



LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LES FAITS

**MISE EN ŒUVRE
À L'ÉCHELLE NATIONALE**



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

Unité pour le droit à l'alimentation

Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome, Italie

Tél: (+39) 06 570 55475
Télécopie: (+39) 06 570 53 742

www.fao.org/righttofood
Courriel: righttofood@fao.org



LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LES FAITS

MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELLE NATIONALE

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
ROME, 2006

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.

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 l'information
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome
Italie

ou, par courrier électronique à
copyright@fao.org

Les commandes de publications de la FAO peuvent être adressées au:

Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de l'information
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Rome/Italie

E-mail: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360
www.fao.org/icatalog/inter-e.htm

TABLE DES MATIÈRES

UN DROIT INDISPENSABLE	1
SIGNIFICATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	2
RÉALISATION DU DROIT: MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ALIMENTATION À L'ÉCHELLE NATIONALE 6	
1. VOIX FORTES: SENSIBILISATION ET FORMATION	8
REFORCER LE POUVOIR D'ACTION, POUR ÉVOLUER.....	9
REFORCER LES CAPACITÉS, POUR AGIR.....	10
ÉDUQUER, POUR COMPRENDRE	11
2. CIBLAGE: INFORMATION ET ÉVALUATION	13
QUI SONT LES PERSONNES VULNÉRABLES?.....	14
3. JUSTICE ACCESSIBLE: LÉGISLATION ET IMPUTABILITÉ	17
LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EN TANT QUE GARANTIE.....	18
LA LÉGISLATION, POUR OBLIGER À RENDRE DES COMPTES	20
LES RECOURS, POUR FAIRE VALOIR LES DROITS	21
4. ACTION EFFICACE : STRATÉGIE ET COORDINATION	22
RÉALISATION DES PRINCIPES	23
DES INSTITUTIONS NOVATRICES.....	25
5. IMPACT DURABLE: CRITÈRES ET CONTRÔLE	26
PARTICULARITÉS DU CONTRÔLE FONDÉ SUR LE RESPECT DES DROITS.....	27
LES RESPONSABLES DU CONTRÔLE.....	29
 CONCLUSION.....	 30



UN DROIT INDISPENSABLE

Le droit à une alimentation adéquate est un droit de l'homme, un droit dont jouit chaque personne, dans tous les pays. Cette réalité a été reconnue officiellement par la grande majorité des États. Mais le fait qu'un État reconnaîsse officiellement que le droit à l'alimentation est un droit de l'homme n'implique pas automatiquement qu'il lui donne effet. Que doit faire un État souhaitant, de bonne foi, traiter le droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme, soit un État résolu à faire de ce droit une réalité pour chacun?

Le présent document fait état d'orientations pratiques concernant les mesures à prendre pour faire respecter le droit à l'alimentation à l'échelle nationale, accompagnées d'exemples de pratiques optimales établies dans certains pays. Il présente ainsi de nombreux exemples d'une vérité incontournable qu'il convient d'établir d'emblée: aucun gouvernement ne peut réaliser le droit à l'alimentation s'il ne s'attache pas, avec autant de détermination, à réaliser d'autres droits de l'homme qui sont intrinsèquement liés à ce droit, notamment le droit universel à la liberté d'association et d'expression, le droit à une eau potable sûre, le droit à l'information, à l'éducation et le droit de jouir du meilleur état de santé possible. L'importance primordiale de tous ces droits et le fait qu'ils soient intrinsèquement liés imposent d'appréhender le développement sous un angle global.

L'interdépendance des droits de l'homme sous-tend les activités de la FAO relatives au droit à l'alimentation. Ces activités reposent principalement sur les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation*

*progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*¹ élaborées en vue d'aider les pays à appliquer le droit à l'alimentation et approuvées par le Conseil de la FAO en novembre 2004. Depuis cette date, l'élaboration des Directives volontaires a laissé place à l'application pratique du droit à l'alimentation à l'échelle nationale et une Unité chargée du droit à l'alimentation a été créée à cet effet. Le présent document a été rédigé en vue d'un événement spécial sur l'application du droit humain à l'alimentation, qui se tiendra en marge de la trente-deuxième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (novembre 2006).

SIGNIFICATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

Qu'implique le fait que le droit à une alimentation adéquate soit un droit de l'homme? À l'instar des autres droits de l'homme, qu'il s'agisse du droit à l'information, du droit à jouir du meilleur état de santé possible, du droit à la liberté de conscience ou du droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, le fait que le droit à une alimentation adéquate soit un droit de l'homme implique que les États ont certains devoirs, dont l'exécution effective peut être légitimement exigée par les particuliers. Les États sont tenus « de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet »; c'est-à-dire que premièrement, l'État ne doit pas lui-même priver un individu de l'accès à une nourriture adéquate; deuxièmement, il doit faire en sorte que personne ne soit privé d'un tel accès de quelque autre manière que ce soit; et troisièmement, lorsqu'une personne se trouve de fait privée d'une nourriture adéquate, l'État doit prendre les mesures

¹ FAO, 2005 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825f/y9825f00.htm>).



nécessaires pour créer un environnement propice permettant à chacun de subvenir de façon autonome à son alimentation ou, lorsque des personnes ne sont pas en mesure de le faire, doit garantir à ces dernières une alimentation adéquate. Chaque personne a des droits et peut légitimement exiger de l'État qu'il s'acquitte de ses devoirs.

À l'instar du développement pris dans sa globalité, la sécurité alimentaire ne peut être abordée sous l'angle des droits (« approche fondée sur le respect des droits ») que si ces points sont considérés comme fondamentaux. L'approche fondée sur le respect des droits part du principe que la promotion de la sécurité alimentaire est une obligation pour les gouvernements et non une forme d'acte de bienfaisance. Elle insiste sur le fait que les porteurs d'obligations sont tenus de rendre des comptes aux titulaires de droits. Sa conception de la bonne gouvernance accorde une place spéciale à la participation dynamique de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration des politiques, à la transparence de la part des gouvernements et à la garantie, grâce à un cadre juridique indépendant, que les populations ont accès à des recours effectifs lorsqu'elles n'ont pas obtenu ce qui leur est dû.

Il est important non seulement que l'État reconnaissse à chacun le statut de titulaire de droits, mais également que chaque personne se considère elle-même comme un titulaire de droits et soit en mesure de se comporter en tant que tel. En quelques mots, chaque personne, quelle qu'elle soit, doit avoir les moyens d'agir. Comme les droits de l'homme nous concernent tous de manière égale, la non-discrimination s'ajoute aux principes incontournables de l'approche fondée sur le respect des droits. Il est ainsi également nécessaire de mettre un accent particulier sur les personnes les plus vulnérables, car c'est leur droit à l'alimentation qui a le plus de probabilité de devoir

être non seulement respecté par l'État, mais également protégé et mis en œuvre. Ces principes – imputabilité, transparence, participation, non-discrimination et accent sur les personnes vulnérables – fait de l'approche fondée sur le respect des droits une approche radicalement différente des autres approches privilégiées dans le domaine du développement. Ces différences seront présentées en détail dans le document.

L'approche fondée sur le respect des droits est loin de n'être qu'une théorie ou qu'un idéal. Elle est on ne peut plus concrète: la non réalisation des droits de l'homme est non seulement une conséquence fréquente de la pauvreté, mais également l'une de ses principales causes, ce qui signifie qu'il est crucial de s'efforcer de mettre en œuvre ces droits pour lutter contre la pauvreté. Ainsi, l'approche fondée sur le respect des droits est un outil précieux pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, convenus à l'échelle internationale, dont le premier, qui vise l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, se fixe la cible de réduire de moitié, avant 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, et la proportion de la population qui souffre de la faim. En conséquence, le droit à l'alimentation a sa place aux premiers rangs des priorités en matière de développement.

Le droit humain à l'alimentation est établi dans de nombreux traités et instruments internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989). Ainsi, en matière de sécurité alimentaire, l'approche fondée sur le respect des droits possède une dimension juridique supplémentaire en ce que les gouvernements ont une obligation juridique de permettre progressivement à toutes



les personnes se trouvant sur le territoire national de non seulement ne pas souffrir de la faim, mais de produire ou de se procurer, dignement, la nourriture qui leur est nécessaire pour mener une vie active et saine. La concrétisation 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 besoins alimentaires de l'individu; l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme »².

² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *Le droit à une nourriture suffisante*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/13/PDF/G9942013.pdf?OpenElement>).

RÉALISATION DU DROIT: MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ALIMENTATION À L'ÉCHELLE NATIONALE

Les recommandations énoncées dans les Directives volontaires peuvent être d'une grande aide pour les gouvernements lors de la mise en œuvre du droit à l'alimentation à l'échelle nationale. À titre de point de départ, cinq domaines d'intervention sont traités dans le présent document; ces domaines font également l'objet de matériel d'information, d'un groupe technique et de débats, qui se tiendront lors de l'événement spécial sur l'application du droit humain à l'alimentation, organisé en marge de la session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale:

- ① SENSIBILISATION ET FORMATION
- ② INFORMATION ET ÉVALUATION
- ③ LÉGISLATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES
- ④ STRATÉGIE ET COORDINATION
- ⑤ POINTS DE REPÈRE ET CONTRÔLE

En concrétisant les exigences relatives à ces cinq domaines, les pays donneront aux porteurs d'obligations comme aux titulaires de droits la possibilité de s'exprimer en connaissance de cause, s'assureront du bien-fondé des cibles visées, garantiront une justice accessible, une action efficace et un impact durable et, partant, contribueront de manière décisive au développement durable et à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. De plus amples

renseignements seront communiqués à l'occasion de l'événement spécial sur l'application du droit humain à l'alimentation, qui se tiendra en marge de la session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, ou peuvent être consultés sur le site web de la FAO consacré au droit à l'alimentation (<http://www.fao.org/righttofood/fr/index.html>).



① VOIX FORTES: SENSIBILISATION ET FORMATION

Seuls les porteurs d'obligations avertis sont en mesure de s'acquitter de leurs obligations, seuls les titulaires de droits informés savent comment faire valoir leur droit à l'alimentation.

Toute approche fondée sur le respect des droits de l'homme repose sur une stratégie double consistant à renforcer les capacités des porteurs d'obligations à s'acquitter de leurs obligations, tout en prenant les mesures nécessaires pour aider les communautés et les titulaires de droits à se doter des moyens d'agir et à exiger des comptes. Les deux volets de cette stratégie supposent de sensibiliser et d'informer sur le droit à l'alimentation et sur les raisons pour lesquelles il n'est pas toujours réalisé.

La sensibilisation joue un rôle de premier plan, en ce qu'elle permet de mieux faire connaître le droit à l'alimentation. Elle peut motiver les gouvernements à prendre des mesures en vue de s'acquitter



de leurs obligations concernant la lutte contre la faim et elle peut doter les dirigeants politiques du mandat et de l'appui dont ils ont besoin pour agir. Au Brésil, plus de 2 000 délégués gouvernementaux et non gouvernementaux se sont engagés à promouvoir le droit à l'alimentation en mars 2004, à l'occasion de la deuxième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle; par la suite, dans le cadre d'une campagne sur le droit à l'alimentation menée en marge de la Journée mondiale de l'alimentation 2005, le Président a diffusé une lettre dans laquelle il confirme que le gouvernement s'est engagé à mettre en oeuvre le droit à l'alimentation en s'appuyant sur les Directives volontaires. À l'heure actuelle, 266 institutions ont signé cette lettre au Brésil.

REFORCER LE POUVOIR D'ACTION, POUR ÉVOLUER

La société civile peut provoquer des changements en exerçant des pressions sur tous les domaines relevant des gouvernements et en aidant les groupes vulnérables à se doter des moyens d'agir pour revendiquer leurs droits et avoir accès à des mécanismes de recours. Le renforcement des groupes communautaires et des groupes de défense des intérêts locaux et l'établissement de réseaux les reliant sont deux des évolutions les plus prometteuses de la lutte contre la faim enregistrées ces dix dernières années. Au Brésil, à partir des années 80, Action citoyenne, mouvement d'activisme social fondé sur les principes des droits de l'homme, s'est concentré sur la lutte contre la faim, la pauvreté et l'exclusion sociale et a obtenu des résultats probants. Plus de 7 000 comités locaux ont été créés et ont mis en œuvre des projets dans le domaine du renforcement des capacités, de la distribution de vivres, de la création de revenu, de l'établissement de potagers urbains et du soutien à la réforme agraire. Le mouvement, qui



s'est principalement attaché à stimuler les capacités des populations à produire ou à se procurer la nourriture dont elles ont besoin, a été en grande partie à l'origine des engagements pris depuis dans le domaine juridique et dans le domaine des politiques générales en matière de droit à l'alimentation. Les rapports parallèles soumis au Comité des droits économiques, sociaux et culturels en sont un autre exemple: au Brésil, plus de 1 000 organisations de la société civile ont participé à la compilation d'informations destinées à la trentième session du Comité, tenue en mai 2003.

REFORCER LES CAPACITÉS, POUR AGIR

Le renforcement des capacités des gouvernements, des pouvoirs judiciaires, des organisations non gouvernementales, des médias et du secteur privé ainsi que des autres intervenants est crucial pour la réalisation du droit humain à l'alimentation. Le renforcement des capacités comprends aussi la formation des nutritionnistes, des experts de la sécurité sanitaire des aliments, d'autres professionnels du secteur de l'alimentation et de la nutrition et des responsables comme les décideurs et les fonctionnaires publics. Une fois formés, les représentants des médias peuvent transmettre une image plus précise du droit à l'alimentation, en lui associant le pouvoir d'agir et non uniquement des notes d'information. Les responsables des administrations publiques, quant à eux, sauront le rôle qu'ils ont à jouer dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation et seront conscients qu'ils sont tenus de communiquer des informations complètes et objectives au public, y compris les personnes les plus marginalisées et les plus vulnérables.



Le fait de mieux faire connaître auprès du grand public les droits de l'homme en général, et le droit à l'alimentation en particulier, aide les individus et les communautés à participer aux processus décisionnels qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire. Dans le nord-est du Brésil, deux projets pilotes de la FAO et d'Action brésilienne pour la nutrition et les droits de l'homme (ABRANDH) apportent un soutien technique au contrôle participatif et au renforcement du pouvoir d'action à l'échelle des communautés. À l'occasion de réunions hebdomadaires, les membres de la communauté sont avisés de leurs droits et des modalités leur permettant de les faire valoir auprès des institutions compétentes. Des audiences publiques et des réunions conjointes sont organisées avec des responsables des administrations publiques, afin de faciliter le processus, et des documents sur le droit à l'alimentation, y compris les Directives volontaires, y sont étudiées. Les dirigeants communautaires et les responsables des administrations publiques ont collaboré à l'élaboration d'un mandat déontologique, au titre duquel le gouvernement local a été chargé de donner effet aux droits au logement, à l'éducation et à la santé dans un délai donné, et qui comporte une disposition en vertu de laquelle les communautés peuvent attaquer en justice le gouvernement local s'il ne tient pas ses promesses.

ÉDUQUER, POUR COMPRENDRE

L'éducation est d'une importance critique pour la réalisation du droit à l'alimentation. Non seulement l'acquisition de nouvelles compétences est essentielle au processus de développement durable, mais il est également crucial que chacun bénéficie d'une éducation générale, afin que tous soient au fait des droits qu'ils peuvent revendiquer. Cela est particulièrement vrai pour les femmes et les jeunes filles, qui



font souvent l'objet de discriminations: il est reconnu que lorsque les mères sont mieux informées, la nutrition de leurs enfants s'en trouve améliorée et ces derniers sont ainsi en mesure d'apprendre et d'être plus performants à l'école. Les capacités des enfants à garantir leur propre sécurité alimentaire à l'avenir sont renforcées si les droits de l'homme, l'agriculture, la sécurité sanitaire des aliments, la nutrition, l'environnement et la santé sont intégrés dans les programmes scolaires à tous les niveaux. Les programmes d'alimentation scolaire peuvent également stimuler non seulement l'éducation, en attirant des élèves vers les écoles et en augmentant leur capacité d'écoute, mais également l'agriculture, lorsque ces programmes s'appuient sur des achats locaux, stimulant ainsi la demande sur les marchés locaux.

« Le Droit à l'alimentation: une fenêtre sur le monde », projet mondial d'éducation mis en œuvre conjointement par la FAO et l'Association mondiale des guides et des éclaireuses (WAGGGS), a pour objectif de sensibiliser les jeunes. Le projet a produit une bande dessinée didactique regroupant huit histoires se déroulant dans huit pays différents, illustrées par des jeunes de ces pays et conçues de façon à présenter des questions liées au droit à l'alimentation sous un angle novateur et de manière vivante. Présentée officiellement à Rome, à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation (16 octobre 2006), cette bande dessinée, ainsi que des documents d'appui destinés aux enseignants et aux responsables de groupes de jeunes, est en cours de traduction dans six langues et sera diffusée à grande échelle.



② CIBLAGE: INFORMATION ET ÉVALUATION

Seuls les porteurs d'obligations informés peuvent identifier les titulaires de droits les plus démunis et satisfaire leurs demandes concernant la sécurité alimentaire.

Toutes les personnes ont les mêmes droits concernant l'alimentation, mais en raison des circonstances particulières de chacun, différentes mesures doivent être prises par les gouvernements pour concrétiser ce droit pour tous. Ainsi, pour garantir le droit à l'alimentation des victimes de conflits et d'autres catastrophes, il faut souvent prendre des mesures spéciales de protection et d'appui. Il en va de même pour les groupes marginalisés ou vulnérables en raison d'inégalités et d'autres facteurs structurels intrinsèques à la société. L'approche fondée sur le respect des droits suppose que les personnes les plus vulnérables, quelle que soit la cause de leur vulnérabilité, soient identifiées et dotées des moyens de revendiquer leurs droits. Elle exige également que tout processus discriminatoire au niveau de la gouvernance et des



structures du pouvoir soit détecté et corrigé. Si l'on ne s'attaque pas à ce type d'obstacles internes au développement, il y a peu de chances d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement.

QUI SONT LES PERSONNES VULNÉRABLES?

Les plans relatifs à la sécurité alimentaire devraient reposer sur une évaluation socioéconomique exhaustive de la situation des différents groupes en ce qui concerne la concrétisation du droit à l'alimentation. Dans la mesure du possible, les données devraient être ventilées, par exemple, par sexe, par âge et par groupe ethnique, afin de pouvoir identifier les groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire et de déterminer les raisons de leur vulnérabilité. Les groupes de population ayant tendance à être particulièrement vulnérables sont notamment les suivants: personnes âgées, nourrissons et enfants en bas âge, femmes enceintes et femmes allaitantes, handicapés, personnes malades, en particulier victimes du VIH/SIDA ou d'autres maladies chroniques, victimes de conflit, populations rurales en situation précaire et populations marginales des zones urbaines, ainsi que les groupes menacés de marginalisation et de discrimination sociales, comme les peuples autochtones et les minorités ethniques.

VULNÉRABILITÉ: DISPARITÉS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Dans de nombreux pays, les jeunes filles ont deux fois plus de risque de mourir de malnutrition et de maladies infantiles évitables que les garçons et il est estimé que la malnutrition frappe deux fois plus de femmes que d'hommes. Et pourtant, les femmes représentent 51 pour cent de la main-d'œuvre agricole mondiale (jusqu'à 80 pour cent en Afrique subsaharienne) et jouent un rôle de premier plan dans la production et la préparation des denrées alimentaires. Même si le droit à l'alimentation des femmes est établi dans des conventions



relatives aux droits de l'homme, les femmes n'en continuent pas moins de subir des discriminations en ce qui concerne l'accès à la nourriture, aux terres et à d'autre ressources et le contrôle y afférent, car souvent, elles ne sont pas considérées comme des producteurs, ni comme les égaux de l'homme d'un point de vue juridique. Ces discriminations sont en partie dues aux coutumes sociales, dont certaines sont inscrites dans le droit national, qui limitent l'accès des femmes aux ressources productives. De plus, au sein du ménage, les femmes reçoivent parfois moins de nourriture que les hommes de la famille ou la coutume veut que les femmes mangent en dernier.

Le statut inférieur des femmes a également des répercussions considérables sur la santé et la nutrition des enfants. Ainsi, en Asie du Sud, la prévalence des enfants en âge préscolaire présentant une insuffisance pondérale est supérieure (47 pour cent) à celle de l'Afrique subsaharienne (31 pour cent), alors que l'Asie du Sud présente des niveaux supérieurs de croissance économique, de production agricole, d'infrastructures et de services publics. Ces résultats s'expliquent par différents facteurs (taux élevés d'anémie et faible gain de poids chez les femmes enceintes, mauvaises habitudes en matière d'allaitement et mauvaises conditions sanitaires), dus au fait que les femmes sont souvent privées d'éducation, de débouchés économiques et de liberté en dehors des foyers, soit autant d'obstacles à la transmission des connaissances, à l'estime de soi et à la création de revenu.

Les inégalités entre les hommes et les femmes sont préjudiciables aussi bien aux personnes qui en sont victimes qu'au pays dans son ensemble. Lorsqu'une proportion considérable de la population n'a pas accès aux ressources et aux débouchés en matière notamment d'éducation, la capacité de développement du pays est compromise. En conséquence, en plus d'initiatives spécifiques visant à améliorer l'état nutritionnel des jeunes et des femmes, les États devraient prendre des mesures plus générales à l'appui de leur développement économique, social et culturel.

Suite au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, un groupe de travail interinstitutions chargé des Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) a été établi à la demande des États Membres de la FAO,



en tant qu'étape décisive sur la voie de la concrétisation des objectifs fixés dans le plan d'action du Sommet. L'initiative SICIAV assure la promotion d'une meilleure compréhension des caractéristiques et des causes de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité et contribue à améliorer la formulation, le ciblage, la mise en œuvre et le suivi des interventions liées aux politiques générales visant à lutter contre la faim et la pauvreté à l'échelle locale, nationale, régionale et mondiale. Le module d'information des **Philippines** sur les SICIAV (*FIVIMS Briefing Kit*³), avec sa description opérationnelle détaillée des différents éléments du système illustre le processus de création d'un SICIAV. Dans ce cas également, le principe de la participation devrait être respecté. La participation de la société civile au processus de collecte et d'analyse des données nationales pertinentes est d'une valeur inestimable.

³ Pour de plus amples renseignements, consulter le site du Secrétariat philippin chargé des SICIAV au Conseil national de nutrition à l'adresse suivante <http://www.nnc.da.gov.ph> (en anglais).



③ JUSTICE ACCESSIBLE: LÉGISLATION ET IMPUTABILITÉ

Ce n'est que s'ils peuvent compter sur une justice efficace, sur des institutions fiables et sur un système juridique axé sur le droit humain à l'alimentation que les titulaires de droits seront à même de tenir les porteurs d'obligations responsables de la garantie de la sécurité alimentaire.

Le droit à l'alimentation ne peut être concrétisé à l'échelle nationale si les titulaires de droits ne sont pas en mesure de demander des comptes aux porteurs d'obligations. L'obligation de rendre des comptes confère des pouvoirs aux titulaires de droits et, parallèlement, aide les porteurs d'obligations à s'acquitter de leurs responsabilités. Il faut pour cela des institutions opérationnelles qui permettent aux particuliers de pouvoir obtenir la réparation pour tout non respect de leurs droits, de sorte que, par exemple, les groupes marginalisés puissent avoir accès à la justice pour mettre un terme à des pratiques discriminatoires. De plus, en ratifiant des instruments internationaux



relatifs aux droits de l'homme, les États s'engagent à garantir la conformité entre leurs systèmes juridiques nationaux et leurs devoirs concernant le droit à l'alimentation, comme souligné par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁴. Ainsi, les 153 États actuellement parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus de garantir que les législations nationales respectent et protègent le droit à l'alimentation et lui donnent effet.

LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EN TANT QUE GARANTIE

Il va de soi que l'obligation de garantir que les législations nationales respectent et protègent le droit à l'alimentation et lui donnent effet implique bien plus que de garantir que la législation sectorielle n'entrave pas l'accès des personnes à une nourriture adéquate. Si l'on veut qu'une loi facilite réellement la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, il est évident que cette orientation devrait être affirmée de manière explicite, que ce soit dans la constitution, dans une déclaration des droits ou dans des lois spécifiques. À l'échelle mondiale, plus de 20 pays ont inscrit le droit à l'alimentation dans leur constitution⁵. La Constitution sud-africaine renferme une déclaration des droits qui reconnaît le droit à une alimentation adéquate. Elle prévoit que l'État est tenu d'assurer la concrétisation progressive du droit de chacun à avoir accès à de la nourriture et à

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *Le droit à une nourriture suffisante*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/13/PDF/G9942013.pdf?OpenElement>).

⁵ Pour la liste complète des pays, voir FAO, 2006, *The right to food guidelines: information papers and case studies*, ou <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/j0574f.htm>.



de l'eau en quantités suffisantes, d'assurer le droit de chaque enfant à une nutrition de base et de faire en sorte que chaque détenu et chaque condamné ait le droit à une nutrition adéquate. Au **Brésil**, la Constitution de 1988 établit un revenu minimum national visant à répondre aux besoins fondamentaux des personnes concernant le logement, l'alimentation, l'éducation et la santé, et une réforme de la Constitution effectuée en 2003 précise les droits sociaux de chaque citoyen en y incluant le droit à l'alimentation.

Même dans les pays où il n'est pas mentionné en tant que tel dans la Constitution, le droit à l'alimentation peut être affirmé en se référant à d'autres dispositions. En **Inde**, la Constitution définit l'amélioration du niveau de nutrition comme un « principe directeur des politiques d'État » et non comme un droit fondamental; cependant, la Cour suprême a précisé le lien entre le principe directeur sur la nutrition et le droit à la vie (qui est un droit fondamental opposable devant les tribunaux) dans le cadre d'un litige d'intérêt public concernant le refus de distribuer des céréales détenues par la société publique indienne chargée de l'alimentation (*Food Corporation of India*), alors que la famine était généralisée dans le pays. La Cour, constatant les faits, à savoir que de la nourriture était disponible alors que des personnes mourraient de faim, a émis plusieurs ordonnances provisoires, en vertu desquelles les programmes alimentaires qui relevaient à l'origine du gouvernement prenaient effet de droits pouvant être revendiqués par la population. En particulier, ces ordonnances soulignaient l'importance du droit à l'alimentation pour différents segments vulnérables de la population et prescrivaient la mise en œuvre de programmes de rémunération alimentaire du travail et la fourniture de repas dans les écoles.



LA LÉGISLATION, POUR OBLIGER À RENDRE DES COMPTES

Les législations spécifiques sur le droit à l'alimentation et les obligations qui en découlent pour les États, quelle que soit leur forme, peuvent s'avérer précieuses de bien des façons. Elles peuvent préciser le rôle et les responsabilités des différentes institutions, définir les droits et les recours et les mécanismes de contrôle et, d'une façon générale, imprimer des orientations aux politiques générales et souligner l'importance fondamentale du droit à l'alimentation. En **Afrique du Sud** et en **Ouganda**, l'élaboration d'un cadre législatif pour le droit à l'alimentation est en cours. En avril 2005, avec la promulgation d'une loi sur la sécurité alimentaire et la nutrition, le **Guatemala** est devenu le premier pays d'Amérique latine à intégrer une loi de ce type dans son système juridique national. Élaborée conjointement par le gouvernement, la société civile et l'ONU, cette loi définit la sécurité alimentaire comme un droit de tous les citoyens. Elle établit également un secrétariat national chargé de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Au **Brésil**, une loi- cadre sur la sécurité alimentaire qui établit notamment un système de contrôle du respect du droit à l'alimentation a été adopté par le Sénat. En **Indonésie**, la loi sur l'alimentation (7/1996) reconnaît le droit à une alimentation adéquate pour tous, traite de la sécurité alimentaire et de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et fixe des responsabilités institutionnelles. Cette loi sur l'alimentation et les règlements concomitants ont jeté les bases du cadre juridique sur la sécurité alimentaire.

En accord avec la nature globale et intégrée de l'approche fondée sur le respect des droits, il est également crucial d'accorder une protection juridique à d'autres droits de l'homme dont la réalisation est intrinsèquement liée au droit à l'alimentation, comme les droits à l'information, à la liberté d'association, à l'éducation, à la santé et à une eau saine. Il est capital que les populations démunies aient accès



aux ressources: pour que les groupes vulnérables et les personnes faisant l'objet de discrimination soient dotés des moyens d'agir leur permettant de concrétiser leur droit à l'alimentation, il faut qu'ils jouissent de droits précis et opposables concernant la propriété, l'héritage et le commerce des ressources productives.

LES RE COURS, POUR FAIRE VALOIR LES DROITS

Les droits sont de peu d'utilité s'ils ne peuvent être revendiqués. En outre, si un droit est enfreint, les personnes qui en subissent les conséquences doivent avoir accès à des mesures réparatrices. Ces mesures pourraient prendre la forme d'actions en justice intentées devant des tribunaux statuant sur des cas de violation du droit à l'alimentation ou devant d'autres institutions chargées des dommages et intérêts, des compensations, des indemnisation ou des garanties de non-répétition. En règle générale, ces fonctions sont exercées par les médiateurs nationaux ou des commissions des droits de l'homme. Mais même lorsque de tels mécanismes sont établis, les personnes doivent disposer d'informations et être sensibilisées sur les moyens d'y avoir accès et de les utiliser. Dans ces cas, l'assistance juridique publique et l'aide d'organisations de la société civile peuvent être décisives. En **Afrique du Sud**, la Commission nationale des droits de l'homme (SAHRC) est inscrite dans la Constitution en tant qu'organe indépendant et impartial chargé de promouvoir les droits de l'homme au sein de la population, de communiquer des recommandations aux organes de l'État sur la mise en œuvre des droits de l'homme, d'enquêter sur les plaintes concernant des violations et de tenter de définir des réparations appropriées et contrôler la concrétisation progressive des droits économiques et sociaux par l'État. La Commission a notamment recommandé l'élaboration d'un cadre juridique relatif au droit à l'alimentation.



FAO/17011/G.Bizzarri

④ ACTION EFFICACE: STRATÉGIE ET COORDINATION

Ce n'est que par le biais de politiques efficaces et de stratégies coordonnées fondées sur le respect des droits de l'homme que les porteurs d'obligations peuvent s'acquitter de leur obligation de faire en sorte que les titulaires de droits aient de quoi s'alimenter.

On peut évaluer le degré de l'engagement d'un État concernant la réalisation progressive du droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme à la façon dont il élabore et met en œuvre ses politiques. Même si la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels donne aux gouvernements une certaine marge de manœuvre pour s'acquitter de leurs engagements à l'échelle nationale, chaque État partie est tenu, comme stipulé dans l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le *Droit à une nourriture suffisante*, d'adopter une stratégie nationale garantissant la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, de formuler des politiques et de définir des points de



repère en conséquence. L'approche fondée sur le respect des droits appliquée à la sécurité alimentaire a plusieurs incidences concernant les politiques générales, en raison des principes de non-discrimination, de participation et de ciblage sur les plus vulnérables, associés au principe fondamental de l'indissociabilité et de l'interdépendance des droits de l'homme. Ces incidences se font ressentir à toutes les étapes du processus de mise au point des politiques: élaboration, formulation, mise en œuvre, contrôle de l'application et évaluation.

RÉALISATION DES PRINCIPES

Le principe de non-discrimination doit pouvoir s'appuyer sur des politiques gouvernementales pour favoriser un accès complet et égal aux ressources productives et économiques pour tous, y compris l'accès à la propriété foncière, à d'autres types de propriété, à l'héritage, au crédit et aux technologies appropriées pour les femmes et les hommes. S'agissant des groupes particulièrement vulnérables, quels qu'ils soient, les politiques doivent être conçues de manière à s'attaquer aux causes profondes de leur vulnérabilité et doivent appuyer le renforcement des moyens d'agir des personnes touchées, en les dotant des moyens de revendiquer leurs droits.

En raison de l'interdépendance entre le droit à l'alimentation et les droits notamment à l'eau, aux soins médicaux, au travail et au logement, il est vital d'intégrer l'approche fondée sur le respect des droits de manière cohérente dans la stratégie globale de développement d'un pays. La deuxième génération de Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté est le facteur déterminant le plus important des stratégies de développement dans de nombreux pays. Ainsi, les perspectives de réalisation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale



dépendent de son intégration dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. La sécurité alimentaire est l'un des objectifs visés dans la stratégie 2005–07 de lutte contre la pauvreté élaborée par la **Sierra Leone**, dont les interventions concrètes comprennent notamment des mesures visant non seulement la durabilité des disponibilités alimentaires à l'échelle nationale, mais également leur accessibilité à l'échelle des ménages. Des activités visant à augmenter la production vivrière, comme des mesures incitatives à l'appui des investissements privés et de la création d'emplois en zone rurale, sont associées à des mesures spécifiques visant à doter les particuliers et les communautés, notamment les populations vulnérables, des moyens d'agir.

L'interdépendance des droits de l'homme est illustrée par le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté 2006–09 relatif au **Mozambique**, où la sécurité alimentaire figure en bonne place en tant que question transversale et est intégrée dans les stratégies sectorielles, et ne relève plus seulement du ministère de l'agriculture mais également des ministères de l'éducation et de la santé. De plus, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté inclut deux objectifs liés au droit à l'alimentation: diminuer le nombre d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale et de retard de croissance et établir une loi-cadre relative au droit à l'alimentation ou une autre législation appropriée concernant la sécurité alimentaire avant 2009.

Les principes des droits de l'homme supposent la participation avisée des titulaires de droits à l'élaboration des politiques. Associée à la représentativité démocratique des organisations chargées de l'application, cette participation permet également une meilleure définition des priorités et des activités, un renforcement de l'obligation de rendre des comptes de la part des États et, finalement, une meilleure contribution à la lutte contre la pauvreté. En témoigne la politique alimentaire et nutritionnelle de l'**Ouganda**, qui est la première politique socioéconomique du pays



à prévoir une approche fondée sur le respect des droits pour sa mise en œuvre. La prise de décision centralisée, la conception, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des programmes ont été fondés sur de larges consultations avec les parties prenantes, notamment le secteur privé, la société civile et d'autres partenaires du développement.

DES INSTITUTIONS NOVATRICES

En ce qui concerne la conception et l'application des stratégies, il est souvent nécessaire de disposer d'une institution cadre. Les programmes et politiques liés au droit à l'alimentation sont complexes et leur gestion doit pouvoir s'appuyer sur des arrangements rationnels; dans l'ensemble, les enjeux auxquels il faut faire face sont de nature tant institutionnelle que technique. Au **Brésil**, le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) met en contact tous les principaux intervenants (deux tiers = société civile, un tiers = gouvernement) dans le cadre d'une tribune où sont traitées des questions liées à la sécurité alimentaire. Un groupe de travail chargé de l'application du droit à l'alimentation a été créé. Le CONSEA évalue les politiques gouvernementales afin de vérifier qu'elles respectent le droit à l'alimentation. Il a participé de manière dynamique à la rédaction et à la présentation de la Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, sur la base des Directives volontaires. En **Bolivie**, un conseil national de la sécurité alimentaire, dont la structure est analogue à celle du CONSEA, a vu le jour le 7 juillet 2006. De la même façon, un Secrétariat chargé du droit à l'alimentation a été créé par le Gouvernement de la **Sierra Leone**, afin d'assurer une meilleure coordination aussi bien entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les autres intervenants que dans les domaines pertinents pour la sécurité alimentaire des secteurs de la production, des infrastructures et des questions sociales.



Patrizio Warien

5 IMPACT DURABLE: CRITÈRES ET CONTRÔLE

Ce n'est qu'avec des objectifs réalisables et grâce à une évaluation nationale et internationale continue, axée sur les populations, que les porteurs d'obligations et les titulaires de droits peuvent garantir une sécurité alimentaire durable.

Le fait d'assurer une croissance économique globale et de réaliser les objectifs de développement ne signifie pas nécessairement que les droits de l'homme de chacun soient respectés et protégés ou mis en oeuvre. C'est pourquoi les progrès réalisés dans le cadre du processus de mise en œuvre du droit humain à l'alimentation doivent être surveillés, afin de déterminer si les résultats obtenus et les processus qui ont permis d'y aboutir respectent l'approche fondée sur le respect des droits et si les programmes ciblent effectivement les personnes les plus démunies. Il s'agit également de déterminer les facteurs et les enjeux liés à la réalisation de ce



droit⁶. Il conviendrait de définir des cibles et des critères réalistes se référant à des indicateurs vérifiables, qui permettraient non seulement de dresser le plan des progrès réalisés et de servir d'incitations aux décideurs, mais également d'être utilisés par les particuliers et la société dans son ensemble pour demander des comptes à l'État et renforcer ainsi la gouvernance.

PARTICULARITÉS DU CONTRÔLE FONDÉ SUR LE RESPECT DES DROITS

L'approche de contrôle fondé sur le respect des droits présente des particularités: elle vise à mesurer non seulement le nombre et le type de personnes touchées par une action donnée, mais également dans quelle mesure la population dans son ensemble est au fait d'un droit donné, dans quelle mesure elle est dotée des moyens d'agir pour exiger la réalisation de ce droit et dans quelle mesure ce droit est adéquatement garanti dans la législation. Elle met l'accent en particulier sur les populations les plus vulnérables. Les données ventilées sur lesquelles elle repose ciblent les inégalités, non seulement en matière de revenu, mais également en ce qui concerne l'accès aux services de base et la situation sanitaire et éducative. En collaboration avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, la FAO travaille à l'élaboration de méthodes concrètes de contrôle de la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelle

⁶ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *Le droit à une nourriture suffisante*, 1999. UN Doc. E/C. 12/1999/5, paragraphes 22 et 28 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/13/PDF/G9942013.pdf?OpenElement>).



des pays. Ces méthodes permettront de répondre aux besoins des pays et d'améliorer le processus d'établissement de rapports à l'échelle internationale concernant le respect du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le processus de contrôle doit également respecter les principes relatifs aux droits de l'homme en matière de transparence, de participation, de non-discrimination et de renforcement des moyens d'agir. Ainsi, la définition d'indicateurs devrait impliquer la participation directe et de bonne foi des parties prenantes comme les responsables de programme, les législateurs et les représentants des groupes vulnérables et des populations victimes d'insécurité alimentaire.

Le contrôle fondé sur le respect des droits suppose une évaluation non seulement des résultats, mais également des structures et des processus. Les *indicateurs structurels* mesurent, sous l'angle du respect des droits, la pertinence des structures juridiques, réglementaires et institutionnelles, en répertoriant par exemple le statut juridique du droit à l'alimentation et le mandat des institutions concernées. Ils devraient également inclure des informations concernant la propriété foncière et les régimes fonciers, les lois relatives à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et les institutions de protection des consommateurs. Les *indicateurs relatifs aux processus* fournissent des informations sur les activités qui ont une incidence sur l'application du droit à l'alimentation, comme les programmes de réforme foncière et de microcrédit, l'approvisionnement en eau potable, le transfert des technologies agricoles, la création de revenu, la rémunération alimentaire du travail et la fourniture de soins de santé aux communautés. Enfin, les *indicateurs de résultats* répertorient les résultats obtenus grâce aux mesures liées au droit à l'alimentation, en particulier concernant l'exercice du droit effectif à une alimentation adéquate par les particuliers et les communautés.



LES RESPONSABLES DU CONTRÔLE

La branche exécutive de l'État doit surveiller la situation relative au droit à l'alimentation, afin de prendre des mesures correctives et d'en évaluer l'impact. De plus, les Directives volontaires recommandent aux États d'établir des institutions chargées des droits de l'homme qui soient indépendantes du gouvernement, afin d'effectuer un contrôle des politiques et des programmes fondé sur le respect des droits. En **Afrique du Sud**, la Commission nationale des droits de l'homme contrôle la concrétisation progressive des droits économiques et sociaux par l'État au moyen de protocoles dans lesquels figurent des questions concernant chacun des droits. Un rapport, établi en fonction des informations recueillies et dans lequel les mesures du gouvernement sont analysées et évaluées en fonction de ses responsabilités, notamment concernant les groupes vulnérables, est soumis au parlement.

Les partenariats entre les gouvernements et la société civile sont d'une importance croissante en ce qui concerne le contrôle. Souvent, les organisations de la société civile ont mis au point et appliqué des méthodes plus participatives et mieux adaptées pour définir les causes profondes de l'insécurité alimentaire à l'échelle locale. Ces partenariats peuvent ainsi renforcer l'efficacité du contrôle du point de vue de l'expertise technique et des compétences concernant les droits de l'homme.

CONCLUSION

L'approche fondée sur le respect des droits de l'homme appliquée à la sécurité alimentaire offre de nouveaux outils pour identifier, analyser et résoudre les problèmes sous-tendant la faim et la pauvreté et représente une autre méthode de promotion du développement. Appréhender le défi du développement en fonction du droit à l'alimentation et des autres droits de l'homme qui lui sont intrinsèquement liés est non seulement indispensable pour la survie des individus mais représente également une technique novatrice pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement. L'approche fondée sur le respect des droits donne aux particuliers et à la société civile les moyens de participer aux processus décisionnels, de revendiquer leurs droits et d'exiger des recours, en demandant des comptes aux gouvernements et aux fonctionnaires des services publics pour leurs politiques et leurs actions. Les recommandations formulées dans les Directives volontaires et les bonnes pratiques soulignées dans le présent document peuvent contribuer à la mise en œuvre du droit humain à l'alimentation à l'échelle nationale; elles peuvent aider à réaliser ce droit à l'échelle des pays. Au cœur de cette réalisation, il y a en premier lieu les individus, qui sont dotés des moyens de revendiquer leur droit et qui, ce faisant, provoquent des changements qui, en fin de compte, ont un effet définitif sur leur sécurité alimentaire.



