les prix locaux des denrées chutent au-dessous des prix mondiaux, ce qui porte atteinte aux intérêts des fournisseurs nets de produits alimentaires (mais favorise les acheteurs nets). Ainsi, au Mozambique, d'importantes expéditions au titre de programmes d'aide ont provoqué un effondrement des prix du marché tant pour le maïs blanc que pour le maïs jaune. Il y existe également d'autres exemples (notamment les larges afflux de nourriture vers la Russie, en 1999) mais il faut reconnaître que l'on ne dispose que de peu d'éléments concrets quant à l'ampleur de l'impact sur les prix locaux.

27. Il est indéniable que l'impact sur l'accès à l'alimentation dépend de l'importance du flux de l'aide par rapport aux flux commerciaux, du degré d'intégration des

marchés alimentaires locaux dans les marchés nationaux et d'exportation et de la mesure dans laquelle l'aide alimentaire atteint les pauvres, c'est-à-dire de la qualité du ciblage. Comme indiqué précédemment, l'aide alimentaire constitue actuellement environ 1,4% des échanges commerciaux de produits alimentaires mais ce pourcentage est certes beaucoup plus élevé dans certains pays. Dans le cadre du second aspect, à savoir le degré d'intégration des marchés locaux dans les marchés nationaux et d'exportation,⁷ l'impact sur les prix locaux des produits alimentaires risque d'être minime. En ce qui concerne le troisième aspect, l'impact peut être considérablement tempéré par le ciblage efficace des pauvres et éventuellement par la fragmentation du marché qui consiste à vendre de la nourriture à bas prix aux pauvres (par le biais d'un système de rationnement) et à vendre aux riches à des prix plus élevés sur le marché libre. Ainsi, les prix de marché des produits alimentaires auraient moins tendance à chuter.

28. Cette analyse suggère que les programmes d'aide alimentaire augmentent la disponibilité de nourriture dans un pays et améliorent véritablement l'accès à la nourriture des acheteurs nets (les exploitants marginaux, les paysans sans-terre et le prolétariat urbain). Toutefois, puisqu'ils font baisser les prix alimentaires, ces programmes vont à l'encontre de l'obligation de l'État à *protéger* le droit à l'alimentation des acheteurs nets contre les actions de tiers.⁸ On peut également affirmer que cela porte atteinte à l'obligation de l'État à *faciliter l'exercice* du droit à l'alimentation envers les producteurs qui sont privés de l'accès à une alimentation adéquate ou risquent de le perdre. Des prix bas se répercutent en effet sur les moyens de subsistance des producteurs, ce qui pourrait être atténué dans une certaine mesure par les achats locaux de nourriture.

B. L'impact de l'aide face aux crises alimentaires

29. Selon les indications disponibles, les flux d'aide alimentaire ont été efficaces contre les crises de grande ampleur dues à de mauvaises récoltes, des conflits civils ou des catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, éruptions volcaniques, etc.). Cependant, l'aide alimentaire semble s'être avérée moins efficace dans les urgences d'échelle réduite et résultant de fluctuations de l'offre alimentaire. Les éléments d'information limitée dont on dispose révèlent que l'aide alimentaire ne stabilise pas toujours les approvisionnements alimentaires surtout lorsqu'elle sert à écouler les excédents alimentaires. Dans certains cas, les procédures bureaucratiques sont si lentes et inefficaces que l'aide est distribuée alors qu'elle n'est plus requise.

30. Le renforcement des compétences nationales en matière de production agricole et la réduction de la dépendance à l'égard des pluies conjuguée à un système de

⁷ Pour autant que la qualité d'entreposage, les infrastructures routières et ferrovières et les réseaux de télécommunication soient corrects et que les marchés soient efficaces.

⁸ Des prix alimentaires réduits diminuent les droits d'accès (ou droits à l'échange) des vendeurs nets de produits alimentaires. Ceux qui, parmi eux, sont privés de l'accès à une alimentation adéquate voient leur droit à l'alimentation violé. Tous les vendeurs nets n'appartiennent pas à cette catégorie.

filets de sécurité basés sur des stocks régulateurs peuvent constituer une solution de choix. Malheureusement, au cours des 20 dernières années, de nombreux pays ont réduits leurs stocks régulateurs dont on estimait qu'ils étaient «trop grands et trop chers» à entretenir ou qu'ils avaient été créés pour servir une clientèle électorale plutôt qu'une cause humanitaire. Les pays ont été encouragés à dépendre des marchés mondiaux de céréales pour compenser les pénuries soudaines de production. Malheureusement, ces aspirations ne se sont pas confirmées. Dans les pays en développement, l'expérience a démontré que de mauvais réseaux routiers doublés de retards dans les commandes et les livraisons font obstacle à la distribution de nourriture en temps opportun dans les zones et aux personnes victimes de déficit alimentaire. De nombreux pays en développement manquent également de compétences face aux marchés mondiaux de produits céréaliers. Il apparaît clairement que des stocks régulateurs, alimentés au moins en partie par l'aide alimentaire, devraient continuer à jouer un rôle important auprès de pays dont d'importants groupes de population subsistent au bord de la famine.

31. En résumé, si les flux d'aide alimentaire semblent avoir une certaine efficacité contre les crises de grande envergure, ils paraissent moins susceptibles de stabiliser la disponibilité de la nourriture lorsque celle-ci est sujette à des fluctuations plus faibles. Cela étant, il est important que l'aide alimentaire liée aux secours d'urgence soit gérée de manière à répondre à la fois à des objectifs de secours et de développement en renforçant dans la mesure du possible les capacités locales et nationales.

V. COMMENT RENFORCER L'IMPACT DE L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION?

32. Comme évoqué précédemment, l'aide alimentaire peut aider les états à honorer leurs obligations de protéger mais aussi de concrétiser l'accès à une alimentation adéquate et de qualité appropriée (faciliter l'accès et distribuer des vivres). Mais la mesure dans laquelle elle peut jouer ce rôle dépend aussi et principalement de son utilisation (augmenter la disponibilité de nourriture et faire face aux crises alimentaires), de la précision de son ciblage et de la manière dont elle achetée et déboursée.

33. Il semblerait que d'après cette analyse, l'aide alimentaire doive être surtout axée sur les secours d'urgence et humanitaires pour faire face aux crises alimentaires ponctuelles car cela évite des dommages indirects tels que ceux infligés par des aides de programmes et de projets achetées et déboursées selon les modalités classiques. Cela n'écarter pas le rôle que peuvent jouer l'aide-programme et l'aide-projet, à condition que les modalités d'achat et de déboursement soient conçues pour favoriser le développement.

34. Le reste de cette section décrit les éléments d'un consensus naissant sur les actions à prendre pour faire en sorte que l'aide alimentaire participe à la concrétisation du droit à l'alimentation. Certains de ces éléments apparaissent également dans la déclaration présentée lors de la clôture de l'Atelier international intitulé *Politiques contre la*

faim II: L'aide alimentaire – Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation qui s'est tenu à Berlin, du 2 au 4 septembre 2003.

A. Faire passer les besoins des bénéficiaires avant ceux des donateurs

35. Dans le passé, l'aide alimentaire-programme et l'aide alimentaire-projet non ciblée ont été assurées de manière à convenir aux donateurs plutôt qu'aux bénéficiaires. Ces formes d'aide alimentaire continuent d'être un moyen d'écouler les excédents et de répondre à des objectifs de politique étrangère des pays donateurs. De telles motivations ne jouent pas en faveur des besoins des bénéficiaires. Comme le montre la récente baisse d'intérêt pour les aides-programmes et les aides-projets (voir les figures 1 et 2), la communauté internationale progresse vers une aide alimentaire qui cible les besoins des bénéficiaires. Deuxièmement, on enregistre des retards de livraison, variant de 5 mois pour les expéditions d'urgence à près de 2 ans pour les aides-programmes. Troisièmement, l'aide alimentaire accordée en espèces suppose – comme illustré dans la figure 3 ci-dessus – que les volumes baissent lorsque les prix alimentaires sont élevés, malgré le caractère urgent de l'aide à ce moment précis. Il ne faut pas non plus sous-estimer le poids de l'inertie bureaucratique: des pays qui ont, dans le passé, reçu une aide alimentaire-programme continuent souvent d'en bénéficier même si leurs besoins ont changé, alors que d'autres candidats plus méritants ne sont pas pris en considération.

36. Les normes et principes relatifs aux droits de l'homme encouragent une attention accrue aux besoins des personnes et soulignent la responsabilité des gouvernements. Deux changements de grande ampleur seraient utiles. Premièrement, il faudrait réformer la gouvernance internationale relative à l'aide alimentaire afin que les besoins soient plus prévisibles et que l'aide soit livrée en temps opportun. La déclaration de Berlin présente certains arguments intéressants à ce sujet. Elle demande que l'aide alimentaire soit dissociée des échanges commerciaux, qu'elle soit offerte exclusivement sous forme de dons aux pays les moins développés, que la Convention relative à l'aide alimentaire soit remplacée par un Pacte d'aide alimentaire et qu'un code de conduite international sur l'aide alimentaire soit créé sous l'égide d'un organisme indépendant.

37. Il serait particulièrement opportun d'augmenter la part d'aide alimentaire multilatérale ce qui éviterait les aléas des politiques intérieures.

38. Un deuxième changement consisterait à baser «les allocations d'aide alimentaire [...] sur une évaluation rigoureuse des besoins, faisant intervenir tant les bénéficiaires que les donateurs, [...] ciblant de la façon la plus efficace les groupes de population nécessiteux et vulnérables».⁹ Au cours des dernières années, certains donateurs ont sensiblement réorienté leurs stratégies d'aide alimentaire, se détournant du soutien de l'agriculture locale et de la promotion à l'exportation pour chercher davantage à couvrir les besoins

⁹ Déclaration de Berlin.

nutritionnels à moindre frais. Par exemple, en 1993, dans le cadre de sa contribution au Programme alimentaire mondial, le Danemark a utilisé moins de produits transformés d'origine animale plus coûteux au profit de produits de base d'origine végétale meilleur marché ce qui lui permet de fournir à un coût réduit six fois plus de calories et trois fois plus de protéines que son panier d'aide alimentaire de 1990.¹⁰

Importance du macro-ciblage et du micro-ciblage

39. L'aide alimentaire doit être correctement ciblée à deux niveaux. Au niveau macro, elle devrait viser les pays et les régions dont le besoin est urgent puis, à l'intérieur de ces régions, les groupes les plus démunis. Enfin, si l'aide est liée à un secours d'urgence elle doit être livrée en temps opportun.

40. Il semble qu'actuellement l'aide alimentaire s'oriente surtout vers les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et que son flux soit inversement liée à la disponibilité de nourriture provenant d'autres sources (nationales et internationales). Cet effet demeure toutefois faible pour les diverses raisons expliquées précédemment.

41. La prochaine étape consiste à faire en sorte que l'aide alimentaire atteigne les victimes de l'insécurité alimentaire au sein d'un pays et non des tierces personnes. Il faut reconnaître toutefois qu'un ciblage parfait est impossible car l'insécurité alimentaire ne peut être mesurée que grâce à d'autres indicateurs qui ne correspondent pas nécessairement parfaitement au schéma. Les plus grandes erreurs en matière de ciblage ne consistent pas à se tromper de personnes mais à fournir une aide inefficace aux personnes vulnérables. En effet, dans de nombreux pays bénéficiaires de l'aide alimentaire, ceux qui appartiennent à la tranche moyenne de l'échelle locale des revenus sont désespérément pauvres et ne parviennent pas à exercer entièrement leur droit à l'alimentation.

42. L'un des plus grands problèmes consiste à fixer des critères d'éligibilité appropriés. Le ciblage à l'échelon de la communauté qui est la solution couramment proposée peut prendre une tournure défavorable s'il existe de grands désaccords entre les populations locales. Dans le cadre de l'aide, l'approvisionnement de nourriture, par opposition à l'approvisionnement en espèces suggéré par certains, offre un avantage remarquable. Les denrées alimentaires étant en général moins attirantes que les espèces, l'aide fournie sous forme de nourriture a plus de chance d'être mieux ciblée vers les pauvres car les non-pauvres seront moins enclins à la convoiter et donc à s'en emparer.

43. Un ciblage efficace nécessite la mise en place de systèmes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) et de cartes de la pauvreté ou encore de systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV). Il est essentiel de prévoir le début d'une crise pour que l'aide alimentaire puisse être acheminée en temps opportun.

¹⁰ Colding et Pinstrup-Andersen, 1999.

B. Meux gérer les achats et les dépenses

44. La question principale est de déterminer s'il existe un mode d'achat des denrées alimentaires susceptible d'avoir au moins autant d'incidence sur le droit à l'alimentation que la distribution de vivres.

45. Acheter des denrées alimentaires localement présente un grand intérêt. Cela permet de stimuler la production locale tout en fournissant aux plus démunis une nourriture probablement beaucoup plus adaptée à leur sensibilité culturelle que des denrées provenant de l'étranger. Conscients de cet avantage, le Programme alimentaire mondial et la Communauté européenne ont amplifié leur recours aux achats locaux et aux opérations triangulaires comme source de nourriture. En 2003, 21% de l'aide alimentaire mondiale a été achetée dans des pays en développement ou en transition (les données sont provisoires). Dans la même année, 70% des achats de nourriture du Programme alimentaire mondial provenaient de pays en développement et en transition, soit 33% de la quantité totale de denrées fournies par le Programme. L'Union européenne a augmenté son utilisation d'achats locaux et d'opérations triangulaires, de 16% des livraisons totales de 1989-91 à près de 65% en 2003.

46. Cette procédure peut pourtant aller à l'encontre de l'obligation de fournir une alimentation de qualité adéquate. En effet, dans de nombreux pays en développement, les équipements de production et d'entreposage ainsi que les capacités d'évaluation des normes en matière de biosécurité ont besoin d'être améliorés et modernisés afin de pouvoir fournir des aliments sûrs et de qualité. Selon les indications disponibles, les donateurs d'aide alimentaire, notamment les donateurs multilatéraux, veillent à fournir une nourriture de qualité adéquate. L'achat dans le pays bénéficiaire comporte d'autres problèmes tels que le coût souvent élevé du transport d'aliments sur des routes de qualité médiocre¹¹ et les difficultés de négocier avec un grand nombre de petits exploitants dispersés. Il risque aussi de provoquer une flambée des prix sur des marchés locaux faiblement approvisionnés où les organismes donateurs achètent la nourriture en grande quantité.

47. Il existe un potentiel non exploité de monétisation des denrées alimentaires fournies dans le cadre d'un programme ou d'un projet d'aide. Lorsque les fonds ainsi dégagés servent à acheter des médicaments, des moustiquaires, et à d'autres interventions cela peut être plus profitable aux populations bénéficiaires qu'une quantité supplémentaire de céréales. En effet, une nutrition de qualité nécessite, indépendamment de la nourriture, des intrants complémentaires. Plusieurs ONG procèdent de cette façon. Une autre solution consisterait à investir ces gains dans l'enseignement primaire, les équipements de santé, etc., ou le développement des infrastructures dans les zones rurales et dans d'autres mesures contribuant à diminuer les coûts de production et à rendre les producteurs locaux plus compétitifs. L'impact négatif sur les producteurs pourrait ainsi

¹¹ Le coût du transport de céréales vivrières par voie maritime est en général bien inférieur à celui du transport routier ou ferroviaire.

être réduit. Malheureusement, il serait difficile de démontrer que des adjonctions aux recettes générales des gouvernements servent effectivement à financer de telles mesures.

Mise en place de systèmes d'évaluation et de suivi

48. De bons systèmes d'évaluation et de suivi sont d'autant plus utiles qu'ils permettent de déterminer si la nourriture représente la forme d'aide la plus efficace. Ils sont nécessaires pour répondre à des questions telles que celle-ci : dans quelles circonstances la distribution alimentaire est-elle supérieure à la distribution d'espèces sur le plan de la protection sociale des ménages exposés à l'insécurité alimentaire ? Bien entendu, cela s'ajoute à leur rôle habituel qui consiste à évaluer si les programmes d'aide alimentaire ont donné le résultat escompté, c'est-à-dire à déterminer qui étaient les bénéficiaires visés et s'ils ont été effectivement atteints. La participation des bénéficiaires et l'obligation redditionnelle, ces deux principes essentiels en matière de droits de l'homme, jouent un rôle crucial.

C. Utiliser l'aide alimentaire pour favoriser le développement

49. La nourriture ne devrait être distribuée sous forme d'aide que là où elle offre la méthode la plus économique d'atteindre des objectifs de développement. C'est dans ce but qu'il faudrait évaluer les besoins de développement avant de décider si l'aide la plus efficace sera alimentaire ou financière. Par exemple, il faudrait déterminer si l'offre alimentaire est rare ou inexistante (auquel cas, fournir des espèces ou des bons d'alimentation ne permettrait de toute façon pas aux personnes d'accéder à la nourriture) ou si l'infrastructure financière et/ou de marché est médiocre ou absente, ce qui rend difficile le transfert et la distribution de large sommes d'argent dans les zones reculées. Il est à noter qu'il est plus facile de dissimuler des « détournements » de fonds que des « détournements » de grandes quantités de biens matériels. L'aide alimentaire peut particulièrement contribuer à protéger les avoirs des pauvres ainsi qu'à empêcher les personnes vulnérables de sombrer dans la misère. Elle peut également jouer un rôle utile dans le renforcement du capital humain et de l'infrastructure. De plus, elle peut faciliter le processus d'adaptation face aux chocs économiques en allégeant les coûts d'ajustement au moyen de filets de sécurité alimentaires.

50. Par exemple, si l'aide alimentaire est utilisée dans le cadre d'un programme « vivre contre travail » pour construire des routes, des ponts, des écoles et des systèmes d'irrigation elle est réputée « améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires » (Article 11:2 - Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Quelques éléments concrets démontrent aussi que l'aide alimentaire favorise la production agricole en atténuant les obstacles liés au capital d'exploitation. L'aide peut donc par ce biais habiliter les individus à subvenir à leur propres besoins. De la même manière, leur autonomie peut être renforcée par la promotion du développement humain et de

futures capacités de rémunération à travers, notamment, la distribution de repas scolaires qui encouragerait l'assiduité scolaire ou des programmes de nutrition centrés sur les besoins des groupes vulnérables.

D. Veiller à ce que les secours alimentaires d'urgence favorisent également le développement économique à long terme

51. Il y aura toujours des personnes qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins, en particulier les enfants, les personnes âgées et les handicapés. C'est aussi le cas des victimes de catastrophes naturelles (notamment de mauvaises récoltes) ou d'autres crises, telles que les guerres civiles, et c'est en pareille occurrence que l'aide alimentaire peut s'avérer utile. Il est essentiel de fournir de la nourriture à ceux qui en ont besoin, au moment ils en ont besoin et de la manière la plus appropriée car cette nécessité ne peut être différée. Une carence prolongée de nourriture peut provoquer des dommages irréversibles sur la santé des individus, surtout chez les enfants à des moments critiques de leur vie. Pour pouvoir se nourrir les familles sont souvent obligées de vendre leurs avoirs productifs et de renoncer à des investissements potentiellement profitables mais plus risqués par crainte d'un échec et de ses conséquences. A cet égard, l'aide alimentaire qui vient s'intégrer dans une stratégie de protection sociale (filet de sécurité) peut s'avérer particulièrement utile.

52. Dans ce contexte, l'impact du VIH/SIDA est particulièrement important. Le problème fondamental est la modification structurelle de la pyramide des âges que provoque l'épidémie du SIDA dans certains pays; il tue les adultes en âge de travailler alors qu'il épargne les plus jeunes et les plus âgés. Cela peut avoir des répercussions catastrophiques sur la production agricole et le développement économique en général en entraînant une diminution de la force de travail et en empêchant la transmission du savoir-faire agricole à la génération suivante. Les foyers atteints par le SIDA doivent ainsi faire face à des baisses de revenus associées à des besoins accrus de nourriture et de médicaments. Les orphelins ont aussi des besoins spéciaux.

53. Dans ces conditions, «l'aide alimentaire peut fournir un filet de sécurité susceptible de rattraper les familles avant qu'elles ne deviennent indigentes et donc plus vulnérables au risque d'infection et elles peuvent répondre aux besoins des orphelins et de leurs familles d'accueil à la suite de la dissolution des familles causée par le SIDA».¹² Afin d'éviter tout ostracisme, il peut être judicieux de fonder le ciblage de l'aide sur la sécurité alimentaire plutôt que sur la sérologie VIH.

54. En fournissant un filet de sécurité, l'aide alimentaire fait en sorte que le potentiel productif soit préservé et que les moyens de subsistance restent intacts. Malheureusement, les besoins sont considérables: jusqu'à 50 millions de tonnes de céréales vivrières par an pour le continent africain, selon certaines estimations.

¹² Déclaration de Berlin, Atelier international: L'aide alimentaire - Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation, 2-4 septembre 2003

VI. CONCLUSIONS

55. Il est important de noter que l'aide alimentaire, à elle seule, ne peut être appelée à respecter, protéger et concrétiser le droit à l'alimentation mais doit faire partie d'un ensemble cohérent de mesures. Toutefois, elle peut apporter une contribution importante à la concrétisation du droit à l'alimentation selon l'efficacité de son ciblage et la manière dont elle est déboursée, c'est-à-dire en tant qu'aide-programme, aide-projet ou aide d'urgence. L'aide-programme, dont le ciblage est moins précis, a tendance à faire baisser les prix alimentaires en créant un excédent de nourriture. Étant donné que des prix alimentaires réduits favorisent les acheteurs nets mais lèsent les vendeurs nets, une corrélation négative se crée entre l'obligation des états à distribuer des vivres et leur obligation de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) puisque les moyens de subsistance des vendeurs nets sont compromis et que certains d'entre eux perdront leur accès à une alimentation adéquate.

56. Les principes des droits de l'homme, en mettant l'accent sur les droits et besoins des individus, les devoirs des gouvernements et la responsabilité des donateurs, ont une influence décisive sur la contribution de l'aide alimentaire à la concrétisation du droit à l'alimentation. Au cours des dernières années, on a observé une réorientation marquée vers l'aide alimentaire-projet et l'aide alimentaire d'urgence, qui sont mieux ciblées et dont il semble que les retombées sur le droit à l'alimentation soient nettement plus positives. Les opinions semblent s'accorder à vouloir encourager davantage cette tendance afin d'en renforcer les effets sur le droit à l'alimentation. Pour cela, des mesures devront être prises à plusieurs niveaux en s'inspirant de quatre principes fondamentaux: i) l'aide alimentaire devrait être délivrée pour répondre à des besoins nutritionnels et non pour écouler des excédents, ii) il faudrait améliorer la gestion des achats et les dépenses, iii) l'aide alimentaire devrait être utilisée pour favoriser le développement dans toute la mesure possible et en particulier iv) l'aide alimentaire d'urgence devrait pouvoir favoriser également le développement.

57. En ce qui concerne le premier principe, un ciblage efficace, tant au niveau macro qu'au niveau micro, est manifestement essentiel. L'aide alimentaire devrait non seulement viser les pays et les régions dont le besoin est urgent mais également, à l'intérieur de ces régions, les groupes de population les plus démunis. L'aide doit donc être fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins faisant intervenir à la fois les donateurs et les bénéficiaires. La capacité de remboursement est aussi un élément important de cette évaluation. Par exemple, il a été suggéré que l'aide alimentaire soit offerte exclusivement sous forme de dons aux pays les moins développés, étant donné leur capacité limitée de remboursement. Il faudrait aussi réformer la gouvernance internationale relative à l'aide alimentaire afin que les besoins soient plus prévisibles et que l'aide soit livrée en temps opportun. Pour atteindre ce but, selon la Déclaration de Berlin, l'aide alimentaire devrait être clairement dissociée des échanges commerciaux et être offerte exclusivement sous forme de dons aux pays les moins développés, la Convention relative à l'aide alimentaire devrait être remplacée par un Pacte d'aide alimentaire et un code de conduite international sur l'aide alimentaire devrait être

créé sous l'égide d'un organisme indépendant. Un tel code de conduite existe déjà depuis 1966 au sein de la Communauté européenne et de ses pays membres. Il serait particulièrement souhaitable d'augmenter la part d'aide alimentaire multilatérale ce qui éviterait les aléas des politiques intérieures.

58. En ce qui concerne le deuxième principe, plusieurs améliorations ont été suggérées. Entre autres, l'aide alimentaire devrait être non liée, c'est-à-dire que des crédits devraient être accordés pour financer des importations de denrées alimentaires (notamment des pays voisins) voire pour acheter de la nourriture localement. Cela offre la possibilité d'une part, de réaliser des gains d'efficacité relativement importants tout en stimulant l'agriculture du pays vendeur et d'autre part de fournir des denrées qui, achetées localement ou dans un pays voisin, sont beaucoup plus adaptées aux sensibilités culturelles des bénéficiaires. Cependant l'aide non liée ne présente pas que des avantages. Tout d'abord, étant donné que de nombreux pays estiment politiquement plus acceptable d'offrir une aide sous forme de denrées, solliciter une aide alimentaire non liée peut entraîner une diminution de son volume. Néanmoins, ce n'est pas nécessairement le cas si les gains d'efficacité obtenus sont suffisamment importants¹³ et donc à même de compenser les effets d'une réduction de la valeur totale de l'aide. Dans le même ordre d'idée, l'aide non liée pourrait aggraver le problème de la baisse de volume de l'aide en période de prix alimentaires élevés, et vice-versa, puisqu'une somme fixe d'argent permet d'acheter des quantités variables d'aliments. En outre, la qualité des aliments achetés sur place est souvent aléatoire et il n'est guère facile de négocier l'achat de grandes quantités de nourriture avec un nombre important de petits exploitants. Toutes ces raisons confirment qu'il faut continuer à fournir de la nourriture en tant qu'aide tout en expérimentant des méthodes différentes selon les besoins. Une autre possibilité consisterait à utiliser le produit de la monétisation dans le cadre des programmes et projets d'aide pour financer des interventions sanitaires (telles que l'achat de moustiquaires) qui, en prévenant les maladies, pourraient avoir, à terme, une plus grande incidence sur la nutrition qu'une distribution supplémentaire de céréales.

On ne soulignera jamais assez la place essentielle qu'occupent les systèmes d'évaluation et de suivi dans un programme d'aide alimentaire de qualité.

59. En ce qui concerne le troisième principe, le consensus naissant considère l'aide alimentaire comme un catalyseur du développement. Elle peut également jouer un rôle utile dans le renforcement du capital humain et de l'infrastructure par exemple, par le biais de programmes de vivres contre travail pour construire des routes, des ponts, des écoles et des ouvrages d'irrigation. De plus, elle peut faciliter le processus d'adaptation face aux chocs économiques en allégeant les coûts d'ajustement au moyen de filets de sécurité alimentaires. Quelques éléments concrets démontrent aussi que l'aide alimentaire favorise la production agricole en atténuant les obstacles liés au capital d'exploitation. Par ce biais, l'aide peut donc habiliter les individus à subvenir à leurs propres besoins. De la même manière, leur autonomie peut être renforcée par la promotion du développement humain et des capacités futures de

¹³ Hypothèse qui n'est certes pas entièrement improbable.

rémunération à travers, notamment, la distribution de repas scolaires qui pourrait encourager l'assiduité scolaire ou des programmes de nutrition centrés sur les besoins des groupes vulnérables.

60. Les principes ci-dessus suggèrent que l'aide d'urgence, devrait, elle aussi, contribuer au développement. Il faut pour cela considérer plusieurs éléments. En cas de crise d'urgence (notamment de mauvaise récolte), les individus ne peuvent subvenir à leurs propres besoins et l'aide alimentaire qui s'intègre à une stratégie de protection sociale (filet de sécurité) peut être utile pour donner effet au droit à l'alimentation et pour prévenir des dommages durables aux capacités productives et aux moyens de subsistance des victimes, facilitant ainsi l'exercice de ce droit. Si des filets de sécurité alimentaires sont conçus et ciblés de manière avisée, les foyers ne sont pas obligés de vendre leurs avoirs productifs et de renoncer à des investissements potentiellement profitables mais plus risqués par crainte des conséquences d'un échec. Ils peuvent aussi prévenir les dommages irréversibles sur le développement physique et mental des enfants leur permettant ainsi de mener une vie saine et productive. Les besoins des malades et des orphelins du VIH/SIDA méritent une attention particulière. L'aide alimentaire peut fournir un filet de sécurité pour rattraper les familles avant qu'elles ne deviennent indigentes et donc plus vulnérables au risque d'infection et peut répondre aux besoins des orphelins et de leurs familles d'accueil à la suite de la dissolution des familles causée par le SIDA.

61. En résumé, l'aide alimentaire a un rôle important à jouer dans la mise en oeuvre du droit à l'alimentation, à condition qu'elle soit distribuée dans le cadre d'une aide-projet ou d'un secours d'urgence qui soient correctement ciblés. Il semble qu'il y ait un consensus naissant sur ce que cela suppose concernant les modalités pratiques de l'aide alimentaire. En d'autres termes, il est nécessaire de mettre l'accent sur la livraison d'aide alimentaire par des institutions multilatérales à l'appui de projets qui favorisent le développement tout en apportant un secours d'urgence. Les aides alimentaires-programmes devraient intégrer des mécanismes rigoureux de suivi et d'évaluation afin de garantir l'application de ces principes.

VII. RÉFÉRENCES

Barrett, C. B. (2002). *Food Aid And Commercial International Food Trade*. Department of Applied Economics and Management, Cornell University. (Formaté).

Barrett, C. B. (1999). *Does Food Aid Stabilize Food Availability?* Department of Applied Economics and Management, Cornell University. (Formaté).

DÉCLARATION DE BERLIN: Atelier international: *Politiques contre la faim II: L'aide alimentaire – Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation* Berlin, 2-4 septembre 2003

Bezuneh, M., B.J. Deaton et G.W. Norton (1988), Food Aid Impacts in Rural Kenya, *American Journal of Agricultural Economics* 70,1: 181-191.

Clay, D.C., D. Molla et D. Habtewold (1999), "Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Who Needs It and Who Gets It," *Food Policy* 24,3: 391-409.

Clay, E. J., S. Dhiri et C. Benson (1996), *Joint Evaluation of European Union Programme Food Aid: Synthesis Report* (London: Overseas Development Institute).

Colding, B. et P. Pinstруп-Andersen (1999), "Denmark's contribution to the World Food Programme: A success story," *Food Policy* 24, 1: 93-108.

Dearden, P.J. et P.J. Ackroyd (1989), "Reassessing the Role of Food Aid," *Food Policy* 14, 3: 218-231.

Donovan, C., R. Myers, D. Tschirley et M. Weber (1999), "The Effects of Food Aid on Maize Prices in Mozambique," aux éditions G.H. Peters et J. von Braun, *Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the Role of Agriculture?* Proceedings of the Twenty-Third International Conference of Agricultural Economists. Brookfield, VT: Ashgate.

Dorosh, P., C. Ninno et D. Sahn (1995), "Poverty Alleviation in Mozambique: A Multimarket Analysis of the Role of Food Aid," *Agricultural Economics* 13, 1: 89-99.

Fitzpatrick, J. et A. Storey (1989), Food aid and agricultural disincentives, *Food Policy* 14 (3): 241-247.

Hoddinott, J., M. J. Cohen et M. S. Bos (2003), *Food aid in the 21st century: current issues and food aid as insurance*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Srinivasan T. N. (1989). Food Aid: A Cause of Development Failure or an Instrument for Success? *World Bank Economic Review*, Vol. 3, No. 1, 39-65.

Tschirley, D., C. Donovan, et M. T. Weber, (1996), Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique, *Food Policy*, 21 (1): 189-209.

Programme Alimentaire Mondial (2003). *Progrès accomplis dans le sens des objectifs de développement du millénaire: Parvenons-nous vraiment à aider les pauvres qui ont faim?* (Rome, PAM).

Programme Alimentaire Mondial (2004), *Rapport annuel d'exécution pour 2003* (Rome, PAM).

Webb, P. (2003). *Aide alimentaire: Tendances, besoins et défis au 21^e siècle*. Programme alimentaire mondial. Document hors série N°14.

SUIVI DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

2

I. INTRODUCTION

1. L'engagement international envers l'éradication de la faim a été clairement établi lors du Sommet Mondial de l'Alimentation de 1996, au cours duquel les chefs d'États et de gouvernement ont réaffirmé:

*«le droit de chaque être humain d'avoir accès à une alimentation saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim».*¹

2. En 2002, le Sommet mondial de l'alimentation de 2002: *Cinq ans après* a invité le Conseil de la FAO à créer un Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer dans un délai de deux ans un ensemble de Directives volontaires à l'appui des efforts faits par les États Membres pour assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale.²

3. Les Directives volontaires qui en ont résulté, instrument pratique fondé sur les droits de l'homme et destiné à tous les États, ont été adoptées par le Conseil de la FAO lors de sa cent vingt-septième session en novembre 2004. Elles ont pour objet d':

«...apporter aux États des indications pratiques leur permettant d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire, en vue d'atteindre les objectifs établis dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation».

¹ Rome Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale. Le droit à une alimentation adéquate est également exprimé dans l'art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

² Paragraphe 10 de la Déclaration adoptée au Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* de 2002.

4. Les Directives volontaires portent sur une très large gamme d'activités que les États devraient entreprendre en vue de concrétiser ce droit à une alimentation adéquate. Les Directives traitent plus particulièrement du suivi.

DIRECTIVE 17: SUIVI, INDICATEURS ET JALONS

17.1 Les États pourront souhaiter établir de contrôle et d'évaluation de l'application des présentes Directives concernant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, selon leurs capacités et en s'appuyant sur les systèmes d'information existants, notamment ils combleront les lacunes.

17.2 Les États pourront souhaiter envisager d'effectuer des «évaluations de l'impact sur le droit à l'alimentation», afin de déterminer l'impact des politiques, des programmes et des projets nationaux sur la concrétisation progressive du droit à l'alimentation adéquate de la population en général et des groupes vulnérables en particulier, à titre de fondement pour l'adoption des mesures correctives nécessaires.

17.3 Les États pourront aussi souhaiter mettre au point un ensemble d'indicateurs pour évaluer les processus, leurs effets et leurs résultats, en s'appuyant sur les indicateurs déjà utilisés et sur des systèmes de contrôle comme les SICIAV, pour évaluer l'application de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Ils pourront souhaiter établir des jalons appropriés à atteindre à court, moyen et long termes ayant un lien direct avec les objectifs de lutte contre la pauvreté et la faim comme objectifs minimums, ainsi que d'autres objectifs nationaux et internationaux, dont ceux adoptés lors du Sommet mondial de l'alimentation et du Sommet du Millénaire.

17.4 Lors de ces évaluations, les indicateurs visant à évaluer les processus pourraient être définis ou conçus de façon à avoir un lien explicite avec certains instruments et interventions de politiques générales dont les effets sont compatibles avec la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et de façon à tenir compte de leur utilisation. Ces indicateurs pourraient permettre aux États d'appliquer des mesures juridiques, politiques et administratives, de déceler les pratiques discriminatoires et leurs effets et d'évaluer le degré de participation politique et sociale au processus de concrétisation de ce droit.

17.5 Il convient en particulier que les États suivent la sécurité alimentaire des groupes vulnérables, notamment des femmes, des enfants et des personnes âgées, ainsi que leur état nutritionnel, y compris la prévalence des carences en micronutriments.

17.6 Lors des évaluations, il convient que les États garantissent un processus participatif.

5. Ce document vise à offrir aux États un conseil pratique sur le suivi de l'application du droit à une alimentation adéquate, fondée sur les Directives volontaires. Il veille surtout à renforcer et à institutionnaliser une approche fondée sur les droits en matière de suivi du droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale.

II. SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS

6. Les systèmes de suivi fondé sur les droits se distinguent des autres car ils répondent spécifiquement au concept du développement fondé sur les droits: un processus économique, social, culturel et politique complet. Une approche fondée sur les droits intègre les normes, critères et principes du système international des droits de l'homme dans les plans, les politiques et les systèmes de développement. Les normes et critères sont ceux qui figurent dans les traités et instruments. Par définition, les approches fondées sur le droit sont incompatibles avec des politiques, des projets ou activités de développement qui violent les droits et ne laissent aucun espace de compromis entre développement et droits.

7. Un système de suivi fondé sur les droits, en tant qu'élément d'une approche au développement, elle-même fondée sur les droits, englobe les avantages, ou valeurs ajoutées d'une telle approche et en encourage l'intégrité. En voici quelques avantages importants.³

- > Un consensus plus facile, une transparence accrue et moins de «lestage politique» au sein des processus nationaux de développement. Les plans, indicateurs et objectifs de développement peuvent se baser sur les critères universels des instruments internationaux des droits de l'homme ayant fait l'objet d'un accord plutôt que sur des modèles étrangers importés, des solutions prescriptives, des approches partisans ou encore des politiques arbitraires.
- > Une analyse plus complète et plus efficace. Les analyses traditionnelles relatives à la pauvreté se basent uniquement sur les ressources et les indicateurs économiques. Une analyse fondée sur le droit humanitaire met en évidence d'autres préoccupations des pauvres eux-mêmes, notamment l'absence de pouvoir et l'exclusion sociale.
- > Plus d'autorité dans le plaidoyer et la défense du droit aux ressources, avec des obligations juridiques internationales et un engagement national donnant aux défenseurs du développement les moyens d'agir.

8. Les parties prenantes d'un système de suivi fondé sur le droit, décrit de manière plus détaillée ci-dessus, comprennent les porteurs de droits (et plus précisément les personnes défavorisées et vulnérables) et les responsables de l'application des droits (en particulier l'État). D'une manière générale, un système de suivi fondé sur les droits fournit des informations qui permettent aux porteurs de droits de demander des comptes aux responsables et renforcent leur capacité à se prendre en charge.

³ Voir <http://www.unhcr.ch/development/approaches-07.html>.

9. Le processus de suivi se compose le plus souvent de quatre éléments, des informations collectées à partir de sources primaires et secondaires; le traitement, l'organisation et la transformation des informations (indicateurs), l'analyse et l'interprétation des informations, et la diffusion (rapports). Ces éléments servent de point de départ à la mise en place de systèmes de suivi fondés sur le droit en vue de l'application du droit à une alimentation adéquate. Ce processus est décrit dans ce document sous les titres: quel est l'objet du suivi?, quelles sont les modalités du suivi?, à qui s'adresse-t-il et qui s'en charge? En outre le document contient des suggestions concernant l'élaboration de stratégies générales, d'un programme de mise en œuvre et d'un plan de travail.

III. QUEL EST L'OBJET DU SUIVI?

Trois dimensions du droit à une alimentation adéquate

10. Les Directives volontaires englobent trois dimensions essentielles ou caractéristiques significatives du droit à une alimentation adéquate: l'adéquation, la disponibilité et l'accessibilité. Ces dimensions, décrites ci-dessous, offrent une base cohérente pour l'élaboration d'indicateurs dans des cadres appropriés.

- > le concept d'alimentation «*adéquate*» regroupe trois notions.⁴ Tout d'abord, la quantité d'aliments et leur qualité nutritionnelle devraient être suffisantes pour satisfaire les besoins des individus. Deuxièmement, cette nourriture devrait être sans danger pour la consommation humaine et exempte de toute substance naucive. Ceci touche à la protection des consommateurs. Troisièmement, la nourriture doit être acceptable du point de vue culturel.
- > La «disponibilité» de l'alimentation implique que la nourriture adéquate soit fournie de manière durable, grâce à des systèmes alimentaires économiquement viables et respectueux de l'environnement. Le terme de durabilité détermine le caractère à long terme de la disponibilité et de l'accessibilité de la nourriture adéquate. Les éléments indispensables à l'amélioration de la disponibilité globale de la nourriture, tels que la terre, l'eau, l'agriculture, la technologie, la vulgarisation et les possibilités de crédits, figurent dans les Directives volontaires. La coopération internationale visant l'augmentation de la disponibilité a également un rôle à jouer.
- > L'«accessibilité» de l'alimentation définit la stabilité d'accès à une nourriture adéquate. Cela couvre l'accès physique et économique des ménages à la nourriture, dans le cadre de leurs moyens de subsistance. Ce concept sous-entend également que l'accessibilité à l'alimentation ne doit pas faire obstacle à la jouissance d'autres droits et rejoint les Directives volontaires qui ont pour vocation d'améliorer la gestion des ressources.

⁴ Sur la base du paragraphe 8 de l'Observation générale n°12, adoptée par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1999.

11. Ces trois dimensions présentent des différences notoires de même que quelques interactions. Le but principal est de bien faire la distinction entre les dimensions du droit à l'alimentation qui concernent la quantité et la disponibilité, et les aspects relatifs à la qualité. Les dimensions d'adéquation et d'accessibilité sont essentielles pour bien comprendre la portée de la teneur normative du droit à l'alimentation. Quoiqu'il en soit, l'adéquation a des connotations quantitatives et qualitatives, alors que l'accessibilité suggère davantage des caractéristiques physiques et économiques. La disponibilité, par contre, est liée à la quantité mais identifie également les obligations des responsables chargés de promouvoir la disponibilité de la nourriture dans le pays. De plus, elle offre la possibilité d'assurer le suivi d'obligations et de responsabilités plus opérationnelles, définies dans les Directives volontaires.

Élaboration d'indicateurs

12. Le suivi de la mise en oeuvre du droit à une alimentation adéquate peut être réalisé dans un cadre bien défini. On en trouvera quelques exemples plus loin. Pour établir un tel cadre, il faut tout d'abord déterminer l'objet du suivi. Dans ce contexte, l'élaboration d'indicateurs appropriés identifiant l'objet du suivi constitue un outil essentiel.

13. En dépit de leur nombre et de leur diversité, il serait fondamental de veiller à ce que les indicateurs soient fondés sur les droits, et pas uniquement sur le développement général. Alors que les indicateurs de développement général se concentrent surtout sur les conditions et aptitudes générales de la personne humaine, les indicateurs fondés sur les droits:

- > se rattachent aux instruments relatifs aux droits de l'homme, normes et principes normatifs pertinents.
- > permettent de juger si les responsables de l'application des droits ont rempli leurs engagements à savoir, respecter, protéger et concrétiser et dans quelle mesure;
- > nécessitent une ventilation des données, afin de se concentrer sur les groupes plus vulnérables et désavantagés de la société.

14. Les indicateurs devraient être à la fois qualitatifs (descriptifs) et quantitatifs (numériques). Néanmoins, les indicateurs qualitatifs se présentent parfois sous forme numérique.

15. Le choix d'indicateurs précis pour le suivi de la mise en oeuvre du droit à l'alimentation adéquate peut varier selon les pays et les situations. Il peut prêter à confusion et être réduit à un simple exercice de catalogage des différentes alternatives. Il serait donc judicieux de commencer par établir un cadre général facilitant le choix des indicateurs. Ce dernier serait également utile pour l'analyse des effets et la création d'un lien entre les instruments politiques, les moyens de mise en œuvre et les impacts souhaités. Un cadre pour l'identification et la conception d'indicateurs pourrait aborder des questions telles que:

- > Une corrélation explicite avec les instruments, les critères et les principes normatifs pertinents en matière de droits de l'homme ainsi qu'avec les Directives volontaires.

- > L'intégration des caractéristiques fondamentales du droit à une alimentation adéquate dans le contexte des priorités et besoins locaux.
- > Un cadre d'une souplesse permettant une ventilation des indicateurs à des niveaux adaptés au pays.
- > Un cadre adhérent et contribuant à une stratégie commune pour le suivi d'autres droits de l'homme. A cet égard, il faudrait considérer trois catégories essentielles d'indicateurs: indicateurs de structure, indicateurs de processus, indicateurs d'effet/impact, décrits ci-dessous.
- > Les principes de participation, d'obligation redditionnelle et de rectification s'appliquant à toutes les catégories d'indicateurs.

Exemples de programmes pour l'élaboration et la sélection d'indicateurs

16. Des cadres complémentaires pour la mise au point d'indicateurs sont présentés dans les Annexes I, II et III. Ils sont purement indicatifs, et présentent différents types de cadres que les États pourraient souhaiter mettre au point et adapter à leur situation, dans le but d'orienter la sélection de leurs propres indicateurs.

17. L'Annexe I présente un cadre pour l'élaboration d'indicateurs qui permettent d'évaluer dans quelle mesure les responsables de l'application des droits ont rempli leurs engagements par rapport à la sécurité alimentaire des ménages. Cet exemple utilise comme indicateur les obligations de l'État, décrites dans les instruments de protection des droits de l'homme, c'est-à-dire les obligations de respecter, protéger et concrétiser le droit à l'alimentation (c'est à dire de lui *donner effet*, ce qui suppose d'en *faciliter l'exercice* et de *prêter assistance*). En particulier:

- > Il convient que les États respectent l'accès déjà existant à une alimentation adéquate en ne prenant aucune mesure susceptible d'empêcher cet accès.
- > Il convient que les États protègent le droit de toute personne à une alimentation adéquate en prenant des dispositions empêchant les entreprises et individus de priver des personnes de leur accès à une alimentation adéquate.
- > Il conviendrait que les États favorisent des politiques ayant pour but de contribuer à la concrétisation du droit des individus à une alimentation adéquate en prenant des initiatives visant à renforcer l'accès des personnes aux ressources garantissant leur moyen d'existence, notamment la sécurité alimentaire. Il convient également que les États, dans la limite des ressources disponibles, mettent en place et maintiennent des filets de sécurité ou autres mesures de soutien afin de protéger ceux qui sont dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins.

18. Dans ce cadre, ces obligations de l'État envers les droits de l'homme sont liées aux trois dimensions de la sécurité alimentaire des ménages décrites ci-dessus – adéquation, disponibilité et accessibilité, c'est-à-dire les principes normatifs du droit à une alimentation adéquate.

19. On trouvera à l'Annexe II un exemple de cadre relatif à l'élaboration d'indicateurs utiles à l'évaluation du degré de concrétisation du droit à une alimentation adéquate (effets/impacts). Il est aussi utile pour une approche répressive dans l'analyse et l'interprétation d'information et de données, et l'établissement de rapports. Une telle approche indiquerait l'absence de respect, de protection et de concrétisation d'un droit. Quoi qu'il en soit, une approche répressive prête à quelques inquiétudes. Si elle présente l'avantage entre autres d'une attention particulière aux droits et obligations, d'un lien visible avec l'obligation redditionnelle et d'une mise œuvre plus précise de la démarche fondée sur les droits, elle comporte néanmoins des problèmes importants. Les connotations politiques et morales du terme «répressive» sont extrêmement sensibles. De plus, les paramètres et normes qui identifient de telles violations ne sont pas clairement définis, pas plus que le concept de non-rétrogression (protection des acquis en matière de concrétisation des droits).

20. Ce cadre étudie les trois dimensions du droit à une alimentation adéquate (adéquation, disponibilité et accessibilité) par rapport aux trois catégories d'indicateurs décrits ci-dessous (de structure, de processus et de résultat/impact). Ce cadre se compose d'une liste indicative de questions dont certaines (en italique) mettent en évidence la nécessité d'analyser les informations qualitatives (descriptives) avant d'évaluer les indicateurs quantitatifs (numériques). De telles questions font souvent le lien avec les instruments ou normes en matière de droits de l'homme.

- > **Les indicateurs de structure** collectent dans l'ensemble une information qui illustre le cadre juridique et institutionnel relatif à la concrétisation des droits de l'homme. Cette information indique notamment si:
 - > le pays a ratifié, ou cautionné par d'autres voies, les traités et instruments internationaux concernés;
 - > des mesures ont été prises pour intégrer les dispositions de ces derniers dans le droit national;
 - > des structures institutionnelles ont été mises en place afin d'appliquer ces dispositions.
- > **Les indicateurs de processus** fournissent des informations qui établissent un lien entre un instrument de programme ou de politique et un résultat important qui soit conforme à la concrétisation progressive du droit. Grâce à ces indicateurs, les États pourraient appliquer des mesures juridiques, politiques et administratives, déceler les pratiques discriminatoires ainsi que leurs effets et évaluer le degré de participation politique et sociale au processus de concrétisation de ce droit.

Parmi les indicateurs de processus utiles peuvent figurer des mesures politiques visant à améliorer la disponibilité de nourriture, telles que la mise en place de réglementations sur les importations ou encore le soutien aux services de vulgarisation agricole. Les indicateurs de processus qui permettent de mesurer les progrès accomplis en matière de disponibilité et d'accessibilité à l'alimentation pourraient, par exemple, porter sur l'accès des exploitants aux ressources génétiques pour la production alimentaire, ou sur l'accès à l'aide alimentaire et l'efficacité des programmes d'appoint nutritionnel dans les écoles.

- > **Les indicateurs d'effets et d'impact** offrent une information sommaire sur l'état d'avancement de la concrétisation du droit de l'homme. Il arrive qu'ils présentent l'impact combiné de deux ou plusieurs indicateurs de processus. Un indicateur d'effet utile pourrait être, par exemple, la part des dépenses alimentaires des ménages ou encore l'état nutritionnel des enfants obtenu à partir de mesures anthropométriques.⁵

21. Ces trois catégories d'indicateurs révèlent la valeur «ajoutée» d'un suivi fondé sur les droits. Un bon assortiment d'indicateurs de processus peut favoriser la transparence dans la mise en œuvre et le suivi du droit. D'autre part, la combinaison d'indicateurs de structure, de processus et d'effets permet d'évaluer les obligations de l'État qui, en tant que responsable principal, veille à respecter, protéger et à concrétiser les droits de l'homme. Bien choisir les indicateurs d'effet permettra d'évaluer la jouissance ou la violation/privation de ces droits par les individus.

22. Il est à noter que les dimensions et catégories décrites dans l'Annexe II n'établissent pas de groupes d'indicateurs s'excluant mutuellement. Par exemple, un même indicateur peut tout autant évaluer la disponibilité que l'accessibilité de l'alimentation. L'objectif principal est de simplifier le cadre normatif afin de rendre plus aisées l'analyse et la sélection des indicateurs, et de faciliter une identification systématique et approfondie des indicateurs appropriés. Cette démarche présente des avantages:

- > elle simplifie la sélection des indicateurs;
- > elle encourage l'utilisation d'informations tenant compte du contexte;
- > elle offre un champ d'étude plus approfondi des divers aspects et qualités de la concrétisation du droit; et
- > le cas échéant et quel que soit le contexte, elle limite le nombre total d'indicateurs requis pour la concrétisation du droit à l'alimentation.

23. Cette limitation du nombre d'indicateurs serait impossible dans le cadre d'une autre démarche, telle que l'identification d'indicateurs pour chacune des Directives volontaires. En effet, il n'est pas toujours possible d'identifier un indicateur exclusif correspondant à une directive spécifique. Un même indicateur peut parfois être considéré comme applicable à plus d'une directive, et dans d'autres cas, une même directive peut nécessiter plusieurs indicateurs.

24. L'utilisation des indicateurs de structure/processus/résultat présente un autre avantage: ils tendent à bien illustrer l'évolution par paliers du processus de transformation sociale et de développement qui est le fondement de la protection et de la promotion des droits de l'homme. Un indicateur de flux permet de suivre les changements temporaires tels que la disponibilité par habitant de céréales vivrières d'année en année. Un indicateur de stocks récapitule les effets de tels changements sur plusieurs années successives

⁵ Ces mesures portent sur le poids et la taille des enfants et ne tiennent pas compte des aliments consommés.

comme par exemple les mesures anthropométriques pour les enfants d'âge scolaire. Une combinaison judicieuse de tels indicateurs permettrait de surmonter les obstacles liés à la disponibilité d'informations adéquates et de données complètes.

25. Dans certains cas, l'utilisation d'un indicateur peut dépendre de facteurs contextuels. Par exemple, l'indicateur relatif aux réformes agraires pourrait évaluer selon le contexte les progrès du remembrement agricole ou de la distribution des terres aux personnes qui n'en possèdent pas.

26. Enfin, l'Annexe III présente un exemple de cadre de d'élaboration d'indicateur utile au suivi des programmes nationaux à grande échelle. Contrairement aux deux exemples précédents, il ne se réfère pas aux trois dimensions du droit à une alimentation adéquate mais se concentre plutôt sur les apports, les processus, les réalisations, les effets intermédiaires et les impacts définitifs. Il met l'accent sur l'obligation. Les informations relatives au niveau des ressources et aux processus traduisent le degré d'engagement de l'État vis-à-vis de ses obligations.

Critères supplémentaires pour la sélection d'indicateurs

27. Les états pourraient éventuellement se fonder sur les critères suivants lors de la sélection et de l'élaboration de leur propre ensemble d'indicateurs.

- > **Mesure du changement:** L'enjeu du suivi est la mesure du changement dans le temps. L'indicateur devrait pouvoir rendre compte des différences de mesures par rapport au temps tout en limitant les erreurs de mesures aléatoires.
- > **Ventilation:** L'indicateur doit être applicable à toutes les catégories ou classes établies par l'analyse. C'est un élément important pour la comparaison de différents groupes de population.
- > **Facilité d'élaboration:** Les données devraient s'obtenir grâce à des techniques de mesures simples nécessitant un traitement minimal et dans la mesure du possible s'appuyant sur des données disponibles.
- > **Facilité d'utilisation:** L'indicateur devrait fournir une information claire et transparente que les utilisateurs visés peuvent comprendre.
- > **Valeur d'action:** L'information fournie par l'indicateur devrait contribuer à la définition de mesures et à une prise de décision en meilleure connaissance de cause.
- > **Application générale:** L'indicateur devrait non seulement être adapté aux besoins mais également prêter une attention particulière aux différents milieux socio-culturels.
- > **Spécificité:** L'indicateur devrait être spécifique à un phénomène donné afin d'éviter d'éventuelles différences d'interprétation.

28. Cela étant, le fait que peu d'indicateurs soient systématiquement applicables à tous ces critères, rendra la tâche de leur sélection difficile. Il peut donc s'avérer nécessaire de faire quelques concessions tout en cherchant à sélectionner les meilleurs indicateurs possibles.

IV. QUELLES SONT LES MODALITÉS DU SUIVI?

29. La manière dont s'exerce le suivi est étroitement liée à des principes des droits de l'homme tels que l'obligation redditionnelle, la responsabilisation, la non-discrimination et l'attention portée aux groupes vulnérables. Elle est centrée sur l'analyse et l'interprétation de l'information, notamment le collecte, le traitement et la distribution reposent sur un processus clair. Elle prévoit d'examiner le changement effectif par rapport au changement escompté, et permet de comprendre pourquoi le changement est intervenu ou non. Elle implique également la mise en place d'objectifs échelonnés, ou jalons, et la diffusion de l'information (établissement de rapports) vers un groupe d'utilisateurs bien définis. Les Directives ci-dessous traitent de tous ces éléments, point par point, ainsi que des principes des droits de l'homme concernés.

A. Considérations importantes concernant les processus de suivi fondé sur les droits

Questions analytiques, claires et précises

30. Dans un premier temps et afin d'obtenir une analyse et une interprétation de qualité, il convient de préparer des questions analytiques, claires et précises. Elles devraient si possible appeler une réponse par «oui» ou par «non».

Conclusions transparentes

31. De même, les conclusions devraient être transparentes et clairement comprises par les utilisateurs visés. L'information et les résultats analytiques doivent être en mesure d'être compris par des porteurs de droits dont les connaissances techniques, l'appartenance ethnique et les expériences sociales varient.

Application des méthodes statistiques

32. L'information recherchée peut être simple ou complexe. Certaines questions peuvent être formulées de telle sorte que leur réponse nécessite l'application à un indicateur ou plus de simples techniques statistiques. D'autres questions peuvent être plus complexes et faire intervenir plusieurs indicateurs. Ceci dit, toutes les analyses ne nécessitent pas l'application de méthodes statistiques. L'important est que la clarté des critères permette une interprétation exacte.

Processus analytique participatif et favorisant l'autonomie

33. Le processus analytique lui-même devrait être participatif et renforcer les moyens d'action. L'implication directe des porteurs de droits devrait être garantie et ce, sans discrimination. La collecte de données et d'informations devrait se faire dans la langue locale. Les systèmes d'information devraient intégrer le savoir autochtone. L'accès à l'information devrait être garanti aux personnes illettrées.

34. Il convient de veiller à ce que les porteurs de droits et responsables de l'application des droits aient toute la capacité nécessaire à l'application de méthodes de suivi simples et participatives. L'information collectée au niveau local devrait donner aux groupes

de porteurs de droits la possibilité d'exprimer leurs priorités et leurs aspirations. Ces informations devraient leur être renvoyées pour interprétation en les assistant au besoin. L'information devrait mesurer des résultats concrets en vue de les comparer à des objectifs et résultats concertés; ceci établirait une base de discussion entre les porteurs de droits et les responsables de l'application des droits.

Domaines prioritaires de l'analyse pour un suivi du droit à l'alimentation fondé sur les droits

35. Les quelques exemples ci-dessous démontrent que l'information et les données peuvent soutenir l'analyse dans des domaines prioritaires dans le cadre du processus de suivi fondé sur les droits lié à la mise en oeuvre du droit à une alimentation adéquate.

B. Identification et caractérisation des groupes vulnérables

36. La directive 17 invite les États, en particulier, à suivre la sécurité alimentaire des groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les personnes âgées, ainsi que leur état nutritionnel. Le terme de vulnérabilité évoque toute la gamme de facteurs (d'origine humaine ou naturelle) qui mettent les personnes en danger d'insécurité nutritionnelle. Le degré de vulnérabilité des individus, des ménages ou des groupes de personnes est déterminé par leur taux d'exposition à certains facteurs de risques ainsi qu'à leur aptitude à faire face ou à résister aux situations stressantes qui en résultent. En général, les différentes caractéristiques du droit à l'alimentation permettent d'identifier les groupes de population vulnérables, d'après le type du risque auquel ils sont exposés et leur stratégie de subsistance. Par exemple, de jeunes enfants peuvent souffrir d'insuffisance alimentaire à cause de certaines pratiques de répartition au sein du ménage alors que la vulnérabilité des groupes de personnes déplacées face à l'insécurité alimentaire peut être due à un manque d'avoirs productifs.

VULNÉRABILITÉ DES COMMUNAUTÉS ET DES FOYERS FACE À LA PAUVRETÉ - KENYA

Au cours d'une étude récente sur la vulnérabilité des communautés et des foyers face à la pauvreté au Kenya et à l'aide d'une démarche intégrée et trans-sectorielle, l'Institut international de recherche sur l'élevage a analysé cinq catégories d'avoirs sur lesquels les individus s'appuient pour établir leurs moyens de subsistance (capital naturel, social, humain, matériel et financier). L'utilisation de la télédétection et d'autres outils ont permis de collecter des informations suffisamment détaillées pour analyser les variations dans l'espace de la vulnérabilité au niveau des communautés et des foyers, de comprendre les facteurs à l'origine de ces variations et d'identifier et caractériser les groupes vulnérables.

Source: Mieux comprendre les stratégies de subsistance et la pauvreté grâce à la cartographie des moyens de subsistance: Une étude pilote au Kenya, Projets ILRI et FIVIMS en collaboration Rapport final, juin 2004

37. Une analyse visant à identifier et à caractériser les groupes vulnérables devrait se concentrer sur les questions: qui, où et pourquoi. Qui sont les groupes de population vulnérables ou victimes d'insécurité alimentaire et comment peut-on les identifier? Où se trouvent-ils? Pourquoi sont-ils victimes d'insécurité alimentaire, ou exposés à celle-ci? Dans ce contexte, il est important de comprendre et de respecter les activités et stratégies relatives au moyens de subsistance. La réponse à la question pourquoi devrait faciliter le choix de mesures à prendre en vue de mettre en œuvre le droit à l'alimentation au sein de chaque groupe.

38. Voici deux exemples de questions-types relatives au suivi:

- > De quelle manière l'exposition aux risques varie-t-elle pour tel ou tel groupe?
- > Les groupes vulnérables sont-ils mieux à même d'affronter les répercussions de risques périodiques ou autres?

Une vulnérabilité diminuée augmente la probabilité de jouissance du droit à l'alimentation adéquate.

39. Lors de l'application des Directives, il serait souhaitable de commencer par fonder l'évaluation de la vulnérabilité sur les moyens d'existence des ménages, en prêtant une attention toute particulière aux femmes, aux enfants et aux personnes âgées des foyers vulnérables. Il serait souhaitable d'identifier les groupes vulnérables de chaque pays par segments de population et par région.

40. Le processus d'identification des groupes vulnérables, à l'aide de critères appropriés, doit se fonder sur les principes de droits de l'homme liés à la participation et à la transparence, tout en permettant aux ménages et aux individus qui s'estiment vulnérables de s'auto-identifier.

41. La directive 13 établit un lien entre le «qui», le «où» et le «pourquoi» en proposant aux États de mettre en place des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) afin d'identifier les groupes et foyers particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire et de cibler les causes de cette dernière.

ANALYSE DES MOYENS DE SUBSISTANCE DES GROUPES VULNÉRABLES – BÉNIN

Les moyens de subsistance des artisans pêcheurs du Bénin se caractérisent par des avoirs de subsistance (*capital humain, matériel, social, naturel et financier*), par des stratégies de subsistance et des activités rémunératrices pendant la saison des pluies (*travail saisonnier, production de denrées destinées aux marchés*) et la saison sèche (*conservation et vente du poisson et échanges d'argent entre parents*). Les importants facteurs de risque mis en évidence sont: les dangers pour la santé (*malaria, diarrhée, infections respiratoires*), l'endettement et le manque de capital et la dégradation des méthodes traditionnelles d'aménagement des pêches.

Source: L'État d'insécurité de nourriture dans le monde, 2000

42. Les programmes et les politiques de portée générale risquent de toucher les différents groupes de population de manière inégale, ou encore de ne pas cibler efficacement les groupes vulnérables, c'est-à-dire avec un minimum de perte. Une analyse des effets distributionnels des programmes et politiques peut donc s'avérer utile. Elle devrait être fondée sur des données et des informations ventilées, ainsi que sur des paramètres de suivi tels que la discrimination envers des groupes vulnérables ou l'impact de l'action positive.

43. Cela serait conforme à la directive 13, qui encourage l'État à effectuer systématiquement des analyses détaillées de l'insécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de l'état nutritionnel des différentes catégories de la population. En vue d'éliminer les causes de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition et de prévenir leur apparition, une attention particulière serait accordée à toute forme de discrimination qui pourrait se traduire par une plus grande insécurité alimentaire et une plus grande vulnérabilité à cette dernière ou par une prévalence accrue de la malnutrition dans certaines catégories de la population, voire les deux.

C. Cadre juridique et institutionnel

44. Une base administrative et juridique adéquate est indispensable à l'instauration et au bon fonctionnement des systèmes de suivi. La directive 7 invite les États à envisager l'intégration dans leur droit national de dispositions permettant d'appliquer directement la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il peut être envisagé de mettre en place des mécanismes administratifs, judiciaires et d'ordre juridictionnel, qui offrent des voies de recours adéquates, efficaces et rapides, en particulier aux groupes vulnérables.

45. La directive 13 souligne l'importance d'une base administrative solide et reconnaît qu'il est indispensable d'établir des systèmes de responsabilisation et d'administration efficaces, afin de prévenir les détournements et la corruption. La directive 5 suggère également que l'État applique, le cas échéant, des lois et des politiques efficaces contre la corruption.

46. Il peut donc être prioritaire d'analyser et de déterminer si le cadre juridique et administratif existant est bien adapté au suivi fondé sur les droits. Un des éléments d'appréciation serait de savoir si la loi prévoit, d'une part, une autorité et un mandat institutionnel chargés de collecter les informations et d'en effectuer l'évaluation et l'analyse, et d'autre part l'obligation d'établir des rapports. L'accès à l'information et le partage de celle-ci entre les différentes institutions devraient également être prescrits par une loi. La nécessité ou l'efficacité d'une législation anti-corruption pourrait être examinée, de même qu'une évaluation du processus et de l'efficacité des recours administratifs.

47. L'efficacité des systèmes de suivi fondé sur les droits dépend en grande partie des arrangements institutionnels, notamment des opérations et des politiques. La

directive 5 suggère que, le cas échéant, les États évaluent le mandat et les performances des institutions publiques concernées et selon les besoins, qu'ils établissent, réforment et mettent en valeur leur organisation et leur structure. Les États pourront également souhaiter assurer que les ministères, les organismes et les bureaux compétents travaillent en étroite collaboration. Les aspects institutionnels du suivi sont développés plus loin.

48. Il conviendrait d'entreprendre une analyse des politiques et structures institutionnelles existantes liées à la mise en œuvre de programmes et politiques de sécurité alimentaire, notamment la prestation de services de base. Elle pourrait tenir compte de l'existence ou de la nécessité de créer une institution chef de file, dotée d'un mandat clair, et évaluer l'effort de collaboration investi par les agences et secteurs gouvernementaux concernés. Un autre point à analyser serait la mesure dans laquelle les institutions pertinentes assurent une participation totale et transparente du secteur privé et de la société civile, notamment des groupes les plus touchés par l'insécurité alimentaire.

49. Le but visé est de déterminer si les institutions sont à même d'atteindre les plus vulnérables et les personnes en situation d'insécurité alimentaire grave et d'assurer une gestion avisée doublée d'une obligation redditionnelle de la part des porteurs de droits.

D. Jalons

50. La mise en place de jalons et d'échéanciers nationaux permettant d'évaluer les progrès oblige les responsables de l'application des droits à rendre des comptes. Le niveau auquel ces jalons sont fixés est important car il détermine si les obligations ont été respectées ou non. Néanmoins, un ajustement constant de ces jalons risque de s'avérer nécessaire, surtout s'ils ont été fixés de manière irréaliste. La mise en place de jalons nationaux et sous-nationaux devrait impliquer la participation directe à la fois des porteurs de droits et des responsables de l'application des droits, et être appuyée par une analyse détaillée des données disponibles quant aux conditions et tendances alimentaires à l'échelon national et sous-national.

51. La directive 17 encourage la mise en place de jalons appropriés à atteindre à court, moyen et long terme.

52. Les cibles et les jalons devraient être définis de telle sorte que des mesures périodiques puissent aboutir à des conclusions claires quant aux progrès accomplis. Dans ce contexte, il faut bien comprendre ce que l'on entend par progrès. Par exemple, si un jalon est adopté en vue de réduire de 10 000 et sur cinq ans le nombre de personnes mal nourries, une baisse annuelle moyenne de 1 000 personnes sur trois ans ne représente pas un progrès à proprement parler.

53. Au moment de décider s'il faut utiliser des jalons et dans quel but, il serait sage de prendre en considération ceux qui supposent des engagements internationaux.

D'autres utilisations des jalons sont envisageables selon les besoins et les processus à l'échelle du pays mais doivent impérativement être liés à des mécanismes d'obligation redditionnelle.

E. Rapports

54. Les rapports liés au système de suivi fondés sur les droits, à savoir la diffusion de l'information et des analyses, répondent aux besoins de toutes les parties prenantes, surtout les porteurs de droits, d'avoir accès à l'information et aux données relatives à la concrétisation du droit. L'information devrait être disponible de manière non-discriminatoire, et être clairement comprise par les différents groupes de porteurs de droits. Pour garantir le respect constant du droit, l'information et les données devraient être disponibles en permanence de manière ponctuelle ou en série chronologique. Cela faciliterait à la fois le suivi de la concrétisation du droit et, le cas échéant, du non-respect de celui-ci. Cette démarche est également conforme aux principes de transparence et d'obligation redditionnelle.

55. Les rapports devraient suivre un cadre comportant un calendrier de publication et de diffusion de l'information pertinente. Il peut s'avérer nécessaire de faire tout d'abord une analyse approfondie des besoins en information des différents groupes d'utilisateurs afin de s'assurer que cette dernière réponde à leurs besoins, soit accessible et diffusée en temps voulu. Cela guiderait également le choix des moyens de distribution les plus adaptés à des groupes utilisateurs précis. Par exemple, l'information fournie par le suivi fondé sur les droits pour soutenir un outil de promotion, devrait remplir les fonctions suivantes:

- > Mieux faire connaître les droits et les devoirs;
- > Aider les porteurs de droits à exprimer leurs revendications;
- > Faciliter le suivi des progrès accomplis par les responsables de l'application des droits en matière d'obligation redditionnelle.

56. De plus, la section III des Directives volontaires invite les États à rendre compte, de leur propre initiative, au Comité de la sécurité alimentaire mondiale des activités entreprises et des progrès réalisés concernant l'application de ces Directives.

57. Une stratégie de communication pour l'établissement de rapport et la distribution de l'information aiderait à remplir cette obligation redditionnelle. Elle pourrait examiner la responsabilité ainsi que les moyens utilisés et tout autre système de communication de l'information. La responsabilité pourrait être confiée à une institution précise, et les moyens utilisés pourraient comprendre notamment des publications, des réseaux et des organisations reconnus ainsi que le biais des médias.

Cartographie

58. Les cartes qui permettent à la fois de suivre et de rendre compte des progrès réalisés dans la concrétisation du Droit à une alimentation adéquate s'avèrent être des outils de dissémination fort utiles. Les Directives volontaires mentionnent cette technique

parmi les moyens de recenser les groupes et foyers vulnérables, ainsi que les causes de leur insécurité alimentaire.

59. L'utilisation de cartes présente quelques avantages:

- > elles mettent en évidence les problèmes et les enjeux de la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate;
- > elles fournissent une représentation spatiale;
- > elles sont simples à comprendre;
- > elles illustrent clairement les étapes de la mise en œuvre sur le temps;
- > elles font appel à des logiciels conviviaux.

60. Les cartes devraient être établies à partir d'une gamme d'indicateurs directement liés à la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate, tels que les disparités entre les régions géographiques et l'ampleur de la pauvreté. D'autre part, elles peuvent aider à élaborer des stratégies, à répartir les budgets, à mesurer les progrès et à cibler les programmes. Le tableau ci-dessous présente quelques exemples d'utilisation de cartographie.

EXEMPLES D'UTILISATION DE CARTES DE LA PAUVRETÉ		
UTILISATION	INDICATEUR	PAYS
Évaluation des disparités selon les régions géographiques	Éloignement des routes	Brésil: Pará et São Paulo
Toucher les plus nécessiteux	Opposition pauvreté / nombre de défavorisés	Viet Nam
Toucher les plus nécessiteux	Ciblage géographique des programmes gouvernementaux pour les pauvres	Œuvre
Suivi des effets à l'échelon sous-national	Variations de l'incidence de la pauvreté	Équateur

61. La cartographie de la pauvreté et de la faim est un outil utile pour évaluer le suivi fondé sur les droits. Les logiciels actuels⁶ permettent d'associer l'information de différentes cartes et de définir des aspects tels que la localisation des personnes souffrant de la pauvreté et de la faim et la cause de ces dernières (par ex. déterminer si les personnes ont accès aux marchés et aux récoltes).

62. De nombreux pays ont établi des cartes de la pauvreté. Elles sont d'autant plus utiles au suivi du droit à l'alimentation que la pauvreté peut servir d'indicateur supplétif d'identification et de localisation des groupes vulnérables et des victimes de

⁶ Exemples de logiciels de cartographie: Geographical Information Software (GIS), qui rassemble les données de différents types de cartes, ArcGIS et ArcView, disponibles sur le marché.

l'insécurité alimentaire. De plus, les cartes de la pauvreté peuvent aider à élaborer des stratégies appropriées, à planifier des budgets et à évaluer le ciblage des principaux programmes de développement, de protection sociale et autres programmes liés à la sécurité alimentaire.

V. À QUI S'ADRESSE LE SUIVI?

Responsables de l'application des droits

63. Les responsables de l'application du droit à une alimentation adéquate opèrent à l'échelon national, sous-national et communautaire, et doivent disposer de multiples informations. Comme signalé précédemment, le principal ayant obligation est l'État avec ses pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Les autres (responsables de l'application des droits) sont: les agences de sûreté publique, les compagnies d'intérêt public, les agences de contrôle et de protection des consommateurs et les institutions privées qui assurent des services publics tels que l'approvisionnement en eau, la santé, la communication de masse et l'industrie.

64. L'information relative au suivi fondé sur les droits est un élément capital pour les responsables de l'application des droits chargés de la mise en œuvre des politiques (tels que les fonctionnaires, les parlementaires, les juges, les procureurs et les agents de police); elle leur permet en effet de réaffirmer leur responsabilité d'engager tous les efforts possibles pour s'acquitter de leurs obligations, d'identifier les éventuels manques de capacité des institutions publiques et de préparer des recommandations en vue d'y remédier.

65. En ce qui concerne les responsables de l'application des droits chargés de la planification et du processus décisionnel, l'information leur permet d'évaluer l'adéquation de la planification et présente une base en cas de réorientation de planification et de mise en œuvre politique. Ceci garantit que les fonds soient efficacement répartis et servent à la fois à atteindre les buts et les jalons voulus et à suivre les progrès en question selon les délais adoptés par les pouvoirs publics.

Porteurs de droits

66. S'agissant de droit à l'alimentation, tout être humain est porteur de droit. Eu égard aux principes d'égalité et de non-discrimination, les Directives volontaires indiquent que la démarche devrait se concentrer sur les personnes vulnérables et démunies, souvent exclues des processus qui déterminent les politiques de mise en œuvre de la sécurité alimentaire. Elles traitent également de la nécessité d'avoir des sociétés non exclusives, exemptes de discrimination de la part de l'État, lorsqu'elles remplissent leurs obligations en matière d'exercice et de respect des droits de l'homme.⁷

⁷ Paragraphe 19.

67. Pour certains porteurs de droits, de même que pour les organisations et les groupes d'intérêt qui les représentent, l'information du suivi fondé sur les droits est indispensable pour (ré)affirmer et clarifier les différentes dimensions du droit à une alimentation adéquate ainsi que les devoirs correspondants des responsables de l'application des droits. Elle pourrait également fournir des données factuelles pour la mobilisation, la participation sociale et les campagnes de pression, permettant aux porteurs de droits de présenter directement leurs requêtes et revendications aux institutions publiques existantes, notamment aux institutions législatives, judiciaires, exécutives et de suivi.

Organismes chargés de la protection des droits de l'homme

68. Les organismes chargés de la protection des droits de l'homme (observateurs) jouent un rôle déterminant dans le processus du suivi, et se composent de commissions aux droits de l'homme et de médiateurs. Leur mandat consiste normalement à s'assurer que les institutions publiques respectent la législation nationale et les obligations internationales au regard des droits de l'homme, parfois avec un mandat explicite en matière de suivi des droits sociaux et économiques, notamment le droit à une alimentation adéquate. En règle générale, ces organismes respectent les Principes de Paris (1991) qui reconnaissent le besoin pour les institutions de protection des droits de l'homme d'être indépendantes vis-à-vis du gouvernement et impartiales, qualités essentielles pour un suivi efficace.⁸

VI. QUI SE CHARGE DU SUIVI? – ASPECTS INSTITUTIONNELS

A. Responsabilités et caractéristiques institutionnelles

69. Les institutions désignées pour participer au système de suivi fondé sur les droits de l'homme ont pour mission principale de rassembler les parties prenantes au sein d'un processus participatif. Le système lui-même peut s'appuyer sur les systèmes de suivi et les institutions en place. A vrai dire, dans la plupart des pays, il existe déjà des institutions et des systèmes de suivi appropriés pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation, comme par exemple une base de données issue du ministère de l'agriculture, un système de suivi sanitaire depuis le ministère de la santé ou des enquêtes statistiques nationales sur les revenus et les dépenses, la santé, la nutrition et les conditions d'environnement, au bureau des statistiques.

⁸ Principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme http://www.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs19_fr.htm approuvés par la Commission des droits de l'homme en mars 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale dans sa résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

70. Lors de l'élaboration d'un système de suivi fondé sur les droits, il est important en tout premier lieu d'identifier les parties prenantes susceptibles d'y contribuer ou d'en dépendre. Les différentes parties prenantes – institutionnelles et non-institutionnelles – peuvent être regroupées selon trois catégories: les prestataires d'information; les interprètes indépendants des informations disponibles («utilisateurs intermédiaires») et les derniers utilisateurs de cette information qui leur permettra d'exprimer leurs doléances et de suivre la concrétisation du droit à l'alimentation («utilisateurs finals»).

71. Seraient mis à contribution, entre autres, les ministères de l'agriculture, de la santé, d'aide sociale à la famille (notamment les femmes et les enfants), l'organisme national de protection des droits de l'homme, les organisations de la société civile chargées de la protection des droits de l'homme, des groupes de consommateurs et autres groupes sociaux, des comités parlementaires et les ayants-droits en général. Selon les parties prenantes, l'information peut être utilisée de manière différente dans un système de suivi fondé sur les droits. Pour mieux comprendre, se reporter au tableau de l'Annexe IV qui répertorie les utilisateurs et les utilisations de l'information. Les institutions jouent un rôle primordial en matière de collecte, d'analyse et de diffusion de cette information, il est donc impératif qu'elles soient, de même que leurs responsabilités et leur méthodes de collecte d'information, sélectionnées selon les principes de *participation*, de *transparence* et de *obligation redditionnelle*.

72. Une manière d'appliquer ces principes serait de rassembler les différentes parties prenantes du suivi dans un processus participatif. La diversité de leurs méthodes de collecte d'information, de leurs compétences et points de vue sur les différents aspects du droit à une alimentation adéquate, contribuerait à la formation d'un organisme collégial pour en assurer le suivi. Cet organisme pourrait désigner l'institution indépendante qui prendrait la direction de l'interprétation des informations disponibles du point de vue des droits de l'homme et, le cas échéant, de la coordination des évaluations effectuées par les interlocuteurs. Il pourrait s'agir par exemple de l'organisme national des droits de l'homme ou encore d'une organisation non gouvernementale pour les droits de l'homme (ONG).

73. Lors de l'élaboration d'un système de suivi fondé sur les droits, il est impératif de bien faire la distinction entre les institutions qui représentent des mécanismes de suivi indépendants et celles qui sont chargées de mettre en œuvre les programmes et de notifier le non respect des engagements relatifs à la concrétisation des droits de l'homme. Dans le cas d'un système de suivi pour la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate, par exemple, une commission des droits de l'homme et un ministère de l'agriculture ou de la santé auraient deux rôles distincts mais complémentaires.

74. Il est important que le processus de sélection des institutions qui seront responsables du suivi fondé sur les droits soit exercé et mis en œuvre de manière collégiale à l'échelon national. Les préoccupations de chaque partie prenante doivent être prises en considération, ce processus doit donc être décentralisé et non exclusif.

75. La liste suivante présente quelques critères susceptibles d'aider à sélectionner les institutions nationales qui exerceront le suivi fondé sur les droits ou à renforcer les institutions déjà existantes, tout en gardant à l'esprit qu'il n'est pas toujours possible de remplir la totalité de ces critères. La liste indique un certain nombre d'aspects difficiles tels que les mandats restrictifs, la faible capacité de compréhension et de suivi de problèmes liés au droit à l'alimentation, les méthodes inadaptées ou incohérentes appliquées par les ministères et organismes et enfin, l'accès limité aux données et le fait que les échanges d'information sont faibles ou inexistantes. Les critères exposent les qualités demandées aux institutions pour un suivi efficace.

- (a) Une mission clairement expliquée pour un suivi du droit à l'alimentation, sanctionnée à haut-niveau (par le Parlement, par exemple), et largement connue et comprise par les principales parties prenantes.
- (b) Des ressources humaines et financières appropriées et identifiables permettant d'une part d'assumer la charge d'un suivi, d'autre part d'en garantir la haute qualité et la durabilité.
- (c) Un plan de travail en vue du suivi fondé sur les droits, défini clairement et de manière à pouvoir rendre des comptes au sujet du rendement et des résultats.
- (d) Une grande crédibilité auprès des porteurs de droits et obligation, qui permette à ces derniers de voir en l'institution un organe objectif et indépendant notamment la préoccupation majeure est d'encourager et de faciliter la mise en œuvre du droit à l'alimentation pour tous.
- (e) Une forte interdépendance entre les principaux acteurs, institutions et organisations, qu'ils appartiennent au secteur gouvernemental ou à la société civile afin de garantir que l'information et l'analyse concernant le suivi fondé sur les droits débouchent sur une prise de décision et des mesures efficaces et multi-sectorielles.
- (f) Un accès efficace aux informations utiles en matière de suivi fondé sur les droits, générées à la fois par les institutions gouvernementales et les organisations de la société civile, qui s'appuient sur les réseaux d'information existants mais ont l'autorité et la capacité d'en vérifier la validité.
- (g) Dans le cadre de son mandat, il incombe à l'institution de créer des comités consultatifs ayant des compétences sur des aspects spécifiques du suivi du droit à l'alimentation, qu'ils soient techniques ou liés à la protection des droits de l'homme.
- (h) Une stratégie éclairée efficace de communication et de promotion pour encourager activement la mise en œuvre du droit à l'alimentation et responsabiliser les porteurs de droits.

76. L'examen des responsabilités et des caractéristiques institutionnelles vis-à-vis du suivi fondé sur les droits d'un enjeu multiple, à savoir, décider quelle institution (ou groupe d'institutions) sera la plus efficace, établir un ordre de priorité entre les responsabilités et les attributions selon le contexte du pays et répondre à tout besoin de partenariat entre les institutions dans le cadre du processus de suivi. Il est possible d'envisager un rôle éventuel pour les institutions académiques ou encore les alliances d'organisations de la société civile au sein de tels partenariats.

B. Renforcement des capacités

Renforcement des capacités en matière de suivi fondé sur les droits

77. Il est évident que les capacités des responsables de l'application des droits doivent être appropriées à l'exercice de leurs fonctions. Le renforcement des capacités peut s'avérer nécessaire pour atteindre les objectifs du suivi et, il est indiqué, dans ce cas, de commencer par évaluer les besoins. Cette évaluation devrait porter sur les capacités spécifiques au traitement des droits de l'homme, à savoir:

- > la responsabilité, la motivation et le rôle de direction;
- > l'autorité;
- > l'accès aux ressources humaines, financières et organisationnelles et leur contrôle;
- > la capacité à communiquer et à construire des partenariats (voir «renforcement des capacités en matière de diffusion» ci-dessous);
- > aptitude à prendre des décisions rationnelles.

78. Bien qu'il ne soit traité ici qu'au niveau des institutions, le renforcement des capacités présente également un intérêt pour les individus, les groupes de personnes, les foyers, les communautés et les organisations de la société civile.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN MATIÈRE DE DIFFUSION

Les médias ont un rôle important à jouer dans l'alerte rapide contre la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire car ils assurent que les informations régulièrement produites par les autorités locales soient largement diffusées. En 2003 le Groupe directeur sur la sécurité alimentaire au Kenya (KFSSG) a abrité deux journées de formation sur les compétences en matière d'information publique et de médias s'adressant aux décideurs et personnes susceptibles d'être désignées comme porte-parole pour transmettre les informations aux médias. L'atelier a permis d'améliorer les interactions entre le KFSSG et les médias pour assurer une couverture plus équilibrée et constructive des questions relatives à la sécurité alimentaire, pour améliorer les aptitudes des participants à communiquer avec les médias et pour identifier les questions et stratégies essentielles à l'instauration de bonnes relations avec les médias.

Source: Atelier sur l'information du public et les compétences de communication par les médias, KFSSG, mars 2004

79. Les responsables de l'application des droits devraient posséder des compétences techniques et administratives adaptées aux tâches notamment dont ils devront s'acquitter. La motivation et une conception claire du bien fondé et de l'importance de leur mission figurent aussi parmi les qualités que le renforcement des capacités devrait stimuler chez les responsables de l'application des droits. Au niveau institutionnel, ils devraient par le biais du renforcement des capacités jouir d'un certain degré d'autonomie fondée sur la délégation d'autorité et avoir des moyens financiers adaptés.

80. Le renforcement des capacités (locales) sur place peut également s'avérer nécessaire à la conception d'analyses intégrées et ventilées, de méthodes statistiques appropriées, d'une interprétation de statistiques et de méthodes de diffusion telles que la cartographie.

Renforcement des capacités liées à la collecte et à la diffusion de données

81. Le suivi fondé sur les droits requiert une capacité institutionnelle et des méthodes adaptées à la collecte et à l'analyse de données. Ces données sont collectées à partir de sources et de techniques diverses, notamment chacune peut faire appel à une méthode spécifique. Par exemple, les données de suivi peuvent comporter: des données reposant sur des événements et des témoignages, surtout lorsqu'il s'agit de violation des droits de l'homme; des statistiques socio-économiques collectées par les ministères et organismes de suivi de programmes publics; des enquêtes d'opinion menées auprès des foyers; et des analyses et appréciations de la part d'experts compétents.

82. Par ailleurs, il est essentiel dans le cadre du suivi fondé sur les droits, d'avoir accès à des informations et données suffisamment détaillées pour refléter la situation des groupes de population vulnérables. A cet effet, les données disponibles devraient être répertoriées par sexe, par principaux groupes d'âge de population, par région (notamment les régions urbaines et rurales) et si possible par groupes démographiques tels que les groupes raciaux, ethniques ou religieux, les minorités, les réfugiés, les personnes déplacées dans leur propre pays et les immigrants.

83. L'élaboration d'un système de suivi fondé sur les droits devrait s'accompagner d'une analyse des capacités en matière de fourniture de données, afin d'identifier les moyens de combler d'éventuelles lacunes.

VII. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE, PROGRAMME ET PLAN DE TRAVAIL

84. Les indications pratiques fournies par les Directives volontaires sont essentielles à la mise en place de tout système de suivi fondé sur les droits. Elles sont à la base de l'examen des questions «quoi», «qui» et «comment» et des aspects institutionnels qui ont été développés précédemment. De manière plus générale, et à des fins de planification, ces aspects devraient être regroupés dans une stratégie globale de mise en œuvre, un programme d'application et un plan de travail. On trouvera plus bas des orientations à cet effet.

85. Une stratégie globale d'application d'un système fondé sur les droits pour le suivi de la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate devrait être axée sur les aspects de l'information et des droits de l'homme abordés précédemment.

86. Pour ce qui est de l'information, toute stratégie pourrait utiliser et renforcer les systèmes existants d'information de suivi portant sur les urgences et sur l'insécurité alimentaire et la malnutrition structurelles. Il faudrait intégrer l'information collectée

localement ou à l'échelon communautaire, et mettre au point un cadre de suivi fondé sur les droits afin d'identifier les moindres lacunes d'information et les rectifications à apporter aux systèmes d'information existants.

87. Il convient d'accorder une place importante aux principes de protection des droits de l'homme au sein de la sécurité alimentaire et du suivi de la pauvreté. A plus large échelle, il est essentiel de garantir que le processus de suivi soit lui aussi respectueux des droits c'est-à-dire qu'il soit participatif, responsabilisant, transparent et rende les responsables de l'application des droits comptables de leurs actes.

88. Au niveau plus pratique, il faudrait mettre au point un programme de mise en œuvre ainsi qu'un plan de travail. L'élaboration et le renforcement d'un mécanisme de suivi fondé sur les droits destiné à la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate peut s'inspirer des considérations ci-dessous et des initiatives formulées à partir des questions du «quoi», «qui», «comment», et des aspects institutionnels décrits précédemment.

- > **Institutionnalisation.** Elle consisterait à établir des mandats pour le suivi fondé sur les droits, à répartir les ressources et à renforcer les capacités. De plus, une institution indépendante pourrait être retenue comme chef de file pour une interprétation conforme aux droits de l'homme de l'information disponible et l'éventuelle coordination des évaluations par les autres partenaires.
- > **Elaboration et contrôle des méthodes.** Les méthodes de mise en œuvre du suivi fondé sur les droits, dont l'utilisation d'indicateurs et la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information, devraient être développées et testées.
- > **Désignation des parties prenantes du suivi.** Il faudrait identifier les parties prenantes institutionnelles et non-institutionnelles qui participeront au processus de suivi.
- > **Identification des principaux groupes vulnérables.** Les critères devraient être conformes aux principes de participation et de transparence selon les droits de l'homme, et les groupes vulnérables (moyens d'existence) devraient être identifiés et caractérisés.
- > **Données de référence, jalons.** Il faudrait établir des données de référence et fixer des jalons.
- > **Principes traditionnels du droit à l'alimentation.** Il faudrait mettre au point une stratégie de promotion et de communication de façon à intégrer le droit à une alimentation adéquate dans la gamme plus large d'activités de l'État, notamment les actions humanitaires et projets de développement.
- > **Renforcement des capacités, dont la collecte et la diffusion de données.** Un renforcement de la capacité et de la coopération institutionnelle peut s'avérer nécessaire pour la mise en œuvre du suivi fondé sur les droits, notamment la collecte et la ventilation détaillée des données de manière à rendre compte des groupes de population vulnérables du pays.
- > **Intégration.** Les politiques et programmes pertinents, les projets locaux et les initiatives au niveau des communautés locales devraient être intégrées dans le système de suivi fondé sur les droits.

- **Rapports périodiques, publication, accès à l'information et suite donnée.** Il est indispensable pour un suivi fondé sur les droits que toutes les parties prenantes aient un accès permanent aux informations et données concernées.

89. Sans être exhaustives, ces mesures peuvent contribuer à la mise au point des mécanismes nécessaires au suivi fondé sur les droits; elles pourront également aider à identifier les lacunes spécifiques en matière de capacités.

VIII. CONCLUSION

90. Les normes et les valeurs qui sous-tendent les droits de l'homme et les démarches de développement fondées sur les droits ont pour vocation de renforcer la logique sous-jacente du développement humain et des stratégies d'éradication de la pauvreté.

91. L'enjeu fondamental d'une démarche fondée sur les droits pour lutter contre la pauvreté est l'autonomisation des pauvres. Dans le cas du droit à une alimentation adéquate, il s'agit des personnes souffrant de faim ou de malnutrition. L'introduction de la notion de droits favorise cette autonomisation car elle donne aux porteurs de droits une reconnaissance légale et met les responsables de l'application des droits devant leurs engagements vis-à-vis des porteurs de droits. Pour le droit à l'alimentation, cette notion est véhiculée par les Directives volontaires, notamment dans des domaines clés tels que les politiques, les stratégies, l'accès aux ressources et aux actifs, la nutrition et le soutien aux groupes vulnérables. L'accent qui est mis sur les plus démunis et leur autonomisation est amplement exprimé par les appels en faveur d'une augmentation des dépenses pour les personnes souffrant de faim et de malnutrition, d'un ciblage plus efficace des personnes nécessitant une assistance et, pour ces dernières, la possibilité de s'exprimer sur la qualité des services les concernant, et d'une autonomisation des communautés pauvres, qui leur donne un droit de regard sur la façon dont sont dépensés les crédits qui leur sont affectés. Dans ce contexte, il est clair que la conception et que le fonctionnement d'un système efficace de suivi fondé pour le droit à une alimentation adéquate contribuerait à la concrétisation progressive de ce droit.

92. La valeur de ces Directives tient au fait qu'elles ont dépassé le contenu normatif du droit à une alimentation adéquate pour arriver à une interprétation plus pratique du concept. Elles offrent une structure permettant la mise en oeuvre du droit à l'alimentation, notamment à travers l'élaboration de mécanismes de suivi. Sur une plus grande échelle, elles offrent un cadre de référence utile pour aborder le droit à l'alimentation, et pour arrêter des objectifs et des stratégies de développement plus larges. Elles offrent, à tous les niveaux, le grand avantage de définir les buts, les responsabilités et les obligations, d'assurer la cohérence des efforts fournis pour améliorer à terme la sécurité alimentaire et de garantir un suivi efficace des progrès. Une approche à la sécurité alimentaire fondée sur les droits responsabilise dans une égale mesure les porteurs de droits et les responsables de l'application de ces droits. Surtout, elle lève toute ambiguïté sur l'engagement d'éradiquer la faim sans compter que garantir le suivi du droit est essentiel à la réalisation de cet engagement.

RÉFÉRENCES

ACC/SCN. *Monitoring the Realization of Rights to Adequate Food, Health and Care for Good Nutrition. A way forward to identify appropriate indicators?* Report by a pre-ACC/SCN Task Force. avril 2001.

Andreassen, B.A. et Sano, H-O. *What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment.* Research Notes 02/2004. Centre norvégien des droits de l'homme, Université d'Oslo, 2004.

Chapman, Audrey R. *Indicators and Standards for Monitoring Economic, Social and Cultural Rights.* Washington, D.C. AAAS, n.d.

FAO. *Proceedings of the International Scientific Symposium: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition.* Rome, juin 2002.

Immink, Maarten. *Monitoring the Progressive Realization of the Right to Food.* Présentation au Bureau de l'IGWG-RtFG, Rome, 12 juin 2003.

Mokhiber, Craig C. *Towards a Measure of Dignity: Indicators for Rights-Based Development.* UNHCR, septembre 2000.

Anonyme. *Right to Health Indicators: An Incremental Approach.* (mimeo, n.d.)

Bureau du Haut Commissaire pour les droits de l'homme. *Human Rights and Poverty Reduction. A Conceptual Framework.* New York et Genève, 2004.

Instance permanente sur les questions autochtones. *Workshop Report on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples.* NY, 19-21 janvier 2004.

Riedel, Eibe. *Measuring Performance on the Right to Food: Indicators, Benchmarks, Scoping and Assessments (IBSA).* Mannheim, 15 octobre 2003.

S. Mahendra Dev. *Right to Food in India.* Working Paper No. 50. Hyderabad, Centre for Economic and Social Studies, août 2003.

Schokkenbroek, Jeroen. *What Kind of Information Do We Need for Monitoring the Implementation of Fundamental Rights of Minorities? - A Council of Europe Experience.* UNHCR, septembre 2000.

PNUD. Rapport sur le développement humain 2000. New York, 2000.

Valente, Flavio. *Methodological guidelines on monitoring the progressive realization of the right to adequate food.* Projet de rapport, FAO, Rome, novembre 2003.

Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par la 127^{ème} session du Conseil de la FAO, 22-27 novembre 2004.

ANNEXE I

ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 1

		SÉCURITÉ ALIMENTAIRE				
		ALIMENTATION ADÉQUATE			APPROVISIONNEMENT DURABLE	ACCÈS STABLE
		Régime alimentaire adéquat (Quantité, Qualité nutritionnelle)	Sans danger pour la consommation humaine	Culturellement acceptable	Systèmes alimentaires durables sur le plan économique et environnemental	Accès économique et matériel à la nourriture dans le cadre des moyens de subsistance des ménages
Principes Normatifs						
Degré d'engagement de l'État						
RESPECTER						
PROTÉGER						
CONCRÉTISER	Faciliter l'exercice					
	Garantir					

ANNEXE II

ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 2

I. ADÉQUATION ALIMENTAIRE

CARACTÉRISTIQUES DE LA CONCRÉTISATION	INDICATEURS - STRUCTURE, PROCESSUS, EFFETS
ADÉQUATION DIÉTÉTIQUE / NUTRITION	■ Le droit à une alimentation adéquate a-t-il été ratifié et intégré dans le cadre juridique et dans les réglementations à l'échelon national? ■ Existe-t-il à l'échelon national une politique nutritionnelle et des règles sensibles aux spécificités culturelles en matière de nutriments? ■ Proportion de gouvernements locaux mettant en œuvre une telle politique?
	■ Proportion de la population dans l'incapacité de consommer le nombre de calories requises pour un régime adéquat selon les normes ■ Proportion de la population souffrant de malnutrition / carence alimentaire liée au contexte ■ Apport calorique moyen des trois déciles inférieurs (revenus/consommation) de la population par rapport aux trois déciles supérieurs ■ Apport calorique et ration protéique d'un groupe vulnérable identifié par rapport à la population totale ■ Proportion d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale
	■ Proportion de la population vulnérable (les enfants d'âge scolaire, les femmes enceintes, la population non-active et autres groupes sociaux) prise en charge par des programmes sociaux/publics d'aide alimentaire ■ Proportion de la population féminine exposées à l'information et à l'éducation publiques en matière de nutrition
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE & PROTECTION DES CONSOMMATEURS	■ Existe-t-il à l'échelon national des textes de lois appropriés en matière de sécurité alimentaire (transformation, distribution) et de protection des consommateurs? ■ Les tribunaux assurent-ils le respect des lois en faveur de la protection des consommateurs et de la sécurité alimentaire?
	■ Taux de règlement des cas de litiges en matière de protection des consommateurs et temps moyen d'attente ■ Nombre de personnes poursuivies pour non-respect des lois en matière de sécurité alimentaire et de protection des consommateurs ■ Nombre de décès / cas d'intoxication alimentaire enregistrés, dus à la consommation d'aliments frelatés.
	■ Part des dépenses du secteur public consacrée au plaidoyer pour la protection des consommateurs, à l'éducation et à la mise en œuvre de lois et de réglementations
ACCEPTABILITÉ CULTURELLE	■ Les politiques de production agricole, de prix et d'approvisionnement alimentaires sont-elles sensibles aux besoins et aux préférences de la population locale? ■ Des indicateurs permettant de suivre l'évolution des schémas de consommation résultant de facteurs autres que l'accessibilité économique

II. DISPONIBILITÉ ALIMENTAIRE

CARACTÉRISTIQUE / ASPECT DE LA CONCRÉTISATION	INDICATEURS - STRUCTURE, PROCESSUS, EFFETS
DISPONIBILITÉ ALIMENTAIRE	■ La disponibilité par habitant des principales denrées alimentaires de la consommation locale ■ La proportion des principales denrées alimentaires disponibles par habitant couverte par la production intérieure ■ La proportion des principales denrées alimentaires disponibles couverte par l'aide alimentaire internationale ■ <i>L'État entreprend-il ou soutient-il des opérations de stock régulateur pour les principales denrées alimentaires?</i> ■ Proportion de stocks régulateurs moyens par rapport à la production intérieure annuelle
	■ <i>En vue d'améliorer la capacité intérieure en matière de production agricole, a-t-on entrepris les réformes agraires et foncières nécessaires selon le contexte? (telles que le remembrement, le droit de propriété pour ceux qui travaillent la terre, la redistribution, etc)</i> ■ <i>La propriété, la succession et autres droits juridiques et réglementaires contribuent-ils à améliorer la capacité en matière de production agricole?</i> ■ Proportion de foyers dirigés par des femmes ayant un droit spécifique sur la terre agricole ■ Champ d'application des services publics de vulgarisation agricole, notamment dans les secteurs apparentés de l'élevage, des forêts et de la pêche ■ Part du budget public de développement affecté à la vulgarisation agricole, à l'irrigation et à l'infrastructure de commercialisation ■ Disponibilité moyenne de crédits consacrés à l'agriculture par hectare de terre cultivée

III. ACCESSIBILITÉ ALIMENTAIRE

CARACTÉRISTIQUE / ASPECT DE LA CONCRÉTISATION	INDICATEURS - STRUCTURE, PROCESSUS, EFFETS
ACCESSIBILITÉ ALIMENTAIRE	■ Incidence de la faim dans le pays / proportion de la population n'ayant pas deux repas complets par jour ■ Incidence de la pauvreté dans le pays / proportion de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté ■ Proportion de la population n'ayant pas accès à l'eau potable ■ Dépenses alimentaires moyennes des foyers pour les trois premiers déciles de la population ■ Part des dépenses alimentaires moyennes des ménages des trois déciles inférieurs de la population (ou groupes vulnérables) par rapport aux trois déciles supérieurs
	■ <i>Existe-t-il un système public de distribution pour permettre un meilleur accès de la population à la nourriture?</i> ■ Part de la consommation des principales denrées alimentaires chez les groupes vulnérables grâce à un système public de distribution ■ Part des dépenses publiques totales consacrée aux subventions alimentaires liées à la sécurité alimentaire
	■ Taux de chômage dans les couches vulnérables de la main-d'œuvre, à savoir les travailleurs non qualifiés et les travailleurs agricoles sans terre ■ Niveau de salaire réel moyen (ajusté pour l'inflation) pour les couches vulnérables de la main-d'œuvre ■ Taux d'activité ventilé par sexe et par couches vulnérables de la population ■ <i>Existe-t-il une politique nationale prévoyant la disponibilité d'aliments et l'accessibilité à la nourriture en cas d'urgence et de catastrophes naturelles?</i> ■ <i>En termes d'échanges agricoles, surveille-t-on les mouvements à l'échelle nationale et internationale qui pourraient avoir un impact sur les groupes vulnérables de producteurs agricoles et de consommateurs?</i>

ANNEXE III

ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 3

INTRANT	La répartition et disponibilité de ressources humaines, financières et autres. Les conditions de la mise à disposition de ressources pour les institutions exécutantes.
PROCESSUS	Les procédures et mécanismes opérationnels régissant l'action en faveur du droit à l'alimentation, notamment les procédures de gestion des ressources, les liens interinstitutionnels, la participation des parties prenantes à la prise de décision et les mécanismes d'obligation redditionnelle. Les environnements politique et réglementaire.
RÉSULTATS	Les résultats immédiats des mesures et des activités en faveur du droit à l'alimentation à savoir l'amélioration du savoir-faire, l'augmentation de la production alimentaire, une sensibilisation accrue envers les droits économiques, sociaux et culturels.
EFFETS INTERMÉDIAIRES	L'amélioration des revenus, des conditions sociales et de gouvernance plus favorables, un accès facilité à des services publics plus efficaces, un niveau d'éducation plus élevé, un meilleur état de santé et de nutrition et autres effets touchant directement au bien-être des pauvres.
EFFETS DÉFINITIFS (IMPACTS)	L'amélioration du bien-être des personnes. La diminution des violations du droit à une alimentation adéquate.

ANNEXE IV

UTILISATEURS ET UTILISATIONS DES INFORMATIONS RELATIVES AU SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS

UTILISATEURS (RESPONSABLES ET PORTEURS DE DROITS)	UTILISATIONS
Individus, familles et différents groupes sociaux (porteurs de droits)	■ La réaffirmation de leurs droits ■ Une base de recours en cas de plainte de non-respect des droits ■ L'information des représentants de la société civile sur leur rôle dans les mécanismes de contrôle social ■ Une participation efficace dans les débats publics sur les questions des droits ■ Sur le plan politique et social, une mobilisation et un contrôle à la base ■ Une perception accrue du lien existant entre l'alimentation, la nutrition, les droits et les questions générales du développement
Organisations de la société civile (Organisations communautaires et non-gouvernementales, syndicats, associations professionnelles, organismes de protection des consommateurs)	■ La formulation de projets et de plans d'action ■ Une politique de plaidoyer vis-à-vis des autorités centrales et locales et des institutions de coopération technique ■ La mobilisation sociale ■ L'éducation informelle et la formation
Personnel technique du secteur public au niveau national, sous-national (province, district) et local	■ La réaffirmation de leurs obligations en tant que responsables ■ L'identification des lacunes de capacité dans le service ■ Une orientation pour les mesures techniques ■ La préparation et le suivi des plans d'action ■ L'analyse et la formulation d'option de politique et de programme ■ Le suivi de programmes et projets locaux ciblés ■ Le plaidoyer vis-à-vis des autorités centrales et des organismes de coopération technique
Collectivités locales	■ L'identification des lacunes en matière de capacité et de formation au sein des services publics locaux ■ La formulation et le suivi des projets politiques locaux ■ Gestion et répartition des ressources financières ■ Plaidoyer vis-à-vis des autorités centrales
Responsables des programmes et politiques publiques	■ Suivi des engagements de l'État - objectifs, jalons, etc. ■ Planification de budget ■ Formulation et suivi des plans et programmes sectoriels ■ Formulation de plans et de stratégies de développement ■ Planification des services publics ■ Rapports périodiques sur la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels – à l'échelon national et international
Législateurs	■ Formulation de projets de lois – politiques socio-économiques ■ Affectation des ressources publiques ■ Suivi des programmes et politiques de l'État ■ Suivi de l'utilisation efficace des fonds publics
Agents du système juridique	■ Suivi de l'accès à la justice et aux droits par les différents groupes sociaux ■ Suivi de l'impact des décisions de justice en matière de promotion des droits
Médias	■ Préparation de reportages pour la presse écrite, la télévision et la radio sur la sécurité alimentaire et les problèmes de nutrition, les débats politiques et les événements courants
Chercheurs/Analystes	■ Études et analyses des problèmes et politiques en matière d'alimentation et de nutrition
Institutions de formation	■ Évaluation des besoins en formation ■ Préparation d'initiatives favorisant le renforcement des capacités
Donateurs	■ Formulation et suivi des projets de coopération technique ■ Distribution des ressources

LES PRINCIPES DU DROIT À L'ALIMENTATION ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX RELATIFS AU COMMERCE

3

I. INTRODUCTION

1. Le débat au sein du Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale s'est en partie concentré sur la question de savoir si - et de quelle manière - les facteurs internationaux influencent ou déterminent la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans les juridictions nationales.¹

2. Le présent document ne traite que d'un aspect de l'environnement international, à savoir les accords internationaux en matière de commerce. Il se propose d'examiner comment ces accords influencent les politiques régissant la production et le commerce agricoles, la sécurité alimentaire et, en dernière analyse, les politiques nécessaires à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate.

3. Les accords du cycle d'Uruguay, conclus en 1994, constituent la principale source de réglementation multilatérale du commerce régissant les politiques agricoles et commerciales nationales. Bien que les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aient presque tous une influence sur les politiques agricoles et sur la sécurité alimentaire, les quatre accords ci-après sont les plus importants: l'Accord sur l'agriculture (AsA), l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accords sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

4. Le document comprend quatre sections. Après l'introduction, la section II fournit un aperçu général des accords et pactes internationaux pertinents et des notions de

¹ Dans ce document, le droit à l'alimentation désigne à la fois le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être libéré de la faim.

droit à l'alimentation et de sécurité alimentaire. La section III, qui constitue le cœur du document, en examine la problématique principale, à savoir la façon dont les diverses règles commerciales internationales influencent les politiques nationales dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et leurs répercussions sur la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. La section IV conclut le document.

II. LES ACCORDS INTERNATIONAUX ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

5. Le droit à une alimentation adéquate est reconnu à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), entre autres instruments ayant ou non force de loi.² La Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation réaffirme «le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim». La Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* et plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies ont réaffirmé ce droit.

6. L'article 11 du PIDESC reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris à une alimentation adéquate, pour elle-même et sa famille. Un premier lien explicite entre la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et le commerce international, bien que non exclusivement limité à celui-ci, est exprimé à l'article 11 (2), qui affirme que «les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets, pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires».

7. En réponse à l'invitation du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (objectif 7.4), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a adopté l'Observation générale 12,³ qui énonce le contenu normatif du droit à une alimentation adéquate sur la base des obligations minimales des états et des obligations de la communauté internationale. Ainsi qu'il est indiqué dans l'Observation générale 12, le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque personne a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. (paragraphe 6). L'exercice de ce droit suppose:

- La *disponibilité de nourriture* exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les

² FAO. 1999. *Etude législative 68*, Extraits des instruments et déclarations internationaux et régionaux et d'autres textes d'autorité concernant au droit à l'alimentation. Rome. Disponible sur: www.fao.org.

³ *Observation générale 12, Le droit à une alimentation adéquate (article 11 du Pacte)*, Comité des droits économiques sociaux et culturels, Document des Nations Unies E/C.12/1999/5, 5 mai 1999.

besoins alimentaires de l'individu. La *disponibilité* de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande. (paragraphe 8 et 12)

- *L'accessibilité à la nourriture* d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme. *L'accessibilité* est à la fois économique et physique. L'accessibilité économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. L'accessibilité physique signifie que chacun doit avoir accès à une nourriture suffisante, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, victimes de catastrophes naturelles, les personnes vivant dans des zones reculées et les autres groupes particulièrement défavorisés. (paragraphe 8 et 13).

8. Dans l'Observation générale 12, le CDESC identifie des seuils du droit à l'alimentation dont les États doivent se porter garants. Ils comprennent au minimum le droit fondamental d'être libéré de la faim et le droit d'accès à l'alimentation sans discrimination. Bien que l'obligation majeure consiste à prendre des mesures pour arriver *progressivement* à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate, ce qui oblige les États à oeuvrer aussi rapidement que possible pour la réalisation de cet objectif, chaque État devrait garantir à toutes les personnes placées sous sa juridiction, afin qu'elles soient libérées de la faim, un accès sans discrimination à une alimentation minimale essentielle, c'est-à-dire suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et exempt de risques. Les États devraient respecter, protéger, promouvoir et assurer le droit à l'alimentation pour leur population et garantir que les niveaux atteints en matière d'accès à la nourriture et à un état nutritionnel adéquat ne subissent pas de régression. Cela suppose de leur part une évaluation attentive de toute mesure politique susceptible d'avoir un impact sur la concrétisation du droit à une alimentation adéquate dans le pays, en particulier pour les groupes les plus vulnérables.

9. Le CDESC a également considéré que les États ont des responsabilités en ce qui concerne la concrétisation du droit à une alimentation adéquate dans des pays tiers. Les États devraient prendre des mesures pour respecter, protéger et concrétiser ce droit dans d'autres pays (paragraphe 36), faciliter l'accès à la nourriture et, le cas échéant, fournir l'aide alimentaire nécessaire selon des modalités qui ne mettent pas en péril la sécurité alimentaire durable à l'échelle locale et qui tiennent compte de leurs obligations concernant le droit à l'alimentation lors de la négociation et de la conclusion d'accords internationaux. A cet effet, il apparaît nécessaire que les États tiennent compte des effets de leurs politiques agricoles et alimentaires nationales, notamment en matière d'aide alimentaire, sur l'exercice du droit à l'alimentation dans des pays tiers.

10. La définition de la sécurité alimentaire la plus largement acceptée est énoncée comme suit dans la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation de 1996: «*La sécurité alimentaire*

existe 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». Les éléments qui caractérisent ce concept sont entre autres: (i) l'insistance sur la sécurité alimentaire tant pour les individus que pour les foyers, (ii) les trois dimensions qui lui sont reconnues, à savoir la disponibilité, l'accès et la stabilité et (iii) les aspects liés à la qualité et à la valeur nutritionnelle des aliments. La théorie d'Amartya Sen sur les droits à l'échange («entitlements») constitue un cadre d'analyse largement accepté en matière de sécurité alimentaire. Ces droits revêtent quatre formes, c'est-à-dire qu'ils peuvent être fondés sur la production, le commerce, l'échange de main d'œuvre ou les transferts. Étant donné l'insistance sur la multiplicité des voies menant à la sécurité alimentaire, ce cadre peut également servir à évaluer les liens entre les règles commerciales multilatérales et la sécurité alimentaire.

11. Aborder les problèmes de la faim et de la nutrition sous l'angle des droits de l'homme est une démarche qui s'écarte radicalement de la notion de développement fondé sur les besoins essentiels.⁴ La première introduit une base normative qui a force d'obligation pour les États. Elle suppose aussi que les «bénéficiaires» du développement sont des *sujets* actifs et qu'ils sont des «porteurs de droits» et stipule les devoirs et obligations des responsables de l'application de ces droits. En mettant fortement l'accent sur l'égalité des droits de chaque personne sans discrimination, une approche fondée sur les droits se concentre sur la sécurité à l'échelle du pays et des ménages pour assurer la sécurité alimentaire des individus (hommes et femmes, y compris les enfants de sexe masculin et féminin). Enfin, une telle approche introduit la notion de responsabilisation - que n'envisagent pas les stratégies fondées sur les besoins essentiels - grâce à laquelle les porteurs de droits sont en mesure de faire valoir leurs préoccupations et leurs intérêts devant les autorités et de tenir ces dernières pour responsables des mesures et politiques qu'elles appliquent.

12. Ainsi, tandis que l'ampleur et les causes de l'insécurité alimentaire varient d'un pays à l'autre, ce qui porte à des solutions différentes selon le contexte, il est de plus en plus admis que la reconnaissance juridique et la protection du droit à l'alimentation pourraient être à la base des efforts de promotion de la sécurité alimentaire dans tous les pays.⁵

13. L'adoption d'une perspective axée sur les droits de l'homme et en particulier sur le droit à l'alimentation, dans le domaine des règles commerciales internationales et des politiques qui leur donnent effet, suppose l'application des principes susmentionnés (de participation, de responsabilisation, d'égalité, de non-discrimination et de reconnaissance des droits juridiques) aux processus d'élaboration et de mise en oeuvre de ces mêmes règles et politiques.

⁴ Ce paragraphe s'inspire de l'introduction de l'ouvrage *The Right to Food in Theory and Practice (Le droit à la nourriture en théorie et en pratique)*, de Mary Robinson, ancienne Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme. FAO. Rome. 1998. Disponible sur: www.fao.org.

⁵ Rapport consolidé de six études de cas, *Concrétisation du droit à une alimentation adéquate: Conclusions de six études de cas*, document IGWG/RTFG INF/4. FAO, Rome, juin 2004.

III. ANALYSE DE QUELQUES ACCORDS DE L'OMC DANS LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DU DROIT À L'ALIMENTATION

14. Dans la mesure où le commerce contribue à une expansion des activités économiques génératrices d'emploi et de revenus pour les groupes de population touchés par l'insécurité alimentaire, presque tous les accords de l'OMC ont, à des degrés divers, un impact sur la sécurité alimentaire. Par exemple, l'Accord sur les textiles et l'habillement et l'Accord sur les services sont importants pour la croissance économique, l'emploi et la création de revenus dans maints pays en développement. Toutefois, vu les caractéristiques du problème et la prédominance du secteur agricole pour la sécurité alimentaire, ce document ne couvre que quatre des accords de l'OMC, ceux sur l'agriculture (AsA), les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC) et les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ainsi que la décision de Marrakech.⁶

A. L'accord sur l'agriculture (AsA)

15. L'objectif à long terme de l'AsA est de créer un système de commerce agricole équitable axé sur le marché, à travers des réductions progressives et substantielles des mécanismes de subventionnement et de protection. L'insécurité alimentaire est mentionnée dans le préambule de l'AsA en relation à la forme que devraient prendre les engagements au titre du programme de réforme. La première phrase de l'Accord de Marrakech qui porte création de l'OMC affirme que les «rapports des Membres dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie», ce qui est conforme à l'objectif de la sécurité alimentaire. D'autres déclarations internationales et accords reflètent aussi cette vision commune de la communauté internationale, selon laquelle le commerce n'est pas une fin en soi mais un moyen de promouvoir le développement.⁷

16. Le principal problème abordé ici est de savoir comment et dans quelle mesure les règles de l'AsA renforcent ou restreignent la capacité des états, et particulièrement de ceux qui sont touchés par l'insécurité alimentaire, à poursuivre des politiques

⁶ *La Décision ministérielle de Marrakesh sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets d'aliments*, telle que convenue dans le cadre de l'accord du cycle d'Uruguay.

⁷ «Le commerce est non pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir à la croissance et au développement. Les politiques de commerce et de développement sont un instrument important pour autant qu'elles soient intégrées dans les plans nationaux de développement et les stratégies de lutte contre la pauvreté visant des objectifs tels que: croissance, transformation économique et production, diversification, valeur ajoutée à l'exportation, augmentation de l'emploi, élimination de la pauvreté, parité entre hommes et femmes, et développement durable. La cohérence et la cohésion des politiques commerciales et des autres politiques économiques menées aux niveaux national, bilatéral, régional et multilatéral par tous les pays sont importantes pour optimiser la contribution de ces politiques au développement». Consensus de São Paulo, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, doc. TD/410, 25 juin 2004, paragraphe 63.

de sécurité alimentaire à l'échelle nationale, notamment selon une approche fondée sur les droits. Les États qui ont participé à la CNUCED XI ont reconnu que. «L'interdépendance croissante des pays dans une économie mondialisée et l'apparition de règles régissant les relations économiques internationales font que la marge d'action dont les pays jouissent en matière de politique économique intérieure, dépend souvent des disciplines et des engagements internationaux et de facteurs liés aux marchés mondiaux». S'il incombe à chaque gouvernement de rechercher le bon équilibre entre les disciplines et engagements internationaux et ses politiques à l'échelle nationale, l'on insiste néanmoins sur la nécessité pour les pays en développement de tenir compte de l'importance d'un tel équilibre.⁸ Les États devraient par conséquent se ménager un espace politique suffisant pour pouvoir mener des politiques et des stratégies visant la concrétisation du droit à une alimentation adéquate pour leur peuple.

17. Le problème de la relation entre l'AsA et la sécurité alimentaire est posé à travers les questions suivantes:

- > L'AsA dans son ensemble crée-t-il un environnement favorable à la sécurité alimentaire, autrement dit, contient-t-il des éléments qui contribuent à la sécurité alimentaire dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire?
- > Les règles commerciales limitent-elles la capacité des pays touchés par l'insécurité alimentaire à rechercher des approches fondées sur les droits en matière de sécurité alimentaire?

(a) L'AsA dans son ensemble crée-t-il un environnement favorable à la sécurité alimentaire, autrement dit, contient-t-il des éléments qui contribuent à la sécurité alimentaire dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire?

18. En bref, l'opinion dominante est que l'AsA crée un environnement porteur pour la sécurité alimentaire. Cette conclusion est largement fondée sur des analyses comparant un scénario dit «counterfactual» (dans lequel la non existence de l'Accord sur l'agriculture aurait perpétué les distorsions existant avant le cycle d'Uruguay) avec la situation engendrée par l'entrée en vigueur de l'AsA qui a réglementé et réduit les distorsions sur les marchés agricoles mondiaux. Ces études concluent en majorité que les distorsions ont des effets négatifs non seulement sur les pays qui subventionnent mais aussi et surtout sur les pays tiers. Ainsi, les réformes adoptées dans le sillage de l'AsA ont contribué positivement au développement agricole et à la sécurité alimentaire. Les deux paragraphes suivants résument l'importance du processus de réforme en général et l'utilité de mesures dynamiques en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire.

19. Les distorsions dans les échanges, introduites par les partenaires commerciaux, ont un impact sur la sécurité alimentaire dans d'autres pays. Il est important de comprendre

⁸ Ibid. paragraphe 8. En relation avec la nécessité de réaliser un équilibre approprié entre les engagements internationaux et l'espace politique national, il est également noté qu'en accroissant la participation des pays à la croissance mondiale des exportations, leurs besoins spécifiques devraient être pris en compte tout en considérant qu'il n'existe pas de stratégie de commerce et de développement unique et universelle. (renvoi au paragraphe 66.

comment les pays touchés par l'insécurité alimentaire subissent le contrecoup des distorsions provoquées par les politiques de leurs partenaires commerciaux, surtout du point de vue de l'approche fondée sur les droits. Nombre des effets négatifs de ces distorsions, telles que la dépression et l'instabilité des cours mondiaux, l'accès réduit aux marchés dans les pays à l'origine des distorsions et la concurrence déloyale des exportations vers les marchés des pays tiers, sont bien connus. L'on sait aussi que tandis que les pays développés ont à leur actif la plus grande partie des subventions intérieures et des subventions à l'exportation (environ 90 pour cent), les mesures tarifaires appliquées par les pays développés et les pays en développement sont à l'origine de fortes distorsions. Un contre-argument fréquent est que ces distorsions ne sont pas exemptes d'effets positifs sur la sécurité alimentaire car elles font baisser les cours des denrées sur les marchés mondiaux au bénéfice des plus démunis. Des arguments semblables sont avancés en ce qui concerne les disponibilités d'aide alimentaire. Ces avantages doivent être mesurés par rapport aux coûts qu'entraînent de telles distorsions. Le fait que lors des négociations de l'OMC les pays en développement, notamment les pays touchés par l'insécurité alimentaire et ceux qui sont gros importateurs de denrées de base, aient en majorité prôné la réduction de ces subventions semble indiquer que la poursuite du processus de réforme leur paraît profitable à terme.

20. En outre, en présence de distorsions, en particulier sur les marchés alimentaires, les pays ne pratiquant pas de subventions ont du mal à mener à bien les réformes. Ainsi, face à la chute des cours mondiaux qui décourage la production, les gouvernements peuvent réagir par un relèvement des droits d'importation qui comporte d'autres coûts économiques. De même, les subventions à l'exportation sont souvent associées à une poussée des importations. Les distorsions laminent en outre la compétitivité des pays non subventionneurs sur les marchés des pays tiers.

21. Ainsi, les distorsions peuvent avoir des répercussions négatives sur la production et le commerce et compromettre la mise en œuvre de politiques cohérentes de sécurité alimentaire de la part des pays qui sont touchés par l'insécurité alimentaire. En assujettissant les politiques de distorsion au système de réglementation, le cycle d'Uruguay n'a toutefois pas entraîné une réduction considérable du volume de distorsion.⁹ Ce résultat est visé plus spécifiquement dans le cadre des négociations sur le Programme de développement de Doha, dont les retombées pourraient être importantes pour les pays qui ne subventionnent pas, et généralement pour ceux qui sont touchés par l'insécurité alimentaire.

22. Des règles commerciales semblables, voire identiques, ont souvent des effets dissemblables lorsque les conditions économiques divergent entre les pays. L'expérience depuis 1995 montre que, par manque de ressources financières et de capacités institutionnelles, la plupart des pays en développement n'ont pas été en mesure de tirer pleinement parti de «l'espace politique» créé par l'AsA (voir (b) ci-dessous). Même si ce dernier était neutre, l'effet varierait donc d'un pays à l'autre car si certains pays utilisent à fond cet espace politique (par exemple en soutenant leur agriculture), d'autres n'en ont pas les

⁹ A propos de cette analyse et à l'appui de cette conclusion, voir *L'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture: Une évaluation de sa mise en œuvre dans les pays de l'OCDE*. OCDE, Paris, 2001.

moyens.¹⁰ De même, alors que certains pays ont la capacité d'appliquer des mesures générales de sauvegarde, d'autres ne le peuvent pas. Un autre exemple est la différence souvent très marquée entre les normes techniques (par exemple la qualité des aliments dans le contexte de l'Accord SPS) appliquées par les pays riches et les pays pauvres. Cette différence entraîne souvent une asymétrie des réactions face à la libéralisation du commerce puisqu'à conditions égales (même degré d'ouverture des marchés par les deux parties), un exportateur dont les normes SPS intérieures sont plus rigoureuses (surtout dans les pays nantis) n'éprouverait aucune difficulté d'accès liée aux mesures SPS tandis que l'exportateur d'un pays dont les normes sont moins élevées (c'est le cas des pays plus pauvres) peut être confronté à des règles d'accès contraignantes. Face à la libéralisation, le jeu du marché devient ainsi déséquilibré.

23. La principale idée développée ici est qu'en présence de règles commerciales multilatérales similaires, divers facteurs d'asymétrie entre pays riches et pauvres induisent des effets hétérogènes. Si les négociations multilatérales permettent d'affronter les déséquilibres de l'AsA, elles ne suffisent pas pour réduire ou éliminer les disparités et doivent s'accompagner de mesures visant délibérément les pays à faible revenu et à déficit vivrier, telles que les investissements agricoles, l'élaboration de normes techniques, le renforcement des capacités institutionnelles, etc. qui permettent à ces derniers de mieux profiter des mécanismes et des possibilités offerts par les règles commerciales internationales.

24. De telles disparités influent sur la façon dont les états remplissent leurs obligations relatives au droit à l'alimentation. Les États parties aux accords pertinents ont le devoir, dans les limites de leurs ressources, de prendre toutes les mesures appropriées pour la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, y compris par le recours à toutes les possibilités, éléments de souplesse et/ou espaces politiques envisagés par les accords commerciaux.

25. Les accords et arrangements commerciaux internationaux ont pris acte du fait que tous les pays n'ont pas la même capacité de réponse face à la libéralisation des échanges. Par exemple, dans les années 70, un chapitre supplémentaire a été introduit dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) – qui était alors le seul accord réglementant le commerce international des produits – sur le traitement différencié et spécial accordé aux pays en développement. A cette même époque naquit le Système généralisé des préférences par lequel les pays développés ont étendu des préférences tarifaires supplémentaires aux pays en développement sans exiger de contrepartie. Le traitement spécial et différencié a également été inséré dans les divers accords du cycle d'Uruguay, en accordant aux pays en développement des délais de mise en oeuvre plus longs et en leur concédant un niveau d'engagement moindre. L'une des principales critiques à l'endroit de ces dispositions est qu'elles n'ont pas toujours été appliquées et qu'elles ne sont pas aussi efficaces que prévu. En général, le traitement spécial et différencié, qui occupe aussi une place importante dans la Déclaration de Doha, soulève le problème de savoir quel groupe de pays mérite un traitement spécial et différencié plus marqué par rapport aux autres, et à quel titre.

¹⁰ Hormis les contraintes financières, il est possible que le soutien à l'agriculture soit retardé parce que les gouvernements n'accordent pas assez de priorité à ce secteur.

26. Un dernier point sur la question de savoir si l'AsA contient des éléments qui contribuent à la sécurité alimentaire est le nouveau système de règlement des différends de l'OMC. Dans une certaine mesure, le système a réussi à renforcer la capacité des pays en développement à défendre leurs droits. Ces pays ont pu présenter des plaintes pour faire valoir leurs droits et ont eu gain de cause dans plusieurs affaires. En ce qui concerne l'application de l'AsA, des recours ont été gagnés récemment contre des subventions accordées par les pays développés dans les secteurs du coton et du sucre.

(b) Les règles commerciales limitent-elles la capacité des pays touchés par l'insécurité alimentaire à rechercher des approches fondées sur les droits en matière de sécurité alimentaire?

27. Après avoir noté quelques-unes des retombées de l'AsA, y compris le problème de l'hétérogénéité des effets, cette sous-section examine les règles de l'AsA en ce qui concerne «l'espace politique» disponible pour la poursuite de politiques de sécurité alimentaire, notamment selon une approche fondée sur les droits. Elle traite aussi d'un certain nombre de préoccupations essentielles exprimées aussi bien par les gouvernements que par les parties prenantes non gouvernementales dans le contexte de la sécurité alimentaire.¹¹ Les principales conclusions sont semblables dans tous les cas, à savoir que de manière générale et à ce stade, l'AsA ne limite pas l'espace politique de mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire et que les carences en terme de moyens financiers, de capacité institutionnelle et, dans une certaine mesure, de volonté politique constituent les principaux obstacles.

28. **Les règles de l'AsA et le «droit» à produire des denrées alimentaires et autres produits agricoles.** L'AsA a pour but de réduire les distorsions dues entre autres aux barrières protectionnistes et aux subventions; il ne préconise pas de réduction de la production elle-même sauf dans quelques contextes précis. Dans les situations où la production alimentaire a été soutenue artificiellement par des subventions, les réformes peuvent entraîner une baisse de production mais ce n'est pas une caractéristique propre aux pays touchés par l'insécurité alimentaire.

29. La production agricole est influencée par de nombreux instruments de la politique commerciale et intérieure. Dans les trois «piliers» de l'AsA (mesures de soutien intérieur, accès aux marchés et subventions à l'exportation), ces règles jouent donc bien un rôle. Toutefois, les politiques relevant des mesures de soutien intérieur ont une incidence particulière. Dès lors, il importe de déterminer dans quelle mesure les règles limitent la portée des mesures de soutien et le volume des subventions dont bénéficie l'agriculture.

¹¹ Il existe une littérature abondante et sans cesse croissante sur le lien entre le processus de réforme de l'AsA et la sécurité alimentaire. Voir par exemple «*Quelques aspects de la sécurité alimentaire dans le contexte des négociations de l'OMC sur l'agriculture*» et «*Incorporation des questions liées à la sécurité alimentaire dans un accord révisé sur l'agriculture*» tous deux publiés dans les *Etudes de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, FAO, Rome, 2001. Le lien est également analysé dans *Les incidences à moyen terme de la libéralisation des échanges dans les pays de l'OCDE sur la sécurité alimentaire des pays non membres*, document COM/AGR/TD/WP (2001) 74/FINAL, OCDE, Paris 2002. Un chapitre est aussi consacré à cette question dans le *Rapport sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en 2003*, FAO, 2003.

30. Tout d'abord, en ce qui concerne les subventions génératrices de distorsions qui sont disciplinées par l'AsA, le nombre des pays en développement qui ont appliqué ces subventions à un degré significatif pendant la période de base du cycle de l'Uruguay (1986-88) est relativement peu élevé et ils ne sont donc soumis à aucun engagement de réduction. La limite maximale de subventionnement les concernant est fixée par le niveau dit *minimis* – c'est-à-dire que tous les pays en développement peuvent octroyer des subventions à hauteur de 10% de la valeur de production de certains produits (par exemple le prix de soutien pour le riz, le coton, etc.) et des subventions supplémentaires non spécifiques aux produits (par exemple sur les engrais, les semences, etc.) à hauteur de 10% de la valeur de la production agricole totale. L'application de l'AsA depuis 1995 a montré que la plupart des pays en développement n'ont réussi à utiliser qu'une petite partie de cette marge de 10%.¹²

31. Deuxièmement, l'article 6.2 de l'AsA exempte de la discipline ci-dessus un certain nombre de subventions appliquées par les pays en développement, par exemple les subventions pour les intrants destinées aux producteurs à faible revenu et pauvres en ressources, élargissant ainsi le champ des subventions susceptibles de fausser les échanges. Malgré cela, l'article 6.2 a été peu utilisé.

32. Troisièmement, l'AsA ne met aucune limite aux autres subventions dont l'effet de distorsion sur la production ou les marchés est réputé nul ou minime. Couramment dénommées mesures de la «catégorie verte», elles incluent par exemple la recherche et la vulgarisation, la lutte contre les ravageurs et les maladies, la formation, divers services d'infrastructure (électricité, routes, installations commerciales et portuaires, etc.), les assurances, les aides au développement régional et ainsi de suite.¹³

33. En outre, la production est soutenue indirectement par des droits et autres obstacles au commerce qui, dans le cas des pays importateurs, font monter les prix à la production pratiqués sur le territoire national au-dessus des cours mondiaux. Sans être des subventions à proprement parler, ce sont souvent les instruments les plus puissants utilisés pour soutenir la production. Typiquement, la plupart des pays en développement ont conservé des droits de douane plutôt élevés pour les produits alimentaires pour se ménager une marge considérable leur permettant de protéger leur production nationale en appliquant l'AsA.

34. L'on peut conclure dans l'ensemble que l'AsA fournit un vaste espace politique pour accroître la production agricole et alimentaire. Un certain nombre de facteurs risquent toutefois de le restreindre gravement. C'est le cas de la condition associée

¹² La source est le document *Developing Country Experience with the WTO Agreement on Agriculture and Negotiating Issues*, Ramesh Sharma, 2002, présenté au symposium d'été du Consortium international du commerce agricole international (IATRC) sur le thème *The Developing Countries, Agricultural Trade and the WTO* (Les pays en développement, le commerce agricole et l'OMC) Vancouver, Canada, 16-17 juin 2002. Des études de cas de la FAO examinent aussi ces questions pour 23 pays en développement qui ont fait l'objet de l'étude *WTO Agreement on Agriculture Implementation Experience: Developing Country Studies*. Rome, 2003. Disponible sur www.fao.org/trade.

¹³ Les mesures de la catégorie verte qui intéressent directement les programmes orientés vers la sécurité alimentaire (conservation de stocks, distributions subventionnées d'aliments et création d'emplois) sont examinés plus bas.

à la plupart des prêts octroyés au titre des programmes d'ajustement structurel, qui interdit aux pays de relever les droits tarifaires. Un autre facteur est l'absence de ressources qui peut empêcher les pays en développement de profiter de l'espace politique à leur disposition. Cependant d'autres contraintes, telles qu'un soutien insuffisant à l'agriculture ou les conditions des programmes d'ajustement structurel, peuvent limiter certaines formes de soutien intérieur. Ces situations concrètes soulignent la nécessité de tendre vers une plus grande cohérence entre les politiques de l'OMC et celles, en particulier, des institutions financières internationales.

35. Sauvegarder les marchés nationaux des perturbations telles que la poussée des importations. C'est un important objectif de sécurité alimentaire, en particulier pour de nombreux pays touchés par l'insécurité alimentaire où prédominent les petits agriculteurs, et où manquent les mesures de protection des prix et des revenus. Le phénomène des poussées d'importation qui s'est particulièrement amplifié depuis le milieu des années 90 pour les aliments de base, est souvent lié à la libéralisation des échanges.¹⁴ Une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits peut faire valoir le droit des agriculteurs à être sauvegardés de ces chocs. Pour cela, les gouvernements doivent avoir accès aux instruments appropriés qui, dans le cadre de l'OMC, sont entre autres les suivants:

- > Augmentation des droits tarifaires jusqu'à la limite fixée par les taux consolidés de l'OMC
- > Recours au mécanisme de sauvegarde spéciale (SSG) de l'AsA; et
- > Recours aux mesures générales de sauvegarde, à savoir les mesures anti-dumping, les mesures compensatoires et les mesures d'urgence

36. L'expérience montre que depuis 1995 de nombreux pays en développement ont recouru à la première option face à des poussées des importations, en partie parce qu'ils n'avaient pas accès au mécanisme de sauvegarde (SSG)¹⁵ et en partie parce qu'ils n'avaient pas la capacité de recourir à des mesures générales de compensation. Lors des négociations en cours, il a été proposé de créer un mécanisme spécial de sauvegarde pour les pays en développement, qui serait semblable au SSG. L'accès à ce mécanisme serait précieux pour eux du point de vue d'une approche de sécurité alimentaire fondée sur les droits. En même temps, il est tout aussi important pour les gouvernements de développer leurs capacités en matière de mesures compensatoires.

37. Constitution de stocks alimentaires pour stabiliser les prix intérieurs et parer aux crises en matière de sécurité alimentaire. Le premier volet, c'est-à-dire la mise à disposition des stocks lorsque les prix intérieurs sont élevés et vice versa, était une

¹⁴ Plusieurs cas de poussées d'importations sont mentionnés dans les études de cas. Voir *WTO Agreement on Agriculture Implementation Experience: Developing Country Studies*. FAO, Rome 2003. Disponible sur www.fao.org/trade. Plusieurs organisations nationales et internationales de la société civile ont également documenté des cas de poussées d'importations sur la base du travail de terrain Voir aussi *Politiques commerciales et évolution des importations de produits agricoles dans le contexte de la sécurité alimentaire*, Document CCP/03/10, 64^e session du Comité des produits, 18-21 mars 2003. FAO, Rome. www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y8319f/Y8319f00.HTM

¹⁵ L'accès au SSG est subordonné à la «tarification» des barrières non tarifaires, que nombre de pays en développement n'ont pas appliquée. Il s'ensuit que seuls 21 d'entre eux ont accès au SSG.

politique populaire dans les pays en développement; cette forme d'intervention n'est toutefois plus fréquente. En revanche, le maintien de stocks de sécurité alimentaire pour couvrir des besoins d'urgence est une pratique assez répandue. Du point de vue d'une approche fondée sur les droits, la question est de savoir si l'AsA limite ces options.

38. La réponse est négative. Tout d'abord, l'AsA place toutes les dépenses (ou manques à gagner) liés à la constitution et au maintien des stocks de produit faisant partie d'un programme de sécurité alimentaire dans la catégorie verte, qui ne prévoit aucun plafonnement des dépenses. C'est aussi le cas des aides gouvernementales aux stocks privés dans le cadre de ces mêmes programmes. Il est simplement imposé que le volume des stocks corresponde à des objectifs prévisionnels exclusivement liés à la sécurité alimentaire, condition qui ne devrait pas être difficile à remplir. En outre, pour les pays en développement, sous réserve de satisfaire aux critères ci-dessus, les stocks de denrées alimentaires à des fins de sécurité alimentaire peuvent être achetés et utilisés à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'achat et le prix extérieur de référence soit comptabilisé parmi les subventions ayant un effet de distorsion sur le commerce (calculé comme mesure globale du soutien ou MGS). Étant donné la marge d'augmentation des niveaux de MGS jusqu'à 10%, il est peu probable que cela se transforme en obstacle.

39. Mise en œuvre de programmes de distribution d'aliments. Il s'agit d'une formule assez répandue dans le cadre des programmes de sécurité alimentaire. Dans l'AsA, elle est désignée par l'expression «aide alimentaire nationale» et figure parmi les mesures de la catégorie verte. Il est dit que les conditions à remplir pour bénéficier de l'aide alimentaire seront sujettes à des critères clairement définis liés à des objectifs nutritionnels et que cette aide devrait être accordée sous forme de fourniture directe d'aliments aux personnes concernées ou de fourniture de moyens permettant aux ayants-droit d'acheter des aliments, soit aux prix ordinaires soit à des prix subventionnés. Il est précisé que la fourniture de denrées alimentaires à des prix subventionnés avec pour objectif de satisfaire les besoins alimentaires des pauvres des zones urbaines et rurales dans les pays en développement sur une base régulière et à un prix raisonnable sera considérée comme étant en conformité avec l'AsA. Ainsi, l'Accord sur l'agriculture n'empêche pas les gouvernements des pays en développement de fournir cette assistance, voire de fournir gratuitement des vivres aux plus nécessiteux.

40. Mise en œuvre de programmes d'emploi garanti pour les groupes de population sujets à l'insécurité alimentaire. Ce sont également des mesures efficaces pour combattre la faim, en particulier l'insécurité alimentaire saisonnière. En tant que programmes garantis par la loi, ce sont d'excellents exemples d'une approche fondée sur les droits en matière de sécurité alimentaire. L'un de ces programmes fondés sur les droits, largement cité, est le Programme d'emploi garanti du Maharashtra en Inde, en vigueur depuis 1997. De nombreux programmes de vivres-contre-travail rentrent également dans cette catégorie, même si ce ne sont pas à proprement parler des programmes d'emploi garanti. Toutefois, sans doute pour des raisons budgétaires, les programmes *garantis* restent encore une exception dans les pays en développement malgré leurs avantages, tant pour combattre la faim que pour créer des infrastructures rurales. Dans le contexte du présent document, il importe de retenir que ni l'AsA ni les accords de l'OMC n'imposent de restriction à ce type de programme.

B. La décision de Marrakech – protection contre certains risques d'insécurité alimentaire à travers un mécanisme de transfert multilatéral

41. Pendant le cycle d'Uruguay, les négociateurs s'inquiétaient des répercussions négatives que pourrait avoir la réforme agricole sur les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement importateurs nets d'aliments (PDINPA) concernant les approvisionnements en produits alimentaires de base obtenus de sources extérieures à des conditions raisonnables et notamment des difficultés qu'ils pourraient éprouver à court terme pour financer leurs niveaux habituels d'importations vivrières commerciales. Plusieurs analyses avaient montré que le processus de réforme était susceptible d'accroître la facture des importations alimentaires puisqu'il fallait s'attendre à une hausse des cours mondiaux des aliments de base et que ces pays, avec l'ouverture de leur économie, pourraient être obligés d'importer davantage de denrées alimentaires alors que dans le même temps, l'aide alimentaire connaîtrait sans doute un recul. La réponse à ces inquiétudes a été la *Décision ministérielle de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets d'aliments*. La *Décision* incluait quatre mécanismes d'intervention: l'aide alimentaire, le financement à court terme des niveaux habituels d'importations commerciales, les conditions favorables des crédits à l'exportation pour les produits agricoles et l'assistance technique et financière pour améliorer la productivité et les infrastructures dans le secteur agricole.

42. La *Décision* n'a toutefois pas été appliquée. Même en 1995-96, lors de la flambée des prix des produits alimentaires de base, aucun de ces mécanismes n'a été déclenché dans le cadre de la *Décision*. La Conférence ministérielle de l'OMC à Doha a inclus la *Décision* parmi les problèmes de mise en œuvre et l'OMC a formé par la suite un groupe interinstitutions pour examiner cette question. Quelques analyses ont été effectuées par la FAO (notamment sur l'idée d'un éventuel Fonds de roulement) mais peu de progrès ont été réalisés depuis.

43. La *Décision*, si elle avait été mise en œuvre, aurait été un bon exemple de la théorie d'Amartya Sen sur les «droits à l'échange fondés sur les transferts» au niveau multilatéral en matière de sécurité alimentaire. L'application de la *Décision* comme prévu aurait contribué à la sécurité alimentaire et aidé les pays en développement à réformer leur agriculture en leur fournissant un mécanisme de sauvegarde efficace dans les périodes difficiles.

C. Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

44. Trois aspects de l'Accord sur les ADPIC sont importants dans le contexte de la sécurité alimentaire en général et de l'approche fondée sur les droits en particulier. Ce sont: la protection des variétés végétales (article 27.3b des ADPIC), le droit à la protection du savoir traditionnel et, enfin, l'accès du public aux ressources génétiques et le partage des avantages.¹⁶

¹⁶ L'extension des «indications géographiques» à des produits autres que les vins et spiritueux, en particulier aux produits traditionnels des pays en développement, est aussi une mesure pertinente en matière de sécurité alimentaire dont les avantages se répercutent souvent aussi sur les zones marginales et défavorisées.

45. L'article 27.3(b) des ADPIC demande à tous les membres de l'OMC d'assurer la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) pour les variétés végétales, soit par des brevets soit par un système *sui generis* efficace ou en combinant des deux formules. Cette option *sui generis* fournit un espace politique précieux pour la plupart des pays en développement car, dans le cadre d'un système de brevets, les agriculteurs ne seraient pas autorisés à utiliser les semences des variétés brevetées sans le consentement du titulaire du brevet. Puisque, dans les pays en développement, les semences recueillies par les agriculteurs et échangées entre eux peuvent représenter jusqu'à 80-90% des besoins totaux en semences, un système de brevets pourrait gravement limiter l'agriculture de subsistance et la sécurité alimentaire.

46. De nombreux pays en développement ont entrepris de formuler une législation *sui generis*. A cet effet, ils doivent tirer parti des dispositions d'autres traités et conventions. Par exemple, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture reconnaît les droits des agriculteurs, notamment la protection du savoir traditionnel, le droit à participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques, et le droit de participer au processus de prise de décision concernant leur gestion. De plus, aucune restriction ne saurait être imposée aux droits des agriculteurs concernant l'utilisation, l'échange et la vente des semences et du matériel de propagation qu'ils recueillent en propre.

47. Dans une perspective d'avenir, la Déclaration de Doha a donné instruction au Conseil des ADPIC de revoir l'article 27.3(b) afin d'examiner la relation entre les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique (CDB), la protection du savoir traditionnel et le folklore et autres problèmes émergents soulevés par les membres de l'OMC. Il est primordial pour les pays en développement de suivre ces questions au sein de l'OMC du fait, surtout, de leurs retombées potentielles sur la sécurité alimentaire et les approches fondées sur les droits.

D. Les accords SPS et OTC

48. Les Accords SPS et OTC et le droit à l'alimentation interagissent dans deux domaines importants. En premier lieu, le droit à l'alimentation exige «des aliments sûrs et nutritifs pour satisfaire les besoins nutritionnels et les préférences alimentaires». Le droit des personnes à consommer des aliments sans danger est ainsi posé et l'accord SPS en est le principal cadre de garantie à l'échelon multilatéral. En second lieu, les Accords SPS et OTC contribuent à la sécurité alimentaire en facilitant le commerce, améliorant ainsi les revenus.

49. S'agissant du premier point au titre de l'Accord SPS, les gouvernements ont le droit de mettre en œuvre une législation efficace et d'autres mesures de protection pour garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. L'Accord SPS vise à établir un cadre multilatéral de règles et de disciplines pour orienter l'élaboration, l'adoption et l'application de mesures sanitaires et phytosanitaires afin de minimiser leurs effets négatifs sur le commerce. Ces mesures sont essentielles pour la sécurité alimentaire

du point de vue d'une approche fondée sur les droits, et il n'existe donc pas de conflit apparent entre ces deux accords et la sécurité alimentaire.

50. Il n'en demeure pas moins que de nombreux pays en développement sont confrontés à d'énormes difficultés pour satisfaire aux normes alimentaires appliquées sur les marchés d'exportation, surtout dans les pays en développement, et qu'ils n'ont donc pas la possibilité de profiter des possibilités offertes par ces débouchés commerciaux. Renforcer la conformité aux normes peut s'avérer très coûteux. L'Accord SPS inclut des dispositions non contraignantes qui préconisent la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement dans ce domaine. La FAO a fourni d'importants services de ce type mais les besoins sont loin d'être couverts en raison du manque de moyens financiers.

IV. CONCLUSIONS

51. Ce document, qui a pour but d'examiner les incidences probables des règles commerciales multilatérales sur la sécurité alimentaire en général et sur l'approche fondée sur les droits en particulier; sert à fournir des éléments d'information dans le contexte de l'élaboration du projet de Directives volontaires relatives au droit à l'alimentation à l'échelle nationale. Bien que tous les accords de l'OMC aient un impact sur la sécurité alimentaire, le document se concentre sur les quatre instruments qui pèsent le plus directement sur les politiques alimentaires et agricoles et le commerce – les accords AsA, SPS, OTC et ADPIC – ainsi que sur la *Décision* de Marrakech. La principale question étudiée dans ce document est de savoir si et de quelle manière les règles commerciales multilatérales limitent la capacité des États à poursuivre la concrétisation du droit à une alimentation adéquate (selon une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits).

52. L'analyse de l'AsA a fait ressortir les principaux points suivants. En premier lieu, les réformes entreprises dans le cadre de l'AsA ont la possibilité de contribuer positivement à la sécurité alimentaire en limitant les distorsions du commerce qui auraient été plus préjudiciables en l'absence du cycle d'Uruguay. En second lieu, l'Accord ouvre un «espace politique» suffisant pour que tous les pays, y compris ceux qui sont touchés par l'insécurité alimentaire, puissent œuvrer en faveur du droit à l'alimentation. Cet espace politique n'a toutefois pas été utilisé de manière optimale. Quelques pays ne l'ont pas utilisé, malgré des ressources suffisantes, en raison de leurs choix politiques et ont ainsi négligé leurs obligations au titre du droit à une alimentation adéquate. Cependant, dans la grande majorité des cas, les pays n'arrivent pas à profiter de l'espace politique offert par l'Accord, en raison du manque de moyens financiers et de la faiblesse des capacités institutionnelles. L'expérience accumulée depuis l'entrée en vigueur de l'Accord en 1995 montre qu'en revanche, les pays disposant de ressources financières et de capacités suffisantes ont su tirer parti de cet espace politique. Le résultat global se solde par une asymétrie des effets, même lorsque l'espace politique est semblable, voire identique. L'immense fossé entre les revenus des pays pauvres et des pays riches a entraîné des disparités dans un certain nombre de domaines, quant aux capacités de tirer parti des Accords. Une autre forme de déséquilibre qui peut mener à une asymétrie des effets dans le contexte de l'Accord sur les ADPIC est

représenté par le fait que presque tous les brevets sont détenus par des individus ou des sociétés dans les pays développés. Les pays en développement seront donc essentiellement importateurs nets de technologies pendant encore longtemps. Les négociations agricoles en cours fournissent une occasion pour remédier à un certain nombre de ces déséquilibres et contribuer ainsi à l'objectif de «développement» du Programme de Doha.

53. Il vaut la peine de noter que dans le cadre de ces négociations le CDESC, dans l'Observation générale 12, invite les États à exercer leur responsabilité en ce qui concerne la concrétisation du droit à une alimentation adéquate dans d'autres pays en garantissant, par exemple, l'abolition des subventions à l'exportation ou des pratiques de dumping.

54. Dans le cas des ADPIC, la principale préoccupation du point de vue de la sécurité alimentaire est représentée par la protection des variétés végétales, le droit à la protection du savoir traditionnel ainsi que l'accès du public aux ressources génétiques et le partage des avantages. L'option *sui generis* pour la protection des variétés végétales est une disposition précieuse pour la plupart des pays à économie de subsistance touchés par l'insécurité alimentaire. Il est toutefois important pour les pays qui sont en train de formuler une législation *sui generis*, de tirer parti des dispositions d'autres traités internationaux dont la préoccupation centrale est la sécurité alimentaire et le développement agricole.

55. En ce qui concerne les Accords SPS et OTC, la principale conclusion a été que les pays sont en droit de prendre des mesures afin de protéger la vie ou la santé humaine et l'Accord SPS fournit un cadre à cet effet. En prévenant aussi tout protectionnisme arbitraire dans les échanges commerciaux, ces accords aident les États à garantir le droit pour négociants et agriculteurs d'exporter commercialement et d'en retirer un gain. Actuellement, l'application des normes techniques internationales représente un énorme défi pour la majorité des pays en développement, mais il n'y a guère d'autre solution à ce problème que celle de l'élévation des normes.

56. Globalement, il est indéniable que la libéralisation est à la fois positive pour les uns et négative pour les autres, selon les pays et au sein même d'un pays. Les disparités et déséquilibres entre pays devraient être traités par le biais d'accords commerciaux appropriés négociés multilatéralement tandis que les États peuvent marquer des progrès décisifs en minimisant les disparités internes. Au total, les règles commerciales multilatérales actuelles fournissent un espace considérable aux États pour leur permettre de poursuivre, au niveau national, une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits bien que, pour une majorité d'entre eux, la capacité à profiter de cet espace politique soit compromise par le manque de ressources. Enfin, toute la réflexion du présent document souligne l'importance que revêt en particulier pour les pays touchés par l'insécurité alimentaire la possibilité de participer efficacement aux négociations en cours à l'OMC pour que les nouveaux accords soient plus équilibrés et respectent mieux qu'à l'heure actuelle les exigences du développement.

JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

4

I. INTRODUCTION

1. Le présent document est essentiellement consacré à la justiciabilité du droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale. Il a pour objet de faciliter les travaux du Groupe de travail intergouvernemental concernant certains aspects des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, en particulier le cadre juridique applicable, l'accès à la justice et la primauté du droit. Il vise également à favoriser l'application du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, en considération des Directives volontaires.

2. Les obligations relatives aux droits de l'homme seraient vides de sens si les ayants obligation ne devaient pas rendre des comptes aux ayants droit, voire à la société dans son ensemble. Cette obligation de rendre des comptes est mise en pratique au moyen de plusieurs institutions et processus. Dans une société démocratique, l'obligation de rendre compte au niveau politique est établie grâce à des élections libres et régulières et peut également s'accompagner d'une validation parlementaire de l'organe exécutif du gouvernement. Au niveau administratif, l'obligation de rendre compte englobe l'obligation qu'ont les agents de la fonction publique de rendre compte à leurs supérieurs et à ceux pour qui ils sont tenus de travailler.

3. Au niveau judiciaire et quasi judiciaire, l'obligation de rendre compte est établie grâce aux lois et à leur application et, en dernier lieu, à la capacité d'un organe judiciaire ou quasi judiciaire libre et indépendant de faire appliquer la loi en garantissant l'exécution des décisions judiciaires, et ce, à l'appui tant de la séparation des pouvoirs, que de leur équilibre.¹

4. La question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est réapparue dans le cadre du projet de Protocole facultatif se rapportant au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Grâce aux discussions relatives à ce projet d'instrument international, on dispose, sur la nature générale des droits énoncés dans le Pacte, d'une véritable mine d'informations, dont on peut tirer ici les enseignements.

¹ Voir Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Les droits de l'homme et la lutte contre la pauvreté. Cadre conceptuel, Nations Unies, New York et Genève, 2004.

Il convient cependant de garder à l'esprit qu'en ce qui concerne les Directives volontaires, les arguments relatifs à la justiciabilité du droit à l'alimentation ne sont pas tout à fait les mêmes. Tout d'abord, le droit à l'alimentation est étroitement lié au droit à la vie – soit un droit civil, énoncé clairement dans le droit international et régional et dans les constitutions de plusieurs pays.² Ensuite, pour le Groupe de travail chargé des Directives volontaires, la question n'est pas de savoir si un organe quasi judiciaire international devrait être habilité à rendre des décisions concernant des violations commises par des États parties vis-à-vis du Pacte, mais plutôt si un tribunal national ou un organe quasi judiciaire compétent serait habilité, voire devrait être habilité, à rendre une décision judiciaire déterminant si le droit à l'alimentation a été dûment respecté, protégé et concrétisé.

5. Certains pays considèrent le droit à l'alimentation comme un droit justiciable. D'autres ne sont pas convaincus qu'il devrait toujours être considéré comme justiciable, et, le cas échéant, se demandent s'il serait souhaitable qu'il le soit dans tous les pays.³ Cependant, en règle générale, la plupart des pays ont reconnu la justiciabilité du droit à l'alimentation, ou certains de ses éléments, grâce à des initiatives de nature législative, allant de garanties relatives à la sécurité sociale à une législation sur la propriété foncière, en passant par des règlements portant sur la sécurité sanitaire des aliments. Le présent document d'information présente une définition cadre de la justiciabilité du droit à l'alimentation, suivie d'une analyse de la façon de faire valoir la justiciabilité des différentes composantes de ce droit, en théorie et en pratique, illustrée par les pratiques d'organes judiciaires et quasi judiciaires divers et variés. Les arguments contre la justiciabilité du droit à l'alimentation sont également analysés en profondeur. Enfin, les possibilités de recours en cas de non respect du droit à l'alimentation sont recensées, afin de souligner le rôle positif susceptible d'être joué par les organes judiciaires et non judiciaires dans le domaine de la protection et de la promotion de l'ensemble des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation.

II. DÉFINITIONS ET CONCEPTS

6. Aux fins du présent document, la définition *ad hoc* suivante de la justiciabilité a été adoptée dans le cadre du droit à l'alimentation:

² Voir Art. 6 Pacte international relatif aux droits civils et politiques: «Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.»; concernant la portée de l'Art. 6, voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6: Le droit à la vie, 30 avril 1982, par. 5, Document ONU HRI/GEN/1/Rev. 6 du 12 mai 2003, p. 128, dans lequel le Comité «a noté que le droit à la vie était trop souvent interprété de façon étroite (...). L'expression «le droit à la vie... inhérent à la personne humaine» ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives (...). (...) [il] serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies.

³ Voir «Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale», Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, Document FAO IGWG RTFG/INF2, Rome 2004.

Faculté qu'a un droit de l'homme, reconnu de manière générale et dans l'absolu, de pouvoir être invoqué devant un organe judiciaire ou quasi judiciaire habilité: en premier lieu, à déterminer, dans le cadre d'un cas concret dont il est saisi, si ce droit de l'homme a été enfreint ou non; et en second lieu, à décider des mesures appropriées à prendre en cas de violation.

7. Par conséquent, l'important est de définir si le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme général, inscrit dans des constitutions nationales, des instruments régionaux, des traités internationaux ou reconnu en tant que principe général du droit, est justiciable. Du point de vue théorique, la justiciabilité du droit à l'alimentation dans le cadre de forums nationaux, régionaux et internationaux est validée dans le droit international et régional. Il convient de faire état de l'Article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui 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.

8. Sur cette question, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a émis l'avis suivant:

Les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation ou de recours appropriés, et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.⁴

9. De plus, dans l'Observation générale n° 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que «toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres».⁵ Par «ou autres», on entend en particulier les recours disponibles grâce à des mécanismes quasi judiciaires.⁶

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9: Application du Pacte au niveau national, document ONU E/C.12/1998/24 du 3 décembre 1998, par. 2.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante, document ONU E/C.12/1999/5 du 12 mai 1999, pars. 32-35.

⁶ Aux fins du présent document, par «mécanisme quasi-judiciaire», on entend tout organe non judiciaire habilité à entendre et à traiter les plaintes déposées par des particuliers ou des groupes dans une affaire spécifique. À l'échelle nationale, les mécanismes quasi-judiciaires sont souvent une institution nationale chargée des droits de l'homme comme une commission ou un médiateur chargé des droits de l'homme, alors qu'à l'échelle internationale, il s'agit par exemple du Comité des droits de l'homme ou du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Voir également: Andreas Khol, *Zwischen Staat und Weltstaat: Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte*, Wien 1969, p. 63. Selon cette étude, un recours quasi-judiciaire implique qu'une protection juridique est fournie par un organe indépendant, ne subissant pas l'influence de l'État, dont les conditions générales des procédures sont définies et qui est habilité à prendre des décisions non contraignantes d'un point de vue juridique dans des affaires spécifiques.

10. Certains instruments régionaux renferment des dispositions analogues concernant le droit au recours. Notamment l'Article 25 (1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (*American Convention on Human Rights*) et l'Article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du Conseil de l'Europe. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'absence de recours à l'échelle nationale représentait un manquement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁷

11. Aux fins du présent document, il est entendu par recours tout mécanisme juridique ou judiciaire permettant de faire valoir un droit ou de prévenir la violation d'un droit ou d'obtenir réparation ou compensation suite à cette violation. Le concept de justiciabilité proprement dit n'intègre pas implicitement celui de recours, mais les deux notions sont manifestement liées. Le recours n'a pas de raison d'être tant qu'il n'y a pas de violation; or la violation d'un droit ne peut être définie que si le droit en question est considéré comme étant justiciable. Si un droit n'est pas considéré comme justiciable, aucun recours ne peut être intenté. De plus, le fait de reconnaître la justiciabilité d'un droit n'entraîne pas systématiquement un recours particulier. Dans certains cas, il suffit d'attester de la violation. Dans d'autres, la voie de recours appropriée peut inclure la prévention d'une répétition de la violation, une modification de la loi, une compensation, une restitution ou d'autres mesures financières.

12. De plus, il peut être utile d'établir une distinction entre un accès insuffisant ou inadéquat à la nourriture, ou une utilisation insuffisante ou inadéquate de la nourriture, entraînant la malnutrition ou la sous-alimentation et de définir si une telle situation résulte d'une violation du droit à l'alimentation de la personne concernée. Même s'il est quasiment certain qu'une personne souffrant de malnutrition chronique pourrait faire valoir que son droit à l'alimentation et à la nutrition n'a pas été réalisé, pour qu'une violation justiciable soit reconnue, il convient de déterminer si l'État avait l'obligation de prendre des dispositions, ou de ne pas en prendre, et dans quelle mesure il devait le faire, et, le cas échéant, tenir notamment compte d'une éventuelle impossibilité dudit État de prendre des dispositions concernant la concrétisation de ce droit ou d'autres moyens de défense possibles de ce type.⁸

13. Lorsque l'on traite de justiciabilité, il convient également d'établir une distinction entre les obligations de résultat (jouissance effective du droit à l'alimentation, évaluée par exemple grâce à la compilation de données anthropométriques) et les obligations de comportement (l'État prend des mesures légitimes ayant pour objet d'assurer la jouissance du droit à l'alimentation). Le droit à l'alimentation est assorti d'obligations de comportement et d'obligations de résultat,⁹ dont le respect ou non peut être déterminé par un organe compétent. Différents critères seront appliquées pour évaluer

⁷ *Hatton and others v. United Kingdom*, Application No. 36 002/97, du 8 juillet 2003.

⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, *op. cit.*, par 17.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3, La nature des obligations des États parties, par. 1, Document ONU HRI/GEN/1/Rev.6 du 12 mai 2003, p. 14.

s'il y a eu violation, en raison notamment du caractère polymorphe de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Ainsi, le simple fait que la malnutrition existe dans un pays ne permet pas d'en conclure que le droit à l'alimentation n'y est pas respecté. En revanche, si, dans un pays, le revenu et le niveau de malnutrition sont relativement élevés, cela pourrait indiquer que celui-ci ne prend pas les dispositions appropriées nécessaires, au maximum de ses ressources disponibles.

III. ÉLÉMENTS DE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

14. En ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques et sociaux, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a déclaré que «au strict minimum, les droits socioéconomiques peuvent être protégés implicitement des atteintes irrégulières».¹⁰

Il serait relativement facile de rendre ce type de protection justiciable dans la plupart des juridictions. La protection implicite du droit à l'alimentation s'apparente à la protection implicite d'autres droits de l'homme et n'exige des États que d'éviter d'entraver les dispositions prises par des particuliers pour se nourrir – autrement dit, de respecter tout simplement ce droit. Ainsi, les obligations implicites n'impliquent ni l'utilisation des ressources de l'État ni une analyse complexe des droits à prestations. La justiciabilité peut être effective même lorsque les droits économiques, sociaux et culturels sont abordés sous un angle restrictif:

*Même si les violations des droits civils et politiques par des gouvernements, en connaissance de cause, sont relativement fréquentes, il est beaucoup plus rare que ces derniers ne causent délibérément la pauvreté, la famine ou la maladie. Le cas échéant – soit lorsque des privations sont imposées sciemment à une population dans son ensemble ou à une partie de la population, en particulier pour des motifs de nature discriminatoire– il est évident que des sanctions s'imposent.*¹¹

15. De plus en plus, les obligations explicites visant à garantir aux particuliers un accès à la nourriture en tous temps sont considérées comme justiciables. Cependant, pour bien comprendre les implications de ce type d'obligation, il peut être utile d'établir une distinction entre les différentes obligations auxquelles sont tenus les États, ou leurs composantes, dans le contexte du droit à l'alimentation. Une analyse des obligations explicites auxquelles souscrivent les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, est présentée ci-après, suivie de l'examen des différents niveaux d'obligation, en ce qui concerne le respect, la protection et la réalisation du droit à l'alimentation. Comme

¹⁰ Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (First Certification judgment) 1996 (4) SA 744 (CC), par. 77 - 78.

¹¹ Dennis, Michael J. and David P. Stewart, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights of Food, Water, Housing and Health?*, American Journal of International Law, VOL 98, No 3, July 2004, at 498.

mentionné ci-après, les États parties ne sont pas tenus d'intégrer le texte du Pacte dans leur législation nationale. Cependant, étant donné le nombre important de pays ayant ratifié ce Pacte et compte tenu de l'influence probable que celui-ci ne va pas manquer d'avoir sur les arbitres nationaux, la discussion sera articulée autour de ces différentes obligations.

16. La jurisprudence internationale, régionale et nationale est mentionnée dans les paragraphes suivants. Il convient néanmoins de noter que même si tous les cas cités ne concernent pas le droit à l'alimentation, ils permettent d'aider à comprendre le raisonnement des organes judiciaires et quasi judiciaires concernant des principes applicables au droit à l'alimentation.

A. Obligations explicites au titre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

17. Il convient de garder à l'esprit que les constitutions nationales n'intègrent pas nécessairement le texte exact du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais il peut être utile de rappeler les obligations explicites auxquelles sont tenus les États parties au titre du Pacte.

1. Engagement à agir

18. Conformément à la première obligation explicite au titre de l'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États parties:

s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

19. Par rapport au droit à l'alimentation, ce paragraphe exige, en substance, que les États parties «exercent une action» - c'est-à-dire qu'ils prennent des dispositions permettant de concrétiser le droit à l'alimentation. Il est admis que la concrétisation intégrale de ce droit ne s'inscrit que dans la durée et dépend de la disponibilité des ressources, mais les États parties au Pacte ont affirmé leur engagement à rendre des comptes à l'échelle internationale en ce qui concerne le droit à l'alimentation. À l'échelle nationale, l'obligation redditionnelle dépendra du droit interne du pays, notamment de la valeur des traités internationaux, des dispositions de la Constitution, des principes du droit et de la responsabilité politique. Dans le présent document, on part de l'hypothèse que les pays ont déjà agi, d'une façon ou d'une autre, en vue de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Précisant le principe de s'engager «à agir», le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que les États parties ne pouvaient pas ajourner indéfiniment leurs actions, même si les droits doivent être concrétisés progressivement et sont limités par les ressources disponibles.¹² Cependant, l'ampleur des mesures prises pourrait varier selon le niveau des ressources économiques disponibles.

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 3, *op. cit.*, par. 2.

20. En ce qui concerne les obligations implicites, «s'engager à agir» vis-à-vis du droit à l'alimentation peut se traduire notamment par l'abrogation de lois qui empêchent les personnes de satisfaire leurs besoins alimentaires personnels par leurs propres moyens. De façon plus générale, s'engager «à agir» signifie également qu'il est interdit de prendre des mesures opposées, c'est-à-dire des mesures qui priveraient des particuliers de l'accès à la nourriture. Les mesures en vue de respecter des obligations explicites liées à ce droit pourraient notamment être des actions réglementaires appropriées, l'exécution des lois, la mise en place de systèmes de sécurité sociale ou des mécanismes de distribution gratuite de produits alimentaires aux personnes les plus vulnérables en cas de famine.

21. Dans un cas hypothétique dans lequel l'obligation «d'agir» serait contestée dans le contexte du droit à l'alimentation, un tribunal pourrait par exemple demander si «une action» a été entreprise en vue d'assurer ce droit. En cas de famine endémique dans un pays, si le gouvernement ne prend pas les mesures nécessaires pour faire face au problème, il s'agirait assurément d'un non respect des obligations souscrites au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à moins qu'il ne soit manifeste que le gouvernement se trouve dans l'incapacité d'agir et non qu'il refuse de le faire. En conséquence, il ne serait pas non plus difficile pour un tribunal national ou une commission nationale de déclarer qu'un tel cas relève de sa compétence, et donc qu'il est justiciable.

22. Dans l'affaire *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigéria*¹³ (l'affaire des «Ogonis»), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a examiné un communiqué portant sur la violation d'un grand nombre de droits, y compris le droit à l'alimentation. La Commission s'était posée la question de savoir si le gouvernement militaire alors en place au Nigéria avait, par ses actions ou par sa passivité, enfreint les droits de la communauté ogoni. Même si le droit à l'alimentation n'est pas expressément énoncé dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, la Commission africaine a considéré ce droit comme faisant implicitement partie de la Charte et a estimé qu'il faisait implicitement partie de nombreux autres droits, comme le droit à la vie, à la santé et au développement économique, social et culturel. La Commission africaine a notamment rendu la décision suivante:

*Il est entendu que la Commission ne condamne pas le gouvernement nigérian pour les efforts déployés en vue d'utiliser ses ressources et, par voie de conséquence, de faire bénéficier son peuple du développement. Au contraire, la raison d'être du blâme est que le gouvernement n'a pas pris les mesures [nécessaires] en vue de protéger le peuple ogoni des torts causés par le Consortium NNPC.*¹⁴

¹³ Décision concernant la Communication n° 155/96, cas n° ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002.

¹⁴ Ibidem, par. 56.

23. L'affaire des *Ogonis* est un exemple concret de la façon dont l'obligation «d'agir» peut être appréciée. On peut donc en conclure que l'obligation d'agir est justiciable.

2. Non-discrimination

24. La seconde obligation explicite est liée à la non discrimination. En vertu de l'Article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties au Pacte:

s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

25. Tel que formulé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'Article 2 prescrit que:

toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.¹⁵

26. Le principe de non discrimination est repris dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est également confirmé dans de nombreux instruments internationaux et régionaux contraignants relatifs aux droits de l'homme. À l'échelle nationale, le principe de non discrimination est consacré dans de nombreuses constitutions, législations communes et jurisprudences nationales. S'il était estimé que des législations nationales ou des programmes ou actions gouvernementales concernant des droits économiques, sociaux ou culturels pénalisaient des personnes en raison de ce type de critères arbitraires, la question de la justiciabilité à cet égard serait facilement résolue. En témoignent les quatre cas suivants.

27. Dans l'affaire *Khosa et al. c. le Ministre du développement social*,¹⁶ le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a statué sur la législation régissant la sécurité sociale, dont la validité était contestée au motif qu'elle empêchait les résidents permanents non citoyens d'avoir accès au régime d'aide sociale. Le Conseil constitutionnel a abrogé la loi, au motif qu'elle était inconstitutionnelle et abusive, car elle excluait des personnes vulnérables résidant légalement en Afrique du Sud. À titre de recours, le Conseil a amendé judiciairement la législation, afin d'en éliminer les effets discriminatoires, c'est-à-dire en intégrant l'expression «ou résident permanent» dans la disposition concernée.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 18.

¹⁶ Affaire n° CCT 13/03 *Khosa and others v Minister of Social Development*, décision du 4 mars 2004; l'affaire a été jugée parallèlement à *Mablaule and others v. Minister of Social Development and others*, affaire n° CCT 12/03, en raison de leurs analogies.

28. Dans l'affaire *F. H. Zwaan-de Vries c. les Pays-Bas*,¹⁷ le Comité des droits de l'homme des Nations unies a confirmé le principe de non discrimination concernant les droits sociaux, lorsqu'il a jugé que la législation néerlandaise refusant des prestations de chômage aux femmes mariées – mais pas aux hommes mariés – était discriminatoire et ne pouvait être maintenue.

29. La Constitution des États-Unis ne fait pas mention des droits économiques, sociaux et culturels, mais elle renferme des dispositions relatives à une protection égale en vertu de la loi (14^e amendement), que la Cour suprême a déjà invoquées pour garantir l'accès à des programmes d'aide publique. Ainsi, dans *Plyler c. Doe*,¹⁸ il a été interdit à l'État du Texas de refuser l'accès à l'éducation publique à des enfants immigrants sans papiers.

30. Dans l'affaire *Eldridge c. Colombie britannique (procureur général)*,¹⁹ la Cour suprême du Canada a déclaré que le fait que les programmes de soins de santé ne prévoyaient pas de services d'interprétation pour les sourds était une mesure discriminatoire et allait donc à l'encontre des dispositions relatives à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et des libertés*. En raison de cette lacune, les sourds ne bénéficiaient pas d'une protection égale de la loi et étaient donc défavorisés par rapport aux personnes entendant. La Cour a confirmé le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait qu'aucune disposition explicite n'est prise pour garantir que des groupes défavorisés bénéficient sur un pied d'égalité des services proposés au public et a admis que le devoir de prendre des dispositions explicites en vue de garantir que les membres d'un groupe défavorisé bénéficient sur un pied d'égalité des services proposés au public relevait du principe d'adaptation raisonnable.

31. On peut en conclure avec certitude que, tel qu'appliqué au droit à l'alimentation, le principe de non discrimination serait justiciable devant des tribunaux nationaux.

B. Niveaux d'obligation

32. La typologie suivante des obligations imposées aux États est utilisée pour analyser la justiciabilité dans la perspective du droit à une alimentation adéquate: obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet (cette dernière obligation comprend l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres). Cette typologie, qui a été appliquée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour préciser les obligations imposées aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,²⁰ va bien plus loin qu'une simple qualification des obligations implicites ou explicites. Les pratiques judiciaires de plusieurs États respectent cette typologie, indépendamment de la façon dont la reconnaissance est exprimée dans une constitution ou une législation nationale donnée.

¹⁷ *F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Communication n° 182/1984, document ONU CCPR/C/29/D/182/1984 du 9 avril 1987.

¹⁸ 457 US 202 (1982).

¹⁹ *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, Affaire n° [1997] 3 S.C.R. 624.

²⁰ Typologie énoncée pour la première fois dans l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.*, puis reprise dans les observations générales 13, 14 et 15.

1. Obligation de respecter

33. L'obligation de respecter le droit à une alimentation adéquate impose aux États de s'abstenir de prendre des mesures qui auraient pour effet d'empêcher des particuliers et/ou des groupes de satisfaire ce droit par leurs propres moyens.²¹ Théoriquement, il s'agit d'une obligation implicite déterminante, qui ne serait pas respectée si un État autorisait des politiques, des programmes ou actions officiels, qui détruisent, sans raison valable ou compensation raisonnable, les sources d'alimentation des populations, comme les cultures ou les stocks vivriers, ou s'il donnait des instructions relatives à leur mise en œuvre ou les tolérât d'une façon ou d'une autre. D'autres privations de revenus entraînant une incapacité à acquérir de la nourriture pourraient également relever de cette catégorie. L'obligation de respecter peut également inclure l'interdiction de suspendre une législation ou des politiques gouvernementales permettant aux particuliers d'avoir accès à la nourriture ou l'interdiction de mettre en œuvre une politique alimentaire excluant des segments de la population exposés à la faim et à l'insécurité alimentaire. Les quatre cas suivants illustrent des violations de l'obligation de respecter.

34. Dans l'affaire des *Ogonis*, mentionnée plus haut, la Commission africaine a estimé qu'en détruisant les sources d'alimentation des populations et en les expulsant arbitrairement de leurs domiciles, les autorités avaient enfreint leur obligation de ne pas entraver l'accès des populations à la nourriture. Dans l'affaire *Habitants de la résidence Bon Vista c. Conseil municipal*,²² une action a été intentée auprès de la Haute Cour de l'Afrique du Sud, suite à la décision du Conseil municipal de suspendre l'approvisionnement des appartements en eau potable, en raison du non règlement des redevances d'eau. La Haute Cour a jugé que les requérants bénéficiaient d'un accès à l'eau déjà existant avant la suspension de l'approvisionnement par le Conseil municipal; que les conditions et les procédures de coupure n'avaient pas été «justes et équitables» comme l'exige la loi en vigueur et que le fait que le Conseil municipal ait coupé l'arrivée d'eau était un manquement certain au devoir auquel il est tenu par la Constitution de respecter le droit à un accès à l'eau déjà existant. En conséquence, l'approvisionnement des appartements en eau a été rétabli.

35. Dans l'affaire *Carlos Torres Benvenuto et al. c. Pérou*,²³ la Commission interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la République du Pérou enfreignait les droits des retraités en ne versant pas les sommes calculées selon les critères établis par la loi, une fois que les retraités commençaient à recevoir des paiements au titre d'un régime spécifique: en conséquence, les modifications apportées ensuite aux régimes de retraite représentaient une violation des droits à un développement progressif en ce qui concerne les normes économiques, sociales et culturelles établies, au titre des Articles 21, 25 et 26 de la Convention américaine.

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²² *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, 2000 (6) BCLR 625 (W), Affaire 01/12312.

²³ Affaire n° 12.034.

36. Enfin, dans l'affaire *Ain O Salish Kendro (ASK) et al. c. Gouvernement du Bangladesh et al.*,²⁴ la Haute Cour du Bangladesh a jugé que la démolition par le gouvernement de «Basties» (bidonvilles) et l'expulsion de leurs habitants s'étaient faites au mépris du respect de la dignité humaine.

37. Ces cas témoignent de la nature justiciable de l'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels à l'échelle nationale, non seulement en tant qu'obligation implicite, mais également en ce qui concerne le respect de l'accès existant, et ce, même si cet accès est rendu possible grâce à des fonds publics.

2. Obligation de protéger

38. L'obligation de protéger le droit à une alimentation adéquate impose aux États de veiller à ce que des entités privées, comme des entreprises ou des particuliers, ne privent pas d'autres individus de l'accès à une alimentation adéquate.²⁵ Ces mesures incluraient l'application effective de la législation en vigueur et des garanties relatives à la primauté du droit qui protègent les segments les plus vulnérables de la société contre les ingérences de l'extérieur. Ainsi, il pourrait y avoir non respect de l'obligation de protéger lorsque des aliments impropres à la consommation sont vendus et consommés, s'il peut être prouvé que la vente et la consommation sont dues à l'absence de normes et de contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments ou à la non application des normes en vigueur, le cas échéant. Un autre exemple serait de ne pas protéger des locataires contre l'expulsion illégale de leurs terres agricoles par d'autres particuliers ou par des entreprises. Les cas suivants sont représentatifs de ce cas de figure.

39. Dans l'affaire des *Ogonis*, la Commission africaine a jugé que le gouvernement militaire nigérian n'avait pas non plus respecté son obligation de protéger le droit à l'alimentation, puisqu'il n'avait pas empêché les compagnies pétrolières de stocker du pétrole et des déchets, ce qui a entraîné la contamination de l'eau utilisée pour l'agriculture et la pêche, la destruction des cultures et la mort d'animaux d'élevage, soit autant de facteurs ayant entraîné la malnutrition parmi les *Ogonis*.²⁶

40. Dans la «*Loi sur l'assurance sociale*»,²⁷ le Conseil constitutionnel de la République de Lettonie a constaté que la Constitution et les traités internationaux protégeaient le droit à la sécurité sociale:

L'assurance sociale publique est un secteur de droits publics et de relations juridiques entre l'assureur et l'assuré, ainsi qu'entre l'employeur et les droits publics. La loi oblige l'employeur à verser la prime obligatoire à chaque employé. Si l'employeur ne verse pas cette prime, le promoteur de l'assurance, à savoir l'État, est tenu de garantir l'application

²⁴ *Ain O Salish Kendro (ASK) & Ors v. Government of Bangladesh & Ors* [1999] ICHRL 118 (3 août 1999).

²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²⁶ *Op. cit.*, note de bas de page 12, par. 66.

²⁷ Affaire n° 2000-08-0109, décision du 13 mars 2001.

du régime d'assurance au moyen de mesures contraignantes. En conséquence, lors de l'établissement d'un régime d'assurance sociale publique, l'État est tenu de mettre au point un mécanisme efficace d'application des normes juridiques susmentionnées, garantissant ainsi le droit à la sécurité sociale, établi par [la Constitution].

41. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé que le système mis en place par la Lettonie pour collecter les sommes dues par les employeurs n'était pas adéquat, en ce qu'il pouvait priver certains employés d'une assurance sociale. À ce titre, la législation sous-tendant ce système a été jugée nulle et non avenue.

42. Ces exemples montrent que le fait de ne pas protéger le droit des particuliers à l'alimentation contre l'ingérence ou le non respect de tiers peut également être justiciable.

3. Obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice)

43. L'obligation qu'a l'État de donner effet au droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens.²⁸ Les actions entreprises à cet effet n'impliquent pas automatiquement l'apport de ressources financières substantielles et pourraient simplement se traduire par une garantie de l'accès aux informations concernant les possibilités de satisfaire le droit à l'alimentation. Parmi les exemples de mesures caractéristiques prises en vue de faciliter l'accès à la nourriture figurent notamment la sensibilisation et la formation, la réforme agraire, les politiques à l'appui du développement urbain et rural et l'information sur les marchés.

44. En ce qui concerne ces obligations, l'État dispose en général d'une importante marge de manoeuvre. Dans le cadre d'une décision judiciaire ou quasi judiciaire, il serait opportun de déterminer tout d'abord si l'État a «agi» en vue de faciliter l'accès à la nourriture de la personne ou du groupe concerné et ensuite, si les mesures prises étaient raisonnables ou adéquates en l'état des choses (situation politique et économique du pays). En conséquence, le tribunal devrait essentiellement définir si des mesures ont été prises et, le cas échéant, si ces mesures étaient raisonnables ou adéquates. Dans ce type de cas, il est attendu que les tribunaux ou les organes quasi judiciaires accordent une marge de manoeuvre importante aux organes législatifs et exécutifs du gouvernement pour définir les priorités.

45. La décision prise dans l'affaire *Union populaire pour les libertés civiles c. Union de l'Inde et al.*²⁹ (l'affaire «PUCL») est représentative de la participation judiciaire aux mesures de facilitation. Dans cette affaire, la Cour suprême de l'Inde a jugé que les bénéficiaires de différents programmes officiels relatifs à la sécurité alimentaire devaient bénéficier de droits juridiques à ce titre, car cela faciliterait leur accès à la nourriture. De plus, la Cour a jugé que les États indiens devraient identifier

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²⁹ *People's Union for Civil Liberties versus Union of India and others*, requête [civile] n° 196 de 2001.

attentivement les groupes vulnérables relevant de leur compétence et garantir que ces groupes soient au fait des modalités permettant de satisfaire leur droit à l'alimentation.³⁰ Cependant, ces décisions étaient auxiliaires et la Cour invoquait des programmes en vigueur. De la même façon, dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*,³¹ en cours, la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde a examiné un ensemble très divers de mesures prises par l'État d'Orissa en vue de faciliter l'accès à la nourriture, y compris des programmes de réforme agraire, de conservation des sols, de boisement, de soins de santé primaires et de développement rural.

46. En conclusion, l'obligation de donner effet au droit peut être la matière la plus délicate à trancher dans le cadre des décisions judiciaires. Dans ce type de cas, il conviendrait d'aborder l'obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice) sous l'angle de ses implications budgétaires, du rôle du gouvernement dans la définition des priorités et des actions et autres facteurs qui permettraient en principe au gouvernement de disposer d'une marge de manœuvre relativement importante dans ces cas. Néanmoins, le pouvoir judiciaire est bien placé pour évaluer si des politiques et programmes gouvernementaux (les mesures prises) sont raisonnables ou appropriés, en particulier si les difficultés rencontrées par les personnes vulnérables ont été prises en compte et si une priorité adéquate leur a été accordée.

4. Obligation de donner effet au droit (distribuer des vivres)

47. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une alimentation adéquate par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*), dans la limite des ressources dont il dispose (au maximum des ressources disponibles).³² Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres. En conséquence, cette obligation n'impose pas de distribuer des vivres à chaque personne, mais à ceux qui sont dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres moyens, en raison de leur âge, d'une invalidité ou d'autres motifs de ce type.

48. Les critères régissant les mécanismes nationaux de couverture sociale varient considérablement selon les pays, mais la plupart des pays font cas de la nécessité d'assurer les besoins fondamentaux des personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, de façon temporaire ou permanente, même si de nombreux pays font appel aux ressources des collectivités locales, d'organismes comme le Programme alimentaire mondial ou d'ONG internationales.

49. La jurisprudence relative à l'obligation de donner effet au droit est particulièrement fournie, que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays développés. Par

³⁰ *PUCI case, op. cit.*, décisions du 23 juillet 2001, 17 septembre 2001 et 28 novembre 2001.

³¹ *Orissa Starvation Deaths Proceedings*, Affaire n° 37/3/97-LD, décision du 17 janvier 2003.

³² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, *op. cit.*, par. 15.

exemple, comme mentionné plus haut, même si la Cour suprême de l'Inde n'a pas encore rendu sa décision finale dans l'affaire du *PUCL*, elle a rendu une série d'ordonnances provisionnelles, qui exprime clairement la justiciabilité de cette obligation devant les tribunaux nationaux.³³ En effet, la Cour a rendu des ordonnances en vertu desquelles des céréales vivrières doivent être «distribuées aux personnes âgées, aux invalides, aux handicapés, aux femmes démunies et aux hommes démunis, qui sont en danger de mourir de faim, aux femmes enceintes, aux femmes qui allaitent et aux enfants démunis, en particulier lorsque ces personnes ou les membres de leur famille ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour subvenir à leur besoins alimentaires».³⁴

50. Deuxième exemple de la nature justiciable de l'obligation de donner effet au droit, le Tribunal fédéral suisse a, dans l'affaire *Frères V. c. Gouvernement du Canton de Berne*,³⁵ reconnu que les conditions minimales d'existence était un droit constitutionnel non écrit. Cette affaire a été intentée par trois réfugiés apatrides d'origine tchèque vivant en Suisse et privés de tout moyen de gagner de l'argent pour se nourrir. Les requérants n'étaient pas en mesure de travailler, étant dans l'impossibilité d'obtenir un permis de travail. Or comme ils ne disposaient pas de documents d'identité officiels, ils ne pouvaient pas quitter le pays. Ils ont alors demandé aux autorités une aide, qui leur a été refusée. Le Tribunal a décidé que ces personnes devaient avoir le droit, au moins, à des conditions minimales d'existence en Suisse, afin d'éviter qu'ils n'en soient réduit à la mendicité.

51. Troisième exemple de l'obligation de donner effet au droit, tel que tranché par des tribunaux nationaux, l'affaire *Grootboom et al. c. Gouvernement de la République de l'Afrique du Sud et al.*³⁶ (l'affaire «*Grootboom*»), dans laquelle le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a examiné le droit constitutionnel au logement. Comme le Conseil a analysé en profondeur les implications de l'obligation de donner effet au droit, cette affaire sera présentée ici dans les détails. La requérante, Mme Grootboom, membre d'un important groupe composé de 510 enfants et de 390 adultes, vivait dans des conditions déplorables dans un campement spontané. Suite à l'occupation illégale d'un terrain avoisinant affecté à des logements à loyers modérés, l'État a procédé à l'expulsion de la communauté par la force, sans prévoir de logement de remplacement. La communauté s'est alors installée sur un terrain de sport.

52. Le Conseil constitutionnel devait décider si les mesures prises par l'État pouvaient être qualifiées de «raisonnables» en ce qui concerne la concrétisation du droit à l'accès à un logement adéquat, en vertu de la Constitution. Le Conseil a décidé que, pour qu'une mesure soit qualifiée de raisonnable, les autorités gouvernementales devaient

³³ Affaire du *PUCL*, *op. cit.*, ordonnance provisionnelle du 23 juillet 2001.

³⁴ *PUCL case, op. cit.*, Interim Order of May 2, 2003

³⁵ *Gebrüder V. v. Regierungsrat des Kanton Berns*, voir *Entscheidungssammlung des Schweizerischen Bundesgerichts* (Recueil de la jurisprudence, Tribunal fédéral de la Confédération suisse), Urteil der 2. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Oktober 1995 (ATF 121 I 367, 371, 373).

³⁶ *Grootboom and others v. Government of the Republic of South Africa and others*. Affaire n° CCT 11/00, décision du 4 octobre 2000 (ci-après Affaire *Grootboom*).

tenir compte du degré et de l'ampleur du déni du droit qu'il est tenu de concrétiser. Le Conseil a évalué le caractère raisonnable du programme national de logement du gouvernement et a décidé ce qui suit:

- > il est indispensable de disposer d'un programme coordonné et exhaustif permettant de faciliter la concrétisation du droit;
- > un tel programme doit définir sans ambiguïté les responsabilités et les tâches incombant aux différents niveaux de gouvernement et garantir la disponibilité des ressources financières et humaines;
- > pour être raisonnable, un programme doit satisfaire les besoins immédiats des personnes en difficulté;
- > le programme doit être raisonnable dans sa formulation et dans son application.

53. Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné les questions spécifiques de la concrétisation progressive du droit au logement et de la disponibilité des ressources. S'agissant de la première question, le Conseil a jugé que le programme de logement devait progressivement permettre l'accès une section plus importante et plus diversifiée de la société. En ce qui concerne les ressources disponibles, le Conseil a estimé qu'il s'agissait d'un facteur important aussi bien pour déterminer le rythme des activités destinées à la concrétisation progressive du droit au logement que pour définir si les mesures adoptées sont raisonnables.

54. Le Conseil constitutionnel a conclu que le programme de logement de l'Afrique du Sud n'était pas raisonnable, en ce qu'il n'apportait pas d'aide immédiate aux «personnes en situation particulièrement précaire», comme celles «qui n'ont pas accès à la terre, qui sont sans abri et qui vivent dans des conditions indicibles ou qui sont confrontées à des situations de crise».³⁷ Le Conseil a rendu une ordonnance déclaratoire qui précise que le programme était insuffisant et a appelé l'État à définir des mesures, à les financer, à les appliquer et à les superviser, en vue de fournir une aide aux personnes en situation particulièrement précaire.

55. À cet égard, il convient de noter que la Constitution sud-africaine renferme l'obligation explicite de «prendre des mesures raisonnables, législatives et autres» en ce qui concerne le droit à l'alimentation, le droit au logement et certains autres droits qui doivent être concrétisés progressivement. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient pas de référence explicite semblable au caractère raisonnable des mesures à prendre; et pourtant, le critère du caractère raisonnable peut être utile pour déterminer si les obligations de comportement énoncées à l'Article 2.1 du Pacte ont été respectées. De la même façon, les organes nationaux d'autres pays peuvent adopter cette méthode concernant le droit à l'alimentation.

56. Quatrième exemple: l'affaire jugée par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud *Ministre de la santé et al. c. Treatment Action Campaign et al.*³⁸ (l'affaire «TAC»), qui traite

³⁷ Affaire Grootboom, *op. cit.*, par. 99.

³⁸ *Minister of Health and others v Treatment Action Campaign and others*. Affaire n° CCT 8/02.

de l'obligation de fournir des soins de santé. L'organisme Treatment Action Campaign (TAC) a contesté la décision du gouvernement sud-africain de n'autoriser la distribution de Nevrapine, un médicament utilisé pour limiter la transmission du VIH/sida de la mère à l'enfant, que dans certains centres de santé pilotes. La contestation était fondée sur le droit à l'accès aux services de soin de santé. Là encore, le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur le critère du caractère raisonnable invoqué dans l'affaire Grootboom, a jugé que l'État n'avait pas respecté ses obligations concernant le droit à la santé, en limitant l'accès à la Nevrapine à quelques personnes, et en excluant d'autres personnes ayant tout autant besoin de ce médicament. En conséquence, le Conseil a intimé à l'État de lever la restriction et de mettre en œuvre un programme national complet.

57. Dans l'affaire *Gosselin c. Québec*,³⁹ la Cour suprême du Canada a tranché concernant un règlement prescrivant une réduction du montant des prestations d'aide sociale versées aux personnes de moins de 30 ans qui ne participaient pas à des programmes de formation ou de stages en milieu de travail. La Cour suprême du Canada a jugé que le règlement n'était pas discriminatoire et que les circonstances ne justifiaient pas une application nouvelle de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés (qui protège le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne), selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat. Sur ce dernier point, la juge Arbour (dissidente) a estimé que le droit à un niveau minimal d'aide sociale se rattachait clairement à la «sécurité de la personne» dans l'article 7 et que le droit revendiqué en l'espèce faisait partie de ceux que l'État a l'obligation positive d'accorder en vertu de l'article 7. De plus, elle a noté que le droit était indépendant de tout texte législatif et que le caractère non inclusif du règlement était évident, puisque le gouvernement du Québec avait lui-même défini le niveau minimal de revenu nécessaire, qui était supérieur aux prestations d'aide sociale payables aux personnes de moins de 30 ans.

58. Comme en témoignent ces exemples, l'obligation de donner effet au droit peut être justiciable à l'échelle nationale. Cependant, il est évident que la mesure dans laquelle un État serait tenu d'aider les personnes dans le besoin serait différente selon les pays. Le niveau de vie du pays, la définition du seuil de pauvreté, ainsi que les ressources disponibles et les programmes en vigueur, seraient autant de facteurs dont les tribunaux ou les organes quasi judiciaires tiendraient compte.

IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À LA JUSTICIABILITÉ

59. Il apparaît clairement que de nombreux aspects du droit à l'alimentation sont justiciables dans de nombreux pays, mais ne sont pas reconnus pleinement dans tous les pays, ou dans tous les cas. Certes, comme les pays confrontent leurs expériences et, que de plus en plus, les juristes invoquent le droit à l'alimentation comme fondement

³⁹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)* Affaire n° 2002 SCC 84.

des décisions, tout porte à croire que la justiciabilité du droit à l'alimentation continuera à s'affirmer. Cependant, il faut reconnaître que certains arguments perdurent à l'encontre de la justiciabilité et ce, pour plusieurs motifs. Les gouvernements peuvent redouter les implications financières lorsqu'ils perdent des procès intentés par des particuliers invoquant une violation du droit à l'alimentation. D'autres avancent que les droits économiques, sociaux et culturels, tels qu'énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne sont pas justiciables, car ils sont imprécis, que leur exécution exige beaucoup de ressources et qu'ils sont tributaires des ressources disponibles et de la nature progressive de la concrétisation.⁴⁰

60. En outre, de nombreuses personnes estiment que le droit à l'alimentation n'est toujours pas suffisamment bien compris et que le droit lui-même est trop vague. Un autre argument avancé est que le pouvoir judiciaire enfreindrait le principe de séparation des pouvoirs en statuant sur des requêtes concernant la concrétisation du droit à l'alimentation, dont la détermination revient, à juste titre, aux élus. En revanche, d'autres, en particulier à l'échelle internationale, estiment que ce droit est tributaire de la nature progressive de sa concrétisation et donc, ne peut être soumis à un examen judiciaire ou quasi judiciaire. Enfin, les opposants concluent que, en raison de leur nature, il n'est pas possible de faire valoir les droits économiques, sociaux et culturels devant un tribunal. Ces objections sont examinées dans les paragraphes ci-après.

A. Les droits socio-économiques sont-ils intrinsèquement différents?

61. Même aujourd'hui, il est parfois suggéré que les droits économiques et sociaux sont des droits souhaités et non «effectifs», puisqu'ils se distinguent radicalement des droits civils et politiques. C'est pourquoi deux pactes internationaux distincts ont été établis – le premier concernant les droits économiques, sociaux et culturels, le second, les droits civils et politiques – chacun d'entre eux définissant de façon différente les obligations auxquelles souscrivent les États. De nombreuses constitutions nationales établissent également une distinction entre les droits économiques et sociaux en les plaçant dans d'autres chapitres que ceux consacrés aux droits civils et politiques, ce qui a pour effet qu'il n'est pas prévu que les premiers soient directement justiciables.⁴¹

62. Cependant, la plupart des pays reconnaissent certains aspects d'au moins quelques-uns des droits économiques et sociaux, aussi bien à l'échelle nationale que par la ratification de divers traités internationaux.⁴² De fait, depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993), du point de vue général, tous les droits de l'homme et

⁴⁰ Ida Elizabeth Koch/ Jens Vedsted-Hansen, *Judicialised Protection of International Human Rights and the Issue of Power Balance*, in: Martin Scheinin (ed.): *The Welfare State and Constitutionalism in Nordic Countries*, The Nordic Council of Ministers 2001, pp.198 ff.

⁴¹ Par exemple, les constitutions de l'Inde et de la Sierra Leone établissent une telle distinction.

⁴² Voir Groupe de travail intergouvernemental sur le droit à une alimentation adéquate, *Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale*, *op. cit.*

tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux sont indissociables, interdépendants et intimement liés.⁴³ Ainsi, la distinction entre les différents types de droits de l'homme tend à disparaître.

63. La jurisprudence indienne est l'exemple le plus flagrant d'une action judiciaire visant à venir à bout des distinctions entre les droits socio-économiques et les autres droits de l'homme, en élargissant la portée du droit à la vie au droit à une vie dans la dignité, et donc à plusieurs éléments indispensables à ce dernier. Cela est vrai non seulement pour le droit à l'alimentation,⁴⁴ qui s'interprète facilement dans le sens du droit à la vie (comme le droit à la survie biologique), mais également pour le droit à l'éducation, que la Cour suprême de l'Inde a jugé protégé au même titre.⁴⁵

64. Autre exemple, la Constitution sud-africaine, qui est une interprétation relativement nouvelle, n'établit pas de distinction entre différentes catégories de droits, mais stipule que tous les droits de l'homme reconnus doivent être respectés, protégés et concrétisés. Le cas échéant, des droits spécifiques, y compris le droit à l'alimentation, peuvent alors être concrétisés dans la limite des ressources disponibles et en prenant des mesures raisonnables.⁴⁶

65. Le droit à l'alimentation est assurément complexe. Cependant, il ressort des paragraphes précédents que, du moins à l'échelle nationale, il n'est pas nécessaire de traiter le droit à l'alimentation comme s'il était intrinsèquement différent des droits civils et politiques. Parfois, il peut effectivement être lié à des droits qui sont considérés justiciables dans la plupart, voire la totalité, des juridictions, comme le droit à la vie et à la sécurité de la personne.

B. Le droit à l'alimentation est-il trop vague?

66. Une autre objection fréquemment invoquée quant à la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques et sociaux, est que ces droits sont trop vagues et que les obligations sont trop mal définies pour qu'un organe judiciaire ou quasi judiciaire puisse déterminer s'il y a eu violation ou non. Cependant, ces arguments sur la nature «imprécise» du droit perdent de leur poids lorsque l'on considère les travaux des juristes, les Observations générales et les pratiques à l'échelle nationale, régionale et internationale. Ces actions ont permis de préciser les obligations à prendre en considération et de mettre au point des méthodes pour traiter des droits socioéconomiques, comme l'ont fait le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom* et la Commission africaine dans l'affaire des *Ogonis*, mentionnées précédemment.

⁴³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme: Déclaration et programme d'action de Vienne, Document ONU A/CONF.157/23, Partie 1, par. 5.

⁴⁴ *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, op cit.

⁴⁵ *Unni Krishnan v. State of Andhra Pradesh*, AIR 1993 SC 2 178, cité dans: Kundu A. et S. Jain, IGWG RTFG/INF.4/APP.5, Right to food case study: India, p. 17.

⁴⁶ Voir section 27, Constitution de l'Afrique du Sud du 7 février 1997, qui stipule que l'État est tenu de prendre des mesures raisonnables, législatives et autres, dans la limite des ressources disponibles, en vue de la concrétisation progressive de chacune de ces droits.

67. Le fait de reconnaître que les droits économiques et sociaux, y compris le droit à l'alimentation, sont justiciables, aide à définir avec précision les éléments constitutifs de ces droits, grâce aux pratiques des tribunaux et des organes quasi judiciaires. À cet effet, il convient de noter que la jurisprudence joue toujours un rôle de premier plan en ce qui concerne la clarification du sens des droits civils et politiques qui, à l'origine, n'étaient pas plus clairement définis que le droit à l'alimentation n'est perçu à l'heure actuelle. Dans la plupart des cas, les droits constitutionnels sont énoncés d'une façon aussi vague que les droits dans les traités relatifs aux droits de l'homme; ce sont la jurisprudence et la pratique qui précisent leur sens, au fur et à mesure. En conséquence, le fait que le droit à l'alimentation ne soit pas défini avec précision ne devrait pas empêcher qu'il soit reconnu comme étant justiciable.

C. Justiciabilité et séparation des pouvoirs sont-elles compatibles?

68. D'aucuns soutiennent qu'accorder au droit à l'alimentation la possibilité d'être justiciable reviendrait à aller à l'encontre de la séparation des pouvoirs: les tribunaux seraient saisis pour prendre des décisions relevant légitimement des organes législatifs et exécutifs de l'État concernant l'allocation de ressources financières et les priorités nationales. Cependant, on peut également avancer que la justiciabilité des droits de l'homme est un élément essentiel aussi bien de l'État de droit que du principe de la séparation des pouvoirs. Elle est fondée sur la notion selon laquelle la concrétisation des droits de l'homme ne peut être entièrement à la charge d'autorités élues. Les intervenants politiques bénéficient d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la définition et l'adoption de mesures visant l'application de ces droits, alors que les tribunaux, lorsqu'ils sont saisis de cas et de litiges spécifiques, examineraient ces mesures afin de déterminer si elles sont conformes aux obligations internationales et régionales, aux garanties constitutionnelles et aux obligations législatives. Les tribunaux peuvent également être saisis en vue de faire appliquer des décisions déjà prises par les branches législatives ou exécutives, comme cela a été le cas dans l'affaire du *PUCCL*, mentionnée précédemment, dans laquelle la Cour suprême de l'Inde a rendu des ordonnances provisoires concernant l'application de programmes déjà établis au niveau fédéral et national. En cas de violation prouvée, les tribunaux peuvent également s'abstenir de définir des recours et charger plutôt les organes gouvernementaux compétents de définir des moyens permettant de corriger l'abus. Ce type de procédure a été suivi dans l'affaire *Grootboom*, lorsque le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a chargé le gouvernement de définir un plan permettant de satisfaire les besoins en matière de logement de personnes en situation particulièrement précaire, sans définir avec précision la marche à suivre. Le Conseil avait décidé ce qui suit:

La teneur et les modalités précises des mesures devant être adoptées relèvent au premier chef des organes législatifs et de l'exécutif. Cependant, ces derniers doivent s'assurer que les mesures qu'ils adoptent sont raisonnables. Dans toute contestation fondée sur l'article 26 et lors de laquelle il est avancé que l'État a failli aux obligations explicites qui lui sont imposées au titre de l'article 26(2), la question est de déterminer si les mesures,

*législatives et autres, prises par l'État sont raisonnables. Lors de l'examen du caractère raisonnable, un tribunal ne cherchera pas à savoir si d'autres mesures plus adaptées ou plus favorables auraient pu être adoptées, ou si des fonds publics pourraient être utilisés. La question serait de savoir si les mesures qui ont été adoptées sont raisonnables.*⁴⁷

69. Lorsqu'ils constituent la jurisprudence concernant le droit à l'alimentation, les tribunaux doivent forcément concilier les préoccupations relatives aux droits de l'homme et les réalités politiques et budgétaires, exactement comme ils sont tenus de le faire lorsqu'ils rendent une décision concernant de nombreux droits civils et politiques. De toute évidence, les tribunaux devraient toujours faire preuve de prudence, mais ils ne devraient pas faire preuve de plus de prudence pour le droit à l'alimentation que vis-à-vis d'autres droits de l'homme qu'ils sont tenus de protéger. En conséquence, cet argument ne devrait pas constituer un obstacle à la reconnaissance de la justiciabilité.

D. La question des ressources est-elle un obstacle à la justiciabilité?

70. L'objection sans doute avancée le plus fréquemment en ce qui concerne la justiciabilité des droits économiques et sociaux a trait à l'incidence des ressources. Il est souvent estimé que les pays les plus pauvres ne peuvent tout simplement pas se permettre de reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation. Les pays riches éprouveraient peu de difficultés à garantir une telle protection, mais les pays pauvres n'en ont pas les moyens. Cet argument suscite plusieurs réactions. Avant tout, il y a l'argument selon lequel le respect du droit à l'alimentation, en tant qu'obligation implicite, n'est assorti d'aucune implication en ce qui concerne les ressources. Une grande partie des mesures qui pourraient être prises pour protéger et faciliter l'accès à la nourriture n'entraînerait que des coûts minimes, voire nuls, et même s'il est vrai que d'autres mesures exigeraient l'allocation de ressources financières, ces mesures seraient tributaires de l'appréciation de l'État, de la nature progressive de leur concrétisation et de la disponibilité desdites ressources. Dans ce cas, la justiciabilité permettrait simplement d'aider à faire en sorte que les dépenses sociales soient régies par des lois.

71. De plus, il faut garder à l'esprit que la concrétisation de tous les droits de l'homme exige des ressources de la part de l'État. Ainsi, des ressources considérables sont nécessaires pour organiser des élections ou pour garantir un procès équitable. De plus, dans le domaine des droits civils et politiques, les tribunaux ne doivent pas hésiter à rendre des décisions dont l'application entraîne des coûts considérables. Ainsi, suite à la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Jón Kristinnson c. Islande*,⁴⁸ l'Islande a dû créer plusieurs tribunaux afin de garantir la séparation entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Les implications financières de cette décision ont été considérables.

⁴⁷ Affaire *Grootboom*, *op. cit.*, par. 41.

⁴⁸ Affaire n° 13/1989/173/229.

72. La question des ressources peut être traitée expressément comme c'est le cas notamment dans la Constitution sud-africaine, qui définit l'obligation de prendre des mesures «dans la limite des ressources disponibles». Même sans une telle disposition explicite, le manque de ressources continuerait d'être un moyen de défense valable contre une allégation, fondée, de violation du droit à l'alimentation. Dans ce cas, les tribunaux analyseraient les mesures qui ont été prises, l'importance des ressources disponibles et leurs modalités d'attribution, afin d'essayer de protéger les intérêts des personnes les plus vulnérables. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels tient également compte de l'argument des «coûts», en ce qu'il oblige les États parties à prendre des mesures visant à concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels «au maximum de leurs ressources disponibles». Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels établit une distinction entre la réticence d'un pays à appliquer ces droits et son incapacité à le faire.

73. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une autre protection, à savoir la notion de «concrétisation progressive», qui reconnaît expressément que les États peuvent ne pas être en mesure de donner effet immédiatement à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels de l'ensemble des populations. À cet égard, il est indispensable d'établir une distinction entre les éléments du droit à l'alimentation qui peuvent être appliqués immédiatement et ceux dont la concrétisation intégrale ne peut se faire qu'au fur et à mesure.⁴⁹ Les mesures immédiates consisteraient notamment à mettre un terme à toute interférence, de l'État ou non, avec le droit à l'alimentation, alors que des mesures progressives consisteraient notamment à définir et à appliquer des filets de protection sociale adéquats, au bénéfice des personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres moyens.

74. En principe, un tribunal ou un organe quasi judiciaire auquel il est demandé de déterminer, dans une affaire spécifique, si le droit à l'alimentation a été enfreint, devrait tenir compte des limitations concernant les ressources lorsqu'il décide s'il y a eu violation et qu'il définit les voies de recours adéquates. Ainsi, si l'État plaide que les circonstances économiques justifiaient des mesures d'austérité, le tribunal peut évaluer si ces mesures ont eu des répercussions de caractère non raisonnable sur les couches les plus vulnérables de la société.

75. Le «critère du caractère raisonnable» invoqué par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom* pourrait s'avérer un outil juridique précieux pour d'autres pays effectuant ce type d'évaluation. Pour déterminer si l'État a respecté ses obligations concernant la concrétisation progressive ou si l'argument de l'austérité est recevable, un tribunal pourrait évaluer si les mesures ont été adoptées en vue de faire face à des problèmes et si ces mesures étaient raisonnables, en ce qui concerne tant leur forme que leur application. Dans l'affaire *Grootboom*, lors de l'évaluation du caractère raisonnable des programmes de logement sud-africains, les mesures prises par l'État

⁴⁹ Voir les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1986, Document de l'ONU E/CN.4/1987/17, Annexe, par. 8.

ont été analysées par rapport à l'environnement social, économique et historique et aux capacités des institutions chargées de mettre en œuvre les programmes de logement. Le Conseil constitutionnel a estimé que les programmes de logement de l'Afrique du Sud ne répondaient pas aux besoins des personnes en situation particulièrement précaire et ne respectaient donc pas les critères du caractère raisonnable.

76. Dans l'affaire du *PUCL*, il est apparu que plus de 50 millions de tonnes de céréales vivrières inutilisées étaient stockées dans les locaux de la Food Corporation of India (FCI), la société indienne pour l'alimentation, alors que le pays souffrait de famine, à grande échelle, en particulier dans les zones frappées par la sécheresse. Dans cette affaire, comme il était manifeste que le pays disposait de ressources, le tribunal n'a pas hésité à demander la distribution des stocks vivriers non utilisés.

77. De plus, il convient de noter dans ce contexte que la faim et la malnutrition ont un coût autant pour les particuliers que pour la société dans son ensemble. Par conséquent, dans certains cas, il peut être plus coûteux, à long terme, de ne pas prendre de mesures pour lutter contre la malnutrition.

78. On peut en conclure que la modicité des ressources n'a pas d'effet, proprement dit, sur la justiciabilité du droit à l'alimentation. Cependant, elle peut jouer un rôle lorsque l'on juge, dans une affaire spécifique, s'il y a eu violation.

V. RÉPERCUSSIONS ÉVENTUELLES DES DÉCISIONS JUDICIAIRES ET QUASI-JUDICIAIRES

79. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tel qu'il l'indique dans l'Observation générale 12, toutes les victimes de violation du droit à l'alimentation ont droit à une réparation adéquate à l'échelle nationale, sous forme de «réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition».⁵⁰ La présente section fait état, dans leurs grandes lignes, des différents types de réparation dont disposent en règle générale les tribunaux et les mécanismes quasi judiciaires, ainsi que les recours effectivement prescrits dans la jurisprudence.

80. Dans le chapitre précédent, il a été montré que la justiciabilité (par exemple, de savoir si les institutions juridiques peuvent déterminer, de façon, raisonnable, s'il y a eu ou non violation du droit à l'alimentation) était fondée. Bien entendu, les recours adéquats en cas de violation du droit à l'alimentation dépendraient de la nature de la violation. Par exemple, en cas de violation, par une loi, une politique gouvernementale ou une action officielle, de l'obligation implicite de respecter le droit à l'alimentation, un tribunal peut déclarer la loi caduque ou ordonner l'interruption du comportement illicite. De plus, il peut demander à l'autorité compétente de corriger un vice de la loi

⁵⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 32.

ou rendre un arrêt de suspension empêchant l'occurrence de la violation suspectée. En ce qui concerne l'obligation explicite de protéger le droit et de lui donner effet, un tribunal peut donner pour instruction à l'État d'appliquer une législation ou de définir et d'appliquer un programme raisonnable donnant effet au droit à l'alimentation. La jurisprudence mentionnée montre qu'une vaste palette de recours peut être invoquée, en tenant compte des ressources disponibles, de la marge de manoeuvre, de la concrétisation progressive et de la séparation des pouvoirs. Les cas suivants témoignent de la grande diversité de recours potentiels susceptibles d'être utilisés par les tribunaux pour protéger et promouvoir le droit à l'alimentation.

81. Les jugements déclaratoires sont très fréquents dans les affaires liées aux droits de l'homme à l'échelle internationale. Ainsi, le Comité des droits de l'homme de l'ONU exhorte régulièrement les États parties à «prendre des mesures correctives effectives et exécutoires», dont les détails devraient lui être communiqués.

82. Dans l'affaire *Frères V. c. Gouvernement du Canton de Berne*, mentionnée précédemment, le Tribunal fédéral suisse a estimé qu'il n'avait pas la compétence juridique pour définir les priorités en ce qui concerne l'allocation des ressources nécessaires à la concrétisation du droit à des conditions d'existence minimales, y compris la nourriture. Cependant, il a décidé qu'il pourrait infirmer une législation si les conclusions de ce cadre juridique ne respectaient pas le montant minimal requis par les droits constitutionnels. Dans ce cas, il a été estimé que le refus de faire bénéficier trois non ressortissants de la législation relative à la protection sociale était une atteinte à leur droit à l'alimentation, malgré le fait qu'ils étaient immigrés clandestins. Dans sa décision, le Tribunal fédéral suisse a jugé que le droit à l'alimentation, dans cette acception, pourrait être le fondement d'une demande d'aide officielle justiciable.

83. Dans l'affaire *Grootboom*, mentionnée précédemment, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a déclaré qu'il y avait eu violation du droit au logement et que le programme national de logement devait intégrer des mesures visant à «prêter assistance aux personnes qui n'ont pas accès à la terre, qui sont sans abri et qui vivent dans des conditions indicibles ou qui sont confrontées à des situations de crise».⁵¹ Cependant, le Conseil a estimé qu'il incombait aux pouvoirs législatifs et exécutifs, sous le contrôle de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, de définir les modalités de révision du programme de logement.

84. Dans une affaire dont a été saisi le Tribunal des contentieux administratifs de Buenos Aires (Argentine)⁵² relative à l'exclusion d'une famille d'un nouveau programme alimentation, «Vale Ciudad», le Tribunal a prescrit au Secrétaire au développement social (Buenos Aires) d'intégrer, à titre provisoire, la requérante et sa famille dans le nouveau

⁵¹ *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, op. cit., par. 99.

⁵² Dossier n° EXP-6 985/0: Maria Delia Cerrudo y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cité dans un document de référence rédigé par le Secrétariat: Selection of case law on economic, social and cultural rights, Document ONU E/CN.4/2004/WG.22/CRP.1, novembre 2003, page 6.

programme d'aide alimentaire. Les autorités municipales pourraient fournir les rations alimentaires nécessaires à la famille. Ce cas montre, d'une part, que le seuil relatif à une mesure intérimaire peut être relativement bas dans un tel cas, dans lequel tout retard serait susceptible d'entraîner des dégâts irréparables, et d'autre part, que le tribunal a fait preuve de souplesse en proposant des solutions de substitution aux autorités.

85. Dans l'ordonnance provisoire qu'elle a rendu dans l'affaire du *PUCL*, la Cour suprême de l'Inde a donné des instructions très précises aux gouvernements national et fédéral concernant l'application de huit mécanismes différents, à financement centralisé, relatifs à la sécurité alimentaire et à l'introduction de repas préparés dans toutes les écoles publiques et subventionnées. Cependant, à l'exception des repas scolaires, ces ordonnances concernent la mise en œuvre de programmes déjà établis par le gouvernement. Le tribunal a estimé qu'il n'était pas possible d'obliger, par des procédés judiciaires, l'État à prendre, au moyen de textes législatifs, des dispositions visant à garantir l'exécution de ces droits, mais «lorsque l'État a déjà promulgué une législation garantissant ces besoins fondamentaux (...), il ne fait pas de doute que l'État peut être contraint de garantir que cette législation soit respectée».⁵³

86. Contrairement à l'affaire *Grootboom*, dans l'affaire *TAC*, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a prescrit une réparation immédiate et une action directe au gouvernement. Ce faisant, le Conseil a intimé à l'État de lever la restriction et de mettre en œuvre un programme national complet de lutte contre le VIH/SIDA. Dans cette affaire, une décision plus directe impose au gouvernement d'entreprendre une action spécifique avec comme sanction, par exemple, la distribution directe de médicaments à toutes les femmes enceintes, mais aucune instruction n'est donnée au gouvernement en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du plan national.

87. Dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*, mentionnée précédemment, la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde a procédé à plusieurs audiences, à l'issue desquelles l'État d'Orissa est convenu que certaines mesures devaient être prises, notamment qu'il fallait cesser de considérer la famine uniquement sous l'angle des décès et qu'il fallait réviser le Code de la famine de l'État, afin de l'aligner sur les dispositions de la Constitution consacrées au droit à l'alimentation (article 21 sur le droit à la vie, interprété parallèlement aux Principes directeurs de l'État concernant les moyens de subsistance et la nutrition figurant aux articles 39 (a) et 47). Il convient également de noter que les organes quasi judiciaires pourraient bénéficier d'une plus grande latitude que les organes judiciaire, afin de pouvoir trouver des solutions adaptées ou un règlement à l'amiable, dans des affaires spécifiques, comme cela a été le cas dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*.

88. L'exposé ci-dessus montre que les tribunaux et les organes quasi judiciaires peuvent préconiser des mesures spécifiques ou laisser aux pouvoirs exécutifs ou législatifs le soin

⁵³ Voir Affaire *PUCL*, *op. cit.*, décisions judiciaires du 28 novembre 2001.

de définir ces mesures. Les tribunaux feront preuve d'une grande prudence lorsqu'ils définiront de nouveaux programmes ou de nouvelles façons de mettre en œuvre des droits ou des modalités d'application des droits, en particulier parce que la légitimité de ces organes concernant la prise de telles décisions sera en cause; plus leurs décisions seront concrètes et mûrement réfléchies, plus elles seront considérées comme légitimes. En effet, les exemples montrent qu'il existe plusieurs dédommagement autres que la compensation financière, même si celle-ci peut s'avérer appropriée dans certains cas.

VI. CONCLUSION

89. De l'analyse qui précède, on peut manifestement conclure qu'aucun des éléments du droit à l'alimentation ne justifie sa non justiciabilité à l'échelle nationale. Au contraire, des arguments convaincants étayent sa justiciabilité. Tout d'abord, comme l'a montré l'analyse de la jurisprudence, ce droit est, sans conteste, déjà justiciable dans plusieurs pays. Ensuite, l'un des principes de base du droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît à chacun le droit à un «recours effectif» approprié lorsque ses droits ont été bafoués.

90. Tous les niveaux d'obligation concernant le droit à l'alimentation peuvent être considérés comme justiciables et ont déjà été considérés comme tels. Cependant, les obligations de respecter et de protéger le droit, ainsi que l'obligation d'accorder le droit à l'alimentation de façon non discriminatoire, sont les moins difficiles à respecter. Les obligations de faciliter l'exercice du droit et de lui donner effet peuvent être évaluées grâce au critère du caractère raisonnable, défini et appliqué par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud.

91. Mais pour garantir aux personnes dont le droit à l'alimentation a été enfreint un accès effectif à la justice à l'échelle nationale, il faut plus qu'une reconnaissance de la justiciabilité par l'État et par les pouvoirs judiciaires. Il convient de mieux sensibiliser les ayants droit quant au droit à l'alimentation et aux obligations y afférentes. Les juristes doivent être formés, afin de pouvoir être à même de défendre avec succès le respect de ce droit et les juges doivent être informés de façon à pouvoir souscrire à de tels arguments, le cas échéant. Dans certains pays, l'intervention du législateur peut également être souhaitable, afin de garantir que le droit écrit du pays tienne dûment compte du droit à l'alimentation et des obligations imposées à toutes les composantes de l'État pour le faire respecter.

INCIDENCES DES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR LES ÉTATS PARTIES ET NON-PARTIES AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

I. INTRODUCTION

1. Le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* a décidé que des directives volontaires seraient élaborées pour soutenir les États Membres dans leurs efforts visant à assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (ci-après dénommées Directives volontaires). La principale disposition du Droit international relative au droit à l'alimentation figure dans l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte).¹ Ce document d'information énonce quelques considérations en vue de déterminer le fondement et les incidences juridiques des directives volontaires pour les États parties au Pacte, actuellement au nombre de 148, et pour les États qui n'ont pas ratifié ce traité.

ARTICLE 11 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties

¹ 16 déc. 1966, 993 UNTS 3 (entrée en vigueur 18 juillet 1978).

prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

- a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
- b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

II. TRAITÉS, DÉCLARATIONS ET DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER

2. Selon la Convention de Vienne sur le droit des traités,² un traité est «un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international...» (art.2(1)(A)). En revanche, les déclarations, résolutions et autres instruments non contraignants peuvent comprendre des engagements politiques fermes ou des obligations morales, malgré leur caractère non obligatoire. Les instruments non juridiquement contraignants peuvent être utilisés par les Parties à un traité pour interpréter sur une base solide ses conditions, en levant les éventuelles ambiguïtés. Un instrument non contraignant peut aussi être adopté comme précurseur d'un traité.

3. Les Directives volontaires ne prétendent pas avoir force obligatoire, mais elles peuvent avoir une forte valeur recommandatoire pour les États qui sont déjà liés par des dispositions du Droit international, dans la mesure où les Directives volontaires fournissent une interprétation de ce type de règles et d'orientations juridiques pour leur mise en œuvre.

A. Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels

4. Comme on l'a noté plus haut, 148 États Membres de la FAO et des Nations Unies ont ratifié le Pacte. Ce faisant, chacun des États Parties s'est engagé à agir «au

² 23 mai 1969, 1 155 U.N.T.S. 331.

maximum de ses ressources disponibles», en vue d'assurer «progressivement le plein exercice» des droits reconnus dans le Pacte (Art. 2). En vertu du Pacte, les États Parties sont tenues de présenter «des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte». (art. 16(1)). Le Pacte n'a pas établi son propre comité spécial pour l'examen des rapports, mais s'est limité à stipuler que les rapports devaient être soumis au Comité économique et social des Nations Unies (ECOSOC). A cet égard, l'ECOSOC a adopté une série de résolutions qui ont abouti à l'établissement du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en 1985.³

ARTICLE 2 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.
2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Observations générales

5. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a utilisé ses Observations générales et ses analyses des rapports soumis par les États pour clarifier la signification des dispositions ambiguës du Pacte, ce qui lui a permis de fournir à la communauté internationale des interprétations analytiques du contenu normatif des droits économiques sociaux et culturels.

6. Les Observations générales s'adressent aux États Parties en général, et ont pour objet de leur fournir des orientations pour s'acquitter de leurs obligations découlant du Pacte, en matière d'établissement de rapports. L'observation générale a peu à peu pris la forme d'un instrument dans lequel le Comité des droits économiques, sociaux et culturels explique comment il interprète les différentes dispositions du Pacte. Le Comité s'appuie sur ses Observations générales pour évaluer dans quelle mesure les États respectent leurs obligations découlant du Pacte international. Les observations générales sont désormais, en règle générale, analytiques, et souvent axées sur des questions délicates d'interprétation et de politique générale. Au fil du temps les Observations générales sont devenues des directives qui font autorité pour l'interprétation et l'application du Pacte.

³ Résolution ECOSOC 1985/17 du 22 mai 1985.

7. L'Observation générale 3 du Comité des droits économiques, culturels et sociaux (1990),⁴ indique que «si le Pacte prévoit une réalisation progressive des droits et reconnaît les obstacles que peuvent constituer des ressources limitées, il impose aussi aux États parties un certain nombre d'obligations avec effet immédiat». Parmi celles-ci, le Comité en distingue deux en particulier: l'engagement des États Parties de garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans discrimination; et l'engagement «d'agir», énoncé à l'article 2 (1). En ce qui concerne ce dernier, le Comité note que bien que «le plein exercice des droits considérés puisse n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés».

8. L'Observation générale 12 a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1999, en partie pour répondre à l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. L'Observation inclut dans sa définition du droit à une nourriture suffisante l'exigence d'un accès physique et économique, à tout moment, à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. En outre, le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants: 1) la *disponibilité* de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu; 2) l'*accessibilité* ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme. Tout en reconnaissant que le droit à une nourriture suffisante devrait être concrétisé progressivement, l'Observation générale indique que Chaque État a pour principale obligation d'assurer, à tout le moins, à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable pour que cette personne soit à l'abri de la faim.

9. Il est intéressant de noter que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies se sont félicitées des travaux du Comité, notamment de son Observation générale 12.⁵ De même, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO s'est félicité de l'Observation générale 12, une étape importante en vue de la mise en œuvre de l'Objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation⁶.

10. Un examen des pratiques adoptées par les États pour l'établissement des rapports destinés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels montre que les Observations générales sont normalement prises en compte. En outre, durant la

⁴ Rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Cinquième session, U.N. Doc. E/1991/23. E/C.12/1990/8, at 83 (1991).

⁵ Res. 2000/10 CDH, paragraphe 8, GARES 57/226, paragraphe 17, dans lesquels ces organismes se félicitent «de ce qu'a déjà fait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour promouvoir le droit à une alimentation adéquate, en particulier son observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante».

⁶ *Rapport de la XXV^e Session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome, 31 mai - 3 juin 1999. FAO Document No. CL 116/10

deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental en octobre 2003, un certain nombre de pays ont indiqué que l'Observation générale 12 constituait l'interprétation la plus complète et la plus appropriée du droit à la nourriture.⁷

Rôle de la FAO dans Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

11. Les Directives volontaires devant être adoptées dans le cadre de la FAO peuvent être liées au Pacte dans la mesure où plusieurs de ses articles prévoient un rôle important pour les institutions spécialisées dans la promotion de la mise en œuvre du Pacte. L'article 18 prévoit que l'ECOSOC pourra conclure des arrangements avec ces institutions en vue de la présentation par celles-ci de rapports comprenant, entre autres, des «données sur les décisions et recommandations concernant les progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités». L'article 22 prévoit en outre que les institutions spécialisées peuvent se prononcer «chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive» du Pacte sur la base des informations que l'ECOSOC aura portées à leur attention.

12. Enfin, dans l'article 23, les États Parties au Pacte conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte comprennent entre autres la conclusion de conventions additionnelles et l'adoption de recommandations. Ainsi, les États Parties ont consenti à l'adoption d'autres instruments internationaux, notamment par des institutions spécialisées, dans leur sphère de compétence. Étant donné que les États Parties respectent de bonne foi le Pacte International, on peut penser qu'ils accorderont l'attention voulue aux Directives volontaires qui sont adoptées dans ce contexte.

B. Charte des Nations Unies et Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

13. Tous les membres des Nations Unies ont ratifié la Charte des Nations Unies, s'engageant ainsi à agir, tant individuellement qu'en coopération avec l'Organisation, en vue de promouvoir entre autres un relèvement des niveaux de vie et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Art. 55). La charte autorise l'ECOSOC à «faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous» (Art. 62(2)). Selon l'Article 1 3) de la Charte, l'un des buts des Nations Unies est de «Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), qui mentionne le droit

⁷ Voir par exemple, la déclaration pour le compte du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, durant les débats de la deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental, Rome, 27-29 octobre 2003.

à la nourriture dans son Article 25,⁸ est fréquemment citée comme énonçant les obligations des États Membres des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Le fait que les Nations Unies s'appuient constamment sur la DUDH, pour appliquer les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, nous amène à conclure que son interprétation de ces dispositions est désormais considérée comme faisant autorité. Les États Membres des Nations Unies seraient convenus d'avoir une obligation découlant de la Charte de promouvoir «le respect universel et effectif» des droits que proclame la DUDH, y compris du droit à l'alimentation.⁹

14. Parmi les instruments non contraignants, les déclarations ont généralement un poids particulier. Elles reformulent souvent des normes et des principes déjà existants dans le droit coutumier.¹⁰ Le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme se réfèrent de façon continue et constante aux dispositions de la DUDH relatives au droit à la nourriture renforce aussi le statut de ce droit dans le droit international. De récentes résolutions réaffirment le droit de toute personne à une nourriture saine et nutritive, compatible avec le droit à une nourriture suffisante et avec le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim de façon à être en mesure de développer pleinement ses capacités physiques et mentales.¹¹

⁸ «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation,...» Adopté par la Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948.

⁹ Les Tribunaux ont donné effet à la DUDH en interprétant les législations nationales. Voir par exemple *Boehm v. Superior Court*, 223 Cal Repr 716 (Ct. App. 1986) où une juridiction étatique s'est référée aux règles de l'article 25 de la DUDH pour interpréter la section 17 000 du California Welfare and Institutions Code fournissant une assistance essentielle aux pauvres. Il y a plusieurs années, une étude a révélé que plus de 90 constitutions nationales depuis 1948 contenaient des déclarations de droits fondamentaux inspirées de la DUDH. Plus de deux douzaines de constitutions se réfèrent explicitement à la DUDH. L'Annexe 2 de l'étude recense les affaires nationales qui se réclament de la DUDH et inclut plus de 200 opinions émanant de 27 pays. En bref, la DUDH a servi de modèle pour des constitutions, des lois, des réglementations et des politiques nationales; a été une source d'interprétation judiciaire, une base d'action pour des organisations intergouvernementales ainsi qu'une base d'action diplomatique; et une source d'inspiration pour des organisations non gouvernementales et des individus militant pour les droits de l'homme dans le droit national et dans des forums internationaux. Voir Hannum, H., «The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law», 25 Georgia. Journal of International and Comparative Law 287(1996).

¹⁰ Selon une déclaration faite en 1962 par le Conseiller juridique des Nations Unies, «dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies, une "déclaration" est un instrument officiel et solennel, approprié dans de rares cas où sont énoncés des principes d'importance fondamentale et durable, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme... compte tenu de la solennité et de l'importance particulières d'une "déclaration", on peut considérer qu'elle porte en elle, selon l'organe qui l'adopte, une forte espérance que les membres de la communauté internationale s'y conformeront. En conséquence, dans la mesure où cette espérance est peu à peu justifiée par la pratique étatique, une déclaration peut en finir par être reconnue comme énonçant des règles contraignantes pour les États». E/3 616/Rev.1, E/CN.4/832/Rev.1, Commission on Human Right, Report of the Eighteenth Session, ECOSOC Supp. No. 8 (1962), paras.103-105.

¹¹ Voir Résolutions de l'Assemblée générale A/RES/57/226 adoptée le 18 décembre 2002, et A/RES/56/155 adoptée le 19 décembre 2001, paragraphe 2 du dispositif. Voir aussi résolutions de la Commission des droits de l'homme 1999/24 (26 avril 1999), 2000/10 (17 avril 2000, adoptée par 49 voix contre 1, avec 2 abstentions), 2001/25 (20 Avril 2001), 2002/25 (22 avril 2002, adoptée sans avoir été mise aux voix) et 2003/25, avril 2003 adoptée par 51 voix contre 1, avec une abstention).

Différents aspects du droit à la nourriture ont aussi été reconnus dans des déclarations et des plans d'action résultant de conférences internationales.¹²

C. Le Droit à l'Alimentation, en tant que Droit International Coutumier

15. La reconnaissance du droit à l'alimentation comme droit international coutumier repose sur une pratique des États et une *opinio juris* suffisantes pour établir une règle contraignante pour tous les États. La coutume, en tant que pratique générale reconnue comme une loi, nécessite deux éléments: la pratique des États au fil du temps et la manifestation de la conviction que la pratique est obligatoire. Des traités et d'autres instruments normatifs peuvent être utilisés comme preuve de l'existence d'un droit international coutumier.¹³ À cet égard, on a fait observer que le droit à l'alimentation avait été approuvé plus souvent et de manière plus unanime et plus immédiate que la plupart des autres droits de l'homme, mais qu'il avait aussi probablement été enfreint de manière plus globale et plus systématique que tout autre droit.¹⁴ Il existe à travers l'histoire de nombreux exemples de sociétés qui reconnaissent l'obligation des gouvernements à fournir de la nourriture ou le droit des populations à l'alimentation et à la nutrition.¹⁵ Le droit à l'alimentation est largement reconnu en droit constitutionnel¹⁶ et dans de nombreux textes internationaux, parfois antérieurs à la fondation de l'Organisation des Nations Unies. La Ligue des Nations a adopté en 1924 une Déclaration des droits de l'enfant qui affirmait que l'humanité se devait de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même et que l'enfant qui avait faim devait être nourri (paragraphe 2).¹⁷

¹² Voir par exemple la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 5-16 novembre 1974; et Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et sur le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, FAO, Rapport du Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996.

¹³ La pratique des États et l'*opinio juris* peuvent être dérivées de législations nationales, de déclarations d'organes intergouvernementaux et de traités. Affaire du Plateau continental de la mer du Nord, 1969 CIJ 27 (20 fév.). Voir aussi Restatement of Foreign Relations Law of the United States, qui déclare que la participation quasi-universelle des États à la préparation et à l'adoption d'accords internationaux reconnaissant les principes des droits de l'homme en général ou de droits spécifiques, peut être la preuve d'un droit international coutumier. Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States § 701(1986).

¹⁴ Voir Philip Alston, International Law and the Human Rights to Food, in *THE RIGHT TO FOOD* (Philip Alston and Katarina Tomasevski eds., 1984) at 9.

¹⁵ Voir P. Spitz, Right to Food for Peoples and the People: A Historical Perspective, in *The Right to Food*, 170-75 (Philip Alston and Katarina Tomasevski eds.), 1984; Robert Robertson, Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge, 451 (Pathleen Mahoney and Paul Mahoney, eds. 1993).

¹⁶ FAO, Document IGWG RTFG 2/INF 1, Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, septembre 2003.

¹⁷ League of Nations O.J. Spec. Supp. 23 (1924). Le droit d'être libéré du besoin a également été l'une des quatre libertés proclamées par le Président Franklin Roosevelt le 6 janvier 1941. Franklin D. Roosevelt, The Annual Message to Congress, January 6, 1941, in 9 Public Papers et Address of Franklin D. Roosevelt, at 672 (S. Rosenman ed., 1941). Lors de la Journée mondiale de l'alimentation de 1998, le Président des États-Unis Clinton a déclaré que le droit à la nourriture était le droit de l'homme le plus essentiel.

16. Parmi les textes des Nations Unies, la DUDH dépasse le droit d'être à l'abri de la faim, pour établir un droit à une alimentation adéquate pour assurer la santé et le bien-être (Art. 25). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient à la fois «le droit à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture» (Art. 11(1)) et «le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim» (Art. 11(2)). L'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qualifie le second de norme minimale, absolue et à cet égard, on peut faire valoir qu'il reflète le droit international coutumier, alors que le premier doit être réalisé progressivement, en fonction des ressources. On notera que le droit d'être à l'abri de la faim est le seul à être qualifié de «fondamental», tant dans le Pacte international relatif aux droits ESC que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le second inclut implicitement le droit à la nourriture dans le droit à la vie inhérent à la personne humaine, dans l'article 6.¹⁸ Les aspects nutritionnels du droit à la nourriture ont aussi une place dans la Convention sur les droits de l'enfant (Articles 24 et 27) et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Articles 12 et 14).

17. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 ont affirmé que «l'alimentation ne devrait pas être utilisée comme un instrument de pression politique»¹⁹, un principe réitéré à maintes reprises dans plusieurs résolutions par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme citées plus haut. Dans la Déclaration universelle, les États participants ont clairement déclaré leurs points de vue sur l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition lors de la Conférence mondiale de l'alimentation: «Chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales».²⁰ De la même manière, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé «Tout être humain doit pouvoir se sustenter et ce droit fondamental doit être universellement garanti...»²¹

18. Dans le contexte d'un conflit armé, la pratique constante des États et l'*opinio juris* interdisent l'utilisation de la famine comme arme de guerre²², et il existe aussi une obligation de s'abstenir d'entraver la distribution d'aliments destinés à des personnes menacées de famine. Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine

¹⁸ On notera que le Comité des droits de l'homme, dans l'Observation générale 6 du 30 avril 1982, a estimé que le droit à la vie «était trop souvent interprété de façon étroite. L'expression "le droit à la vie... inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. À cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies».

¹⁹ Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23) I^o Partie, par. 31.

²⁰ Seizième réunion plénière, 16 nov. 1974, para 1.

²¹ GA RES. 166, UN GAOR, 39^{ème} session. (1984).

²² Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, articles 20, 26; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre 12 août 1949, art. 23; Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, arts. 54, 70. 1125 U.N.T.S. s, Protocole II Additionnel. À tout moment, la Convention relative aux génocides prohibe la «soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle». Art. II c).

comme méthode de combat dans les conflits armés tant internationaux²³ que non internationaux.²⁴ Cette prohibition est enfreinte non seulement lorsque le déni d'accès à la nourriture entraîne la mort, mais aussi lorsque la population souffre de la faim en raison de la privation de sources ou de disponibilités alimentaires. L'interdiction de recourir à la famine est développée dans des dispositions prohibant d'attaquer ou de détruire des objets nécessaires à la survie de la population civile, y compris les denrées alimentaires et l'eau potable. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a réitéré que les personnes qui empêchaient les distributions alimentaires durant des conflits armés pouvaient être considérées comme individuellement responsables en Somalie et dans l'ex-République de Yougoslavie.²⁵ Le fait que dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998, l'utilisation intentionnelle contre des civils de la famine comme méthode de combat, en les privant des objets indispensables à leur survie est considérée comme un crime de guerre dans un conflit armé international, constitue une autre preuve.²⁶ Plus généralement, les règles fondamentales du droit humanitaire international applicables dans les conflits armés ont été considérées par la Cour internationale de justice comme «des principes intransgressibles».²⁷ Sur la base de cette déclaration de la Cour, la Commission du droit international a considéré que ces règles pouvaient donner naissance à des obligations de caractère impératif ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation.²⁸

19. Pour déterminer si ces textes établissent des obligations légales, il faut se référer à la Charte des Nations Unies, à laquelle adhèrent tous les États, et au droit international général. Dans la pratique, on considère que les déclarations constituent des preuves convaincantes de l'existence et de l'interprétation des règles du droit international, contribuent à la formation de nouvelles règles, influencent la pratique des États et des organisations et légitiment les revendications et les justifications dans les relations internationales.²⁹ Rassemblant toutes

²³ La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre a été ratifiée par presque tous les États. Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatifs à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), et à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II) ont été ratifiés par la grande majorité des États. Les dispositions garantissant l'accès à l'aide humanitaire sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier et, partant, comme contraignantes pour tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les Protocoles.

²⁴ Le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II), stipule dans l'article 14: «Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation».

²⁵ Somalie: U.N. SCOR, 3 145th mtg., U.N. Doc. S/RES 794 (1992); Yougoslavie, 3 106th mtg., UN Doc S/RES 700 (1992); et UN SCOR 3 137th mtg., U.N. Doc. S/RES/787 (1992).

²⁶ Pour les conflits armés internationaux, voir art. 8, para. 2 a) vii) et b) viii) du Statut de Rome; pour les conflits armés non internationaux voir art. 8, para. 2 e) viii).

²⁷ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, ICJ, Reports 1966, p. 226 at p. 257, para. 79

²⁸ Projets d'articles sur la Responsabilité des États pour fait internationalement illicite, Rapport de la Commission du droit international, 53^{ème} session, Documents officiels AG 56^{ème} session Doc. A/56/10, observations sur l'Article 40.

²⁹ Affaire du Plateau continental de la mer du Nord, arrêt 4.

les preuves, en dépit des divergences d'opinions, la majorité des commentateurs affirment que, «dans le droit international, on trouve actuellement au moins un droit établi par des traités³⁰, accompagné d'un droit coutumier, d'être à l'abri de la faim».³¹

20. Sur le fait que le droit à l'alimentation soit un droit international coutumier et sur le contenu de ce droit, les avis divergent. Toutefois, comme les Directives volontaires s'adressent à tous les États Membres de la FAO et des Nations Unies, dans le but de promouvoir l'application du droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans de nombreux traités internationaux, et dans le cadre des obligations des États Membres des Nations Unies, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, le caractère coutumier du droit à l'alimentation peut être laissé de côté.

III. FONDEMENT JURIDIQUE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES

A. Sommet Mondial de l'Alimentation

21. Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a adopté la Déclaration de Rome sur la Sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. La Déclaration de Rome a réaffirmé le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, «conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim». Dans le Plan d'action, l'Objectif 7.4 est de «Clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, tel qu'il figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et autres instruments internationaux et régionaux pertinents». En outre, l'Objectif 7.4 demandait instamment aux États qui ne l'avaient pas encore fait de ratifier le Pacte et à tous les gouvernements de tout mettre en œuvre pour l'appliquer.³² Les liens entre le concept du droit à l'alimentation dans les Documents du Sommet mondial de l'alimentation et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont donc clairement établis.

22. Au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies, les organes fondés sur la Charte des Nations Unies et les organes des Traités,³³ ont répondu à cet appel du Sommet mondial de l'alimentation. Le Comité des droits économiques, sociaux

³⁰ Voir Katarina Tomasevski, ed., *The Right to Food: Guide Through Applicable International Law* (1987)

³¹ Donald E. Buckingham, *A Recipe for Change: Towards an Integrated Approach to Food under International Law*, 6 *Pace Int'l L. Rev.* 285 (1994).

³² FAO, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation*, Appendice, Rome 1997.

³³ Les organes fondés sur la Charte des Nations Unies sont ceux qui n'ont pas été institués par un traité spécifique sur les droits de l'homme, mais qui tirent leur autorité directement de la Charte des Nations Unies et des résolutions successives. Ces organes sont notamment l'Assemblée générale des Nations Unies, l'ECOSOC, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Inversement, les organes des traités sont ceux qui ont été établis pour contrôler la mise en œuvre des divers traités sur les droits de l'homme, notamment le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture.

et culturels³⁴ (CESCR), qui contrôle l'application du Pacte international, a adopté l'Observation générale 12 sur le Droit à une nourriture suffisante. Parmi les organes fondés sur la Charte, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme³⁵ ont l'une et l'autre réalisé des études sur le droit à l'alimentation et la Commission des droits de l'homme a désigné un rapporteur spécial sur ce sujet qui fait rapport à la Commission et à l'Assemblée générale.³⁶ Les liens entre le Sommet mondial de l'alimentation et les divers instruments des droits de l'homme ont donc été encore renforcés.

B. Mandat du Groupe de Travail Intergouvernemental

23. La Déclaration adoptée par le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* invitait le Conseil de la FAO à «établir ... un Groupe de travail intergouvernemental, auquel participeraient les parties prenantes, dans le contexte du suivi du SMA; ce Groupe serait chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, une série de directives volontaires visant à appuyer les efforts faits par les États Membres pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale»³⁷. La référence aux États Membres dans la déclaration implique que les Directives volontaires s'appliqueront à tous les États Membres de la FAO. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale³⁸ et la Commission des droits de l'homme³⁹ des Nations Unies et sa Sous-Commission contiennent aussi une référence aux «États Membres» qui indiquent clairement que les Directives volontaires doivent

³⁴ L'ECOSOC a institué le CESCR pour suivre l'application du Pacte international. Contrairement au Comité des droits de l'homme, le CESCR n'a pas pour mandat d'entreprendre ses activités de supervision de façon indépendante, mais d'aider l'ECOSOC à remplir son rôle relevant du Pacte International.

³⁵ En 1999, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, M. Asbjørn Eide, a mis à jour son étude sur le droit à l'alimentation et à être à l'abri de la faim. Il a reconnu le rôle joué par le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation pour changer les attitudes, ainsi que la contribution importante de l'Observation générale No. 12 pour clarifier le contenu du droit et les obligations correspondantes des États. Il a noté que les institutions internationales adoptaient de plus en plus une approche fondée sur les droits de l'homme pour les problèmes d'alimentation et de nutrition et invité les États, les organisations internationales, les ONG et la société civile à prendre des mesures concertées pour libérer définitivement l'humanité du fléau de la faim.

³⁶ En 2000, la Commission des droits de l'homme a nommé M. Jean Ziegler (Suisse) premier Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Depuis lors, celui-ci a soumis plusieurs rapports et rapports de mission à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale. Voir, par exemple, documents ONU E/CN.4/2001/53, 7 février 2001; E/CN.4/2002/58/Add.1, 23 janvier 2002; A/56/357, 27 août 2002.

³⁷ Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, Paragraphe 10 du dispositif.

³⁸ Res de l'Assemblée générale. A/C.3/58/L.70 du 18 novembre 2003, se félicitant des travaux réalisés par le Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une série de directives volontaires pour soutenir les efforts des États Membres à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Voir aussi Résolution de l'Assemblée générale A/RES/57/226, paragraphe 14.

³⁹ Rés. 2003/25 de la Commission des droits de l'homme, se félicitant des Directives volontaires, comme moyen d'encadrer l'action des États Membres en faveur de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, et les encourage à poursuivre leur coopération à cet égard.» (non souligné dans le texte).

être adressées à tous les États Membres de la FAO (et des Nations Unies). Le Groupe de travail est ouvert à la participation de tous les membres de la FAO et des Nations Unies.⁴⁰ Ceci montre bien que les Directives volontaires sont conçues à l'intention de tous les États qu'ils soient ou non parties au Pacte.

24. Les références expresses au Pacte dans les documents du Sommet mondial de l'alimentation portent sur le contenu du droit à une alimentation suffisante et sur le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. On peut en déduire que, bien que les Directives volontaires ne soient pas en elles-mêmes juridiquement contraignantes, elles devraient être basées sur le droit international existant, notamment sur le Pacte. Par ailleurs, le libellé du mandat pourrait aussi impliquer que les Directives volontaires devraient être centrées exclusivement sur l'aspect du droit à l'alimentation devant faire l'objet d'une «réalisation progressive», plutôt que sur les obligations à caractère immédiat ou spécifiquement liées au droit fondamental d'être à l'abri de la faim.

C. Nature des Directives Volontaires

25. La Convention de Vienne sur le droit des traités indique clairement que les accords internationaux ne créent pas d'obligations aux États sans leur consentement.⁴¹ Comme leur nom l'indique, les Directives volontaires ne prétendent pas être juridiquement contraignantes. Leur forme et leur contenu laissent penser qu'elles sont facultatives et qu'elles n'ont pas pour objet de soumettre les États à de nouvelles obligations juridiques. Il semble également clair que, même si elles sont en rapport étroit avec le Pacte, elles ne s'adressent pas uniquement aux États qui l'ont ratifié. En revanche, les Directives volontaires ne peuvent pas déroger aux obligations auxquels sont déjà soumis les États, en vertu d'un traité ou du droit coutumier, et elles devraient éviter de donner à penser que leur mise en œuvre ne sera pas suffisante pour remplir les obligations dérivant des instruments relatifs aux droits de l'homme, comme le Pacte.

26. Il faut aussi avoir présent à l'esprit que les Directives volontaires devraient être appliquées dans tous les pays, indépendamment de leur niveau de développement, de leur climat ou de leur richesse. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté à cet égard ce qui suit: «Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation adéquate varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation adéquate»⁴².

27. Concrètement, on voit mal comment les Directives volontaires pourraient être appliquées si elles ne fournissent pas les définitions nécessaires et les principes à appliquer pour agir dans les différents domaines sur lesquels elles portent.

⁴⁰ Voir Annexe D, Rapport de la 123^{ème} session du Conseil de la FAO, 28 octobre au 2 novembre 2002.

⁴¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, article 34.

⁴² Observation générale 12, par. 21.

IV. CONCLUSIONS

28. Lors de l'élaboration des Directives volontaires, le Groupe de travail inter-gouvernemental pourrait, à la lumière des considérations qui précèdent, étudier s'il convient de reformuler le droit coutumier ou le droit des traités existants, ou de les interpréter, de développer progressivement le droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans le Pacte, ou de réaffirmer les interprétations proposées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans l'Observation générale 12.

29. Si les Directives volontaires sont fondées sur les interprétations du Pacte, elles aideront principalement les États Parties à remplir leurs obligations qui en découlent. Toutefois, les États Membres de la FAO et des Nations Unies non parties au Pacte pourraient aussi appliquer les Directives volontaires dans la mesure où ils en ont la possibilité et où elles sont compatibles avec leurs obligations légales existantes.

30. Les Directives volontaires pourraient aussi être rédigées sur la base du droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'autres instruments juridiques internationaux,⁴³ ou du Droit international général.

31. Si au moins le droit d'être à l'abri de la faim est un droit international coutumier, il sera automatiquement incorporé dans le droit national de nombreux États, conformément à leurs propres systèmes juridiques et processus constitutionnels; les Directives volontaires peuvent contribuer à étoffer le contenu de ce droit. Dans les pays qui n'incorporent pas automatiquement le droit international coutumier, mais dont les constitutions ou les lois contiennent un droit à l'alimentation ou une obligation du gouvernement de venir en aide aux nécessiteux, les Directives volontaires peuvent fournir une interprétation de la disposition constitutionnelle, qui fera autorité.

32. Pour les États Parties au Pacte, dont les systèmes juridiques nationaux élèvent les traités des droits de l'homme au statut constitutionnel, les déclarations interprétatives contenues dans les Observations générales et dans les Directives volontaires auront une valeur sur ce plan, mais n'auront pas de force obligatoire. Les Directives fourniront des données supplémentaires pour la définition des droits et des obligations contenus dans l'Observation générale 12.

33. Les États Parties au Pacte doivent rendre compte des mesures prises et des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les droits qui y figurent, mais peu d'États fournissent suffisamment d'informations précises sur le droit à l'alimentation.⁴⁴ Les Directives volontaires pourraient servir de points de repère et de cadre pour l'établissement des rapports nationaux. Elles faciliteront le travail du Comité des

⁴³ Notamment Pacte International, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur les droits de l'enfant, Conventions et Protocoles de Genève.

⁴⁴ Document FAO IGWG RTFG 2/INF 1, Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, Septembre 2003.

droits économiques, sociaux et culturels qui pourrait les approuver ou les adopter comme cadre pour les rapports qui seront soumis dans le futur par les États et pour sa propre évaluation de ces rapports.

34. La valeur juridique des Directives volontaires sera renforcée si le texte contient des références spécifiques au droit à la nourriture, comme droit international coutumier, ou est lié aux obligations des États Parties au titre du Pacte ou de la Charte des Nations Unies. Les Directives volontaires peuvent énoncer des règles de conduite qui suscitent de fortes espérances politiques, dans la mesure où elles se réfèrent au droit existant, d'où elles tireront leur autorité et leur légitimité. Leur manque de force obligatoire, explicite dans le titre «Directives volontaires», est contrebalancé par leur degré de spécificité qui peut leur conférer plus de force que des règles vagues ou ambiguës dans un texte contraignant. Ainsi, la formulation floue ou imprécise du droit à l'alimentation dans les textes des traités peut être renforcée par les Directives volontaires.

RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ALIMENTATION À L'ÉCHELLE NATIONALE

6

I. INTRODUCTION

1. Le droit à l'alimentation a été reconnu et affirmé à l'échelle internationale en maintes occasions. Mais dans quelle mesure la reconnaissance internationale est-elle traduite à l'échelle nationale?

2. Ce document donne un aperçu des diverses manières dont le droit à l'alimentation est reconnu dans les pays. Il indique combien de pays reconnaissent le droit à l'alimentation, et dans quelle mesure, ainsi que la manière dont ce droit est affirmé et le degré de protection dont il bénéficie. Le document est principalement fondé sur l'examen des rapports nationaux soumis au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) et sur l'analyse des dispositions constitutionnelles des pays.

ICESCR, ARTICLE 11

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

ICESCR, ARTICLE 2

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

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

II. TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME**A. Ratification**

3. La première étape de l'enquête consiste à mesurer l'engagement de chaque État partie vis-à-vis du droit à l'alimentation en mesurant la ratification des traités des droits de l'homme liés aux questions alimentaires. Si d'une part, l'adoption de résolution et de déclarations dans les enceintes internationales est un indicateur important du niveau de prise de conscience et de la volonté à agir pour protéger les droits de l'homme, d'autre part, on ne peut véritablement parler d'engagement juridique qu'en présence d'un processus national menant à la ratification d'instruments ayant force de loi.

4. Les États qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) ont reconnu le droit à une alimentation suffisante en tant que partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant et au droit fondamental d'être à l'abri de la faim (ICESCR, Article 11). Les États parties se sont engagés à concrétiser progressivement ce droit, au maximum des ressources disponibles et par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives (ICESCR, Article 2). En décembre 2003, 149 États étaient parties à l'ICESCR (tandis que 6 restaient signataires).

5. Les États parties à la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) sont convenus de prendre des mesures spéciales pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes, notamment l'assurance d'un accès égal pour les femmes rurales aux mesures de sécurité alimentaire (CEDAW, Article 14) et une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement (CEDAW, Article 12.2). En décembre 2003, les États parties à la Convention étaient au nombre de 175.

6. Les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) ont entrepris de respecter et de garantir le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant

pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (CRC, Article 27.1). Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement (CRC, Article 27.3).

7. Le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (CRC, Article 24.1) doit être mis en œuvre, entre autres, grâce à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable (CRC, Article 24.2.c). En outre, les États parties veilleront à ce que les parents et les enfants soient informés sur la santé et la nutrition infantile, les avantages de l'allaitement maternel, de l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information (CRC, Article 24.2.e).

8. Ces droits doivent être garantis pour tout enfant relevant de la juridiction d'un État partie sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre et de l'origine nationale, ethnique ou sociale, de la situation de fortune, du handicap, de la naissance ou de tout autre condition (CRC, Article 2.1). En décembre 2003, avec 193 États parties, la ratification de la CRC est presque universelle.

9. L'Annexe I fait le point sur le processus de ratification pour l'ICESCR, la CEDAW et la CRC.

B. Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels

10. Le suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est confié au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels créé en 1987 par le Conseil économique et social (ECOSOC). Les États parties, conformément à l'article 16 de l'ICESCR sont tenus de soumettre des rapports périodiques sur les mesures qu'ils ont adoptées pour assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès accomplis. Ces rapports sont soumis au CESCR tous les cinq ans après le rapport initial qui doit être présenté dans les deux ans qui suivent la ratification. En cas de non-soumission d'un rapport, le CESCR peut décider de procéder à l'examen de la conformité de l'État au Pacte sans s'appuyer sur un rapport. Le CESCR soumet un rapport annuel à l'ECOSOC.

11. Le CESCR a publié des «Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports soumis par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels».¹ Conformément à ces directives, les rapports des États sont censés contenir les informations suivantes:

¹ Document des Nations Unies E/C.12/1991/1 (Basic Reference Document), 17 juin 1991.

- > Les niveaux de vie actuels de toute la population, en mettant l'accent sur les changements relativement récents (par exemple dans les 5 ou 10 dernières années), en faisant appel à des instruments statistiques;
- > La mesure des progrès accomplis dans la concrétisation du droit à une alimentation suffisante dans le pays, au moyen d'enquêtes nutritionnelles et d'informations détaillées sur la malnutrition, selon une ventilation démographique par sexe, âge, race, origine, emplacement géographique et autres critères semblables;
- > Les faits récents dans le domaine juridique et politique et les mesures considérées comme nécessaires par le Gouvernement pour garantir l'accès à une alimentation suffisante pour chacun des groupes vulnérables ou désavantagés et pour les zones les plus défavorisées;
- > Les mesures adoptées pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des aliments, en tirant parti au maximum de la technologie et des connaissances scientifiques;
- > Une indication des groupes qui ne posséderaient pas d'éducation de base en matière de nutrition;
- > Les réformes agraires adoptées dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes agricoles;
- > Les mesures prises pour garantir une distribution équitable des approvisionnements alimentaires mondiaux compte tenu des besoins et des problèmes rencontrés tant par les pays importateurs que par les pays exportateurs d'aliments.

12. Ces directives reflètent les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de l'ICESCR ainsi que son article 2, paragraphe 2, interdisant toute discrimination dans l'exercice des droits reconnus dans le Pacte. Il convient de noter que ces directives précèdent l'Observation générale 12 du 5 mai 1999² et qu'elles sont en cours de révision pour tenir compte d'éléments normatifs nouveaux intervenant dans l'interprétation du droit à l'alimentation.

C. Les rapports des États parties au CESCR

13. Pour donner un aperçu général de la façon dont les États parties interprètent leurs obligations relatives au droit à une alimentation suffisante et au droit d'être libéré de la faim, une enquête sur les 69 rapports nationaux, soumis pendant la décennie 1993-2003, a été entreprise par le Bureau juridique de la FAO en juillet 2003. Les principaux résultats en sont reproduits ci-dessous.

14. Trente-deux rapports - près de la moitié du nombre soumis - contiennent diverses statistiques portant entre autres sur les niveaux de pauvreté, le coût de la vie, la consommation alimentaire, la consommation par habitant de biens et services, le revenu moyen et les dépenses moyennes, la production économique, l'agriculture. De manière générale, un rapport national peut couvrir des questions diverses, telles que l'agriculture, la production économique, la santé, la sécurité sociale, les habitudes

² Document des Nations Unies E/C.12/1999/5, Observation générale 12, Le droit à une alimentation suffisante (Article 11 du Pacte).

nutritionnelles ou la pauvreté en général. Cette diversité témoigne du grand nombre d'aspects dont les pays admettent l'importance pour instaurer un environnement propice à l'exercice généralisé du droit à l'alimentation.

15. De nombreux États parties indiquent les mesures prises pour mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante. Sont mentionnés en particulier, la sécurité sanitaire des aliments, les institutions de contrôle et les mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire, sous forme de bureaux, d'agences ou de comités. Parfois, les mécanismes de coordination sont aussi chargés d'identifier les lacunes de la législation.

16. Les rapports sont pour la plupart sélectifs quant aux questions traitées, se concentrant sur un ou deux aspects jugés plus importants, et ne contiennent le plus souvent pas de statistiques de détail. Sur les 69 rapports soumis, moins d'une douzaine donnent une représentation organique et complète de tous les aspects de la mise en œuvre de l'article 11 dans les systèmes juridiques nationaux.³

17. Les mesures législatives sont mentionnées dans la grande majorité des rapports. Ces mesures appartiennent habituellement à l'une des trois grandes catégories suivantes:

- > Mesures juridiques visant un domaine précis afin de garantir dans ce contexte l'application directe du droit à une alimentation suffisante;⁴
- > Analyse de la législation générale formant la base juridique de la mise en œuvre de programmes et de réformes à grande échelle;⁵
- > Description des instruments juridiques portant création de mécanismes de coordination pour mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante.⁶

18. Les pays de droit anglo-saxon peuvent rendre compte de la jurisprudence applicable, en particulier des affaires où la décision du tribunal établit *ex novo* des règles ou des droits protégés par la constitution. Dans sa jurisprudence, la «common law» reconnaît l'exercice du droit à un niveau de vie décent et du droit à vivre à l'abri du besoin et de la faim.⁷

³ Bolivie, 1999 (doc. N.U. E/1990/5/Add.44); Japon, 1998 (doc. N.U. E/1990/6/Add.21); Panama, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.24); Paraguay, 1999 (doc. N.U. E/1989/5/Add.13); Philippines, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11); Sri Lanka, 1997 (doc. N.U. E/1990/5/Add.32); Suisse, 1996 (doc. N.U. E/1990/5/Add.33); République arabe syrienne, 1999 (doc. N.U. E/94/104/Add.23); Trinité-et-Tobago, 2000 (doc. N.U. E/90/6/Add.30); Tunisie, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

⁴ Voir par exemple Estonie, *Loi sur l'alimentation, Loi sur la protection du consommateur, Loi sur la santé publique, Loi sur l'eau, Loi sur le conditionnement*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.51); Finlande, *Loi sur l'indemnité journalière*, 1999 (doc. N.U. E/C.12/4/Add.1); Japon, *Loi sur l'amélioration de la productivité des sols*, 1998 (doc. N.U. E/1990/6/Add.21).

⁵ Voir par exemple Brésil, *Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN)*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.53); Bulgarie, *Politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition*, 1996 (doc. N.U. E/1994/104/Add.16); Canada, *Plan national d'action en matière de nutrition*, 1998 (doc. N.U. E/1994/104/Add.17); Irlande, *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS)*, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.29).

⁶ Voir par exemple Slovaquie, *Loi sur le minimum de subsistance*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.49); Tunisie, *Septième Plan de développement économique et social*, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

⁷ Voir Israël, Arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire *Gazmo c. Ishayahu* (REC 4905/98) du 19 mars 2001, 2001 (E/1996/6/Add.32).

19. Le rapport d'un État partie peut inclure la présentation de tout plan ou programme concernant:

- > La réforme agraire;⁸
- > Les plans de croissance économique;⁹
- > Les mesures de sécurité sociale;¹⁰
- > L'accès aux terres et aux ressources;¹¹
- > Les mesures de santé publique;¹²
- > Les programmes spéciaux pour répondre aux besoins d'un groupe minoritaire ou d'un groupe particulièrement défavorisé.¹³

D. Applicabilité de l'ICESCR à l'échelle nationale

20. L'une des mesures constamment prônées par le CESCRL est l'incorporation des dispositions de l'ICESCR dans la constitution et la législation nationale des États parties, pour veiller à ce que ces dispositions puissent être directement appliquées par les instances judiciaires et autres institutions nationales. En outre, il convient de noter que certains États parties se fondent sur le système moniste selon lequel la ratification d'un traité international entraîne automatiquement son inclusion dans la législation nationale et, partant, son application par les tribunaux. En revanche, dans les États de tradition dualiste, l'application des dispositions du traité nécessite généralement l'adoption de lois à cet effet.

21. Après analyse des constitutions et des rapports soumis par les États parties au CESCRL, l'enquête de la FAO a permis de constater que dans 77 États parties à l'ICESCR, les dispositions de traités internationaux comme le Pacte font partie de l'ordre juridique national et sont directement applicables, tandis que dans d'autres

⁸ Voir par exemple Brésil, *Programme National de réforme agraire*, 2001 (doc. N.U.E/1990/5/Add.53.); Colombie, *Loi sur la réforme agraire*, 2000 (doc. N.U. E/C.12/4/Add.6); Philippines, *Programme intégré de réforme agraire*, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

⁹ Voir par exemple Bolivie, *Plan général de développement social et économique*, 1999 (doc. N.U. E/1990/5/Add.44); Tunisie, *Septième plan de développement économique et social*, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

¹⁰ Voir par exemple Argentine, *Programme social de nutrition (PROSONU)*, 1997 (doc. N.U. E/1990/6/Add.16); Panama, *Programme d'aide sociale*, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.24).

¹¹ Voir par exemple Arménie, *Programme de réforme agraire*, 1998 (doc. N.U. E/1990/5/Add.36); Philippines, *Programme intégré de réforme agraire*, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

¹² Voir par exemple Bulgarie, *Programme d'information et de formation en matière de santé et de nutrition*, 1996 (doc. N.U. E/1994/104/Add.16); Mexique, *Programme en matière de nutrition et de santé*, 1997 (doc. N.U. E/1994/104/Add.18).

¹³ Voir par exemple Argentine, *Programme nutrition maternelle et infantile (PROMIN)*, 1997 (doc. N.U. E/1990/6/Add.16); Voir aussi Australie, *protection de la santé des populations autochtones*, 1998 (doc. N.U. E/1994/104/Add.22); Panama, *lois de protection de la propriété foncière pour les populations autochtones*, 2000 (E/1990/6/Add.24); Paraguay, *programme d'éducation à la nutrition créé pour améliorer les conditions de vie dans les zones rurales à travers des programmes de santé, de nutrition et d'éducation pour les groupes vulnérables*, 1999 (doc. N.U. E/1989/5/Add.13); Philippines, *politiques gouvernementales et protection sociale centrées sur les femmes socialement défavorisées, les handicapés physiques et mentaux et les membres les travailleurs les plus démunis*, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

pays, l'incorporation de ces dispositions dans le système national est subordonnée à l'adoption de lois nationales spécifiques. A cet égard, quelques pays ont pris d'importantes mesures pour incorporer l'ensemble du Pacte,¹⁴ tandis que d'autres ont pris des mesures particulières visant l'application de certains droits.¹⁵ Une liste complète des États parties dans lesquels l'ICESCR fait partie de l'ordre juridique national figure à l'Annexe II.

III. CONSTITUTIONS NATIONALES

A. Dimensions du Droit à l'Alimentation

22. Le droit à l'alimentation est un droit multidimensionnel, dont la concrétisation dépend de nombreux facteurs. Dans une situation normale, la plupart des personnes exercent principalement le droit à l'alimentation à travers leurs propres efforts, en produisant ou en se procurant la nourriture dont ils ont besoin. Cette possibilité est conditionnée par l'accès à la terre et à d'autres ressources productives et par l'accès à un emploi rémunéré. Certains, pour des raisons échappant à leur contrôle - comme le chômage, la vieillesse, la maladie, le handicap, les catastrophes naturelles ou la guerre - ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins. Ils dépendent pour se nourrir du transfert d'aliments ou d'espèces provenant de la famille, de la communauté, de l'État ou d'organisations d'aide internationale. Le droit à une alimentation suffisante suppose aussi que les aliments obtenus soient de qualité adéquate. Les denrées, qu'elles proviennent du marché libre ou de l'aide alimentaire, doivent satisfaire aux normes minimales de sécurité sanitaire des aliments. Le droit à l'alimentation est lié à divers autres droits, allant du droit de propriété au droit d'ester en justice, du droit au travail au droit à l'information et à l'éducation.

23. Étudier le degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation est donc une tâche plus complexe que la simple recherche de mots-clés comme «alimentation» ou «nutrition».¹⁶ D'autre part, pour que l'enquête soit significative, il faut en délimiter la portée. Le Bureau juridique de la FAO a entrepris, en juin et juillet 2003, une enquête relative à toutes les constitutions nationales en retenant les critères suivant en matière d'inclusion du droit à l'alimentation:

- > Reconnaissance explicite du droit de tout individu à l'alimentation.
- > Reconnaissance explicite du droit de groupes spécifiques à l'alimentation (tels que les enfants, les personnes âgées, les retraités, les prisonniers).

¹⁴ Voir par exemple Norvège – la Loi sur les droits de l'homme N°30 du 21 mai 1999 a intégré l'ICESCR, l'ICCPR et l'ECHR à la législation norvégienne; Argentine – l'Amendement constitutionnel de 1994 a incorporé l'ICESCR à la Constitution nationale.

¹⁵ Voir la section suivante à propos de la protection de droits spécifiques par des dispositions constitutionnelles.

¹⁶ C'est la méthode qui a été suivie dans «Le droit à l'alimentation dans la théorie et dans la pratique», FAO, Rome, 1998.

- > Reconnaissance implicite du droit à l'alimentation à travers la reconnaissance explicite d'un droit plus vaste, tel que le droit à un niveau de vie suffisant, à une vie ou à des moyens de subsistance décents.
- > Reconnaissance d'un droit à la sécurité sociale pour les non-travailleurs, qui constitue une reconnaissance implicite du droit à l'alimentation.
- > Reconnaissance des droits de l'enfant, qui peuvent normalement être considérés comme incluant leurs droits en matière de nutrition.
- > Reconnaissance du droit à un salaire minimum pour les travailleurs, suffisant pour satisfaire aux besoins de première nécessité du travailleur et de sa famille, y compris les besoins alimentaires.
- > Reconnaissance de l'importance de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments ou des droits des consommateurs à travers des dispositions explicites sur les droits ou sur une obligation de l'État.
- > Reconnaissance du droit à la santé, libellée de manière à couvrir les droits à l'alimentation.

24. Il existe un fort degré de recoupement entre ces diverses formes de protection et de reconnaissance du droit à l'alimentation; quelques constitutions contiennent des dispositions qui relèvent de la plupart de ces catégories. En revanche, certaines d'entre elles n'en contiennent aucune. La Carte n° 1 présente la portée de la reconnaissance du droit à l'alimentation dans le monde sur la base de quelques-unes de ces dimensions.¹⁷

25. La formulation la plus courante des dispositions constitutionnelles, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, reconnaît le droit de tout individu à jouir d'un niveau de vie suffisant, y compris l'alimentation, le vêtement et le logement. D'autres font référence à un niveau de vie décent ou à une vie dans la dignité, tandis que certaines n'énumèrent que des droits plus précis tels que l'alimentation et la nutrition. Dans certaines constitutions, le droit à l'alimentation en tant que tel n'est pas mentionné et il est fait référence à l'obligation qui incombe à l'État d'assurer à la population un niveau de vie ou un niveau de nutrition suffisants ce qui équivaut, aux fins du présent document, à une reconnaissance implicite du droit à l'alimentation.¹⁸

26. Les constitutions qui reconnaissent les droits de l'enfant énoncent presque toujours l'obligation faite aux parents de nourrir leurs enfants; elles contiennent souvent aussi une référence à l'obligation de l'État de fournir un soutien aux parents et de veiller au soin des orphelins. En dehors des enfants, les autres groupes dont le droit à l'alimentation est spécifiquement protégé dans certaines constitutions sont notamment les retraités, les personnes âgées, les veuves de guerre, les anciens combattants et les prisonniers. Ces dispositions coexistent souvent avec des dispositions plus générales portant sur le droit à l'alimentation.

¹⁷ Les cartes visées à ce paragraphe et à paragraphe 32 ne sont pas incluses en cette publication. Elles peuvent être obtenues à partir de Righttofood@fao.org.

¹⁸ Par exemple, l'article 47 de la Constitution de l'Inde.

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE DROIT À L'ALIMENTATION	
1) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONTENANT UNE RÉFÉRENCE DIRECTE AU DROIT À L'ALIMENTATION, APPLICABLE À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION ¹⁹	22
2) RECONNAISSANCE EXPLICITE DU DROIT DE GROUPES SPÉCIFIQUES À L'ALIMENTATION	17
3) PROTECTION CONSTITUTIONNELLE D'UN DROIT PLUS VASTE, QUI COMPREND LE DROIT À L'ALIMENTATION, TEL QUE LE DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT, À VIVRE DANS LA DIGNITÉ ²⁰	46
4) PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DE L'ENFANT	66
5) RECONNAISSANCE D'UN DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE	114
6) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LE DROIT À UN SALAIRE MINIMUM	37
7) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LA RESPONSABILITÉ DE ÉTAT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE PROMOTION DE L'AGRICULTURE, ETC.	23
8) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES GÉNÉRALES SUR LE DROIT À LA SANTÉ, POUVANT COUVRIR LE DROIT À L'ALIMENTATION	13
NOMBRE TOTAL DE CONSTITUTIONS EXAMINÉES	203

27. Certaines constitutions contiennent une référence aux ressources dont dispose l'État pour réaliser le droit à l'alimentation, également présente dans l'ICESCR, qui doit donc être interprétée en conformité avec les obligations de l'État partie vis-à-vis du Pacte.

28. L'analyse statistique des résultats révèle que la majorité des pays reconnaît le droit à l'alimentation dans l'une ou l'autre de ses dimensions. Le tableau ci-dessous propose une ventilation statistique des dispositions constitutionnelles protégeant le droit à l'alimentation. Il convient de noter qu'il n'a pas été tenu compte des chevauchements entre les différentes catégories, constatés dans plusieurs cas, et que ces catégories n'étant pas rigides, l'affectation à l'une plutôt qu'à une autre peut être considérée comme arbitraire.

29. L'Annexe II contient la liste complète des dispositions constitutionnelles.

B. Degré de protection constitutionnelle

30. Comme il y a d'importants recouvrements entre les différentes dispositions constitutionnelles, dont nous n'avons pas rendu compte ci-dessus, nous avons porté une appréciation subjective sur le degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. Ainsi, la Constitution bolivienne ne contient pas, selon l'enquête, de disposition reconnaissant expressément le droit à l'alimentation de toute la population, mais elle contient des dispositions relatives au droit à

¹⁹ Voir Annexe III: Niveau élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation.

²⁰ Voir par exemple la Norvège, dont la Constitution comprend une disposition faisant référence à l'ensemble des droits de l'homme reconnus par le pays.

l'alimentation de différentes catégories de population et aux droits des enfants, la reconnaissance du droit à un niveau de vie adéquat, ainsi que la protection du droit à une sécurité sociale et à un salaire minimum.²¹ Si l'on tient compte de l'ensemble de ces dispositions, la protection constitutionnelle du droit à l'alimentation en Bolivie est en fait très forte.

31. Certains pays n'ont pas de constitution écrite. Néanmoins, les autorités judiciaires de ces pays peuvent reconnaître des droits constitutionnels et il existe des exemples de reconnaissance du droit à l'alimentation dans la jurisprudence.²² Nous avons tenu compte de ces pays dans la présente enquête.

32. La carte 2 indique l'appréciation du degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation dans différents pays sur la base de l'ensemble des dispositions constitutionnelles et de l'applicabilité directe du Pacte mentionnées à l'annexe II et reflétées en partie à la carte 1. À l'Annexe III, figurent une liste complète des pays, ainsi que l'évaluation du degré de protection. Il convient de noter que dans cette partie de l'enquête, aucune différence n'a été établie entre les dispositions justiciables et celles qui ne le sont pas.

33. La conclusion de cette évaluation, plutôt subjective, est qu'au total 57 pays²³ offrent une protection constitutionnelle assez forte, que 55 pays offrent une protection moyenne et que 28 pays offrent une protection plus limitée du droit à l'alimentation. En conséquence, on peut dire que la majorité des pays reconnaissent et protègent dans une certaine mesure le droit à l'alimentation.

IV. JURISPRUDENCE CONCERNANT LE DROIT À L'ALIMENTATION

A. Justiciabilité

34. L'examen de la protection constitutionnelle des différents aspects du droit à l'alimentation mentionné plus haut ne fait pas de distinction entre les dispositions qui permettent de saisir la justice et les autres. Il n'indique pas non plus si le droit à l'alimentation est bien protégé en droit ou dans la pratique. De plus, il convient de souligner que le degré de justiciabilité apparent est susceptible d'évoluer, abstraction faite de l'intention ou de l'interprétation initiale des dispositions. À l'heure actuelle, la jurisprudence n'est pas abondante, en particulier concernant le droit à l'alimentation, même si elle devient de plus en plus consistante pour d'autres droits économiques,

²¹ Voir articles 8, 157, 158, 164 et 199 de la Constitution bolivienne.

²² Voir par exemple Israël, *Gazmo c. Ishayahu* (REC 4905/98), arrêt pris par la Cour suprême d'Israël le 19 mars 2001, cité dans le rapport d'Israël au Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour 2001, document des Nations Unies E/1990/6/Add.32, paragraphe 284.

²³ Voir l'Annexe III, pays énumérés ayant une protection élevée et moyennement élevée.

sociaux et culturels.²⁴ Dans les sections qui suivent, nous passerons en revue la jurisprudence de trois pays de différents continents.

B. Suisse

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE ART. 12

Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

35. La Suisse a traité un cas important concernant le droit à l'alimentation et à des moyens subsistance minimaux. En 1996, le Tribunal fédéral, qui est la cour suprême suisse, a reconnu le droit à un minimum vital, y compris la garantie de tous les droits fondamentaux de l'homme, tels que l'alimentation, le vêtement et le logement, pour éviter une situation dans laquelle des personnes seraient réduites à la mendicité, condition qui ne peut pas être conforme à la dignité humaine. Il avait été saisi par trois frères, réfugiés apatrides d'origine tchèque, qui se sont retrouvés en Suisse sans argent ni nourriture. Ils ne pouvaient pas travailler car ils ne pouvaient pas obtenir de permis de travail et, n'ayant pas de documents d'identité, ils ne pouvaient pas quitter le pays. Ils ont adressé aux autorités du canton de Berne une demande d'aide qui a été rejetée.²⁵

36. Le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'était pas compétent pour déterminer les priorités de la répartition des ressources nécessaires pour réaliser le droit à des conditions d'existence minimales, y compris le droit à l'alimentation. Toutefois, il a déterminé qu'il pouvait passer outre la loi si celle-ci ne satisfaisait pas les revendications minimales correspondant au droit constitutionnel. En l'espèce, le fait de ne pas accorder à trois non-nationaux les prestations prévues par la loi sur la protection sociale a été considéré comme une violation de leur droit à l'alimentation, en dépit de leur statut d'immigrants illégaux. Par cette décision, le Tribunal fédéral suisse a déterminé que le droit à l'alimentation compris dans ce sens pouvait être la base d'une revendication d'aide officielle pour laquelle il était possible de saisir la justice.²⁶

²⁴ Les données relatives à cette jurisprudence sont accessibles à partir des sites de plusieurs organisations, notamment le réseau international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ESCR-Net) www.escr-net.org, Interights www.interights.org, Nordic Human Rights Network www.nordichumanrights.net/ tema/tema3/caselaw/ et Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE) www.cohre.org/litigation.

²⁵ Le droit à l'alimentation, rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, présenté conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme et à la résolution *** de l'Assemblée générale, document de l'Organisation des Nations Unies, E/CN.4/2002/58, 20 décembre 2001, paragraphe 58.

²⁶ Langford, Malcolm, Right to Food in International Law: Obligations of States and the FAO, LLM, thèse présentée à l'European University Institute de Florence, datée du 1^{er} octobre 2001.

37. Consacrant un droit constitutionnel jusqu'alors non écrit, la Constitution suisse de 1999 contient une disposition concernant expressément le droit des personnes en situation de détresse à une aide (voir encadré ci-dessus).

C. INDE

38. La Constitution indienne reconnaît le droit à la vie et contient une disposition visant expressément l'alimentation (voir encadré ci-après).

LA CONSTITUTION INDIENNE

Partie III – DROITS FONDAMENTAUX

Article 21 Protection de la vie et des libertés personnelles

Nul ne sera privé de son droit à la vie ou à la liberté personnelle si ce n'est en vertu d'une procédure légale.

Partie IV – PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT

Article 47 Devoir de l'État d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie et d'améliorer la santé publique.

L'État considère que l'un de ses principaux devoirs est d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie de la population et d'améliorer la santé publique et, en particulier, il s'efforce d'interdire la consommation, sauf à des fins médicales, de boissons toxiques et de substances nocives pour la santé.

39. Selon la Campagne pour le droit à l'alimentation, en 2001 la sécheresse a frappé une grande partie du pays. Pour de nombreux États, cela a été la deuxième ou troisième année de sécheresse consécutive. En cette période de crise, les gouvernements des États ne se sont souvent pas acquittés de leurs responsabilités envers les citoyens touchés par la sécheresse, telles qu'elles sont énoncées dans leurs codes sur la famine ou manuels sur la pénurie. Cette carence était d'autant plus scandaleuse que le pays disposait de stocks alimentaires gigantesques (environ 50 millions de tonnes à l'époque).

40. Face à cette situation, l'Union du peuple pour les libertés civiles du Rajasthan a saisi la Cour suprême en avril 2001, exigeant l'utilisation immédiate des stocks alimentaires du pays pour secourir les victimes de la sécheresse et prévenir la famine. Cette demande ne concernait pas que les personnes touchées par la sécheresse. Elle soulignait aussi la nécessité générale de réaliser le droit à l'alimentation. Les défenseurs étaient l'Union indienne, tous les gouvernements des États/UT et la Food Corporation of India.²⁷

41. La Cour suprême a tenu sa première audience le 9 mai 2001 et a eu depuis des audiences périodiques sur cette affaire. La procédure n'est pas terminée, mais plusieurs

²⁷ Site Web de la Campagne pour le droit à l'alimentation (Inde), action législative. <http://www.righttofood.com>, consulté le 9 septembre 2003.

ordonnances intérimaires ont été prises. Dans son ordonnance intérimaire du 2 mai 2003, la Cour suprême a déclaré ce qui suit:

*«L'article 21 de la Constitution indienne protège le droit de tout citoyen à une vie dans la dignité humaine. La survie même des familles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté ne serait-elle pas menacée faute de mécanismes appropriés et effectivement appliqués pour leur fournir l'aide dont elles ont besoin? Par ailleurs, l'article 47 dispose notamment que l'État doit considérer que l'une de ses principales tâches est d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie de la population et d'améliorer la santé publique».*²⁸

42. La Cour suprême a donc ainsi officiellement reconnu le droit à l'alimentation et a ordonné au gouvernement central et aux gouvernements des États de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer la situation. Par conséquent, la possibilité de saisir la justice en invoquant ce droit est confirmée et la Cour suprême a ordonné aux gouvernements de prendre un certain nombre de mesures qui impliquent des dépenses. Parmi les décisions qu'elle a déjà prises, on peut notamment mentionner les suivantes:

- > Les prestations fournies dans le cadre de huit programmes de nutrition (PDS, Antyodaya, déjeuners, ICDS, Annapurna, retraites, NMBS et NFBS) sont devenues des droits;
- > Tous les gouvernements des États ont reçu l'ordre de distribuer des repas chauds à l'heure du déjeuner à tous les enfants fréquentant les écoles publiques ou subventionnées;
- > La Cour suprême a ordonné au gouvernement central et aux gouvernements des États de prendre des mesures spécifiques pour sensibiliser la population et assurer la transparence des programmes d'aide;
- > Le Gouvernement indien doit mettre en place un dispositif pour faire en sorte que toutes les familles pauvres soient considérées comme vivant en dessous du seuil de pauvreté;
- > Les patentes des magasins qui distribuent des rations doivent être annulées si les magasins ne respectent pas les horaires, pratiquent des prix excessifs, confisquent les cartes de rationnement, inscrivent des indications mensongères sur les cartes BPL ou font du marché noir;
- > Parmi les pauvres, la Cour suprême a identifié des groupes particulièrement vulnérables, notamment les veuves, les personnes âgées, les infirmes, les handicapés, les femmes enceintes ou allaitantes sans moyens de subsistance garantis et les «tribus primitives»;
- > La Cour suprême a ordonné à tous les gouvernements des États de mettre en œuvre des programmes «travail contre nourriture» dans les zones touchées par la disette.

43. Par ses ordonnances intérimaires des 2 et 8 mai 2002, la Cour suprême a désigné deux commissaires chargés de contrôler la suite donnée à toutes les ordonnances concernant le droit à l'alimentation. Ces commissaires sont habilités à faire des enquêtes

²⁸ PUCL vs. Union of India and others, Writ Petition (Civil) No.196 of 2001 (www.righttofood.com).

sur toute violation desdites ordonnances et à exiger des mesures correctives, avec l'appui total de la Cour suprême. Ils peuvent mobiliser des ONG et des particuliers. Des commissaires résidents ont en outre été désignés dans chaque État pour aider les commissaires de la Cour suprême. Au moment de la rédaction du présent rapport, les commissaires avaient présenté à la Cour suprême quatre rapports contenant un certain nombre d'observations et de recommandations.²⁹

D. Afrique du Sud

44. La Constitution sud-africaine, adoptée en 1994 après l'abolition de l'apartheid, est à bien des égards très progressiste.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE - CHAPITRE 2

Charte des droits

Article 27: Soins de santé, alimentation, eau et sécurité sociale

1) Chacun a le droit d'avoir accès à -

... b) de la nourriture et de l'eau en quantité suffisante, et

c) des prestations de protection sociale y compris, dans le cas des personnes qui ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance et celle des personnes qui sont à leur charge, une assistance sociale appropriée.

2) L'État doit prendre les mesures législatives et autres raisonnables compte tenu des ressources dont il dispose pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits.

Article 28: Enfants

1) Chaque enfant a le droit -

... c) à une alimentation de base, à un abri, à des soins de santé de base et à des services sociaux essentiels;

Article 35: Personnes détenues et inculpées

2) Toute personne détenue, y compris les personnes condamnées à une peine de prison, a le droit -

... e) à des conditions de détention conformes à la dignité humaine, y compris la fourniture aux frais de l'État d'un abri, d'une alimentation, de lectures et de soins médicaux adéquats;

45. Les termes dans lesquels sont rédigés ces droits économiques, sociaux et culturels ne laissent aucun doute quant à la possibilité de saisir la justice. L'article 7 2) de la Constitution exige que l'État respecte, protège, promeuve et réalise les droits énoncés dans la Charte des droits. L'article 38 dispose qu'une catégorie de personnes, un groupe ou une personne individuellement peut saisir un tribunal compétent au motif

²⁹ www.righttofood.com, travaux des Commissaires, consulté le 9 septembre 2003.

qu'un droit inscrit dans la Charte des droits a été violé ou menacé, et le tribunal peut prendre des mesures correctives appropriées, y compris en faisant une déclaration des droits.

46. La possibilité de saisir la justice en invoquant les droits sociaux, économiques et culturels en Afrique du Sud a été confirmée par un arrêt de la Cour suprême, dans l'affaire *Grootboom*,³⁰ qui concernait le droit à un logement suffisant. Dans cet arrêt, la Cour suprême développe une interprétation du terme «raisonnable» pour évaluer dans quelle mesure l'État fait ce qu'il faut pour réaliser le droit à un logement suffisant et déclare qu'il faut donner la priorité à ceux qui sont les plus démunis.

47. Le droit à l'alimentation est protégé par trois articles de la Constitution (voir encadré ci-dessus). Le droit général à l'alimentation est subordonné à la disponibilité des ressources, mais cette restriction ne s'applique pas au droit à l'alimentation des enfants et des détenus. Outre l'établissement d'un droit à l'alimentation qui permet de saisir la justice sud-africaine, la Constitution a institué une Commission des droits de l'homme chargée de contrôler le respect de tous les droits de l'homme. Cette Commission a établi plusieurs questionnaires, distribués aux Ministères compétents au niveau fédéral et au niveau des États, pour demander des renseignements sur les mesures prises afin de réaliser le droit à l'alimentation.³¹

V. CONCLUSIONS

48. Les droits relatifs à l'alimentation sont reconnus dans une certaine mesure dans la majorité des pays, souvent sur les mêmes bases que dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, le respect, la protection et la réalisation de ces droits sont encore très insuffisants et, dans la plupart des pays, leur contenu est mal défini et mal compris et il n'y a aucune disposition expresse permettant de saisir la justice en invoquant le droit à l'alimentation en tant que tel.

49. Le droit à l'alimentation est encore sous-développé; l'interprétation de ce droit, sa teneur, ses limites et son application au moyen de mécanismes de supervision sont des questions encore largement inexplorées. Les progrès de la réalisation du droit à l'alimentation sont très inégaux; dans certains pays, la faim et la sous-alimentation ont quasiment disparu, mais dans d'autres la situation reste critique et de nombreuses personnes n'ont pas de droits effectifs ni de moyens d'obliger les pouvoirs publics à assumer leurs responsabilités si elles souffrent de la faim ou de la sous-alimentation. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose qu'il faut adopter des mesures législatives pour faire respecter les droits consacrés par ce

³⁰ Voir *Government of the Republic of Afrique du Sud c. Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC).

³¹ Voir exposé intitulé «The Right to Food – The South African Experience», du Commissaire Charlotte McClain, Forum national sur le droit à une alimentation adéquate, Bamako (Mali), 19-21 mars 2003.

Pacte, mais très peu de pays ont pris des mesures législatives concernant le droit à l'alimentation allant au-delà de dispositions constitutionnelles de base qui, même si elles sont une première étape importante, ne suffisent probablement pas pour garantir une action efficace.

50. Il est urgent d'adopter des lois spécifiques ou des lois cadres pour offrir des garanties de procédure en ce qui concerne la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate avec tout ce qu'elle implique, en particulier dans les pays très touchés par la sous-alimentation. Comme nous l'avons déjà dit, le droit à l'alimentation est une question complexe qui appelle des approches intersectorielles. Pour cette raison, il se peut que l'État ne respecte pas toutes ses obligations par inadvertance. Il est donc essentiel de répartir les responsabilités de la coordination des efforts et de définir quels sont les secteurs et les niveaux de l'administration publique susceptibles de faciliter ou d'entraver la jouissance du droit à une alimentation adéquate.

51. Très peu de tribunaux nationaux ont rendu des arrêts fondés sur des dispositions relatives aux droits liés à l'alimentation. Néanmoins, il y a quelques signes de progrès en ce qui concerne le renforcement des mécanismes judiciaires et autres et, à mesure que la jurisprudence judiciaire et administrative s'étoffe, les moyens de remédier efficacement aux violations du droit à l'alimentation deviendront de plus en plus clairs.

ANNEXE I

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RATIFICATION DES TRAITÉS

Le tableau ci-dessous présente l'état d'avancement de la ratification des trois traités pertinents en matière de droits de la personne: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et Convention relative aux droits de l'enfant (CRC). L'année renvoie à l'entrée en vigueur de l'instrument de ratification ou d'adhésion. Le signe (s) indique que le pays en question a signé l'instrument, mais ne l'a pas ratifié.

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
AFGHANISTAN	1983	2003	1994
AFRIQUE DU SUD	1994 (s)	1996	1995
ALBANIE	1992	1994	1992
ALGÉRIE	1989	1996	1993
ALLEMAGNE	1976	1985	1992
ANDORRE	-	1997	1996
ANGOLA	1992	1986	1991
ANTIGUA-ET-BARBUDA	-	1989	1993
ARABIE SAOUDITE	-	2000	1996
ARGENTINE	1986	1985	1991
ARMÉNIE	1993	1993	1993
AUSTRALIE	1976	1983	1991
AUTRICHE	1978	1982	1992
AZERBAÏDJAN	1992	1995	1992
BAHAMAS	-	1993	1991

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
BAHREÏN	-	2002	1992
BANGLADESH	1999	1984	1990
BARBADE	1976	1981	1990
BÉLARUS	1976	1981	1990
BELGIQUE	1983	1985	1992
BELIZE	2000 ⁵	1990	1990
BÉNIN	1992	1992	1990
BHOUTAN	-	1981	1990
BOLIVIE	1982	1990	1990
BOSNIE-HERZÉGOVINE	1992	1993	1992
BOTSWANA	-	1996	1995
BRÉSIL	1992	1984	1990
BRUNEI DARUSSALAM	-	-	1996
BULGARIE	1976	1982	1991
BURKINA FASO	1999	1987	1990
BURUNDI	1990	1992	1990
CAMBODGE	1992	1992	1992
CAMEROUN	1984	1994	1993
CANADA	1976	1982	1992
CAP-VERT	1993	1981	1992
CHILI	1976	1990	1990
CHINE	2001	1981	1992
CHYPRE	1976	1985	1991
COLOMBIE	1976	1982	1991
COMORES	-	1994	1993
CONGO	1984	1982	1993
COSTA RICA	1976	1986	1990
CÔTE D'IVOIRE	1992	1996	1991
CROATIE	1991	1992	1991
CUBA	-	1981	1991
DANEMARK	1976	1983	1991
DJIBOUTI	2003	1999	1991

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
DOMINIQUE	1993	1981	1991
ÉGYPTE	1982	1981	1990
EL SALVADOR	1980	1981	1990
ÉMIRATS ARABES UNIS	-	-	1997
ÉQUATEUR	1976	1981	1990
ÉRYTHRÉE	2001	1995	1994
ESPAGNE	1977	1984	1991
ESTONIE	1992	1991	1991
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	1977 (s)	1980 (s)	1995 (s)
ÉTHIOPIE	1993	1981	1991
FÉDÉRATION DE RUSSIE	1976	1981	1990
FIDJI	-	1995	1993
FINLANDE	1976	1986	1991
FRANCE	1981	1984	1990
GABON	1983	1983	1994
GAMBIE	1979	1993	1990
GÉORGIE	1994	1994	1994
GHANA	2000	1986	1990
GRÈCE	1985	1983	1993
GRENADE	1991	1990	1990
GUATEMALA	1988	1982	1990
GUINÉE	1978	1982	1990
GUINÉE ÉQUATORIALE	1987	1984	1992
GUINÉE-BISSAU	1992	1985	1990
GUYANA	1977	1981	1991
HAÏTI	-	1981	1995
HONDURAS	1981	1983	1990
HONGRIE	1976	1981	1991
ÎLES COOK	-	-	1997
ÎLES MARSHALL	-	-	1993
ÎLES SALOMON	1982	2002	1995
INDE	1979	1993	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
INDONÉSIE	-	1984	1990
IRAN (RÉP. ISLAMIQUE D')	1976	-	1994
IRAQ	1976	1986	1994
IRLANDE	1990	1986	1992
ISLANDE	1979	1985	1992
ISRAËL	1992	1991	1991
ITALIE	1978	1985	1991
JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE	1976	1989	1993
JAMAÏQUE	1976	1984	1991
JAPON	1979	1985	1994
JORDANIE	1976	1992	1991
KAZAKHSTAN	-	1998	1994
KENYA	1976	1984	1990
KIRGHIZISTAN	1994	1997	1994
KIRIBATI	-	-	1996
KOWEÏT	1996	1994	1991
LESOTHO	1992	1995	1992
LETTONIE	1992	1992	1992
L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE	1994	1994	1991
LIBAN	1976	1997	1991
LIBÉRIA	1967 (s)	1984	1993
LIECHTENSTEIN	1999	1996	1996
LITUANIE	1992	1994	1992
LUXEMBOURG	1983	1989	1994
MADAGASCAR	1976	1989	1991
MALAISIE	-	1995	1995
MALAWI	1994	1987	1991
MALDIVES	-	1993	1991
MALI	1976	1985	1990
MALTE	1990	1991	1990
MAROC	1979	1993	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
MAURICE	1976	1984	1990
MAURITANIE	-	2001	1991
MEXIQUE	1981	1981	1990
MICRONÉSIE (ÉTATS FÉDÉRÉS DE)	-	-	1993
MONACO	1997	-	1993
MONGOLIE	1976	1981	1990
MOZAMBIQUE	-	1997	1994
MYANMAR	-	1997	1991
NAMIBIE	1995	1992	1990
NAURU	-	-	1994
NÉPAL	1991	1991	1990
NICARAGUA	1980	1981	1990
NIGER	1986	1999	1990
NIGÉRIA	1993	1985	1991
NIOUÉ	-	-	1996
NORVÈGE	1976	1981	1991
NOUVELLE-ZÉLANDE	1979	1985	1993
OMAN	-	-	1997
OUGANDA	1987	1985	1990
OUZBÉKISTAN	1995	1995	1994
PAKISTAN	-	1996	1990
PALAU	-	-	1995
PANAMA	1977	1981	1991
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE	-	1995	1993
PARAGUAY	1992	1987	1990
PAYS-BAS	1979	1991	1995
PÉROU	1978	1982	1990
PHILIPPINES	1976	1981	1990
POLOGNE	1977	1981	1991
PORTUGAL	1978	1981	1990
QATAR	-	-	1995
RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE	1976	2003	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	1981	1991	1992
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	1990	1985	1991
RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA	1993	1994	1993
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	1977	1986	1990
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO	2000 (s)	1981	1991
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	1978	1982	1991
RÉPUBLIQUE POPULAIRE DÉMOCRATIQUE DE CORÉE	1981	2001	1990
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	1993	1993	1993
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE	1976	1985	1991
ROUMANIE	1976	1982	1990
ROYAUME-UNI	1976	1986	1992
RWANDA	1976	1981	1991
SAINTE-LUCIE	-	1982	1993
SAINT-KITTS-ET-NEVIS	-	1985	1990
SAINT-MARIN	1986	-	1991
SAINT-SIÈGE	-	-	1990
SAINT-VINCENT-ET-LES GRENADINES	1982	1981	1993
SAMOA	-	1992	1994
SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE	1995 (s)	2003	1991
SÉNÉGAL	1978	1985	1990
SERBIE-ET-MONTÉNÉGRO	1992	1982	1991
SEYCHELLES	1992	1992	1990
SIERRA LEONE	1996	1988	1990
SINGAPOUR	-	1995	1995
SLOVAQUIE	1993	1993	1993
SLOVÉNIE	1992	1992	1991
SOMALIE	1990	-	2002 (s)
SOUDAN	1986	-	1990
SRI LANKA	1980	1981	1991
SUÈDE	1976	1981	1990
SUISSE	1992	1997	1997

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
SURINAME	1977	1993	1993
SWAZILAND	-	-	1995
TADJIKISTAN	1999	1993	1993
TCHAD	1995	1995	1990
THAÏLANDE	1999	1985	1992
TIMOR-LESTE	2003	2003	2003
TOGO	1984	1983	1990
TONGA	-	-	1995
TRINITÉ-ET-TOBAGO	1979	1990	1992
TUNISIE	1976	1985	1992
TURKMÉNISTAN	1997	1997	1993
TURQUIE	2003	1986	1995
TUVALU	-	1999	1995
UKRAINE	1976	1981	1991
URUGUAY	1976	1981	1990
VANUATU	-	1995	1993
VENEZUELA	1978	1983	1990
VIET NAM	1982	1982	1990
YÉMEN	1987	1984	1991
ZAMBIE	1984	1985	1992
ZIMBABWE	1991	1991	1990
SIGNATURES RESTANTES (TOTAL)	6	1	2
RATIFICATIONS (TOTAL)	149	175	193

ANNEXE II

PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DU DROIT À L'ALIMENTATION

La liste ci-dessous indique les pays ayant pris des dispositions constitutionnelles dans chacune des catégories mentionnées, la référence à l'article ou au chapitre de la Constitution étant signalé entre parenthèses.

Dispositions constitutionnelles mentionnant directement le droit à l'alimentation, applicables à l'ensemble de la population

Afrique du Sud (27); Bangladesh (15); Brésil (6); Équateur (23); Éthiopie (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haïti (22); Iran (République islamique d') (3, 43); Malawi (13, 30); Namibie (95); Nicaragua (63); Nigéria (16); Ouganda (14, 22); Pakistan (38); Panama (106); Porto Rico (2); République de Moldova (47); République populaire démocratique de Corée (25); Sri Lanka (25); Suriname (24); Ukraine (48).

Protection explicite du droit à l'alimentation d'un groupe spécifique

Afrique du Sud (28, 35); Bolivie (8); Brésil (208, 227); Colombie (44,46); Costa Rica (82); Cuba (9, 38); Équateur (49,50); Guatemala (51); Honduras (121, 123); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40); Panama (52); Paraguay (54, 57); Pérou (6); Philippines (15); République dominicaine (8); Sri Lanka (22); Uruguay (56).

Constitutions protégeant un droit plus étendu, englobant le droit à l'alimentation, comme le droit à un niveau de vie suffisant ou à vivre dans la dignité

Allemagne (1); Bangladesh (18); Belgique (23.1); Bolivie (158); Brésil (170); Canada (7); Chypre (9); Colombie (46); El Salvador (101); Érythrée (Préambule,10); Espagne (Préambule); Éthiopie (89); Fédération de Russie (7); Finlande (19); Ghana (36); Guatemala (119); Honduras (150); Îles Turques et Caïques (2); Inde (21, 47); Indonésie (28); Irlande (45); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40); Libéria (8);

Mozambique (41); Nigéria (16, 17); Norvège (110c); Pakistan (38); Paraguay (53); Pays-Bas (20); Pérou (2); Porto Rico (2); Rép. dém. du Congo (48); République arabe syrienne (44); République de Corée (34); République dominicaine (8); République-Unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (43); Sierra Leone (8); Slovaquie (39); Soudan (11); Suède (2); Suisse (12); Tadjikistan (1); Trinité-et-Tobago (Préliminaire, Chap. I); Vanuatu (5); Venezuela (3, 299).

Protection constitutionnelle des droits de l'enfant

Afrique du Sud (28); Bahreïn (5); Bolivie (199); Brésil (203); Bulgarie (47); Cambodge (48, 73); Cap-Vert (71, 86); Colombie (44, 45, 50); Comores (Préambule); Congo (33, 34); Costa Rica (55); Côte d'Ivoire (6); Croatie (62); Cuba (9, 38); Égypte (10); El Salvador (35); Émirats arabes unis (916); Équateur (50); Espagne (39); Éthiopie (36); Fédération de Russie (7); Guatemala (51); Haïti (260); Honduras (121, 123); Hongrie (16); Inde (39); Indonésie (28b); Irlande (45); Islande (76); Italie (31); Koweït (10); Lesotho (27); Lettonie (110); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40, 42); Lituanie (39); Namibie (15); Népal (26); Nicaragua (105); Nigéria (17); Ouganda (34); Pakistan (35); Panama (52); Paraguay (53, 54); Pérou (4); Philippines (15); Pologne (72); Porto Rico (2); Portugal (69); Qatar (22); République arabe syrienne (44); République de Moldova (50); Roumanie (45); Sao Tomé-et-Principe (51); Seychelles (31); Slovénie (56); Soudan (14); Sri Lanka (22); Suisse (11); Suriname (37); Tadjikistan (340); Thaïlande (53); Timor-Leste (18); Turquie (41, 61); Uruguay (41); Venezuela (78); Vietnam (59, 65).

Constitutions reconnaissant un droit à la sécurité sociale

Afrique du Sud (27); Albanie (59); Algérie (59); Allemagne (20); Andorre (30); Angola (47); Arabie saoudite (27); Arménie (33); Azerbaïdjan (38); Bahreïn (3); Bangladesh (15); Bélarus (47); Belgique (23); Bolivie (164); Brésil (203, 230); Bulgarie (51); Burkina Faso (18); Cambodge (36, 72, 75); Cap-Vert (7, 67, 72); Chili (19); Chine (45); Chypre (9); Colombie (44, 46, 47, 48, 49); Côte-d'Ivoire (6); Croatie (57, 58, 64); Cuba (9, 48); Égypte (17); El Salvador (66, 70); Émirats arabes unis (16); Équateur (55, 56, 57); Érythrée (21); Espagne (41, 49, 50); Estonie (28); Éthiopie (41, 89); Fédération de Russie (7, 39); Finlande (19); France (Préambule); Gabon (1); Géorgie (32); Ghana (37); Grèce (21, 22); Guatemala (94); Haïti (22, 260); Honduras (142); Hong Kong, Province de Chine (36, 145); Hongrie (70e); Îles Marshall (chap. 15); Inde (41); Indonésie (34); Iran, République islamique d' (29); Irlande (45); Islande (76); Italie (38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kirghizistan (27); Koweït (11); Lettonie (109); L'ex-République yougoslave de Macédoine (34, 35, 36); Libéria (8); Liechtenstein (26); Lituanie (48); Luxembourg (11, 23); Madagascar (30); Malawi (13); Maldives (28); Mali (17); Malte (chap. 17); Mexique (123); Mongolie (16); Namibie (95); Népal (26); Nicaragua (82, 105); Nigéria (16, 17); Oman (12); Ouganda (35); Ouzbékistan (39); Pakistan (38); Panama (109); Paraguay (58, 70, 95); Pays-Bas (20); Pérou (4, 10, 11); Philippines (15); Pologne (67, 69); Porto Rico (2); Portugal (63, 72); Qatar (23); République arabe syrienne (46); République de Corée (34); République de Moldova (47, 51); République démocratique du Congo (47, 50); République dominicaine (8); République populaire démocratique de Corée (72); République populaire démocratique

de Corée (72); République-Unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (33, 43, 45, 46); Sao Tomé-et-Principe (27, 43); Seychelles (37); Sierra Leone (8, 22); Slovaquie (39); Slovénie (50); Soudan (11); Sri Lanka (22, 25); Suède (2); Suisse (12, 41); Suriname (50); Tadjikistan (39); Thaïlande (52, 54, 55); Timor-Leste (20, 21, 56); Togo (33); Turkménistan (34); Turquie (60, 61); Ukraine (46); Uruguay (44, 46, 67); Venezuela (80, 81, 86); Vietnam (59, 67).

Dispositions constitutionnelles relatives au salaire minimum

Arménie (29); Azerbaïdjan (38); Bélarus (42); Bolivie (157); Brésil (7); Bulgarie (48); Costa Rica (57); Croatie (55); Cuba (9); El Salvador (37, 38); Équateur (35); Espagne (35); Fédération de Russie (7); Guatemala (102); Honduras (128); Inde (43); Italie (36); Kazakhstan (28); Kirghizistan (29); Lesotho (30); Lituanie (48); Madagascar (63); Mexique (123); Namibie (95); Nicaragua (82); Nigéria (16); Norvège (110); Ouzbékistan (39); Panama (62); Paraguay (92); Pérou (24); Portugal (59); République démocratique du Congo (37); Slovaquie (39); Turkménistan (31); Turquie (55); Venezuela (91).

Constitution prévoyant une responsabilité de l'État en matière de sécurité sanitaire des aliments, de protection des consommateurs, de promotion de l'agriculture, etc.

Allemagne (74); Andorre (29); Argentine (42); Brésil (200); Bulgarie (21); Cambodge (64); Costa Rica (46); El Salvador (69); Équateur (42, 43); Espagne (51); Guatemala (96); Haïti (247,249); Honduras (146, 347); Iran (43); Nicaragua (105); Panama (114); Paraguay (72); Philippines (13); République de Moldova (37); Sierra Leone (7); Ukraine (50); Venezuela (305); Yémen (9).

Dispositions constitutionnelles générales concernant le droit à la santé, ce qui pourrait englober le droit à l'alimentation

Albanie (59); Bangladesh (18); Burkina Faso (26); Cap-Vert (68); Comores (Préambule); Espagne (43); Fédération de Russie (7); Inde (47); Philippines (13); Portugal (64); Roumanie (33); Seychelles (29); Uruguay (44).

États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) dans lesquels le pacte est directement applicable au titre de la constitution (entre parenthèses: article ou section de la Constitution ou source d'information)

Albanie (122); Algérie (132); Allemagne (25); Angola (21); Arménie (6); Autriche (9); Azerbaïdjan (148,151); Bélarus (21); Belgique (1993/1997 fait rapport au CESCR); Bénin (146); Brésil (5); Bulgarie (5:4); Burundi (10); Cambodge (31); Cap-Vert (11); Chypre (169); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Croatie (134);

Djibouti (37); Égypte (151); El Salvador (144); Équateur (18); Espagne (10, 96); Estonie (3); Éthiopie (9:4); Finlande (1999 fait rapport au CESCR); France (55); Gabon (114); Géorgie (6); Ghana (37); Grèce (28); Guatemala (46); Guinée (49); Honduras (16); Kirghizistan (12); L'Éx-République yougoslave de Macédoine (98); Lettonie (89); Lituanie (138); Madagascar (82); Malawi (211); Mali (116); Mongolie (10); Namibie (144); Nicaragua (46); Niger (132); Norvège (110c); Paraguay (141); Pays-Bas (93); Pérou (55); Philippines (XIII); Pologne (91); Portugal (8:2); République centrafricaine (69); République de Corée (6); République de Moldova (8); République démocratique du Congo (200); République tchèque (10); Roumanie (11); Russie (15:4); Rwanda (190); Sénégal (79); Serbie-et-Monténégro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovaquie (11); Slovénie (8); Sri Lanka (XXVI); Suisse (189, 191); Suriname (105, 106); Tadjikistan (10); Tchad (222); Timor-Leste (9); Togo (140); Turquie (90); Ukraine (9); Venezuela (23).

ANNEXE III

ÉVALUATION DU DEGRÉ DE PROTECTION CONSTITUTIONNELLE

Les listes ci-après indiquent si, d'après les évaluations, les dispositions constitutionnelles de différents pays, considérées dans leur ensemble, sont considérées comme présentant un degré de protection élevé, relativement élevé, moyen, relativement faible ou faible. Les articles ou sections concernés de la constitution sont indiqués entre parenthèses.

Degré élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants renferme des dispositions explicitement liées au droit à l'alimentation.

Afrique du Sud (27); Bangladesh (15); Brésil(6); Équateur (23); Éthiopie (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haïti (22); Iran (République islamique d') (3, 43); Malawi (13, 30); Nicaragua (63); Nigeria (16); Ouganda (14, 22); Pakistan (38); Panama (106); Porto Rico (2); République de Moldova (47); République populaire démocratique de Corée(25); Sri Lanka (25); Suriname (24); Ukraine (48).

Degré relativement élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants protège le droit à l'alimentation de manière implicite, grâce à des dispositions plus générales concernant le droit à un niveau de vie adéquat et grâce à des dispositions relatives soit à la sécurité sociale, soit aux droits des travailleurs, soit aux deux de manière cumulative, ce qui entraîne un degré élevé de protection du droit à l'alimentation. La protection ainsi accordée peut transparaître dans une ou plusieurs sections de la constitution.

Allemagne (1, 20, 74); Belgique (1, 23); Bolivie (8, 157, 158, 164, 199); Chypre (9); Colombie (44, 46, 47, 48, 49); El Salvador (35, 37, 38, 66, 69, 70, 101); Érythrée (préambule, 10, 21); Espagne (Préambule, 35, 39, 41, 43, 49, 50, 51); Fédération de Russie (7, 39); Finlande (19); Ghana (36, 37); Honduras (121, 123, 128, 142, 146, 150, 347); Inde (21, 39, 41, 43, 47); Indonésie (28, 28b, 34); Irlande (45); Israël (cours); L'Ex-République yougoslave de Macédoine (34, 35, 36, 40, 42); Liberia (8); Norvège

(110, 110c); Paraguay (53, 54, 57, 58, 70, 95); Pays-Bas (20); Pérou (2, 4, 10, 11, 24); République arabe syrienne (44, 46); République de Corée (34); République démocratique du Congo (37, 47, 48, 50); République dominicaine (8); République unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (33, 43, 45, 46); Sierra Leone (7, 8, 22); Slovaquie (39); Soudan (11, 14); Suède (2); Suisse (11, 12, 41); Tadjikistan (1, 39, 340); Venezuela (3, 78, 80, 81, 86, 91, 299, 305).

Degré moyen de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants protège soit le droit à un niveau de vie adéquat, soit la sécurité sociale, soit les droits des travailleurs.

Arménie (29, 33); Azerbaïdjan (38); Bélarus (42, 47); Bulgarie (48, 51); Croatie (55, 57, 58, 64); Cuba (9, 48); Îles Turques et Caïques (2); Italie (36, 38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kirghizistan (27, 29); Lituanie (48); Madagascar (30, 63); Mexique (123); Mozambique (41); Ouzbékistan (39); Portugal (59, 63, 72); Trinité-et-Tobago (I); Turkménistan (31, 34); Turquie (55, 60, 61); Vanuatu (5).

- Les pays suivants bénéficient de dispositions permettant d'appliquer directement le Pacte, selon un degré de protection constitutionnel considéré comme moyen. Seuls figurent à cette liste les pays qui ne figureraient sinon dans aucune catégorie ou qui seraient placés dans la catégorie des pays dont le degré de protection est plus faible.

Albanie (122); Algérie (132); Angola (21); Autriche (9); Bénin (146); Burundi (10); Cambodge (31); Cap-Vert (11); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Djibouti (37); Égypte (151); Estonie (3); France (55); Gabon (114); Géorgie (6); Grèce (28); Guinée (49); Lettonie (89); Mali (116); Mongolie (10); Niger (132); Philippines (XIII); Pologne (91); République centrafricaine (69); République tchèque (10); Rwanda (190); Sénégal (79); Serbie-et-Monténégro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovénie (8); Tchad (222); Timor-Leste (9); Togo (140).

Degré relativement faible de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants ne protège que le droit à la sécurité sociale ou le droit à un salaire minimum.

Andorre (30); Arabie saoudite (27); Bahreïn (3); Burkina Faso (18); Chili (19); Chine (45); Costa Rica (57); Émirats arabes unis (16); Hongrie (70e); Îles Marshall (15); Islande (76); Koweït (11); Lesotho (30); Liechtenstein (26); Luxembourg (11, 23); Maldives (28); Malte (17); Népal (26); Oman (12); Qatar (23); Sao Tomé-et-Principe (27, 43); Thaïlande (52, 54, 55); Timor-Leste (20, 21, 56); Uruguay (44, 46, 67); Vietnam (59, 67).

Degré faible de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- *La constitution des pays suivants renferme d'autres dispositions, moins importantes, comme la protection des droits des enfants ou la promotion de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments, etc.*

Argentine (42); Canada (7);³² Comores (Préambule); Yémen (9).

³² Il a été avancé que cet article protégeait des droits sociaux, mais cette assertion est mal définie (Voir l'étude de cas sur le droit à l'alimentation: Canada).

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. & Holzmans, 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 juridiques. 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 oeuvre 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 Publico*, 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, dégagé 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 notable 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.

DIRECTIVES VOLONTAIRES

à l'appui de la concrétisation progressive
du droit à une alimentation adéquate dans
le contexte de la sécurité alimentaire nationale

Adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO
Novembre 2004

Avant-propos

En 1996, au Sommet mondial de l'alimentation, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé *«le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim»*, tandis qu'en juin 2002, la déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* insistait sur la nécessité de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et invitait *«le Conseil de la FAO à créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale»*.

Un Groupe de travail intergouvernemental a donc été créé en novembre 2002 et les relations de travail, notamment avec le Haut Commissariat aux droits de l'homme et avec le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, ont été renforcées. Après deux ans de négociations et de débats intenses et constructifs entre les membres du Groupe de travail intergouvernemental et son Bureau, ainsi qu'avec des représentants des parties prenantes et de la société civile, les Directives volontaires ont été adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004.

Les Directives volontaires représentent la première tentative faite par des gouvernements pour interpréter un droit économique, social et culturel et recommander les mesures à prendre pour assurer sa concrétisation. Les Directives volontaires ont pour objet de donner aux États des orientations pratiques pour assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, de manière à atteindre les objectifs du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Les parties prenantes peuvent aussi s'inspirer de ces orientations. Les Directives volontaires couvrent toute la gamme des mesures que les gouvernements devraient envisager au niveau national pour créer un environnement propice à la concrétisation de ce droit à l'alimentation dans la dignité et pour mettre en place des filets de sécurité appropriés à l'intention de ceux qui n'ont pas les moyens de se nourrir. Elles peuvent être utilisées pour renforcer et améliorer les cadres en vigueur en matière de développement, notamment en ce qui concerne les dimensions sociales et humaines, en plaçant les droits des personnes plus fermement au centre du développement.

Les Directives volontaires constituent une étape vers l'intégration des droits de l'homme dans le travail des organisations s'occupant d'alimentation et d'agriculture, comme la FAO, conformément à l'appel lancé par le Secrétaire général de l'ONU dans le cadre des réformes mises en œuvre au sein de l'ONU. Elles constituent un instrument supplémentaire pour lutter contre la faim et la pauvreté et pour accélérer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

La FAO est décidée à renforcer avec l'aide de ses États Membres sa capacité de soutien aux gouvernements désireux de mettre en œuvre les Directives volontaires. L'Organisation sera heureuse de coopérer avec les gouvernements et d'autres acteurs clés qui souhaitent mettre en œuvre des approches de réduction de la pauvreté fondées sur les droits des populations et qui sont prêts à concrétiser le droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale en appliquant les Directives volontaires. S'efforcer de garantir à chaque enfant, à chaque femme et à chaque homme une alimentation adéquate et régulière n'est pas seulement un impératif moral et un investissement extrêmement rentable sur le plan économique; il s'agit aussi de l'application d'un droit humain fondamental.



Jacques Diouf

Directeur général

*Organisation des Nations Unies pour
l'alimentation et l'agriculture*

Table des matières

Avant-propos	iii
I PRÉFACE ET INTRODUCTION	1
Préface	1
Introduction	4
Instruments fondamentaux	4
Droit à une alimentation adéquate et sécurité alimentaire	7
II ENVIRONNEMENT FAVORABLE, AIDE ET RESPONSABILITÉ	9
DIRECTIVE 1 Démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme et primauté du droit	9
DIRECTIVE 2 Politiques de développement économique	10
DIRECTIVE 3 Stratégies	11
DIRECTIVE 4 Marchés	13
DIRECTIVE 5 Institutions	15
DIRECTIVE 6 Parties prenantes	16
DIRECTIVE 7 Cadre juridique	16
DIRECTIVE 8 Accès aux ressources et aux moyens de production	17
DIRECTIVE 8A Main-d'œuvre	19
DIRECTIVE 8B Terre	19
DIRECTIVE 8C Eau	20
DIRECTIVE 8D Ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture	20
DIRECTIVE 8E Durabilité	20
DIRECTIVE 8F Services	21
DIRECTIVE 9 Sécurité sanitaire des aliments et protection des consommateurs	21
DIRECTIVE 10 Nutrition	23
DIRECTIVE 11 Éducation et sensibilisation	25
DIRECTIVE 12 Ressources financières nationales	27
DIRECTIVE 13 Appui aux groupes vulnérables	28
DIRECTIVE 14 Filets de sécurité	29
DIRECTIVE 15 Aide alimentaire internationale	30
DIRECTIVE 16 Catastrophes naturelles et anthropiques	31
DIRECTIVE 17 Suivi, indicateurs et jalons	33

DIRECTIVE 18	Institutions nationales de protection des droits de l'homme	35
DIRECTIVE 19	Perspectives internationales	35

III	MESURES, ACTIONS ET ENGAGEMENTS	
	À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE	37
	Coopération internationale et mesures unilatérales	37
	Rôle de la communauté internationale	38
	Coopération technique	38
	Commerce international	38
	Dettes extérieures	40
	Aide publique au développement	40
	Aide alimentaire internationale	41
	Partenariats avec les ONG, les organisations	
	de la société civile et le secteur privé	41
	Promotion et protection du droit à une alimentation adéquate	42
	Établissement de rapports à l'échelle internationale	42

Préface

1. L'éradication de la faim est énoncée explicitement dans l'objectif, établi à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation, de diminuer de moitié le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation avant 2015 et, comme convenu lors du Sommet du Millénaire, de «diminuer de moitié, avant la même année, le nombre de personnes souffrant de la faim».
2. Dans la Déclaration de Rome portant sur la Sécurité alimentaire mondiale, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé «le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim». L'Objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation préconise de «clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, tel qu'il figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et autres instruments internationaux et régionaux pertinents, et [d']accorder une attention particulière à l'exécution et à la réalisation pleine et progressive de ce droit comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous».
3. Le Plan d'action «invite le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, en consultation avec les organes pertinents des traités, et en collaboration avec les institutions et programmes spécialisés pertinents du système des Nations Unies et les mécanismes intergouvernementaux appropriés, à mieux définir les droits concernant la nourriture figurant à l'Article 11 du Pacte et à proposer des moyens d'appliquer et de matérialiser ces droits afin de remplir les engagements et d'atteindre les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, prenant en compte la possibilité de formuler des lignes directrices facultatives en vue de la sécurité alimentaire pour tous».
4. En réponse à l'invitation du Sommet mondial de l'alimentation, et suite à plusieurs consultations internationales, le Comité des droits économiques et culturels a adopté l'Observation générale 12, qui précise l'avis de ses experts concernant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

5. Au paragraphe 10 de la Déclaration adoptée en 2002 au Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, les chefs d'État et de gouvernement ont invité le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à établir, à sa cent vingt-troisième session, dans le cadre de la suite donnée au Sommet mondial de l'alimentation, un Groupe de travail intergouvernemental chargé «d'élaborer, dans un délai de deux ans, avec la participation des parties prenantes, une série de Directives volontaires à l'appui des efforts faits par les États Membres pour assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale».

6. Ces directives volontaires ont pour objet d'apporter aux États des indications pratiques leur permettant d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, en vue d'atteindre les objectifs établis dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Les parties prenantes pourraient également bénéficier de ces indications pratiques.

7. Les présentes Directives volontaires tiennent compte d'un grand nombre de considérations et de principes importants, notamment l'égalité, la non-discrimination, la participation, la non-exclusion, le respect des obligations redditionnelles, la primauté du droit, ainsi que le principe selon lequel tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés. L'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme moyen de pression politique et économique.

8. Lors de l'élaboration de ces Directives volontaires, le Groupe de travail intergouvernemental a bénéficié de la participation active d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et de représentants de la société civile. Il convient que l'application des présentes directives, qui relève en premier chef des États, bénéficie de la contribution de tous les membres de la société civile, y compris des ONG et du secteur privé.

9. Les présentes Directives volontaires sont un instrument pratique fondé sur les droits de l'homme destiné à tous les États. Elles n'entraînent aucune obligation ayant force de loi pour les États ou pour les organisations internationales, et aucune de leurs dispositions ne doit être interprétée comme portant amendement,



modification ou, à un autre titre, dérogation des droits et des obligations régis par le droit national et international. Les États sont invités à appliquer les présentes Directives volontaires lors de la mise au point de leurs stratégies, de leurs politiques et de leurs activités, sans discrimination aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, le patrimoine, la naissance ou toute autre situation.

Introduction

Instruments fondamentaux

10. Les présentes Directives volontaires tiennent compte des instruments internationaux pertinents¹, notamment ceux dans lesquels la concrétisation progressive du droit de tous à un niveau de vie adéquat, y compris à une alimentation adéquate, est consacrée.

Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 25:

1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 11:

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

¹ La mention, dans les Directives volontaires, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et d'autres traités internationaux ne compromet pas la position d'un État concernant la signature, la ratification ou l'adhésion à ces derniers.

-
- 
- a) pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
 - b) pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 2:

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

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

11. Les Directives volontaires relèvent, entre autres, des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies.

Charte des Nations Unies, Article 55:

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

-
- 
- a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
 - b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
 - c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Charte des Nations Unies, article 56:

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

12. Les présentes Directives volontaires relèvent également de dispositions d'autres instruments internationaux, notamment de la Convention relative aux droits de l'enfant, de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, des quatre Conventions de Genève et des deux protocoles additionnels y afférents.

13. Lors de l'élaboration des présentes Directives volontaires, les engagements pris dans le cadre de la Déclaration du Millénaire, y compris les Objectifs pour le développement, ainsi que les conclusions et les engagements des grandes conférences et des sommets des Nations Unies dans les domaines économiques, sociaux et autres, ont également été pris en compte.

14. Le Groupe de travail intergouvernemental a également tenu compte de plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la Commission des droits de l'homme, ainsi que des observations générales adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Droit à une alimentation adéquate et sécurité alimentaire

15. La sécurité alimentaire est 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.

16. Afin de garantir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, les États doivent s'acquitter des obligations auxquelles ils souscrivent au titre du droit international dans le domaine des droits de l'homme. Les présentes Directives volontaires ont pour objet de garantir qu'une nourriture de bonne qualité est disponible en quantité suffisante, de façon à répondre aux besoins diététiques des individus, que tous y ont accès, du point de vue physique et économique, y compris les groupes vulnérables, qu'elle est exempte de substances nocives, qu'elle est acceptable du point de vue culturel et que tous ont les moyens de l'obtenir.

17. Les États souscrivent à des obligations au titre des instruments internationaux pertinents traitant de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Notamment, les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus de respecter, de promouvoir, de protéger et de prendre les mesures nécessaires pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate. Il convient que les États parties respectent l'accès existant à l'alimentation adéquate, en évitant de prendre des mesures qui pourraient l'entraver et protègent le droit de chacun à une alimentation adéquate en prenant les dispositions nécessaires pour que les entreprises et les particuliers ne privent pas d'autres personnes de leur accès à une alimentation adéquate. Il convient également que les États parties préconisent des politiques visant à favoriser la concrétisation progressive du droit de leurs peuples à une alimentation adéquate, en entreprenant, à titre préventif, des activités visant à renforcer l'accès des populations aux ressources et aux moyens nécessaires pour assurer leur subsistance, notamment la sécurité alimentaire, ainsi que leur utilisation de ces ressources et moyens. Dans la mesure où les ressources le permettent, il convient

que les États parties créent et préservent des filets de protection ou d'autres formes d'aide, afin de protéger ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance.

18. Les États non parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont invités à envisager de le ratifier.

19. À l'échelle nationale, l'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les droits de l'homme, universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés, sur les obligations des États et sur le rôle des différents intervenants. Elle souligne également la concrétisation de la sécurité alimentaire en tant que résultat de la concrétisation des droits existants et englobe certains principes fondamentaux: nécessité de permettre aux individus de concrétiser leur droit à participer à la conduite des affaires publiques, droit à la liberté d'expression et droit de solliciter, d'obtenir et de communiquer des informations, notamment concernant le processus décisionnel lié aux politiques de concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Il convient qu'une telle approche tienne compte de la nécessité de mettre l'accent sur les populations démunies et vulnérables, trop souvent exclues des processus d'élaboration des politiques axées sur la promotion de la sécurité alimentaire, et de la nécessité de garantir l'existence de sociétés ouvertes, libres de toute discrimination de la part de l'État concernant l'obligation de promouvoir et de respecter les droits de l'homme. Cette approche suppose que les populations demandent des comptes à leur gouvernement et participent au processus de développement humain, au lieu d'en être les bénéficiaires passifs. L'approche fondée sur les droits de l'homme requiert non seulement de viser l'objectif ultime qu'est l'éradication de la faim, mais également de proposer les moyens permettant d'atteindre cet objectif. L'application des principes sous-tendant les droits de l'homme fait partie intégrante du processus.

DIRECTIVE 1

**Démocratie, bonne gouvernance,
droits de l'homme
et primauté du droit**

1.1 Il convient que les États favorisent et garantissent une société libre, démocratique et juste, afin d'assurer l'environnement économique, social, politique et culturel pacifique, stable et favorable nécessaire pour que les personnes puissent se nourrir et nourrir leur famille, dans la liberté et la dignité.

1.2 Il convient que les États fassent prévaloir la démocratie et l'État de droit, préconisent un développement durable et une bonne gouvernance et favorisent et protègent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, afin de donner aux particuliers et à la société civile les moyens de faire pression sur leur gouvernement, pour que celui-ci mette en œuvre des politiques répondant à leurs besoins spécifiques et afin d'assurer la responsabilité des gouvernements et la transparence des processus étatiques de décision concernant l'application de ces politiques. Il convient en particulier que les États encouragent la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'information, la liberté de presse et la liberté de réunion et d'association, qui favorisent la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. L'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme moyen de pression politique et économique.

1.3 Il convient également que les États favorisent une bonne gouvernance en tant que facteur indispensable à une croissance économique soutenue, au développement durable, à la lutte contre la pauvreté et la faim et à la concrétisation de tous les droits de l'homme, y compris la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

1.4 Il convient que les États garantissent, conformément aux obligations auxquelles ils ont souscrit au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, que chacun, y compris les défenseurs des droits de l'homme prônant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, bénéficie d'une protection égale au titre de la loi et qu'une procédure régulière lui soit garantie.

1.5 Le cas échéant, et conformément à la législation nationale, les États peuvent aider les particuliers et les groupes à bénéficier d'une aide juridique, en vue de mieux faire valoir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

DIRECTIVE 2

Politiques de développement économique

2.1 Afin de garantir la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, il convient que les États assurent la promotion d'un développement économique à large base qui soutienne leurs politiques de sécurité alimentaire. Il convient que les États établissent, en ce qui concerne les politiques, des objectifs et des repères concernant les besoins de la population en matière de sécurité alimentaire.

2.2 Il convient que les États, en consultation avec les parties prenantes, évaluent la situation socioéconomique, y compris le degré d'insécurité alimentaire et ses causes, la situation en matière de nutrition et la sécurité sanitaire des aliments.

2.3 Il convient que les États contribuent à assurer des approvisionnements alimentaires adéquats, stables et sûrs, grâce à leur production intérieure, au commerce, à l'entreposage et à la distribution.

2.4 Il convient que les États envisagent d'adopter une approche globale et exhaustive de la lutte contre la faim et la pauvreté. Autrement dit, il faudrait, entre autres, prendre des mesures directes et immédiates pour assurer l'accès à une alimentation adéquate dans le cadre d'un filet de sécurité sociale; investir dans des activités et des projets de production, afin d'améliorer de manière durable les moyens de subsistance des populations pauvres et sous-alimentées; mettre en place des institutions appropriées, des marchés opérationnels, un cadre juridique et réglementaire approprié et l'accès à l'emploi, aux moyens de production et à des services adéquats.

2.5 Il convient que les États mettent en œuvre des politiques globales, non discriminatoires et rationnelles dans les domaines de l'économie, de l'agriculture,

des pêches, des forêts, de l'utilisation des terres et, selon les besoins, de la réforme agraire, permettant aux agriculteurs, pêcheurs, forestiers et autres producteurs d'aliments, notamment aux femmes, de tirer un juste revenu de leur travail, de leur capital et de leur gestion, et encouragent la conservation et la gestion durable des ressources naturelles, y compris dans les zones marginales.

2.6 Lorsque la pauvreté et la faim sévissent tout particulièrement dans les zones rurales, il convient que les États axent leur action sur le développement agricole et rural durable, grâce à des mesures visant à améliorer l'accès à la terre, à l'eau, à des technologies adaptées et abordables, à des moyens de production et à des ressources financières, en vue d'améliorer la productivité des communautés pauvres rurales, de favoriser la participation des populations démunies aux décisions concernant les politiques économiques et au partage des bénéfices liés aux gains de productivité, ainsi que de conserver et protéger les ressources naturelles, et d'investir dans les infrastructures rurales, l'enseignement et la recherche. En particulier, il convient que les États adoptent des politiques créant des conditions qui favorisent la stabilité de l'emploi, particulièrement dans les zones rurales, y compris les emplois hors exploitation.

2.7 Face au problème croissant de la faim et de la pauvreté en milieu urbain, il convient que les États favorisent les investissements visant à améliorer les moyens de subsistance des citoyens pauvres.

DIRECTIVE 3

Stratégies

3.1 Il convient, selon les besoins et en consultation avec les parties prenantes et conformément à leur législation nationale, que les États envisagent d'adopter une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme, aux fins de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale en les intégrant dans des stratégies nationales de développement transcendant toutes les autres, notamment des stratégies de lutte contre la pauvreté, le cas échéant.

3.2 Il convient que l'élaboration de ces stratégies commence par une évaluation soigneuse des lois, politiques et mesures administratives en vigueur à l'échelle

nationale et des programmes en cours et par un inventaire systématique des obstacles et des ressources disponibles. Il convient que les États définissent les mesures nécessaires pour combler toute lacune et proposent un programme de transformation et ses modalités d'application et d'évaluation.

3.3 Ces stratégies peuvent comporter des buts, des objectifs chiffrés, des points de repère, un calendrier et des activités visant à formuler des politiques, à recenser et à mobiliser les ressources, à définir des mécanismes institutionnels, à assigner les responsabilités, à coordonner les activités des différents intervenants et à mettre en place des mécanismes de contrôle. Le cas échéant, ces stratégies peuvent traiter de tous les aspects du système alimentaire, y compris la production, la transformation, la distribution, la commercialisation et la consommation d'aliments sûrs. Elles peuvent aussi traiter de l'accès aux ressources et aux marchés, et prévoir des mesures parallèles dans d'autres domaines. Il convient en particulier qu'elles pourvoient aux besoins des groupes vulnérables et défavorisés, et de ceux qui sont victimes de situations particulières comme les catastrophes naturelles et les urgences.

3.4 Lorsque de besoin, il convient que les États envisagent d'adopter et, le cas échéant, de réviser une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, qui s'attaque spécifiquement au problème de l'accès à une alimentation adéquate.

3.5 Il convient que les États, individuellement ou en coopération avec les organisations internationales compétentes, envisagent d'intégrer dans leur stratégie de lutte contre la pauvreté une dimension des droits de l'homme fondée sur le principe de non-discrimination. En élevant le niveau de vie des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, il convient de tenir dûment compte de la nécessité d'assurer l'égalité concrète entre les personnes généralement défavorisées et entre les hommes et les femmes.

3.6 Dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, il convient que les États donnent également la priorité à la fourniture de services essentiels aux plus pauvres et à l'investissement dans les ressources humaines, en garantissant l'accès universel à l'éducation primaire, aux soins de santé de base, au renforcement des capacités en matière de bonnes pratiques, à une eau potable propre, à des équipements d'assainissement adéquats et à la justice et en appuyant

les programmes d’alphabétisation, d’arithmétique élémentaires et de bonnes pratiques d’hygiène.

3.7 Les États sont invités, notamment, à accroître leur productivité de manière durable, à redynamiser leur secteur agricole, y compris l’élevage, les forêts et les pêches grâce à l’introduction de politiques et de stratégies spécifiques, au profit des pêcheurs pratiquant la pêche artisanale et des petites exploitations agricoles des zones rurales, et à créer les conditions propices à une participation accrue du secteur privé, tout en mettant l’accent sur le renforcement des capacités des ressources humaines et sur les facteurs qui entravent la production agricole, la commercialisation et la distribution des produits agricoles.

3.8 Lors de l’élaboration de ces stratégies, les États sont invités à consulter les organisations de la société civile et les autres principales parties prenantes à l’échelle nationale et régionale, notamment les petits exploitants traditionnels, le secteur privé et les associations de femmes et de jeunes, en vue de promouvoir leur participation active à tous les niveaux des stratégies de production agricole et alimentaire.

3.9 Il convient que ces stratégies reposent sur la transparence, soient globales et complètes, intègrent les politiques, programmes et projets nationaux, tiennent compte des besoins spécifiques des jeunes filles et des femmes, associent les objectifs à court et à long termes et soient élaborées et exécutées de manière participative, avec obligation de rendre des comptes.

3.10 Il convient que les États appuient, notamment grâce à la coopération régionale, l’application de stratégies nationales de développement, en particulier concernant la lutte contre la pauvreté et la faim, ainsi que la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

DIRECTIVE 4

Marchés

4.1 Il convient que les États, dans le respect de leur législation et de leurs priorités nationales, ainsi que de leurs engagements internationaux, améliorent le fonctionnement des marchés, en particulier des marchés de produits alimentaires

et agricoles, en vue de favoriser la croissance économique et le développement durable notamment en mobilisant l'épargne intérieure publique et privée, en formulant des politiques adéquates en matière de crédit, en établissant des niveaux adéquats durables d'investissement productif grâce aux crédits à des conditions libérales et en renforçant les capacités humaines.

4.2 Il convient que les États mettent en place les lois, les politiques, les procédures et les institutions de réglementation et autres nécessaires pour garantir un accès non discriminatoire aux marchés et pour prévenir toute pratique anticoncurrentielle sur les marchés.

4.3 Il convient que les États encouragent les entreprises à assumer leurs responsabilités sur le plan social et tous les acteurs du marché et de la société civile à s'engager en faveur de la concrétisation progressive du droit de chacun à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

4.4 Il convient que les États assurent une protection adéquate des consommateurs contre les fraudes, les informations mensongères et les aliments nocifs. Les mesures prises à cet effet ne doivent pas constituer des obstacles injustifiés au commerce international et doivent être conformes aux accords de l'OMC.

4.5 Il convient que les États, le cas échéant, favorisent le développement de petits marchés locaux et régionaux et des échanges transfrontières, afin de lutter contre la pauvreté et de renforcer la sécurité alimentaire, notamment dans les zones pauvres en milieu rural et urbain.

4.6 Les États pourront souhaiter adopter des mesures pour que le plus grand nombre possible de particuliers et de communautés, notamment les groupes défavorisés, puissent tirer parti des débouchés qu'offre un commerce des produits agricoles concurrentiel.

4.7 Il convient que les États s'efforcent de faire en sorte que les politiques concernant les aliments, le commerce des produits agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous, grâce à un système de commerce local, régional, national et mondial à la fois non discriminatoire et axé sur le marché.

4.8 Il convient que les États veillent à établir des systèmes internes de commercialisation, d'entreposage, de transport, de communication et de distribution efficaces, notamment, en vue de faciliter la diversification des échanges et l'établissement de meilleures liaisons au sein des marchés intérieurs, régionaux et mondiaux, et entre ces marchés, ainsi que de tirer profit des nouveaux débouchés commerciaux.

4.9 Les États tiendront compte du fait que les marchés ne permettent pas systématiquement à chacun de bénéficier d'un revenu suffisant, en tous temps, pour satisfaire ses besoins fondamentaux. En conséquence, il convient que les États fassent en sorte de mettre en place des systèmes adéquats de sécurité sociale et, le cas échéant, de garantir l'aide de la communauté internationale à ces fins.

4.10 Il convient que les États tiennent compte des faiblesses des mécanismes de marché concernant la protection de l'environnement et des biens collectifs.

DIRECTIVE 5

Institutions

5.1 Le cas échéant, il convient que les États évaluent le mandat et les performances des institutions publiques concernées et selon les besoins, qu'ils établissent, réforment ou mettent en valeur leur organisation et leur structure, afin de contribuer à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

5.2 Pour ce faire, les États pourront souhaiter assurer que les ministères, les organismes et les bureaux compétents travaillent en étroite collaboration. Ils peuvent établir des mécanismes de coordination intersectoriels à l'échelon national pour assurer une mise en œuvre, un contrôle et une évaluation concertés des politiques, des plans et des programmes. Les États sont invités à faire participer les communautés concernées à tous les volets de la planification et de l'exécution des activités dans ces domaines.

5.3 Les États pourront également souhaiter donner à une institution spécifique la responsabilité globale de la supervision et de la coordination de l'application des présentes directives, conformément à la Déclaration et au Programme d'action de

la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 (Vienne) et en tenant dûment compte des conventions et des protocoles en vigueur dans le domaine de l'agriculture. Afin de garantir la transparence et le respect des obligations redditionnelles, il conviendrait de définir clairement les fonctions et les tâches de cette institution, de les réviser de manière périodique, et de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place des mécanismes adaptés de contrôle.

5.4 Il convient que les États fassent en sorte que les institutions concernées permettent une participation totale et transparente du secteur privé et de la société civile et en particulier des représentants des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire.

5.5 Il convient, le cas échéant, que les États prennent des dispositions en vue de définir, de renforcer, d'appliquer et de faire valoir des lois et des politiques efficaces contre la corruption, notamment dans le secteur de l'alimentation et de la gestion de l'aide alimentaire d'urgence.

DIRECTIVE 6

Parties prenantes

6.1 En reconnaissant la responsabilité première des États quant à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, les États sont invités à mettre en œuvre une approche multipartite en matière de sécurité alimentaire nationale, afin d'identifier les rôles des différentes parties prenantes et de les faire participer, en englobant la société civile et le secteur privé, grâce à la mise en commun des expertises en vue de favoriser l'utilisation rationnelle des ressources.

DIRECTIVE 7

Cadre juridique

7.1 Les États sont invités à envisager, conformément à leur cadre juridique et à leurs politiques nationales, l'intégration dans leur droit national de dispositions, incluant éventuellement un examen des textes constitutionnels ou législatifs, afin de faciliter la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

7.2 Les États sont invités à envisager, conformément à leur cadre juridique et à leurs politiques nationales, l'intégration dans leur droit national (Constitution, Charte ou législation) de dispositions permettant d'appliquer directement la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Il peut être envisagé de mettre en place des mécanismes administratifs, judiciaires et d'ordre juridictionnel, qui offrent des voies de recours adéquates, efficaces et rapides, en particulier aux groupes vulnérables.

7.3 Il convient que les États ayant établi un droit à une alimentation adéquate dans le cadre de leur système juridique informent le grand public de tous les droits et recours disponibles auxquels il peut prétendre.

7.4 Il convient que les États envisagent la possibilité de renforcer leur législation nationale en vue de permettre aux femmes chefs de foyer d'avoir accès à tous les projets et programmes axés sur la lutte contre la pauvreté et sur l'insécurité alimentaire d'un point de vue nutritionnel.

DIRECTIVE 8

Accès aux ressources et aux moyens de production

8.1 Il convient que les États favorisent un accès durable, non discriminatoire et garanti aux ressources et la possibilité de les exploiter, conformément à la législation nationale et au droit international, et protègent les moyens de production grâce auxquels les populations assurent leur subsistance. Il convient que les États respectent et protègent les droits des particuliers concernant des ressources telles que la terre, l'eau, les forêts, les pêches et le bétail et ce, sans aucune discrimination. Le cas échéant, il convient que les États mettent en œuvre, dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et des principes du droit, des réformes foncières et autres politiques de réforme, en vue de garantir un accès rationnel et équitable à la terre et de renforcer la croissance au bénéfice des populations démunies. Il convient de prêter une attention particulière à certains groupes de population, comme les éleveurs itinérants et les peuples autochtones, et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles.

8.2 Il convient que les États prennent des mesures pour que les membres des groupes vulnérables puissent avoir la possibilité et les moyens économiques leur permettant de contribuer à l'économie sans restriction et en toute égalité.

8.3 Il convient que les États prêtent une attention particulière aux problèmes d'accès spécifiques des femmes et des groupes vulnérables, marginalisés et traditionnellement défavorisés, y compris de toutes les personnes souffrant du VIH/SIDA. Il convient que les États prennent des mesures pour protéger toutes les personnes souffrant du VIH/SIDA, afin qu'elles ne perdent pas leur accès aux ressources et aux moyens de production.

8.4 Il convient que les États favorisent la recherche-développement dans le secteur agronomique, en particulier en vue de stimuler la production de denrées alimentaires de base et ses retombées positives sur les revenus de base et sur les petits exploitants et les agricultrices, ainsi que sur les consommateurs les plus démunis.

8.5 Il convient que les États, dans le cadre des accords internationaux pertinents, y compris les accords relatifs à la propriété intellectuelle, favorisent l'accès des petits agriculteurs et des exploitants de taille moyenne aux résultats de la recherche effectuée au bénéfice de la sécurité alimentaire.

8.6 Il convient que les États encouragent la pleine participation des femmes dans l'économie, sur un pied d'égalité avec les hommes et, à cette fin, introduisent et mettent en œuvre, lorsqu'il n'en existe pas, une législation soucieuse du rôle des femmes et leur assurant le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens. Il convient également que les États assurent aux femmes un accès sûr et égal aux ressources productives telles que le crédit, la terre, l'eau et les technologies adaptées, ainsi qu'un contrôle sur ces ressources et la jouissance des bénéfices en découlant.

8.7 Il convient que les États mettent au point et appliquent des programmes intégrant différents mécanismes d'accès et d'utilisation rationnelle des terres agricoles, axés sur les populations les plus démunies.

DIRECTIVE 8A

Main-d'œuvre

8.8 Il convient que les États prennent des mesures pour encourager un développement durable qui créerait des débouchés en matière d'emplois suffisamment rémunérés pour que les salariés et leurs familles puissent mener une vie décente, tant dans les zones rurales qu'urbaines, et pour protéger et favoriser le travail indépendant. Il convient que les États ayant ratifié les instruments pertinents assurent que les conditions de travail soient conformes aux obligations auxquelles ils ont souscrit au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des conventions de l'OIT y afférentes et d'autres traités, notamment les conventions relatives aux droits de l'homme.

8.9 Afin d'améliorer l'accès au marché de l'emploi, il convient que les États renforcent le capital humain grâce à des programmes éducatifs, à l'alphabétisation des adultes et à d'autres programmes de formation, selon qu'il convient, et ce, sans distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques, les origines nationales ou sociales, le patrimoine, la naissance ou tout autre état.

DIRECTIVE 8B

Terre

8.10 Il convient que les États prennent des mesures visant à promouvoir et à protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage. Il convient que les États établissent, selon les besoins, des mécanismes juridiques et autres, dans le respect des obligations internationales auxquelles ils ont souscrit dans le domaine des droits de l'homme et conformément à l'état de droit, qui fassent progresser la réforme agraire, pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. Ces mécanismes devraient aussi promouvoir la conservation et l'utilisation durable des terres. Il convient d'accorder une attention particulière au cas des communautés autochtones.

DIRECTIVE 8C

Eau

8.11 Sachant que l'accès à une eau de bonne qualité en quantités suffisantes est essentiel à la vie et à la santé, il convient que les États s'efforcent d'améliorer l'accès à l'eau et de renforcer l'utilisation durable des ressources hydriques et de promouvoir la répartition de celles-ci entre les différents utilisateurs, en veillant tout particulièrement à garantir une utilisation rationnelle et à satisfaire, de façon équitable, les besoins fondamentaux des êtres humains et à assurer l'équilibre entre, d'une part, les exigences liées à la conservation ou à la régénération des écosystèmes et à leur fonctionnement et, d'autre part, les besoins nationaux, industriels et agricoles, y compris en protégeant la qualité de l'eau potable.

DIRECTIVE 8D

Ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture

8.12 Il convient que les États envisagent d'adopter, en tenant compte de l'importance de la biodiversité et conformément aux accords internationaux auxquels ils souscrivent, des politiques, des instruments juridiques et des mécanismes d'appui nationaux spécifiques pour prévenir l'érosion et pour garantir la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, en particulier, le cas échéant, en protégeant les connaissances traditionnelles pertinentes et en favorisant le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation de ces ressources et, selon qu'il conviendra, la participation des communautés locales et autochtones et des agriculteurs aux processus décisionnels nationaux, concernant des questions liées à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

DIRECTIVE 8E

Durabilité

8.13 Il convient que les États envisagent d'adopter des politiques, des instruments juridiques et des mécanismes d'appui nationaux spécifiques visant à protéger la durabilité écologique et le potentiel des écosystèmes, en vue de garantir aux générations actuelles et futures la possibilité d'assurer une production alimentaire durable accrue, de prévenir la pollution des ressources hydriques, de protéger la fertilité des sols et de promouvoir une gestion durable des pêches et des forêts.

DIRECTIVE 8F

Services

8.14 Il convient que les États créent un environnement porteur et définissent des stratégies en vue de favoriser et d'appuyer la mise en place d'initiatives privées et publiques visant à promouvoir, de manière appropriée, des outils, des techniques et la mécanisation relatifs à la fourniture de services adéquats, y compris dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation, de la commercialisation, du financement en milieu rural et du microcrédit, afin de permettre à tous les agriculteurs, notamment les plus démunis, d'assurer une production vivrière plus rationnelle et afin de faire face aux problèmes locaux, tels que la pénurie de terres, d'eau et d'énergie.

DIRECTIVE 9

Sécurité sanitaire des aliments et protection des consommateurs

9.1 Il convient que les États prennent des mesures pour que tous les aliments, qu'ils soient produits localement ou importés, librement disponibles ou vendus sur les marchés, soient sans danger et conformes aux normes nationales de sécurité sanitaire des aliments.

9.2 Il convient que les États établissent des systèmes globaux et rationnels de contrôle des produits alimentaires qui réduisent les risques de maladies d'origine alimentaire en s'appuyant sur l'analyse des risques et sur des mécanismes de supervision, pour garantir la sécurité sanitaire tout au long de la chaîne alimentaire, y compris concernant l'alimentation animale.

9.3 Les États sont invités à prendre des mesures visant à rationaliser les procédures institutionnelles de contrôle des aliments et de leur sécurité sanitaire au niveau national et à éliminer les lacunes et les doubles emplois des systèmes d'inspection et du cadre juridique et réglementaire applicables aux produits alimentaires. Les États sont invités à adopter des normes de sécurité sanitaire des aliments fondées sur des bases scientifiques, y compris en ce qui concerne les additifs, les substances contaminantes, les résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides et les risques microbiologiques, et à établir des normes pour l'emballage et l'étiquetage



des aliments et la publicité à leur sujet. Ces normes devraient tenir compte des normes alimentaires reconnues à l'échelle internationale (Codex Alimentarius), conformément à l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC. Il convient que les États prennent des mesures pour empêcher la contamination par des polluants industriels et autres lors de la production, de la transformation, du stockage, du transport, de la distribution, de la manipulation et de la vente des produits alimentaires.

9.4 Les États pourront souhaiter créer un comité national de coordination chargé des produits alimentaires, qui réunirait les intervenants publics et non gouvernementaux concernés par le système alimentaire et assurerait la liaison avec la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius. Il convient que les États envisagent de collaborer avec les parties prenantes privées qui interviennent dans le système alimentaire, tant pour les aider à contrôler leurs propres méthodes de production et de manipulation, que pour vérifier ce contrôle.

9.5 Le cas échéant, il convient que les États aident les agriculteurs et les autres producteurs de produits de base à adopter de bonnes pratiques agricoles, les transformateurs de produits alimentaires à adopter de bonnes pratiques industrielles et les personnes qui manipulent les aliments à respecter les règles d'hygiène. Les États sont invités à envisager la mise en place de systèmes de sécurité sanitaire des aliments et de mécanismes de supervision visant à garantir aux consommateurs des aliments sains.

9.6 Il convient que les États mettent à la disposition de tous les opérateurs économiques du secteur alimentaire des moyens de s'informer au sujet des pratiques à respecter pour éviter de laisser des résidus nocifs dans les aliments ou d'endommager l'environnement. Il convient également que les États prennent des mesures pour éduquer les consommateurs en ce qui concerne le stockage, la manipulation et l'utilisation des produits alimentaires au sein des ménages. Il convient que les États recueillent et publient des renseignements concernant les maladies transmises par les aliments et la sécurité sanitaire des aliments, et coopèrent avec les organisations régionales et internationales s'occupant de la sécurité sanitaire des aliments.

9.7 Il convient que les États prennent des mesures pour protéger les consommateurs des allégations frauduleuses ou trompeuses sur les emballages, les étiquettes et dans la publicité et la vente des produits alimentaires et permettent aux consommateurs de disposer d'un plus grand choix en garantissant l'affichage d'informations adéquates sur les produits alimentaires commercialisés, et qu'ils prévoient des recours lorsque des aliments nocifs ou altérés, y compris ceux qui sont vendus par les marchands ambulants, causent des dommages. De telles mesures ne doivent pas constituer d'obstacles injustifiés au commerce et doivent être conformes aux accords de l'OMC (notamment relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires et aux obstacles techniques au commerce).

9.8 Les pays développés sont invités à fournir aux pays en développement une assistance technique, sous forme d'avis, de crédits, de dons et de bourses, pour le renforcement des capacités et la formation en matière de sécurité sanitaire des aliments. Le cas échéant, les pays en développement les plus avancés en matière de sécurité sanitaire des aliments sont invités à aider les autres pays en développement.

9.9 Les États sont invités à collaborer avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations régionales et internationales de consommateurs, qui traitent des questions de sécurité sanitaire des aliments et à faciliter la participation des consommateurs au sein des instances nationales et internationales où sont abordées les politiques ayant des répercussions sur la production, la transformation, la distribution, le stockage et la commercialisation des produits alimentaires.

DIRECTIVE 10

Nutrition

10.1 Le cas échéant, il convient que les États prennent des mesures pour préserver, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation, ainsi que les habitudes alimentaires, les méthodes de préparation des aliments et les comportements alimentaires sains, notamment l'allaitement, tout en veillant à ce que les modifications de la disponibilité et de l'accessibilité des aliments n'aient pas d'impact négatif sur la composition et la quantité des aliments consommés.

10.2 Les États sont invités à prendre des mesures, en particulier par le biais de l'éducation, de l'information et de la réglementation visant l'étiquetage, pour prévenir la surconsommation et les régimes alimentaires déséquilibrés, qui peuvent entraîner la malnutrition, l'obésité et les maladies dégénératives.

10.3 Les États sont invités à associer l'ensemble des parties prenantes, notamment les communautés et les collectivités locales, à la conception, à l'exécution, à la gestion, au contrôle et à l'évaluation des programmes visant à accroître la production et la consommation d'aliments sains et nutritifs, en particulier ceux riches en micronutriments. Les États pourront souhaiter promouvoir la création de jardins potagers, à la maison et dans les écoles, qui peuvent être un excellent moyen de lutter contre les carences en micronutriments et de promouvoir une alimentation saine. Les États pourront aussi envisager d'adopter des réglementations en matière d'enrichissement des aliments, afin de prévenir les carences en micronutriments tels que l'iode, le fer et la vitamine A, ou d'y remédier.

10.4 Il convient que les États tiennent compte des besoins alimentaires et nutritionnels spécifiques des personnes infectées par le VIH/SIDA ou victimes d'autres épidémies.

10.5 Il convient que les États prennent des dispositions adaptées visant à promouvoir et à encourager l'allaitement maternel, conformément à leur culture, au Code international de commercialisation des substituts du lait maternel et aux résolutions ultérieures de l'Assemblée mondiale de la santé et aux recommandations de l'OMS et de l'UNICEF.

10.6 Les États pourront souhaiter diffuser des renseignements sur l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge conformes aux connaissances scientifiques les plus récentes et aux pratiques reconnues à l'échelle internationale et prendre des mesures pour lutter contre la désinformation concernant l'alimentation des nourrissons. Il convient que les États examinent avec le plus grand soin les questions liées à l'allaitement et au virus de l'immunodéficience humaine (VIH), sur la base des avis scientifiques les plus récents, faisant autorité, et en s'appuyant sur les dernières directives de l'OMS et de l'UNICEF.

10.7 Les États sont invités à agir simultanément et à promouvoir une collaboration intersectorielle dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures sanitaires, afin de mettre à la disposition des populations les biens et services nécessaires pour qu'elles puissent assimiler totalement l'apport diététique de leur alimentation et bénéficier ainsi d'un état nutritionnel adéquat.

10.8 Il convient que les États prennent des mesures visant à éliminer les pratiques discriminatoires, notamment celles fondées sur le sexe, en vue de la concrétisation d'une nutrition adéquate au niveau des ménages.

10.9 Il convient que les États admettent que l'alimentation fait partie intégrante de la culture de chacun. Les États sont invités à tenir compte des pratiques, des coutumes et des traditions alimentaires de chacun.

10.10 Il est rappelé aux États que les différentes cultures associent des valeurs culturelles aux régimes et aux habitudes alimentaires. Il convient qu'ils définissent des méthodes visant à promouvoir la sécurité sanitaire des aliments et un apport nutritionnel positif, y compris une répartition équitable de la nourriture au sein des communautés et des ménages, en insistant plus particulièrement, dans toutes les cultures, sur les besoins et les droits des enfants (filles et garçons), des femmes enceintes et des mères qui allaitent.

DIRECTIVE 11

Éducation et sensibilisation

11.1 Il convient que les États appuient les investissements réalisés pour mettre en valeur les ressources humaines, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'alphabétisation et de la formation, qui sont indispensables au développement durable, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, des pêches, des forêts et du développement rural.

11.2 Il convient que les États renforcent les débouchés dans le domaine de l'enseignement de base et leur donnent une portée plus large, en particulier au bénéfice des jeunes filles, des femmes et d'autres groupes défavorisés.

11.3 Il convient que les États favorisent l'éducation en matière d'agriculture et d'environnement dans l'enseignement élémentaire et secondaire, de manière à mieux sensibiliser les jeunes générations à l'importance de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles.

11.4 Il convient que les États apportent leur soutien à l'enseignement supérieur en appuyant, dans les pays en développement, les universités et les facultés techniques axées sur l'agriculture et les disciplines apparentées, ainsi que l'économie, en les aidant à remplir leurs fonctions d'enseignement et de recherche, et en amenant les universités de tous les pays à former, au niveau du deuxième et du troisième cycle universitaire, des agronomes, des scientifiques et des entrepreneurs originaires de pays en développement.

11.5 Il convient que les États informent les particuliers, en vue de renforcer leur capacité de participer aux processus décisionnels qui pourraient les concerner dans le domaine de l'alimentation et de contester les décisions qui compromettent leurs droits.

11.6 Il convient que les États appliquent des mesures visant à permettre à chacun d'améliorer ses conditions de logement et ses moyens de préparer la nourriture, car ces éléments sont liés à la sécurité sanitaire des aliments. Il convient que de telles mesures soient prises dans le domaine de l'éducation et des infrastructures, en particulier en ce qui concerne les ménages en milieu rural.

11.7 Il convient que les États assurent la promotion ou l'intégration dans les programmes scolaires d'une éducation aux droits de l'homme, notamment concernant les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et plus particulièrement la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

11.8 Les États sont invités à sensibiliser leurs administrés à l'importance des droits de l'homme, notamment de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

11.9 Il convient que les États dispensent une formation adéquate aux responsables chargés de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

11.10 Il convient que les États sensibilisent leurs administrés aux présentes directives et garantissent, voire renforcent en permanence l'accès à ces dernières et aux lois et règlements relatifs aux droits de l'homme, en particulier dans les zones rurales difficiles d'accès.

11.11 Les États pourront souhaiter donner à la société civile les moyens de contribuer à l'application des présentes Directives grâce au renforcement des capacités.

DIRECTIVE 12

Ressources financières nationales

12.1 Les collectivités régionales et locales sont encouragées à prévoir dans leur budget des ressources pour lutter contre la faim et promouvoir la sécurité alimentaire.

12.2 Il convient que les États assurent la transparence et veillent au respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

12.3 Les États sont invités à encourager les dépenses et programmes sociaux de base, en particulier ceux en faveur des pauvres et des groupes vulnérables de la société, et à les protéger des réductions budgétaires tout en augmentant la qualité et l'efficacité des dépenses sociales. Il convient que les États fassent en sorte que les coupes budgétaires n'aient pas d'effet négatif sur l'accès à une alimentation adéquate pour les catégories les plus démunies de la société.

12.4 Les États sont invités à créer un environnement juridique et économique propice à l'épargne intérieure et susceptible d'attirer des ressources externes pour un investissement productif, et à chercher de nouvelles sources de financement, tant publiques que privées, à l'échelle nationale et internationale, pour les programmes sociaux.

12.5 Les États sont invités à prendre des mesures appropriées et à proposer des stratégies visant à contribuer à la sensibilisation des familles de migrants, de

manière à encourager l'utilisation efficace des devises qui leur sont envoyées au travers d'investissements susceptibles d'améliorer leurs moyens de subsistance, y compris la sécurité alimentaire de leur famille.

DIRECTIVE 13

Appui aux groupes vulnérables

13.1 Conformément aux engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation, il convient que les États établissent des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires (SICIAV), afin d'identifier les groupes et les foyers particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire et de cibler les causes de cette dernière. Il convient que les États définissent et mettent au point les mesures de redressement devant être prises, tant dans l'immédiat que de façon plus progressive, pour garantir l'accès à une alimentation adéquate.

13.2 Les États sont invités à effectuer systématiquement des analyses détaillées de l'insécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de l'état nutritionnel des différentes catégories de population, en accordant une attention particulière à toute forme de discrimination qui pourrait se traduire par une plus grande insécurité alimentaire et une plus grande vulnérabilité à cette dernière ou une prévalence accrue de la malnutrition dans certaines catégories de population, voire les deux, en vue d'éliminer les causes de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition et de prévenir leur apparition.

13.3 Pour que l'aide soit efficacement ciblée, de façon que tous ceux qui y ont droit l'obtiennent et que ceux qui n'en ont pas besoin n'en bénéficient pas, il convient que les États définissent des critères d'octroi transparents et non discriminatoires. Il est indispensable d'établir des systèmes de responsabilisation et d'administration efficaces, afin de prévenir les détournements et la corruption. Il faut aussi tenir compte du patrimoine et des revenus des ménages et des particuliers, de leur état nutritionnel, de leur santé, ainsi que de leurs stratégies de survie.

13.4 Les États pourront souhaiter donner la priorité aux femmes dans la distribution des aliments, afin de renforcer leur rôle dans la prise de décisions et de faire en sorte que les aliments satisfassent les besoins alimentaires du ménage.

DIRECTIVE 14

Filets de sécurité

14.1 Dans la mesure où les ressources le permettent, il convient que les États créent et préservent des filets de sécurité, afin de protéger ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance. Dans la mesure du possible, et en tenant dûment compte des considérations d'efficacité et de couverture, il convient que les États envisagent de s'appuyer sur les capacités dont disposent les communautés exposées, afin d'apporter les ressources nécessaires pour que les filets de sécurité contribuent à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Les États pourront souhaiter tenir compte des avantages découlant de l'achat sur place.

14.2 Il convient que les États et les organisations internationales tiennent compte des bénéfices de l'achat local pour l'aide alimentaire et intègrent les besoins nutritionnels des personnes exposées à l'insécurité alimentaire et les intérêts commerciaux des producteurs locaux.

14.3 Même si l'architecture des filets de sécurité sociale et alimentaire dépend de la nature de l'insécurité alimentaire, des objectifs, des budgets, des capacités administratives et des circonstances locales, telles que le niveau des approvisionnements alimentaires et la situation du marché local des produits alimentaires, il convient néanmoins que les États fassent en sorte que ces filets protègent adéquatement ceux qui en ont besoin et qu'ils respectent le principe de non-discrimination lors de l'établissement des critères d'octroi.

14.4 Dans la mesure où les ressources le permettent, il convient que les États prennent les dispositions nécessaires pour que toute mesure de caractère économique ou financier susceptible d'avoir un impact négatif sur le niveau de la consommation alimentaire des groupes vulnérables soit complétée par des mesures visant à mettre en place des filets de sécurité alimentaire efficaces. Les filets de sécurité doivent être liés à d'autres interventions complémentaires visant à promouvoir la sécurité alimentaire à plus long terme.

14.5 Lorsqu'on a déterminé que l'alimentation avait sa place dans les filets de sécurité, il convient d'apporter une aide alimentaire pour combler l'écart entre les

besoins nutritionnels des populations et leur capacité de les satisfaire par elles-mêmes. L'aide alimentaire ainsi fournie doit être distribuée en associant autant que possible les personnes concernées et les aliments distribués doivent être adaptés et sûrs du point de vue nutritionnel et se conformer à la situation, aux traditions alimentaires et à la culture locales.

14.6 Il convient que les États envisagent d'accompagner l'aide alimentaire apportée dans le cadre des filets de sécurité d'activités complémentaires visant à faire en sorte qu'elle contribue autant que possible à assurer un accès approprié de la population à une nourriture adéquate et une bonne utilisation de celle-ci. Les activités complémentaires essentielles sont notamment l'accès à l'eau propre et à l'assainissement, les soins de santé et l'éducation en matière de nutrition.

14.7 Lors de l'établissement de filets de sécurité, il convient que les États tiennent compte du rôle incontournable des organisations internationales comme la FAO, le FIDA et le PAM, et d'autres organisations régionales et internationales et de la société civile, qui peuvent les aider à lutter contre la pauvreté rurale et à promouvoir la sécurité alimentaire et le développement agricole.

DIRECTIVE 15

Aide alimentaire internationale

15.1 Il convient que les États donateurs s'assurent que leurs politiques d'aide alimentaire appuient les efforts déployés, à l'échelle nationale, par les États bénéficiaires pour garantir la sécurité alimentaire et fondent leurs décisions relatives à l'aide alimentaire sur une évaluation fiable des besoins, axée spécifiquement sur les populations victimes de l'insécurité alimentaire et sur les groupes vulnérables. Dans cette perspective, il convient que les États donateurs fournissent leur aide en tenant compte de la sécurité sanitaire des aliments, de l'importance de ne pas perturber la production alimentaire locale, des besoins nutritionnels et alimentaires et de la culture des populations bénéficiaires. Il convient que l'aide alimentaire comporte une stratégie de retrait bien définie et évite de provoquer une dépendance. Il convient que les donateurs favorisent un recours accru aux marchés commerciaux locaux et régionaux, afin de répondre aux besoins alimentaires des pays prédisposés à la famine et d'atténuer la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire.

15.2 Il convient que les opérations liées à l'aide alimentaire internationale, y compris l'aide alimentaire bilatérale monétisée, soient conduites dans le respect des Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des États Membres, de la Convention relative à l'aide alimentaire et de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, et soient conformes aux normes internationales relatives à la sécurité sanitaire des aliments, conformément aux spécificités, aux traditions alimentaires et aux cultures locales.

15.3 Il convient que les parties prenantes, étatiques ou non, assurent, conformément au droit international, un accès sûr et sans restriction aux populations nécessiteuses ainsi qu'aux éléments nécessaires pour effectuer une évaluation internationale des besoins et aux organisations humanitaires œuvrant dans le domaine de la distribution de l'aide alimentaire internationale.

15.4 Lors de la distribution d'une aide alimentaire internationale en cas d'urgence, il convient d'accorder une attention particulière aux objectifs de relèvement et de développement à plus long terme dans les pays bénéficiaires et de respecter les principes humanitaires universellement reconnus.

15.5 Autant que faire se peut, l'évaluation des besoins et la planification, le contrôle et l'évaluation de l'aide alimentaire fournie doivent s'effectuer de manière participative et, lorsque cela s'avère possible, en étroite collaboration avec les autorités bénéficiaires à l'échelon national et local.

DIRECTIVE 16

Catastrophes naturelles et anthropiques

16.1 L'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme moyen de pression politique et économique.

16.2 Les États réaffirment les obligations auxquelles ils ont souscrit au titre du droit humanitaire international et, en particulier, en tant que parties aux Conventions de Genève et/ou aux Protocoles additionnels de 1977 y afférents, en ce qui concerne les besoins humanitaires de la population civile, y compris l'accès à l'alimentation, notamment en cas de conflit armé et d'occupation, en particulier:

- Le Protocole additionnel I prévoit notamment qu'il «est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre» et qu'il «est interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que des denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation, en vue d'en priver, à raison de leur valeur de subsistance, la population civile ou la Partie adverse, quel que soit le motif dont on s'inspire, que ce soit pour affamer des personnes civiles, provoquer leur déplacement ou pour toute autre raison» et que «ces biens ne devraient pas être l'objet de représailles».

16.3 En cas d'occupation, le droit humanitaire international prévoit notamment que: dans toute la mesure de ses moyens, la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux; elle devra notamment importer les vivres, les fournitures médicales et tout autre article nécessaire lorsque les ressources du territoire occupé seront insuffisantes; et que lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens².

16.4 Les États réaffirment les obligations auxquelles ils ont souscrit concernant la protection et la sécurité du personnel humanitaire.

16.5 Il convient que les États fassent tout leur possible pour garantir que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays aient accès, en toutes circonstances, à une alimentation adéquate. À cet égard, il convient que les États et les autres parties prenantes soient invités à s'appuyer sur les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, le cas échéant.

² Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949), articles 55 et 59.

16.6 En cas de catastrophe naturelle ou causée par l'homme: il convient que les États fournissent une aide alimentaire aux personnes qui en ont besoin; les États peuvent demander une aide internationale si leurs propres ressources sont insuffisantes; il convient que les États favorisent un accès sûr et sans entraves à l'aide internationale, dans le respect du droit international et des principes humanitaires universellement reconnus, en tenant compte des spécificités, des traditions alimentaires et des cultures locales.

16.7 Il convient que les États mettent en place des mécanismes adéquats et opérationnels d'alerte rapide pour prévenir ou atténuer les effets des catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Ces systèmes devraient être fondés sur les normes et la coopération internationales et sur des données ventilées fiables, et devraient faire l'objet d'un suivi constant. Il convient que les États prennent des mesures appropriées pour la préparation aux situations d'urgence, en constituant par exemple des stocks alimentaires pour pouvoir acheter des aliments et qu'ils prennent des dispositions en vue de mettre en place des systèmes adéquats de distribution.

16.8 Les États sont invités à envisager de mettre en place des mécanismes permettant d'évaluer les incidences, sur l'état nutritionnel, des catastrophes naturelles et causées par l'homme, et de mieux comprendre les stratégies adoptées par les foyers touchés pour y remédier. Ces mécanismes et ces connaissances seront mis à profit pour cibler, concevoir, mettre en œuvre et évaluer des programmes de secours, de réhabilitation et de renforcement de la résistance.

DIRECTIVE 17

Suivi, indicateurs et jalons

17.1 Les États pourront souhaiter établir des mécanismes de contrôle et d'évaluation de l'application des présentes Directives concernant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, selon leurs capacités et en s'appuyant sur les systèmes d'information existants, dont ils combleront les lacunes.

17.2 Les États pourront souhaiter envisager d'effectuer des «évaluations de l'impact sur le droit à l'alimentation», afin de déterminer l'impact des politiques,



des programmes et des projets nationaux sur la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate de la population en général et des groupes vulnérables en particulier, à titre de fondement pour l'adoption des mesures correctives nécessaires.

17.3 Les États pourront également souhaiter mettre au point un ensemble d'indicateurs pour évaluer les processus, leurs effets et leurs résultats, en s'appuyant sur les indicateurs déjà utilisés et sur des systèmes de contrôle comme les SICIAV, pour évaluer l'application de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Ils pourront souhaiter établir des jalons appropriés à atteindre à court, moyen et long termes ayant un lien direct avec les objectifs de lutte contre la pauvreté et la faim comme objectifs minimums, ainsi que d'autres objectifs nationaux et internationaux, dont ceux adoptés lors du Sommet mondial de l'alimentation et du Sommet du Millénaire.

17.4 Lors de ces évaluations, les indicateurs visant à évaluer les processus pourraient être définis ou conçus de façon à avoir un lien explicite avec certains instruments et interventions de politiques générales dont les effets sont compatibles avec la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale et de façon à tenir compte de leur utilisation. Ces indicateurs pourraient permettre aux États d'appliquer des mesures juridiques, politiques et administratives, de déceler les pratiques discriminatoires et leurs effets et d'évaluer le degré de participation politique et sociale au processus de concrétisation de ce droit.

17.5 Il convient en particulier que les États suivent la sécurité alimentaire des groupes vulnérables, notamment des femmes, des enfants et des personnes âgées, ainsi que leur état nutritionnel, y compris la prévalence des carences en micronutriments.

17.6 Lors des évaluations, il convient que les États garantissent un processus participatif de collecte, de gestion, d'analyse, d'interprétation et de diffusion de l'information.

DIRECTIVE 18

Institutions nationales de protection des droits de l'homme

18.1 Les États qui ont, de par leur législation nationale ou leurs politiques, adopté une approche fondée sur les droits et qui possèdent une institution nationale de protection des droits de l'homme ou un médiateur dans ce domaine pourront souhaiter inclure dans leur mandat la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Les États qui ne se sont pas encore dotés d'institution nationale de protection des droits de l'homme ou de médiateur sont invités à le faire. Il convient que les institutions de protection des droits de l'homme soient indépendantes du gouvernement et autonomes, conformément aux Principes de Paris. Il convient que les États encouragent les organisations de la société civile et les particuliers à participer aux activités de contrôle entreprises par les institutions nationales de protection des droits de l'homme concernant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

18.2 Les États sont invités à encourager les institutions nationales dans leurs efforts pour établir des partenariats et accroître la coopération avec la société civile.

DIRECTIVES 19

Perspectives internationales

19.1 Il convient que les États appliquent les mesures et respectent les actions et les engagements concernant les perspectives internationales, comme décrit à la Section III ci-après, à l'appui de l'application des présentes Directives volontaires. Ces dernières aident les États à mettre en œuvre les initiatives nationales visant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, tel que défini par le Sommet mondial de l'alimentation et par le Sommet mondial de l'alimentation: *cing ans après*, dans le contexte de la Déclaration du Millénaire

Coopération internationale et mesures unilatérales

1. Dans le cadre des grandes conférences internationales tenues récemment, la communauté internationale a fait part de sa vive inquiétude face à la persistance de la faim, de sa volonté d'appuyer les gouvernements nationaux dans leur lutte contre la faim et la malnutrition et de son engagement à coopérer de manière dynamique au partenariat mondial pour le développement, notamment au sein de l'Alliance internationale contre la faim.
2. C'est aux États qu'il incombe au premier chef d'assurer leur développement socioéconomique, notamment la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Soulignant que les initiatives nationales de développement devaient être soutenues par un environnement international porteur, la communauté internationale et le système des Nations Unies, notamment la FAO et d'autres institutions et organes concernés, aux termes de leur mandat, sont expressément invités à prendre des mesures à l'appui des initiatives nationales de développement axées sur la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Ce rôle primordial de la coopération internationale est établi, notamment, dans l'article 56 de la Charte des Nations Unies, ainsi que dans les conclusions de grandes conférences internationales, comme le Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable. L'alimentation ne doit jamais être employée comme instrument pour exercer des pressions politiques et économiques.
3. Les États sont vivement encouragés à éviter d'instaurer, ou à prendre les dispositions nécessaires pour éviter d'instaurer, toute mesure unilatérale contraire au droit international ou à la Charte des Nations Unies, qui empêche les populations des pays affectés de réaliser pleinement leur développement économique et social et qui entrave la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

Rôle de la communauté internationale

4. Conformément aux engagements pris lors de conférences internationales, en particulier dans le cadre du Consensus de Monterrey, il convient que les pays développés aident les pays en développement à atteindre les objectifs de développement définis à l'échelle internationale, y compris ceux de la Déclaration du Millénaire. Il convient que les États et les organisations internationales concernées, aux termes de leur mandat respectif, apportent un soutien dynamique à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale. Il convient que l'appui extérieur, notamment la coopération Sud-Sud, soit harmonisé avec les politiques et les priorités nationales.

Coopération technique

5. Il convient que les pays développés et les pays en développement agissent de manière concertée, en vue d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, grâce, d'une part, à la coopération technique, notamment dans le domaine du renforcement des capacités, et, d'autre part, au transfert de technologies, tel que convenu d'un commun accord et tel qu'ils se sont engagés à le faire lors des grandes conférences internationales, et ce, dans tous les domaines traités dans les présentes Directives et en accordant une attention particulière aux obstacles à la sécurité alimentaire, comme le VIH/SIDA.

Commerce international

6. Le commerce international peut fortement contribuer à promouvoir le développement économique, à lutter contre la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire à l'échelle nationale.

7. Il convient que les États favorisent le commerce international en tant qu'instrument efficace de développement, parmi d'autres, dans la mesure où un élargissement des échanges internationaux peut ouvrir des perspectives en matière de lutte contre la faim et la pauvreté dans bien des pays en développement.

8. Il est rappelé que l'objectif à long terme auquel se rapporte l'Accord de l'OMC sur l'agriculture vise à établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir.

9. Les États sont vivement encouragés à mettre en œuvre les engagements énoncés lors des diverses conférences internationales sur le sujet, de même que les recommandations du Consensus de São Paulo (Onzième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) y compris, par exemple, les points repris ci-dessous:

75. L'agriculture est au centre des négociations actuelles. Il faudrait redoubler d'efforts pour réaliser les objectifs internationaux consacrés par les trois piliers du mandat de Doha, à savoir une amélioration substantielle de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif, et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. Les négociations sur l'agriculture qui se déroulent à l'OMC devraient donner un résultat à la hauteur des ambitions exposées dans le mandat de Doha. Le traitement spécial et différencié des pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et tiendra pleinement compte des besoins en matière de développement, conformément au mandat de Doha, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural. Les considérations autres que d'ordre commercial seront prises en compte comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture, conformément au paragraphe 13 de la Déclaration ministérielle de Doha.

...

77. Il faudrait intensifier les efforts visant à étendre la libéralisation de l'accès des produits non agricoles aux marchés dans le cadre du Programme de travail de Doha dans le but de réduire ou, selon qu'il sera

approprié, d'éliminer les droits de douane, y compris les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. Les négociations devraient tenir pleinement compte des besoins et des intérêts spéciaux des pays en développement et des pays les moins avancés, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction.

10. De telles mesures peuvent contribuer au renforcement d'un environnement favorable à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Dettes extérieures

11. Il convient que les États et les organisations internationales concernées prennent, le cas échéant, des mesures vigoureuses et rapides d'allègement de la dette, afin de mobiliser des ressources pour lutter contre la faim et la pauvreté rurale et urbaine et pour promouvoir un développement durable. Créditeurs et débiteurs doivent partager les responsabilités relatives à la prévention et à la résolution des cas d'endettement non viables. Il est indispensable d'appliquer, de manière diligente, réelle et intégrale, l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPT), qui devrait être intégralement financée au moyen de ressources supplémentaires. De plus, tous les créiteurs officiels et commerciaux sont expressément invités à participer à cette initiative. Il convient que les pays pauvres très endettés prennent, s'ils ne l'ont pas encore fait, les mesures nécessaires à l'application intégrale de l'initiative en faveur des PPT.

Aide publique au développement

12. Conformément au Consensus de Monterrey, il convient que les pays développés aident les pays en développement à atteindre les objectifs de développement définis à l'échelle internationale, notamment ceux de la Déclaration du Millénaire, en leur apportant une aide technique et financière rationnelle et en prenant des dispositions concrètes en vue d'atteindre les objectifs, soit une APD de 0,7 pour cent du PNB en faveur des pays en développement et de

0,15 à 0,2 pour cent du PNB en faveur des pays les moins développés. Il convient d'établir un parallèle entre ces mesures et les initiatives prises en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide, notamment grâce à une meilleure coordination, à une intégration plus étroite avec les stratégies nationales de développement, à une prévisibilité et une stabilité accrues et à une véritable prise en charge nationale. Il convient que les donateurs soient invités à prendre des mesures visant à garantir que les ressources allouées à l'allègement de la dette ne privent pas l'APD des ressources prévues pour les pays en développement. Les pays en développement sont invités à faire fond sur les acquis, en assurant que l'APD est utilisée judicieusement en vue d'atteindre les objectifs de développement. Il convient également d'étudier les mécanismes de financement volontaire à l'appui des initiatives visant à garantir une croissance soutenue, le développement et l'éradication de la pauvreté.

Aide alimentaire internationale

13. Il convient que les États fournissant une aide internationale sous forme d'aide alimentaire procèdent à des analyses périodiques de leurs politiques et, au besoin, les révisent, afin d'appuyer les efforts déployés, à l'échelle nationale, par les États bénéficiaires, en vue de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Dans le cadre plus général des politiques de sécurité alimentaire, il convient que les États fondent leurs décisions relatives à l'aide alimentaire sur une évaluation fiable des besoins, effectuée par les récipiendaires et les donateurs et axée spécifiquement sur les populations nécessiteuses et sur les groupes vulnérables. Dans cette perspective, il convient que les États fournissent leur aide en tenant compte de l'importance de la sécurité sanitaire des aliments, des capacités locales et régionales en matière de production vivrière et des bénéfices y afférents, des besoins nutritionnels et de la culture des populations bénéficiaires.

Partenariats avec les ONG, les organisations de la société civile et le secteur privé

14. Il convient que les États, les organisations internationales, la société civile, le secteur privé et l'ensemble des organisations non gouvernementales et autres

intervenants concernés favorisent le renforcement des partenariats et les actions concertées, notamment les programmes et les initiatives visant la mise en valeur des capacités, en vue de renforcer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

Promotion et protection du droit à une alimentation adéquate

15. Il convient que les organes et les institutions spécialisées œuvrant dans le domaine des droits de l'homme continuent à coordonner leurs activités, en conformité avec une application cohérente et objective des instruments internationaux conclus dans le domaine des droits de l'homme, notamment la promotion de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. La promotion et la protection de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent se voir accorder un statut d'objectif prioritaire par les Nations Unies, conformément aux objectifs et aux principes de l'Organisation, en particulier aux fins de la coopération internationale. Dans le cadre de ces objectifs et de ces principes, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, notamment la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sont des préoccupations légitimes de tous les États Membres, de la communauté internationale et de la société civile.

Établissement de rapports à l'échelle internationale

16. Les États peuvent, de leur propre initiative, rendre compte au Comité de la sécurité alimentaire mondiale des activités entreprises et des progrès réalisés concernant l'application des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, conformément aux procédures d'établissement de rapports établies par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO.

Cette publication présente sept documents d'information et un rapport d'études de cas qui ont été préparés au cours des négociations qui ont précédé l'adoption des *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Ce document d'information porte sur les aspects qui ont prêté à controverse lors des négociations et sur les questions juridiques complexes qui nécessitaient des précisions. Le rapport d'études de cas récapitule les résultats d'études commandées auprès de cinq pays dans le but de rassembler l'information sur des expériences pratiques à l'échelon national dont les divers programmes et politiques sont propices à la concrétisation du droit des populations à une alimentation adéquate. Vous trouverez également le texte intégral des Directives volontaires. Les praticiens du développement au sein des gouvernements, des agences de développement, des sociétés civiles et du monde universitaire, qui sont chargés de concrétiser le droit à l'alimentation, devraient trouver cette publication utile à la prise de décision.

ISBN 92-5-205512-9



TC/M/A0511F/2/6.07/500