





## Evaluation du droit à l'alimentation

Le contenu de ce manuel est basé sur le «Guide pour l'évaluation du droit à l'alimentation» de la FAO, élaboré par Frank Mischler, avec l'aide précieuse de Uwe Kracht et Maarten Immink.

L'adaptation au format «manuels pratiques» a été réalisée par José M<sup>a</sup> Medina Rey et M<sup>a</sup> Teresa de Febrer (PROSALUS, Espagne). Ce manuel a été traduit en français par Ximena Crespo Arauco et Emmanuel Decordier.

---

L'objectif du manuel pratique dédié à l'ÉVALUATION est de fournir une information pratique ainsi que des outils de travail pour la réalisation d'une évaluation du droit à l'alimentation. Il s'agit de la première étape du processus d'élaboration d'une stratégie veillant au respect de ce droit qui facilite les mesures à observer pour répondre à l'obligation de sa réalisation progressive.

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 (FAO) 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 la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

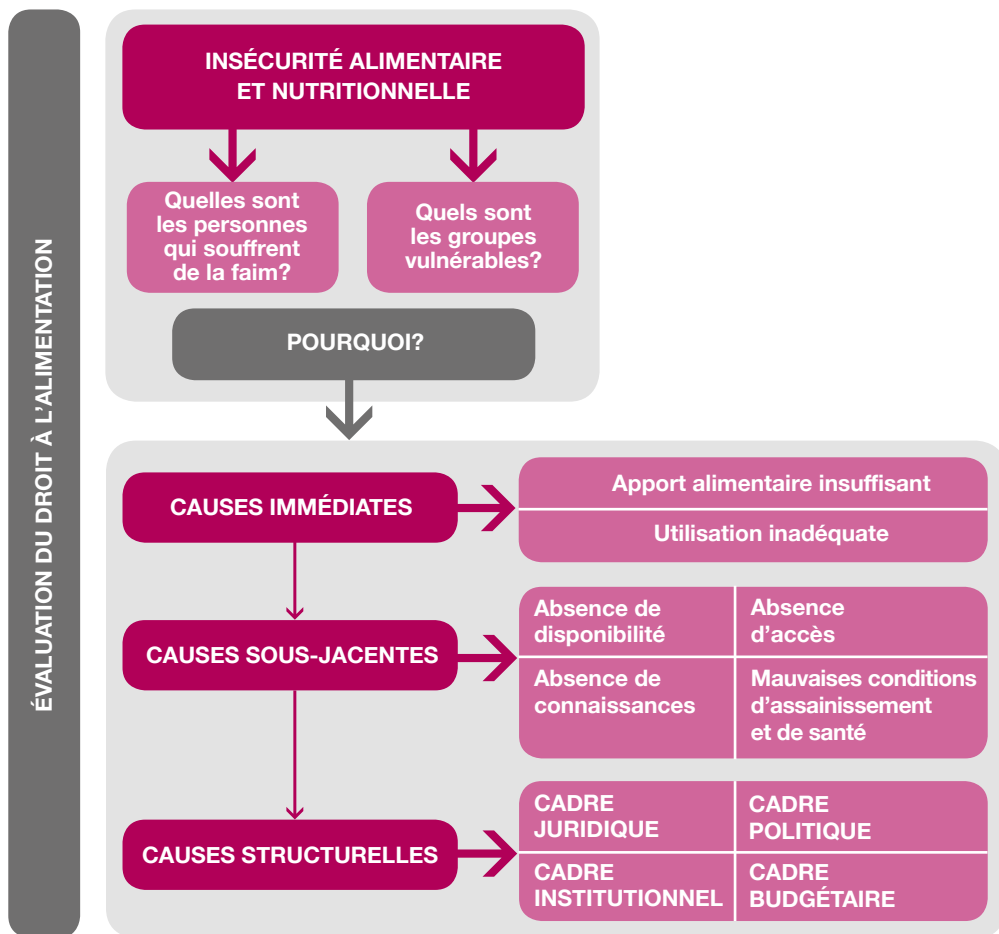
© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou adressée par courriel à [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO ([www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être achetés par courriel adressé à [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

## CONTENU DU MANUEL



 Le glossaire élargi du droit à l'alimentation de la FAO est disponible en ligne sur le site Internet: <http://www.fao.org/righttofood/centre-du-savoir/glossaire/fr>

# 1

## LA NÉCESSITÉ D'ÉVALUER LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

Le droit de l'homme à l'alimentation a été reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (en 1948), adopté comme obligation contraignante par les 162<sup>1</sup> Etats ayant ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et réaffirmé durant les sommets mondiaux de l'alimentation (en 1996, 2002 et 2009).

Comment faire de ce droit une réalité? En 2004, le Conseil de la FAO adopte à l'unanimité les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» (Directives sur le droit à l'alimentation).

La réalisation progressive du droit à l'alimentation implique des actions juridiques, politiques, sociales et institutionnelles, fondées sur les principes de transparence, du respect des obligations redditionnelles, de la participation, la non-discrimination, l'autonomisation, la dignité humaine et l'état de droit.<sup>2</sup> Pour cela, il faut prendre soin d'évaluer le contexte juridique, politique et institutionnel, avec l'objectif d'identifier les facteurs ayant causé la faim ainsi que les mesures à prendre pour y remédier.

**Directive 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 Etats définissent les mesures nécessaires pour combler toute lacune et proposent un programme de transformation et ses modalités d'application et d'évaluation.»

1. Nombre d'Etats parties en date de avril 2014. Pour l'état actuel des ratifications, veuillez consulter: <https://treaties.un.org>

2. Les principes PANTHER, d'après les sigles en anglais. Vous pouvez les consulter dans le manuel n° 1 de cette collection.

L'évaluation suggérée dans la Directive 3.2 implique l'identification des personnes ne jouissant pas du droit à une alimentation adéquate, de leur situation géographique ainsi que des facteurs ayant causé l'insécurité alimentaire. Il est également nécessaire d'analyser le contexte juridique, politique et institutionnel pour déterminer s'il peut représenter une entrave à ce droit.

En principe, c'est l'Etat lui-même qui prendra habituellement l'initiative d'une évaluation du droit à l'alimentation, même si les organisations de la société civile peuvent aussi décider de la réaliser par leurs propres moyens. Dans tous les cas, la collaboration entre le gouvernement et les institutions sociales est fortement recommandée.

### **Pourquoi réaliser une évaluation du droit à l'alimentation?**

- Pour élaborer une stratégie pertinente de sécurité alimentaire et nutritionnelle fondée sur les droits de l'homme.
- Pour faciliter au personnel technique et aux fonctionnaires gouvernementaux des références claires et précises leur permettant de prendre les mesures nécessaires pour la promotion de la réalisation du droit à l'alimentation.
- Pour élaborer les rapports nationaux traitant de la situation du droit à l'alimentation (et des autres DESC) que les Etats doivent présenter devant les Nations Unies lors des examens périodiques universels (EPU).

### **L'évaluation du droit à l'alimentation doit prendre en compte:**

#### 1. L'examen des causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

- Quelles sont les personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire et leur degré de vulnérabilité?
- Où se trouvent-elles?
- Pourquoi souffrent-elles d'insécurité alimentaire ou se trouvent-elles en situation de vulnérabilité?

#### 2. L'examen du contexte

- Le cadre juridique.
- Le contexte politique.
- Le contexte institutionnel et la participation de la société civile.
- L'analyse budgétaire.

Les Etats ayant ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont l'obligation de garantir la réalisation progressive du droit à l'alimentation, d'après l'article 11: les Etats reconnaissent «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris l'alimentation, les vêtements et un logement suffisants ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.»<sup>3</sup>

En s'appuyant sur une approche fondée sur les droits de l'homme, les titulaires de ce droit peuvent ainsi exiger la responsabilité de leur gouvernement lorsque celui-ci manque à ses obligations et aller jusqu'à demander réparation devant les tribunaux dans certains cas.

### **L'APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME**

Une approche fondée sur les droits de l'homme met en valeur l'autonomie des titulaires de droits en permettant leur participation effective dans la réalisation du droit à l'alimentation. Une approche de ce genre requiert que tous les participants rendent compte de leurs actes tout au long du processus de concrétisation de ce droit et ce, par le biais de mécanismes juridiques, administratifs ou politiques. Les titulaires de droits (des individus ou des groupes d'individus), peuvent exiger de leur gouvernement le respect, la protection et la réalisation de leurs droits dans un contexte précis.

Source: FAO. 2006. *Les directives sur le droit à l'alimentation: documents d'information et études de cas*. Rome.

3. Pour approfondir le droit à l'alimentation dans le cadre international des droits de l'homme, consultez le manuel n° 1 de cette collection.



Considérant cette approche basée sur les droits de l'homme, le résultat final (qui dans ce cas précis favorise la sécurité alimentaire et nutritionnelle) est aussi important que le processus lui-même pour y parvenir, et se doit d'être transparent, inclusif et participatif.

### CARACTÉRISTIQUES DE L'APPROCHE FONDÉE SUR LE DROIT DE L'HOMME À L'ALIMENTATION

- Elle reconnaît l'accès à l'alimentation comme un droit de l'homme.
- Elle attribue à l'être humain une place centrale dans le développement.
- Elle reconnaît l'être humain en tant que titulaire de droits, et non seulement bénéficiaire.
- Elle veille à ce que la réalisation progressive du droit à l'alimentation soit obligatoire, et non optionnelle.
- Elle développe la conscience des autorités à l'égard de leurs obligations.
- Elle évite la prolifération de politiques ou d'autres activités pouvant être nuisibles et pouvant transgresser l'obligation de respecter et de protéger le droit en question.
- Elle détermine comme activité prioritaire la lutte contre la faim à l'échelle nationale.
- Elle applique les principes des droits de l'homme:
  - la non-discrimination et l'égalité;
  - la transparence et la participation;
  - la responsabilité et l'état de droit;
  - la dignité humaine et l'habilitation.
- Elle reconnaît tous les droits de l'homme comme étant universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés.
- Elle établit des mécanismes de réclamations et de recours pour dénoncer les violations du droit à l'alimentation.
- Elle veille à l'obligation redditionnelle des responsables vis-à-vis de leurs actes ou de leurs omissions.

Source: réalisée à partir de FAO. 2006. *Le droit à l'alimentation dans les faits: mise en oeuvre à l'échelle nationale*. Rome.

**L'objectif final du droit à l'alimentation** est de créer un environnement permettant à toutes les personnes de pouvoir s'alimenter par leurs propres moyens, soit par le biais de leur propre production, soit en disposant de recours économiques suffisants pour y parvenir.

### 3 ÉVALUATION DES CAUSES DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

L'insécurité alimentaire et nutritionnelle est la conséquence de la non-reconnaissance du droit à l'alimentation pour une population donnée. Ceci se traduit par un apport alimentaire insuffisant dû à l'impossibilité d'acquérir les aliments, soit par manque d'approvisionnement dans les marchés locaux, soit par manque de moyens pour les acheter ou pour les produire, ou les deux.

La situation d'insécurité alimentaire peut être:

- **Transitoire:** à court terme et temporaire, elle surgit durant une époque de crise conjoncturelle.
- **Chronique:** persistante dans le temps, elle est prévisible.
- **Saisonnnière:** semblable à l'insécurité alimentaire chronique mais d'une durée limitée comme l'insécurité alimentaire transitoire, elle est associée aux fluctuations saisonnières climatiques, aux types de récoltes, aux opportunités de travail (demande de main d'œuvre) et/ou à la prévalence de maladies.

Pour réaliser une évaluation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, il est nécessaire d'identifier:

- Les personnes qui souffrent de la faim ou d'insécurité alimentaire et nutritionnelle et leurs situations géographiques.
- Les personnes faisant partie des secteurs en situation de vulnérabilité et leurs lieux de résidence.
- Les causes de cette situation: analyse causale.

Pour cela, il faudra identifier le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que les aires géographiques où elles se concentrent. Il faut également considérer la possibilité de se heurter à d'autres termes et d'autres concepts liés à ce terme, comme par exemple, la faim, la sous-alimentation, la dénutrition, la malnutrition, la faim cachée, etc.

## CONCEPTS LIÉS À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

<p><b>Faim</b></p>	<p>C'est le terme général qui fait référence à une situation de sous-consommation alimentaire ou de dénutrition, normalement chronique. D'après la FAO «le concept de faim est normalement employé dans des situations de privation intense d'aliments et s'associe souvent à diverses formes de dénutrition, y compris celles qui sont dues à l'accès restreint à une quantité suffisante d'aliments, et par conséquent à un déficit en éléments nutritifs essentiels présents dans les aliments, entraînant des répercussions au niveau des facultés physiques et mentales de la personne ou des personnes touchées».</p>
<p><b>Famine</b></p>	<p>Phénomène associé à une crise socio-économique relativement prolongée, qui se traduit par un appauvrissement progressif des groupes les plus vulnérables et la détérioration de leurs moyens de subsistance, donnant lieu à une augmentation massive de la faim. Ce phénomène implique également des déplacements de populations, la propagation d'épidémies, la déstructuration communautaire et, dans les cas les plus graves, une augmentation de la mortalité de la population.</p>
<p><b>Faim cachée</b></p>	<p>Elle se traduit par une carence en micronutriments, notamment en minéraux et vitamines (fer, iode, vitamine A...). Le terme «cachée» fait allusion à l'absence de signes visibles, les personnes n'étant pas conscientes des altérations produites dans leurs organismes.</p>
<p><b>Sous-alimentation</b></p>	<p>Aussi connue comme «faim chronique», elle est la conséquence d'un état nutritionnel présentant un apport calorique inférieur aux besoins énergétiques alimentaires minimaux (kcal/personne/jour). Cette situation peut déclencher l'affaiblissement du système immunologique, rendant la personne plus vulnérable aux maladies. Il est difficile d'établir l'apport calorique nécessaire car il dépend de plusieurs facteurs, comme l'âge, le sexe, l'activité, les conditions physiologiques, etc. Cependant, l'Organisation mondiale de la santé établit une estimation de l'apport calorique adéquat autour de 2.000 kilocalories/jour pour un homme adulte et entre 1.500 et 2.000 kilocalories/jour pour une femme.</p>
<p><b>Dénutrition</b></p>	<p>C'est le résultat d'une déficience concernant la qualité nutritionnelle, ou l'absorption, et/ou l'utilisation biologique des nutriments consommés.</p>
<p><b>- Dénutrition aigüe</b></p>	<p>Elle est basée sur la relation poids/taille. Lorsque cette proportion est de 20% inférieure à la moyenne, on parle de dénutrition aigüe modérée. Lorsqu'elle se situe 30% en dessous, on parle de dénutrition aigüe sévère.</p>
<p><b>- Dénutrition chronique</b></p>	<p>Elle désigne un retard en termes de croissance, c'est à dire, une taille insuffisante para rapport à l'âge. Elle est normalement associée à des situations de pauvreté et reflète des épisodes répétés de dénutrition.</p>

## CONCEPTS LIÉS À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE (suite)

- <b>Dénutrition globale</b>	C'est une insuffisance de poids par rapport à l'âge. Il s'agit d'un indice élaboré à partir des deux précédents. C'est l'indicateur utilisé pour le suivi de l'objectif n° 2 des objectifs du Millénaire pour le développement (2000-2015). Chez les enfants, elle se caractérise par un poids insuffisant en relation avec l'âge, et chez les adultes lorsque l'indice de masse corporelle est inférieur à 18,5.
<b>Malnutrition</b>	Elle décrit un état physiologique anormal dû à un déséquilibre dans l'apport énergétique, protéique ou d'autres nutriments dans la diète, que se soit par excès ou par déficience. Dans tous les cas, il s'agit d'un bouleversement nutritionnel entraînant des altérations dans la croissance, le développement et l'état de santé général.
<b>Vulnérabilité alimentaire</b>	Situation dans laquelle des groupes de population se trouvent menacés ou affectés par des facteurs externes, et courent le risque de souffrir d'insécurité alimentaire ou de malnutrition.

### 3.1. QUI SOUFFRE DE LA FAIM?

Les estimations relatives au nombre de personnes sous-alimentées sont exposées et décrites dans les rapports que la FAO réalise périodiquement sur la situation de l'insécurité alimentaire dans le monde. L'organisation mesure la faim en comptabilisant le nombre de personnes ne consommant pas quotidiennement l'énergie alimentaire minimale, conformément à l'apport calorique nécessaire en fonction du sexe et de l'âge.

La situation des personnes qui souffrent de la faim est en train de connaître une transformation significative actuellement, et ce du fait de circonstances très variées. Le point d'inflexion tient son origine dans la crise alimentaire (entre 2006 et 2008) et les répercussions qu'elle a engendrées, ainsi que dans la crise économique mondiale qui lui a succédé à partir de 2009, qui a provoqué de graves répercussions négatives pour les personnes qui souffraient déjà d'insécurité alimentaire.

La plupart des personnes sous-alimentées vivent dans les pays en voie de développement, 60 pour cent d'entre elles se concentrant dans sept principaux pays: la République populaire du Bangladesh, la République populaire de Chine, la République démocratique du Congo, la République fédérale démocratique d'Éthiopie, la République de l'Inde, la République d'Indonésie et la République islamique du Pakistan (43 pour cent se regroupant en Chine et en Inde).

## RÉVISION DE LA MÉTHODOLOGIE DE LA FAO POUR MESURER LA FAIM

Le Comité de sécurité alimentaire mondiale, lors des séances tenues en 2010, a demandé à la FAO d'examiner sa méthodologie d'estimation de la sous-alimentation afin de fournir des données plus actuelles et d'incorporer toute l'information pertinente, y compris l'analyse d'un grand nombre d'enquêtes sur les foyers disponibles ces dernières années.

(...) Pour améliorer sa méthodologie, la FAO réalisera plusieurs ajustements, parmi lesquels se trouve l'estimation de la façon dont la variation de l'accès aux produits alimentaires résultant des fluctuations des revenus et des prix des aliments influence la sous-alimentation. Des travaux sont également en cours pour améliorer l'élaboration des bilans alimentaires. De nombreuses enquêtes sur les dépenses des foyers se réalisent actuellement afin de fournir des estimations plus précises de la distribution de la consommation alimentaire à l'intérieur d'un pays. Les estimations de la sous-alimentation effectuées par la FAO seront aussi complétées par plusieurs autres indicateurs ayant pour objectif de mieux refléter les multiples facettes de l'insécurité alimentaire.

Source: FAO. 2011. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.

Actuellement, les personnes qui souffrent de la faim dans le monde sont, pour la plupart, des consommateurs dont le pouvoir d'achat a été réduit de façon drastique et qui doivent destiner en moyenne un 40 pour cent de leurs revenus à l'achat de nourriture (dans certains pays, les secteurs les plus pauvres de la population lui destinent plus de 70 pour cent). Les prix des aliments ont une incidence directe sur les classes sociales les plus pauvres, touchant plus spécifiquement les personnes ne possédant pas de terres, les foyers dont les chefs de famille sont des femmes et la population pauvre du milieu urbain.

### 3.2. QUELS SONT LES GROUPES VULNÉRABLES?

Il est important, non seulement d'identifier les personnes qui souffrent de la faim, mais aussi de considérer les facteurs qui provoquent leur vulnérabilité, c'est à dire, les causes pouvant contribuer au risque de souffrir d'insécurité alimentaire ou de malnutrition.

**Directive 13.1** «Conformément aux engagements pris lors du Sommet mondial de l'alimentation, il convient que les Etats 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». [...]

## LES PRINCIPAUX GROUPES À RISQUE (OU VULNÉRABLES) SELON LA FAO

<b>Personnes pauvres rurales</b>	<p>La plupart des personnes qui ne mangent pas à leur faim habitent dans des communautés rurales et pauvres dans les pays en voie de développement. Beaucoup d'entre elles n'ont pas d'électricité ni d'eau potable. Le système sanitaire public, l'éducation et les services d'assainissement sont souvent de mauvaise qualité.</p> <p>Les personnes qui souffrent de la faim dans le monde et sont davantage exposées à l'insécurité alimentaire sont souvent directement impliquées dans la chaîne de production alimentaire. Elles cultivent de petites parcelles, pratiquent l'élevage d'animaux et la pêche, et s'efforcent de fournir des aliments aux autres membres de leurs familles ou de gagner de l'argent en les vendant sur les marchés locaux.</p> <p>La majorité d'entre elles ne possèdent pas de terre et travaillent celles des autres afin de gagner les revenus nécessaires à leur survie. Le travail est souvent saisonnier et la famille doit se déplacer ou se séparer pour gagner sa vie. Il est difficile d'épargner en prévision de situations d'urgence. Même lorsqu'il existe une alimentation suffisante, la menace de souffrir de la faim reste toujours présente.</p>
<b>Personnes pauvres urbaines</b>	<p>Elles produisent peu ou aucun aliment et n'ont habituellement pas les moyens de s'en procurer. Les agglomérations peuplées de nombreux habitants grandissent inexorablement tout autour de la planète: en 2000, environ deux milliards de personnes habitaient déjà dans des villes; en 2030 ce chiffre sera multiplié au moins par deux, puisque les villes devraient poursuivre leur extension, et la migration depuis les zones rurales vers les zones urbaines continuera de grossir le volume de la population pauvre dans le milieu urbain.</p>
<b>Victimes de catastrophes et de conflits</b>	<p>Chaque année les inondations, les tremblements de terre et d'autres désastres naturels ainsi que les conflits armés, causent une destruction généralisée et forcent les familles à abandonner leurs foyers et leurs fermes. Les victimes de ces catastrophes doivent, non seulement faire face à la menace de la faim, mais aussi à celle de l'inanition.</p>

Source: <http://www.fao.org/hunger/fr>

La plupart des personnes qui souffrent de la faim ou de malnutrition résident dans des zones où les facteurs environnementaux, sociaux et autres, les exposent à un risque accru de pauvreté et d'insécurité alimentaire.<sup>4</sup> Il est donc crucial de réaliser une étude des zones vulnérables à l'échelle nationale, régionale et locale.

4. FAO. 1999. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.

**Directive 13.2** «Les Etats 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». [...]

Les études se sont principalement concentrées jusqu'alors dans les zones géographiques dans lesquelles l'existence d'une population vulnérable et exposée à l'insécurité alimentaire était plus probable. Du point de vue coût/efficacité, cela peut être un critère valide, puisqu'une approche fondée sur le droit à l'alimentation implique un examen contextuel approfondi afin d'identifier les secteurs vulnérables et en déterminer les raisons.

## SECTEURS VULNÉRABLES DE LA POPULATION IDENTIFIÉS PAR LE BIAIS DU SICIIV

(Le sigle SICIIV correspond à «Systèmes d'information et de cartographie de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité»)

Victimes de conflits	Travailleurs migrants et leurs familles	Population marginale en zones urbaines
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.</li> <li>- Les réfugiés.</li> <li>- Les personnes qui retournent dans leur pays d'origine et qui ne possèdent pas de terre.</li> <li>- Les personnes souffrant d'un handicap causé par l'explosion d'une mine.</li> <li>- Les invalides de guerre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les bergers qui veillent sur les troupeaux d'autrui.</li> <li>- Les travailleurs migrants en quête d'emploi saisonnier.</li> <li>- Les familles dirigées par des femmes migrantes et sans documentation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les étudiants n'étant plus scolarisés.</li> <li>- Les chômeurs.</li> <li>- Les conducteurs de pousse-pousse et de mototaxis.</li> <li>- Les émigrés récemment arrivés.</li> <li>- Les habitants des banlieues urbaines.</li> <li>- Les dockers et porteurs.</li> <li>- Les travailleurs de la construction.</li> <li>- Les travailleurs du secteur informel.</li> <li>- Les personnes sans abri.</li> <li>- Les orphelins.</li> <li>- Les enfants des rues.</li> <li>- Les personnes vivant seules avec un revenu fixe mais modeste ou ne percevant aucune aide (les personnes âgées, les retraités, les veuves, handicapées...).</li> <li>- Les mendiants.</li> </ul>
<p><b>Individus appartenant aux groupes sociaux à risque</b></p>	<p><b>Membres des familles aux revenus modestes et aux moyens de subsistance précaires</b></p>	<p><b>Les personnes dépendantes vivant seules ou dans des familles à faibles revenus avec de nombreux enfants</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Population autochtone.</li> <li>- Minorités ethniques.</li> <li>- Familles analphabètes.</li> <li>- Personnes vivant avec VIH/SIDA et leurs familles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les personnes pratiquant l'agriculture de subsistance ou à petite échelle.</li> <li>- Les familles paysannes dirigées par des femmes.</li> <li>- Les paysans non propriétaires.</li> <li>- Les pêcheurs.</li> <li>- Les pasteurs nomades.</li> <li>- Les pasteurs sédentaires.</li> <li>- Les agriculteurs et éleveurs de bétails.</li> <li>- Les habitants des forêts.</li> <li>- Les petits producteurs agricoles et maraîchers en zones périurbaines.</li> <li>- Les travailleurs journaliers ou sous contrat à durée déterminée.</li> <li>- Les travailleurs agricoles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les personnes âgées.</li> <li>- Les femmes en âge de procréer, en particulier celles qui sont enceintes et qui allaitent.</li> <li>- Les personnes handicapées et malades.</li> </ul>

Source: FAO. 2012. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. Rome.



**Directive 17.5** «Il convient en particulier que les Etats 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».

### 3.2.1. Indicateurs relatifs à la vulnérabilité

Bien qu'il existe de nombreux facteurs très variés pouvant conduire à la vulnérabilité des personnes affectées, les indicateurs suivants ont été utilisés par la FAO en guise de mesures pour la réalisation de plusieurs études de cas (*L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 1999*):

EXEMPLES D'INDICATEURS UTILISÉS POUR MESURER LA VULNÉRABILITÉ ALIMENTAIRE	
Indicateurs relatifs aux tendances démographiques	Taux de croissance annuelle de la population (% annuel)
	Taux de population urbaine (% annuel)
Indicateurs relatifs aux ressources productives	Superficie cultivée (% de la superficie totale)
	Terres fortement dégradées (% de la superficie totale)
Indicateurs relatifs à la production d'aliments	Rendements céréaliers, changement par hectare (% annuel)
	Production d'aliments de base, changement par hectare
	Indice de la production d'aliments
Indicateur relatif à la diversité alimentaire	Groupe principal d'aliments de base en % du régime alimentaire
Indicateur relatif au comportement de l'économie	Augmentation du PIB (% annuel)
Indicateurs relatifs aux besoins de base	Accès à l'eau potable (% de la population)
	Taux d'analphabétisme (% de la population)
Indicateur relatif aux possibilités d'accès au marché	Routes pavées (% du total)

Plus récemment, le rapport sur *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2012* a signalé les indicateurs de vulnérabilité suivants:<sup>5</sup>

- instabilité des prix des denrées alimentaires sur le marché domestique;
- variabilité de la production alimentaire par personne;
- variabilité de la disponibilité alimentaire par personne;
- stabilité politique et absence de violence/terrorisme;
- valeur des importations de produits alimentaires par rapport aux exportations de marchandises;
- pourcentage des terres arables aménagées pour l'irrigation;
- ratio de dépendance à l'égard des importations de céréales.

### **3.2.2. Contexte de vulnérabilité**

Une fois les secteurs vulnérables de la population identifiés, il convient d'examiner les contextes de vulnérabilité ainsi que les moyens de subsistance existants:

- Parmi les contextes de vulnérabilité, on peut distinguer plusieurs types de facteurs: environnementaux (dégradation de la terre, érosion, contamination...); désastres naturels (sécheresses, inondations, tremblements de terres, vagues de chaleur et de froid...); impacts individuels (maladies, morts, pertes d'emploi...); impacts causés par les crises économiques ou financières (augmentation du prix des aliments, diminution de l'aide officielle pour le développement...); conflits armés.
- En ce qui concerne les moyens de subsistance, on peut prendre en considération cinq composantes actives en se basant sur l'approche axée sur des moyens de vie durables utilisée par la FAO, à savoir: le capital humain, social, financier, physique et naturel.

---

5. Les valeurs de ces indicateurs sont disponibles sur le site web: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/donnees/fr>

- Recherchez le pourcentage et le nombre de personnes sous-alimentées dans un pays donné. Comment ces chiffres ont-ils évolué durant les dix dernières années?
- Recherchez le pourcentage et le nombre d'enfants sous-alimentés dans le même pays. Comparez l'évolution de ces chiffres lors des dix dernières années.
- Recherchez l'information disponible sur le pourcentage et le nombre de personnes présentant des carences en iode, fer, zinc et vitamine A. Quelle a été leur évolution au fil de ces dix dernières années?
- Identifiez le coefficient de Gini (qui mesure l'inégalité) pour ce pays. Quelle est l'évolution constatée au cours de ces dernières années?
- Cherchez dans les derniers rapports du PNUD l'Indice de développement humain de ce pays. Quelle a été son évolution au cours des dernières années? Quelle est sa position par rapport à d'autres pays qui présentent des indicateurs macroéconomiques similaires?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### 3.3. ANALYSE CAUSALE

L'analyse causale constitue une partie importante de l'évaluation. On peut distinguer trois niveaux de causes de malnutrition:

- les causes immédiates;
- les causes sous-jacentes;
- les causes structurelles (ou fondamentales).

#### 3.3.1. Causes immédiates de la malnutrition

Ce sont les plus visibles. Celles que les individus peuvent percevoir avec le plus de facilité, comme par exemple, la prévalence élevée de malnutrition. Elles sont directement liées à la consommation d'aliments et se caractérisent par deux principales catégories:

- un apport alimentaire insuffisant en apports caloriques et micronutriments;
- l'utilisation inadéquate des nutriments par l'organisme (ceci étant normalement la conséquence de maladies répétitives spécifiques).

Dans la plupart des cas, la malnutrition est le résultat de la combinaison de ces deux causes. Pour une analyse adéquate, il faut donc tenir compte de la consommation alimentaire (depuis la récolte en passant par la préparation, la consommation et la qualité des aliments), ainsi que de l'état de santé de la personne.

Ces causes mettent en évidence l'existence d'une forte relation synergétique entre l'état de santé et l'état nutritionnel. En effet, bien qu'il soit probable qu'une personne malade perde son appétit, ingère une alimentation pauvre en micronutriments ou digère mal les aliments, le système immunitaire d'une personne sous-alimentée se verra affecté et déjà affaibli, et sera donc plus propice aux infections, augmentant ainsi les niveaux de gravité d'une malnutrition.

#### 3.3.2. Causes sous-jacentes de la malnutrition

On peut distinguer quatre groupes de causes sous-jacentes:

- i. **Le manque de disponibilité des denrées alimentaires.** Souvent dû aux conditions climatiques, aux failles du marché ou à une destruction violente. Le progrès considérable qu'a connu la production agricole ces dernières années ainsi que l'amélioration de l'infrastructure et des services de transport, ont générés de nouvelles

opportunités d'approvisionnement d'aliments dans les zones les plus reculées où subsiste l'insécurité alimentaire. Dans ce nouveau contexte, l'impact relatif sur les problèmes de disponibilité en tant que facteur direct de l'insécurité alimentaire a diminué. Cependant, son analyse ne doit pas être exclue de l'évaluation générale. Il est fondamental de prendre en considération les secteurs de la population ou les groupes vulnérables qui dépendent en grande partie d'une agriculture de subsistance, ceux qui habitent dans des zones à risques en matière de catastrophes climatiques, ou bien encore ceux qui ont été expulsés de leurs terres.

- ii. **Le manque d'accès aux aliments dû aux limitations économiques ou physiques.** Dans la plupart des cas, les personnes n'ont pas accès aux quantités nutritionnelles suffisantes en raison de leurs faibles économies (très peu ou aucun revenu, prix des aliments trop élevé, etc.). Une analyse de la pauvreté et des indicateurs économiques peut être utile dans cette partie de l'évaluation. Il existe pour cela un certain nombre d'indicateurs indispensables comme: le pourcentage de la population vivant avec moins d'un dollar par jour, le pourcentage de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté, et la part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale.
- iii. **Manque de connaissances sur les besoins nutritionnels.** Souvent, les personnes les plus pauvres ont accès à une alimentation déficiente qui présente de grandes carences d'aliments de base (comme les fruits, les légumes, le poisson ou la viande), généralement à cause des ressources économiques familiales limitées dont elles disposent. Cependant, ceci peut être aussi lié au manque de connaissances sur les besoins nutritionnels. Ces connaissances devraient englober la préparation et la transformation des aliments, les habitudes alimentaires, les croyances (les tabous alimentaires par exemple) et la répartition de la nourriture au sein du foyer. Par ailleurs, l'alimentation infantile, l'allaitement maternel, les habitudes saines, le développement cognitif des enfants, les soins et le soutien aux mères durant la grossesse et l'allaitement, sont quelques exemples de pratiques de salubrité alimentaire.

L'aptitude et la capacité des mères à répartir les soins entre leurs enfants de façon adéquate va dépendre, en grande partie, de la distribution entre le temps dédié au travail productif (les revenus) et le reproductif (domestique), ainsi que leur accès aux services de santé, d'eau, d'approvisionnement de combustible et aux marchés alimentaires. Au sein du foyer, leur situation économique et sociale détermine la capacité de décisions et de contrôle sur leurs revenus, leur agenda et leurs aptitudes à veiller sur la santé et le bien-être des autres membres de la famille. Certains pays présentent des données statistiques nationales pour mesurer ces facteurs.

iv. **Mauvaises conditions d'assainissement et d'attention sanitaire.** L'accès à l'eau potable et à l'assainissement, un environnement salubre et des conditions de logement adéquates sont des facteurs déterminants de l'état nutritionnel des personnes. Les indicateurs de l'OMS, tout comme ceux du PNUD, sont utiles pour réaliser l'évaluation. Parmi ces indicateurs, on peut souligner le pourcentage de la population avec/sans accès durable à une source d'eau améliorée, le pourcentage de foyer avec/sans accès durable à un assainissement amélioré, la proportion de foyer avec/sans accès à un logement sûr, le pourcentage d'accouchements assistés par un personnel sanitaire spécialisé ou le nombre de vaccinations.

Par conséquent, les causes immédiates de la malnutrition peuvent trouver leur origine au sein d'une longue liste de causes sous-jacentes. Il suffit donc de restreindre l'examen aux facteurs les plus critiques que l'équipe responsable de l'évaluation devra déterminer au préalable.

### **3.3.3. Causes structurelles de la malnutrition**

Les causes structurelles (ou fondamentales) de la faim se réfèrent aux facteurs déterminants des causes sous-jacentes, c'est à dire, aux conditions socio-économiques et politiques générales d'un pays donné ayant une influence sur les facteurs déterminants de la nutrition. L'évaluation des causes structurelles de la malnutrition est la dernière étape à réaliser pour finaliser l'analyse causale et déterminer le lien existant entre le contexte spécifique d'un pays et la prévalence de la malnutrition.

La liste des facteurs identifiés conduisant aux possibles causes sous-jacentes peut être ample et étendue. Mieux vaut donc concentrer ses efforts sur les plus notables. L'identification exacte des causes structurelles se trouvant à la base du problème est souvent extrêmement compliquée et, de ce fait, l'évaluation peut être amenée à rencontrer des difficultés pour les démontrer.

Néanmoins, une évaluation est toutefois possible et efficace en réalisant une analyse de contexte au niveau des échelons sous-national, national et international.

**En dessous de l'échelon national,** c'est la famille (le foyer) qui représente la plus petite unité économique. Dans ce domaine, les causes structurelles de la malnutrition peuvent trouver leurs origines dans le système de subsistance lui-même, ce dernier pouvant présenter des déficiences en termes de ressources humaines, naturelles, sociales, économiques et physiques. Elles peuvent aussi être conditionnées par des éléments internes (comme par exemple une relation de haute dépendance ou une stratégie inadéquate de confrontation

face aux difficultés rencontrées), mais aussi par des facteurs externes (l'apparition d'un événement négatif, une fragile cohésion sociale, la saisonnalité, etc.).

Quant aux institutions, le manque de capacité ou de volonté des porteurs d'obligations représente souvent une menace directe pour la concrétisation du droit à l'alimentation. De ce fait, si certains pays ont effectivement élaboré et adopté des politiques et des lois adéquates, celles-ci n'ont que peu souvent une répercussion directe sur la population vivant dans les zones rurales où se concentrent la majorité des personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire.

Par ailleurs, les facteurs idéologiques socioculturels tels que la religion, la culture, les traditions et les croyances exercent une influence significative sur l'ensemble de la société. Ces facteurs peuvent engendrer des pratiques discriminatoires, portant préjudice à un groupe, ou plusieurs groupes spécifiques de la population. La cause de ce déséquilibre peut donc être, non seulement due aux politiques discriminatoires ou injustes en vigueur, mais aussi provoquée par un comportement social généralisé envers un secteur déterminé de la société. En d'autres termes, les mécanismes entraînant une relation de pouvoir au sein des familles et entre les foyers est souvent acceptée, étant considérée comme légitime de par l'idéologie traditionnelle enracinée dans la culture elle-même. Ces traditions entrent parfois en contradiction avec les principes des droits de l'homme et engendrent des inégalités envers certains groupes.

Les causes structurelles observées à l'échelle nationale sont décrites dans la Directive 1.1 et établissent une relation avec l'étude de contexte abordée dans le chapitre suivant.

**Directive 1.1** «Il convient que les Etats 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».

À l'échelle internationale, les Etats ont établi entre eux une étroite relation dans le domaine politique (les alliances régionales, les alliances de défense, les Nations Unies), au niveau économique (zones de libre-échange, l'OMC), et dans le domaine juridique (les lois internationales des droits de l'homme). Tout Etat se trouve alors influencé à petite ou à grande échelle par les actions positives ou néfastes de ses voisins, ceci dépendant en grande partie de la puissance et de la capacité de négociation de chacun. L'influence exercée par d'autres pays, mais aussi par l'ensemble du système international, peut

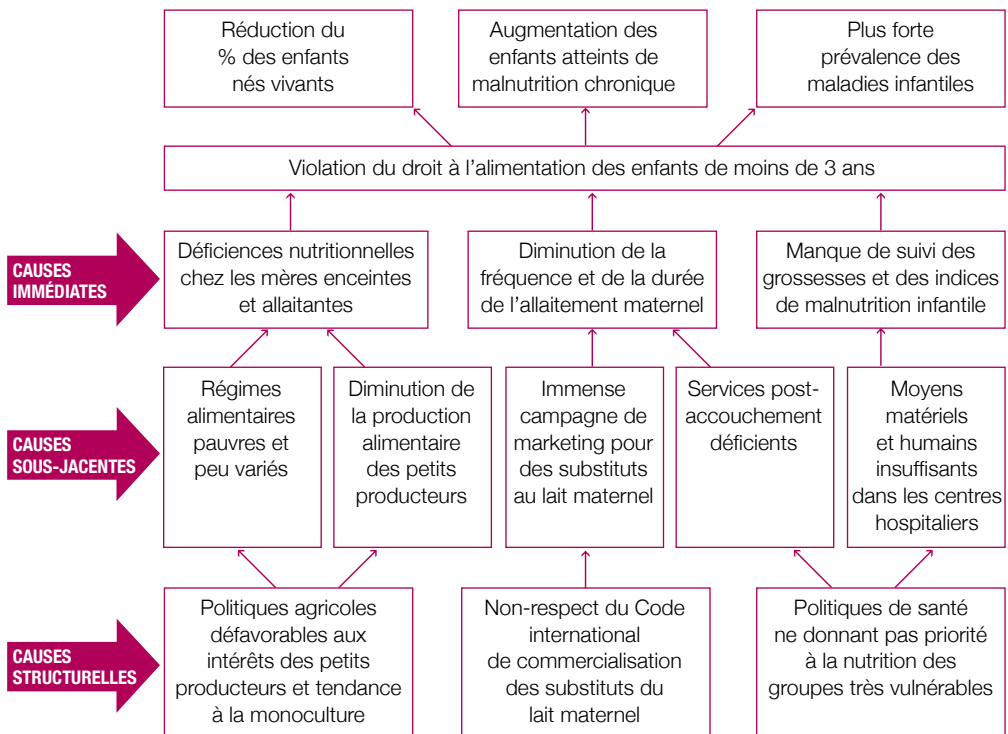
également contribuer à l'augmentation de la prévalence de la malnutrition dans un pays donné. Par ailleurs, le changement climatique ainsi que les épidémies et les pandémies qui franchissent les frontières sont d'autres facteurs conditionnant le contexte international et pouvant avoir une incidence significative sur les groupes en situation de vulnérabilité.

### 3.3.4. Relations causales

Comme nous l'avons déjà analysé plus haut, trois différents types de facteurs (les causes immédiates, sous-jacentes ou structurelles) peuvent engendrer une situation d'insécurité alimentaire donnée, mais il existe aussi entre eux des relations causales permettant d'établir leurs liens et la position des uns sur les autres (hiérarchisation).

Pour représenter les possibles et diverses relations existantes, on peut utiliser la méthodologie de l'arbre à problèmes, comme le montre l'exemple ci-dessous:

#### EXEMPLE D'ARBRE À PROBLÈMES



Source: Guide d'application pratique sur l'approche fondée sur le droit à l'alimentation dans des projets coopératifs. IEH et la campagne «Droit à l'alimentation. URGENT», 2012.





L'évaluation de contexte doit prendre en compte:

- le cadre juridique;
- le cadre politique;
- le cadre institutionnel;
- la participation de la société civile;
- l'analyse budgétaire.

**OPTIONS POTENTIELLES POUVANT SERVIR À L'IDENTIFICATION DES POLITIQUES, DES LOIS, DES RÉGULATIONS ET DES SECTEURS INSTITUTIONNELS LES PLUS PERTINENTS, POUR DÉFINIR LE CONTEXTE DE L'ÉVALUATION**

- Consultez les résultats de l'analyse causale: choisissez les lois, les réglementations et les politiques ayant une relation directe avec les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité ainsi que les institutions responsables de celles-ci.
- Si elle existe, commencez le processus en vous basant sur une politique ou sur une stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, puis examinez son rapport direct avec les politiques sectorielles, les lois spécifiques et autres réglementations, ainsi que les institutions responsables de leur mise en exécution.
- Il est judicieux de donner priorité aux lois et aux politiques contenant le contenu basique du droit à l'alimentation adéquate comme: la disponibilité des aliments, l'accès physique et économique, une alimentation suffisante et adéquate et son utilisation correcte.
- Réalisez une ou plusieurs séances de brainstorming avec les principaux négociateurs des ministères concernés, des institutions des droits de l'homme et du bureau du défenseur du peuple, dans le but d'élaborer (ou le valider s'il existe déjà) un inventaire initial des lois, des réglementations, des politiques et des institutions qui en sont responsables.
- Examinez des évaluations de contexte similaires réalisées dans d'autres pays et adaptez le processus et les résultats souhaités au contexte voulu.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*. Livre 3. Rome.

## 4.1. LE CADRE JURIDIQUE

**Directive 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».

L'objectif de l'analyse du cadre juridique du droit à l'alimentation est précisément de déterminer si l'environnement juridique est favorable ou non à la réalisation progressive de ce droit, et si une éventuelle modification devrait être considérée comme une démarche prioritaire.<sup>6</sup>

### ÉLÉMENTS PERTINENTS POUVANT COMPOSER LE CADRE JURIDIQUE

- Les obligations internationales des Etats vis-à-vis du droit à l'alimentation.
- La reconnaissance du droit à l'alimentation dans la Constitution.
- Les lois nationales spécifiques sur le droit à l'alimentation et/ou sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- Les lois sectorielles (ou loi-cadre) dans le contexte national pouvant avoir un impact sur le droit à l'alimentation.
- Les règles et instruments du droit coutumier et législatif ayant un impact sur le droit à l'alimentation.
- Les mécanismes disponibles pour les éventuels recours.
- La jurisprudence concernant le droit à l'alimentation et/ou d'autres droits en relation.
- Les institutions des droits de l'homme.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*. Livre 3. Rome.

En premier lieu, il faut prendre en compte les obligations internationales des Etat vis-à-vis des droits de l'homme, résultants de la ratification des traités internationaux, parmi lesquels on peut distinguer les plus importants:

- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), et son protocole facultatif;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

6. Consultez les manuels n° 1 à 3 sur la législation du droit à l'alimentation pour approfondir l'étude du cadre juridique.

- la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes.
- la Convention internationale des droits de l'enfant;
- le protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- le Protocole de San Salvador sur les droits économiques, sociaux et culturels;
- le Traité social européen.

**Directive 7.2** «Les Etats 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».

En second lieu, il faut se pencher sur le **cadre juridique national** pour étudier les lois en vigueur qui appuient la réalisation du droit à l'alimentation, depuis celles qui prennent en considération la sécurité alimentaire jusqu'à celles qui régulent l'accès aux ressources naturelles, le droit privé, le travail, la protection et la sécurité sociale.

Par ailleurs, il faut également identifier la réglementation existante ainsi que son application:

- La Constitution: la reconnaissance du droit à l'alimentation dans la Constitution de façon explicite, implicite ou comme principe directeur des politiques.
- La législation nationale: une loi-cadre sur le droit à l'alimentation ou sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que d'autres lois contenant des normes juridiques sectorielles ayant une relation ou un impact sur le contenu de base du droit à l'alimentation.
- Le droit coutumier, qui dans certains pays adopte un rôle très important envers des sujets aussi cruciaux que l'accès aux ressources productives, à la terre et à l'eau.

L'évaluation du contexte doit donc considérer non seulement l'existence et la formulation de réglementations, mais aussi leur élaboration respective et leur mise en application dans la pratique.

Cette étude doit inclure également **les mécanismes d'appel** quasi-judiciaires et/ou judiciaires existants en cas de violation des droits légaux et constitutionnels, les personnes

pouvant y avoir recours (individus, groupes spécifiques, ONG, etc.) et les dispositifs de fonctionnement. Dans ce domaine, l'existence (ou non) d'une **jurisprudence** adaptée est importante, non seulement pour le droit à l'alimentation, mais aussi pour définir l'attitude du pouvoir judiciaire envers les droits socio-économiques et ainsi déterminer si les droits peuvent être réclamés en tant que droits individuels devant les tribunaux.

**Les institutions des droits de l'homme** peuvent aussi jouer un rôle déterminant dans la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et par conséquent il est utile d'identifier les institutions existantes (le défenseur du peuple, la commission des droits de l'homme, etc.), étudier leurs mandats pour évaluer l'intégration du droit à l'alimentation, ainsi que leurs attributions et leurs compétences.

**Directive 18.1** «Les Etats 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 Etats 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 Etats 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».

- L'Etat a-t-il ratifié le PIDESC ou d'autres traités internationaux ou régionaux qui garantissent le droit à l'alimentation?<sup>7</sup>
- Le droit à l'alimentation est-il reconnu dans la Constitution? Sous quelle forme?<sup>8</sup>
- Existe-t-il une loi cadre sur le droit à l'alimentation ou sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle?<sup>9</sup>
- Quelles sont les lois sectorielles ayant un impact significatif sur l'état de sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables? Facilitent-elles ou entravent-elles l'accès aux aliments?<sup>10</sup>
- L'application pratique du cadre juridique existant est-elle efficace? Quels éléments stimulent ou freinent son efficacité?
- Existe-t-il des mécanismes de recours administratifs, quasi-judiciaire ou judiciaires qui soient efficaces, disponibles et accessibles?
- Existe-t-il des recours adéquats pour dédommager les victimes de violation du droit à l'alimentation?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

7. Consultez le manuel n° 1, section 1.  
 8. Consultez le manuel n° 1, section 2.  
 9. Consultez le manuel n° 2.  
 10. Consultez le manuel n° 3.

## 4.2. LE CADRE POLITIQUE

L'étude du cadre politique d'un pays doit dévoiler dans quelle mesure les politiques, les programmes et les stratégies sont favorables à la réalisation progressive du droit à l'alimentation adéquate, et si ce cadre politique répond aux causes sous-jacentes et fondamentales de la non-réalisation de ce droit pour certains groupes.

Le cadre politique doit contribuer à créer un environnement propice permettant l'accès à l'alimentation à toutes les personnes par leurs propres moyens. Les politiques ayant une incidence directe sur le droit à l'alimentation doivent donc comprendre des définitions claires et pratiques pour définir les objectifs politiques qui permettront la réalisation progressive de ce droit. Quant aux politiques ayant une relation moins directe avec le droit à l'alimentation, elles gardent toutefois l'obligation de respecter et de protéger ce droit.

### TROIS CRITÈRES QUI DOIVENT SERVIR DE GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME

- Elle doit contribuer à la réalisation des droits de l'homme.
- Les principes des droits de l'homme doivent guider toutes les phases du processus de programmation et de la mise en application.
- Elle doit renforcer le développement des capacités des titulaires de droits (pour revendiquer) et des titulaires d'obligations (pour connaître leurs obligations et assumer leurs responsabilités).

*Source: réalisée à partir de HCDH. 2006. Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme. New York et Genève.*

Il existe deux situations potentielles dans lesquelles le cadre politique global ne contribue pas à créer un environnement favorable à la réalisation du droit à l'alimentation:

- Lorsqu'il n'existe pas de politiques adéquates axées sur la population se trouvant dans une situation d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. Du point de vue des droits de l'homme, l'analyse de l'absence de politiques doit déterminer si l'Etat manque à ses obligations envers le droit à l'alimentation.
- Lorsque les politiques actuelles nuisent à la population. L'étude des politiques en vigueur doit analyser leur solidité, leur élaboration en conformité avec les principes

des droits de l'homme, leur approche des causes de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité, si elles ciblent les plus démunis et si elles enregistrent un impact positif dans la réalisation du droit à l'alimentation parmi les groupes prioritaires de la population.

Outre l'existence de politiques et de programmes, il est important d'évaluer la qualité et la durabilité de leur mise en exécution qui dépend de plusieurs facteurs, comme la capacité de gestion de la personne ou de l'institution responsable; la capacité des titulaires de droits à obtenir des bénéfices d'un programme ou d'une politique; la dotation de ressources budgétaires suffisantes, etc. Cette partie peut être complétée par des consultations auprès des intervenants et à l'aide de la réalisation d'entretiens auprès des groupes vulnérables.

Les Directives sur le droit à l'alimentation recouvrent les secteurs politiques importants à prendre en compte pour la mise en pratique du droit à l'alimentation. Elles peuvent donc également servir de référence dans l'évaluation du contexte:

- Directive 8: Accès aux ressources et aux moyens de production
  - Directive 8A: Main-d'œuvre
  - Directive 8B: Terre
  - Directive 8C: Eau
  - Directive 8D: Ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture
  - Directive 8E: Durabilité
  - Directive 8F: Services
- Directive 9: Sécurité sanitaire des aliments et protection des consommateurs
- Directive 10: Nutrition
- Directive 11: Education et sensibilisation
- Directive 13: Appui aux groupes vulnérables
- Directive 14: Filets de sécurité

En complément des politiques ayant une relation directe avec la sécurité alimentaire, il existe des politiques plus amples - comme les politiques budgétaires et monétaires ou de développement général - qui peuvent avoir un impact direct ou indirect même plus important sur le droit à l'alimentation. Ces politiques peuvent conditionner la mise en œuvre et les résultats des politiques alimentaires et nutritionnelles, et peuvent par conséquent avoir une influence sur les limitations ou les opportunités existantes en matière de besoins alimentaires des groupes les plus démunis.



Dans ce sens, l'environnement macroéconomique est déterminé par certaines règles et paramètres essentiels, généralement établis par le gouvernement, ayant un effet direct sur les relations commerciales des nations et sur le conditionnement de la croissance économique à long terme. Ces paramètres peuvent être classés dans trois grands groupes principaux:<sup>11</sup>

- ceux ayant une influence sur les flux internationaux des ressources, tels que les réglementations de taux de change;
- ceux ayant un rapport direct avec le régime monétaire, tel le taux d'intérêt;
- ceux fixés par les gouvernements pour financer leur propre fonctionnement, tels les impôts et les niveaux de dépenses publiques.

---

11. Thomson, A. et Metz, M. 1998. *Les implications de la politique économique sur la sécurité alimentaire*. Manuel de formation, Documents de formation pour la planification agricole no. 40. FAO. Rome.

- Quels sont les politiques, plans d'action ou programmes mis en œuvre pour appuyer la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, régionale et sous-régionale?
- Considèrent-ils comme prioritaires les personnes les plus démunies et les groupes vulnérables de la société?
- La participation des communautés, des ONG et des OSC dans la conception, la révision et le suivi des stratégies des politiques, est-elle stimulée?
- Quels sont les mécanismes disponibles garantissant la cohérence des stratégies, des politiques et des programmes sectoriels et ayant pour objectif la concrétisation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, régionale et sous régionale?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### 4.3. CADRE INSTITUTIONNEL

**Directive 5.1** «Le cas échéant, il convient que les Etats 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».

Dans de nombreux pays, la concrétisation du droit à l'alimentation dépend en grande partie du correct fonctionnement des institutions publiques ayant des fonctions spécifiques envers sa réalisation progressive. La nature intersectorielle de ce droit requiert la coordination entre différents ministères et bureaux gouvernementaux nationaux, régionaux et locaux. Clarifier la répartition des fonctions et des responsabilités entre les divers secteurs gouvernementaux peut favoriser l'élaboration des comptes rendus et consolider une intervention plus effective.

Un travail inadéquat ou inefficace de la part des institutions gouvernementales, causé par exemple par l'absence de capacité ou de réponse institutionnelle, peut contribuer à la non concrétisation du droit à une alimentation adéquate.

Par conséquent, la première démarche à suivre dans la réalisation de l'étude du cadre institutionnel doit être l'identification et la sélection des institutions responsables de la concrétisation de ce droit.

Si de nombreuses institutions pertinentes peuvent être identifiées du point de vue du droit à l'alimentation, une liste exhaustive de dix d'entre elles devrait, en revanche, être suffisante pour dresser cette analyse et pouvoir répondre aux causes réelles de la faim par l'approche des droits de l'homme.

L'étude des institutions suivantes peut être très utile dans ce domaine:

- les institutions possédant des programmes de protection sociale (alimentation scolaire, coupons alimentaires, transferts en espèce, aide alimentaire, vivres/aliments contre travail, etc.);
- les commissions de caractère général ou les comités responsables de la coordination de la sécurité alimentaire ou du droit à l'alimentation dans différents secteurs;

- dans les pays où la faim est un problème essentiellement rural, les institutions pour le développement agricole et l'administration de la terre, peuvent avoir une influence directe sur la concrétisation de ce droit;
- les institutions responsables de la santé, de la nutrition, de l'éducation, de l'agriculture, du logement ou d'autres activités en synergie avec l'approche fondée sur les droits de l'homme.

### ASPECTS IMPORTANTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE INSTITUTIONNELLE

<b>Responsabilité/mandat</b>	L'institution a-t-elle le mandat pour agir? Quels sont ses termes de référence? Quel rôle joue-t-elle dans la mise en pratique du droit à l'alimentation? Les institutions et leurs personnels sont-ils conscients de leurs tâches et de leurs fonctions ainsi que du rôle des titulaires d'obligations? Dans quelle mesure leur mandat vise-t-il les groupes vulnérables et souffrants d'insécurité alimentaire? Existe-t-il des ajustements nécessaires dans le mandat institutionnel?
<b>Autorité</b>	L'institution a-t-elle l'autorité nécessaire pour réaliser les fonctions prévues? A-t-elle une connaissance précise du sujet? Quelle est sa position?
<b>Accès et contrôle des ressources</b>	L'institution dispose-t-elle de ressources suffisantes pour exécuter son mandat? Le personnel recruté est-il suffisant pour réaliser les activités planifiées? Existe-t-il une interaction et coordination avec d'autres institutions?
<b>Capacité</b>	L'institution a-t-elle la capacité technique pour exécuter ses fonctions? Le personnel a-t-il été formé pertinemment en conformité avec les principes du droit à l'alimentation?

Source: réalisée à partir du « Guide pour l'évaluation du droit à l'alimentation ». Livre 3. FAO. Rome, 2013.

- Quelles sont les institutions publiques responsables de la mise en application et du suivi du droit à l'alimentation (ou bien, le cas échéant, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle) à l'échelle nationale, régionale et sous-régionale?
- Existe-t-il une institution spécifique responsable de la promotion, de la supervision et de la coordination pour la mise en application des lignes Directives sur le droit à l'alimentation?
- Existe-il d'autres institutions, telles que les commissions des droits de l'homme ou le défenseur du peuple, ayant comme mission la réalisation du suivi du droit à l'alimentation et l'analyse des cas de violation de ce droit? Ces institutions sont-elles indépendantes? Possèdent-elles les ressources humaines et financières suffisantes pour réaliser ces fonctions?
- Les institutions réalisent-elles un suivi de la situation d'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables ? Dans quelles mesures? Quels sont les mécanismes de supervision prévus pour l'analyse de l'état d'insécurité alimentaire dont souffrent les femmes?
- Comment s'articule la coordination entre les institutions?
- Comment garantissent-elles que les mesures adoptées par l'Etat et les activités de tierces personnes n'aient pas un impact négatif sur la protection du droit à l'alimentation?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

#### 4.4. PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

**Directive 18.2** «Les Etats sont invités à encourager les institutions nationales dans leurs efforts pour établir des partenariats et accroître la coopération avec la société civile».

Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle déterminant pour seconder les réclamations des groupes vulnérables afin que leur droit à l'alimentation soit reconnu. Par ailleurs, leurs activités de sensibilisation, de formation et de plaidoyer sont tout aussi importantes pour que les titulaires de droits puissent prendre connaissance de leurs droits et des mécanismes existants pour les réclamer devant les tribunaux compétents en cas de violation.

Pour la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, nous avons vu que les titulaires de droits (ou leurs représentants) doivent prendre conscience, en premier lieu, de l'existence de ce droit, puis comprendre et assimiler son contenu ainsi que les mécanismes de recours en cas de réclamation. Il est important pour cela que les titulaires de droits aient accès à une information complète, valide et impartiale, tout au moins en ce qui concerne les questions affectant directement leurs moyens de subsistance et la jouissance de ce droit. Bien que la population soit informée de l'existence de programmes gouvernementaux dont elle pourrait bénéficier directement, elle manque souvent d'orientation générale vis-à-vis des mécanismes de recours et l'accès à ces programmes reste, par conséquent, hors de sa portée. De plus, elle n'est généralement pas non plus familiarisée avec la notion juridique de titularité de droit, le travail des OSC étant alors crucial pour la sensibilisation et l'information à ce sujet.

Par ailleurs, l'étude du cadre juridique ne saurait être complète sans observer et analyser le propre fonctionnement de participation des OSC dans la conception, la mise en application et la supervision des politiques, afin de pouvoir mesurer le degré et la qualité de leur engagement.

- Les activités des OSC sont-elles orientées de façon explicite vers la promotion du droit à l'alimentation?
- Existe-t-il des alliances ou des réseaux spécifiques pour promouvoir le droit à l'alimentation?
- Les activités des OSC sont-elles fondées sur les droits de l'homme? Travaillent-elles à travers une approche fondée sur les droits?
- Le concept du droit à l'alimentation ainsi que les engagements vis-à-vis du gouvernement à ce sujet ont-ils été correctement assimilés par les OSC?
- La participation des OSC dans la réalisation des activités de suivi et de coordination avec les institutions responsables du droit à l'alimentation, est-elle stimulée?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 4.5. L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

Le budget est l'instrument de politique économique le plus important au sein de tous les gouvernements. Des décisions concrètes et pertinentes vis-à-vis de la planification budgétaire, du recouvrement et des dépenses s'avèrent d'ailleurs indispensables pour son élaboration. L'analyse budgétaire est une partie importante de l'évaluation des politiques et des programmes d'un pays car elle permet de mesurer le degré d'engagement politique envers les objectifs et les résultats planifiés, y compris ceux étant liés à la concrétisation du droit à l'alimentation adéquate.

L'analyse des affectations et des dépenses du budget de l'Etat, destinées à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, n'est pas une tâche facile du fait de sa grande complexité. C'est pourquoi cet exercice doit être réalisé par une personne qualifiée en matière de droit à l'alimentation et sciences économiques. Malgré ces difficultés, cette étape se révèle très utile puisqu'elle reflète l'accomplissement (ou non) de l'article 2.1 du PIDESC qui oblige les Etats parties à: «Adopter des mesures (...) à l'aide du maximum de ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus».

En s'appuyant sur cet article, l'analyse budgétaire doit focaliser son activité autour de deux éléments principaux, à savoir:

1. si l'Etat donne priorité à la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels en général, et du droit à l'alimentation en particulier, dans son allocation budgétaire;
2. s'il existe une rétrocession dans les étapes déjà franchies et les résultats obtenus précédemment.

Pour cela, l'analyse budgétaire doit mettre en évidence:

- les ressources disponibles et leur évolution dans le temps;
- leur usage au sein des planifications budgétaires annuelles;
- les priorités.

La nature multisectorielle du droit à l'alimentation rend particulièrement difficile l'analyse budgétaire et l'identification des crédits alloués pour sa concrétisation. Les différences constatées entre le budget approuvé et le budget exécuté viennent compliquer par ailleurs cette analyse.<sup>12</sup>

---

12. Pour approfondir sur l'analyse budgétaire, consultez le manuel n° 8 de cette collection.



## UN BUDGET TIEN COMPTE DU DROIT À L'ALIMENTATION LORSQUE...

- La lutte contre la faim est reflétée de façon prioritaire dans les allocations budgétaires.
- La proportion graduelle du budget est destinée aux personnes marginalisées, vulnérables ou souffrant d'insécurité alimentaire, et si des ressources spécifiques y sont assignées pour améliorer leurs conditions de vie.
- Les allocations et les dépenses budgétaires sont équitables, non discriminatoires et favorisent l'inclusion économique et sociale.
- L'information relative au budget est accessible dans toutes les phases de son processus (formulation, législation, exécution et audit).
- Les politiques sociales ne se voient pas affectées de façon disproportionnée par les coupes ou les restrictions budgétaires.
- Les budgets envisagent des dotations compensatoires en cas de régression des niveaux obtenus du droit à l'alimentation.

Source: réalisée à partir de FAO. 2009. *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*. Livre 3. Rome.

Actuellement, il n'existe pas de consensus sur le contenu précis à inclure dans une «ligne budgétaire sur la sécurité alimentaire». Cependant, pour orienter cette analyse budgétaire au-delà de l'évaluation du droit à l'alimentation elle-même, la FAO propose les huit indicateurs suivants:

1. **Activités pour éradiquer la faim.** Pour mettre en évidence l'engagement des gouvernements dans la lutte contre la faim et atteindre, par exemple, les OMD.
2. **Institutionnalisation pour lutter contre la faim.** Pour afficher les fonds assignés à l'institution principale responsable de l'insécurité alimentaire.
3. **Investissement et agriculture.** Pour connaître le pourcentage des dépenses publiques destinées aux petits agriculteurs.
4. **Emploi.** Pour connaître le pourcentage des ressources destinées à la création d'emplois et à la génération de revenus pour l'éradication de la faim.
5. **Services de santé de base.** Pour mesurer l'investissement dans les services de santé de base.
6. **Situations d'urgence.** Pour identifier le budget disponible en cas de situations d'urgence, et l'aide alimentaire en particulier.
7. **Participation.** Pour révéler l'existence de mécanismes de participation de la société civile dans le processus budgétaire et leur efficacité.
8. **Dette publique.** Pour évaluer ses répercussions directes, en particulier dans les allocations budgétaires dévolues aux services sociaux de base.

- L'Etat assigne-t-il le maximum de ressources disponibles pour la concrétisation du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, régionale et sous-régionale?
- Constate-t-on une régression dans l'affectation des fonds destinés à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation?
- Les groupes les plus vulnérables sont-ils prioritaires dans les priorités budgétaires?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Cette collection de MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION a été réalisée à partir du contenu des publications qui font parties de la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation élaborée par l'équipe du droit à l'alimentation de la FAO.

Les MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION font partie du projet intitulé «Cohérence des réponses en matière de sécurité alimentaire: intégration du droit à l'alimentation dans les initiatives internationales et régionales relatives à la sécurité alimentaire» qui a été financé par l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID).



Plus d'informations sur la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation disponible sur le site web: [www.fao.org/righttofood/fr](http://www.fao.org/righttofood/fr)

Vous pouvez aussi contacter: [righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

## MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

1. Le droit à l'alimentation dans le cadre international des droits de l'homme et dans les Constitutions
2. Elaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation
3. Examen sectoriel de compatibilité pour le droit à l'alimentation
4. Aspects généraux des méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
5. Procédure de méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
6. Méthodes de recherche et traitement de l'information pour le contrôle du droit à l'alimentation
7. L'évaluation du droit à l'alimentation
8. Guide du plaidoyer pour le droit à l'alimentation à partir de l'analyse budgétaire
9. Quels sont les différents acteurs impliqués dans le droit à l'alimentation?
10. Formation sur le droit à l'alimentation

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier le Gouvernement d'Espagne pour son soutien financier qui a rendu possible la publication du présent document.

