

Forum sur le droit à l'alimentation
DOCUMENT DE TRAVAIL
Panel 5: Action efficace - stratégie et coordination

À la fin du débat, les participants établiront:

- a) **LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS: Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné? Pourquoi?**
b) **LES ÉTAPES SUIVANTES: Que peuvent faire les gouvernements et les autres parties prenantes?**

1) Contexte

La nécessité d'une stratégie fondée sur les droits de l'homme pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate dans chaque pays est expressément reconnue dans les Directives pour le droit à l'alimentation: « Il convient (...) en consultation avec les parties prenantes et conformément à leur législation nationale, que les États envisagent d'adopter une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme, aux fins de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate (...) en les intégrant dans des stratégies nationales de développement transcendant toutes les autres » (directive 3.1). Une telle stratégie doit servir à guider l'intégration des principes des droits de l'homme et des approches relatives au droit à l'alimentation dans les cadres stratégiques généraux, tels que les stratégies nationales en matière de développement et de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans les politiques et plans sectoriels. Cette approche souligne les liens entre la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et les programmes et politiques socioéconomiques.

Une stratégie relative au droit à l'alimentation doit aborder les quatre grands aspects de la sécurité alimentaire (disponibilité, accessibilité, stabilité et utilisation), décrire les mesures engagées dans le cadre des politiques et des programmes qui doivent être exécutées par tous les secteurs et cibler particulièrement les groupes les plus vulnérables. La formulation d'une stratégie doit être guidée par les résultats d'une évaluation complète de la législation et des politiques nationales, des cadres institutionnels et administratifs, des programmes publics en vigueur et de la situation en matière de droit à l'alimentation. La stratégie doit s'attaquer aux principaux obstacles s'opposant à la concrétisation du droit à l'alimentation et proposer un programme de transformation. Elle doit fixer des objectifs et critères en matière de droit à l'alimentation qui soient vérifiables et leur assigner des échéances précises.

Conformément aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, le processus de mise au point d'une stratégie doit s'appuyer abondamment sur la consultation en faisant participer des organisations de la société civile et des groupes locaux, être transparent et intégrer des mesures de reddition de comptes. Les Directives sur le droit à l'alimentation encouragent les pays à chercher de l'aide auprès des organisations internationales compétentes afin de mettre au point des stratégies en matière de droit à l'alimentation et d'intégrer celles-ci dans leurs cadres stratégiques généraux.

L'élaboration et la mise en œuvre de mesures multisectorielles au titre des politiques et des programmes nécessitent une coordination interinstitutions afin d'éviter le

chevauchement d'activités et de tirer parti des synergies entre les activités sectorielles, pour une utilisation plus efficace des ressources publiques. Les Directives sur le droit à l'alimentation encouragent les gouvernements à établir des mécanismes de coordination intersectorielle nationaux pour mettre en œuvre et suivre les politiques, les plans et les programmes et pour faire participer les communautés à la planification et à l'exécution des programmes publics. Dans le cas où un pays confie cette fonction de coordination à une institution unique, il doit en définir le mandat de manière précise et procéder à des examens et à un suivi réguliers de ce mandat.

2a) Pourquoi est-il important d'avoir une stratégie sur le droit à l'alimentation?

La stratégie sur le droit à l'alimentation a pour fonction de développer la valeur ajoutée par l'intégration des concepts et approches du droit à l'alimentation dans les politiques et les stratégies nationales. Elle peut promouvoir la sensibilisation, l'autonomisation et la participation, et ainsi contribuer à créer et soutenir la volonté politique de mettre la réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition au premier rang des priorités des politiques nationales. Elle peut constituer une plateforme générale pour l'élaboration de stratégies en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et pour une meilleure mise en œuvre des politiques en définissant clairement les rôles et responsabilités publics et en favorisant une plus grande transparence, l'intégration de mécanismes d'obligation de rendre des comptes, une consultation plus large des organisations de la société civile et des groupes locaux ainsi qu'une meilleure coordination de ces organisations et groupes et la participation d'un large public à la prise de décisions. Ceci renforcera la gouvernance, et améliorera ainsi la mise en œuvre des politiques et programmes sous l'angle des droits. Une stratégie relative au droit à l'alimentation peut donner une orientation stratégique, contribuer à centrer plus précisément les politiques sur les droits de l'homme et apporter un éclairage s'agissant de rédiger des lois claires et sans chevauchements. Elle permet aussi de mieux répondre au besoin de coordination intersectorielle et de partenariats plus solides entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux grâce à une stratégie en matière de droit à l'alimentation.

Pour concevoir une stratégie en matière de droit à l'alimentation, il faut procéder à une évaluation approfondie pour cerner les lacunes dans l'environnement juridique, politique et institutionnel qui s'opposent à la concrétisation du droit à l'alimentation. Une telle évaluation sert aussi à mettre en place un suivi de la mise en œuvre des politiques et programmes publics qui soit axé sur les droits.

2b) En quoi la coordination multisectorielle est-elle importante?

Compte tenu du caractère interdépendant et lié des droits de l'homme, il faut une stratégie intégrée qui soit basée sur ces droits. Le droit à l'alimentation est étroitement lié aux droits à l'eau, à la santé, au travail et à l'éducation. Des mesures au titre des politiques et des programmes dans chacun de ces domaines figurent habituellement dans les cadres stratégiques généraux, tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou les plans de développement nationaux. Ainsi, une stratégie sur le droit à l'alimentation qui renforce les liens avec la concrétisation des autres droits économiques, sociaux et culturels serait judicieuse et contribuerait à renforcer les fondements axés sur les droits de l'homme sur lesquels s'appuient ces cadres généraux.

Les raisons pour lesquelles des personnes se trouvent en situation d'insécurité alimentaire et/ou souffrent de malnutrition sont généralement multiples et il faut des interventions coordonnées et multisectorielles pour remédier aux causes de la pauvreté.

3) Quels sont les problèmes/défis?

Les responsables et les artisans des politiques au plan national méconnaissent souvent les concepts et les principes du droit à l'alimentation, ainsi que l'importance des droits de l'homme en général. Les équipes chargées de l'élaboration des politiques nationales manquent de l'expérience et des connaissances nécessaires pour traduire les principes du droit à l'alimentation en objectifs ou en choix politiques pratiques. Comblé cette lacune est donc un défi important à relever s'agissant d'élaborer une stratégie en matière de droit à l'alimentation. À cet effet, la valeur ajoutée par l'intégration des concepts et des pratiques du droit à l'alimentation dans les politiques de sécurité alimentaire et de nutrition doit être formulée clairement en termes pratiques.

Si les préambules des constitutions et des documents d'orientation font parfois état de l'engagement des pays en faveur du droit à l'alimentation et des droits de l'homme en général, ces déclarations politiques se traduisent néanmoins rarement en priorités politiques, en stratégies de mise en œuvre et en mesures concrètes. Une stratégie sur le droit à l'alimentation doit permettre aux gouvernements de mettre en pratique leur volonté politique.

Du fait de la nature multisectorielle de la sécurité alimentaire, le mandat en échoit à divers secteurs et institutions publiques, dont aucun n'est reconnu comme ayant la mission ni le pouvoir d'en conduire et coordonner la mise en œuvre. Même dans le cas où un organe de coordination multisectorielle composé de représentants de haut niveau est établi, il est rarement investi du pouvoir de diriger la mise en œuvre des mesures, ce qui limite sensiblement son impact sur les plans et les budgets sectoriels. Le niveau institutionnel où se situe cet organe de coordination est décisif et peut déterminer la mesure dans laquelle celui-ci a la faculté de mobiliser et coordonner d'autres institutions. Un organe de coordination a généralement plus d'autorité s'il est attaché au cabinet du président ou du premier ministre que s'il est placé sous la tutelle d'un ministère.

La coordination interinstitutions suscite souvent des résistances pour diverses raisons: a) elle est perçue comme interférant avec le mandat exclusif de certaines institutions, b) elle peut être à l'origine d'un partage des budgets entre plusieurs institutions et ainsi priver chaque institution concernée d'une partie de son budget et/ou c) elle est réputée créer un surcroît de travail sans apporter d'avantages correspondants ni de reconnaissance pour les différentes institutions concernées. La coopération entre les représentants de l'administration publique et des organisations non gouvernementales ou locales est difficile dans les cas où le rôle de ces dernières se limite à suivre l'évolution des mesures gouvernementales ou bien quand les gouvernements considèrent les ONG comme des concurrents s'agissant d'obtenir des financements internationaux.

4) Quels sont les résultats préliminaires?

Des initiatives visant à intégrer le droit à l'alimentation dans les cadres stratégiques généraux commencent à être menées au niveau des pays, par exemple grâce à la nouvelle génération de DSRP au Mozambique et à Zanzibar (République-Unie de Tanzanie). L'une des priorités doit être à l'évidence d'investir très tôt des sommes importantes pour sensibiliser les responsables de l'élaboration des politiques aux concepts et aux principes du droit à l'alimentation et leur montrer la marche à suivre pour donner à ces concepts une application concrète. Les équipes chargées d'élaborer des politiques nationales doivent acquérir des connaissances qui leur permettent de traduire de manière effective les notions et principes du droit à l'alimentation en choix politiques et en stratégies de mise en œuvre. Les pratiques optimales qui se dégagent des initiatives menées dans ces pays doivent être analysées attentivement. Il est également nécessaire de synthétiser les enseignements tirés de l'aide à l'élaboration des politiques fournie par des organisations internationales pour intégrer le droit à l'alimentation dans les politiques nationales.

Il existe quelques exemples d'organes de coordination intersectorielle nationaux qui se révèlent efficaces s'agissant de coordonner et de suivre des activités multisectorielles, à savoir le Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) du Brésil, ainsi que ses organes homologues au niveau infranational, et un organisme analogue en Bolivie. D'autres institutions ont été établies ailleurs, comme par exemple le Secrétariat pour la sécurité alimentaire et la nutrition au Mozambique et le Sous-Comité chargé de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Ouganda. L'efficacité de ces mécanismes de coordination tient, semble-t-il, à ce qu'ils sont situés institutionnellement à l'intérieur de la hiérarchie gouvernementale. Par exemple, le CONSEA est placé sous l'autorité directe de la présidence fédérale du Brésil. Toutefois, il faut analyser soigneusement le fonctionnement de ces organismes de coordination multisectorielle pour comprendre ce qui détermine leur efficacité et quel devrait être leur rôle s'agissant d'élaborer des stratégies en matière de droit à l'alimentation et d'intégrer ce droit dans les politiques et les programmes.

5) Questions au groupe de réflexion

a. Existe-t-il des exemples de pays qui ont formulé une stratégie axée sur les droits pour la concrétisation du droit à une alimentation adéquate? Quels enseignements peut-on tirer de ces cas s'agissant de déterminer: comment promouvoir la formulation de stratégies, comment guider et orienter les évaluations initiales et qui doit participer au processus de formulation d'une stratégie?

b. Quelles approches stratégiques faut-il appliquer au niveau des pays pour renforcer les fondements axés sur les droits de l'homme sur lesquels s'appuieront les politiques, les stratégies et les plans de mise en œuvre nationaux relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition? Quelle est la meilleure manière de communiquer, et à qui, au sujet de la valeur ajoutée que représente l'intégration du droit à l'alimentation dans l'élaboration et l'exécution des politiques?

c. Les priorités relatives aux droits de l'homme et, plus particulièrement, au droit à l'alimentation, risquent-elles d'être reléguées à un plan secondaire par les aspects techniques et économiques de la lutte contre la pauvreté et du développement? Comment éviter cet écueil au niveau national? Que peuvent faire les organismes extérieurs pour l'empêcher?

d. Quelles conditions doivent être remplies pour que le droit à l'alimentation soit effectivement inscrit dans les politiques nationales, c'est-à-dire comment aller plus loin que la simple déclaration d'engagement des gouvernements en faveur de la concrétisation du droit à l'alimentation pour tous?

e. À quoi tient l'efficacité d'organismes de coordination tels que les conseils nationaux de la sécurité alimentaire au Brésil et en Bolivie, en particulier en ce qui concerne la concrétisation du droit à l'alimentation? Quels enseignements peut-on tirer quant à des pratiques optimales? Y a-t-il des enseignements négatifs à tirer d'organismes analogues dans d'autres pays?

f. L'application du droit à l'alimentation exige non seulement une coordination horizontale au niveau national, mais également une coordination verticale entre les mesures prises aux plans national, infranational et communautaire. Il faut harmoniser les plans de mise en œuvre locaux par rapport aux priorités inscrites dans les politiques nationales, tout en remédiant aux causes locales de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Il faut appuyer les priorités fixées au niveau communautaire par des plans de mise en œuvre locaux. Quels exemples a-t-on de pratiques optimales qui montrent comment une coordination verticale a effectivement été mise en place et quels en sont les résultats? Quels enseignements peut-on tirer de ces initiatives?

g. Les organisations du système des Nations Unies ont un rôle à jouer pour contribuer à améliorer la coordination au plan national dans le domaine des droits de l'homme, et en particulier du droit à l'alimentation. En quoi consiste ce rôle et comment peut-il être mis en œuvre en partenariat avec les gouvernements et d'autres intervenants nationaux? Le concept qui sous-tend l'initiative « Unis dans l'action » de l'ONU est-il de nature à favoriser un travail coordonné sur les droits de l'homme au sein du système? Peut-il contribuer à « déssectorialiser » les droits économiques, sociaux et culturels parmi les organisations du système?

h. Comment une stratégie relative au droit à l'alimentation peut-elle contribuer à empêcher ou à atténuer une crise alimentaire telle que l'actuelle flambée des prix des produits alimentaires? Les enseignements qu'on peut tirer des initiatives menées dans les pays nous donnent-ils des indications particulières à ce sujet?