



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

**GROUPE DE TRAVAIL INTERGOUVERNEMENTAL CHARGÉ
D'ÉLABORER UN ENSEMBLE DE DIRECTIVES VOLONTAIRES À
L'APPUI DE LA CONCRÉTISATION PROGRESSIVE DU DROIT À
UNE ALIMENTATION ADÉQUATE DANS LE CONTEXTE DE LA
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE NATIONALE**

Rome

**Concrétisation du droit à une alimentation adéquate:
Conclusions de six études de cas**

Table des matières

	Pages
INTRODUCTION	1
L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME	1
CADRE POLITIQUE	2
CADRE JURIDIQUE	6
CADRE INSTITUTIONNEL	11
CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION: ÉLÉMENTS INDISPENSABLES	12
CONCLUSIONS	15

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

A. INTRODUCTION

1. Comment le droit à une alimentation adéquate en tant que droit de l'homme peut-il être instauré à l'échelle nationale? Telle est la question fondamentale que ce document se propose d'examiner. Il s'appuie sur des études de cas relatives à la mise en œuvre du droit à l'alimentation dans cinq pays et sur une réunion, tenue du 16 au 18 février 2004, au cours de laquelle ces études ont fait l'objet d'un débat.

2. Ces études de cas ont pour objet de rassembler des informations sur les expériences pratiques acquises sur le plan national à propos de politiques, de programmes et de mécanismes englobant des cadres juridiques, des institutions et des processus qui favorisent la réalisation du droit de tous à une alimentation adéquate. Dans chacun de ces cas, on examine également les échecs des politiques et des pratiques actuelles, de façon à en tirer les leçons. L'objectif, en compilant ces renseignements au travers d'études de cas nationales, consiste à mieux comprendre la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

3. Plusieurs pays en développement, de même qu'un État Membre de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), ont été retenus pour ces études, en raison de l'expérience qu'ils avaient acquise en abordant la sécurité alimentaire nationale sous l'angle du droit à l'alimentation. Les pays choisis étaient le Brésil, le Canada, l'Inde, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Une étude distincte a été menée pour l'État indien de l'Orissa.

4. Les études de cas cherchent à évaluer i) dans quelle mesure les activités liées à la sécurité alimentaire ont été abordées sous l'angle des droits; ii) de quelle manière l'application de cette démarche peut être améliorée; iii) les possibilités de reproduction de l'expérience acquise dans le pays concerné; et iv) s'il est possible de tirer des leçons pratiques et de s'en servir dans le cadre de l'élaboration des directives volontaires¹.

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

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

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

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

stipule que le droit à une alimentation adéquate est réalisé « lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer »².

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

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

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

C. CADRE POLITIQUE

Un environnement politique propice

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

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

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

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

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

Rôle central des droits de l'homme

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

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

Plans nationaux intégrés et coordonnés

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

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

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

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

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

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

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

22. La coordination présente, certes, des avantages, mais les études de cas ont globalement démontré qu'un contrôle décentralisé des programmes relatifs au droit à l'alimentation tend à faire reculer la corruption, en encourageant les citoyens à participer à la prise de décisions et en leur laissant une plus grande marge de manœuvre pour l'exercice de leurs droits et de leurs obligations. Dans certains cas, il a été possible de restreindre un usage abusif des fonds publics grâce à un contrôle exercé soit par les autorités centrales, soit par des ONG.

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

Équilibrer les éléments de la sécurité alimentaire

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

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

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

27. Contrairement aux politiques d'autosuffisance nationale instaurées sous le régime de l'apartheid, les dispositions actuellement vigueur en Afrique du Sud en matière de sécurité alimentaire reconnaissent qu'une production vivrière et des disponibilités alimentaires suffisantes à l'échelle du pays ne sont pas des conditions suffisantes pour la sécurité alimentaire. En effet,

même si le pays produit suffisamment de denrées alimentaires, d'autres facteurs peuvent contribuer à l'insécurité alimentaire, notamment lorsque les moyens d'existence ne parviennent pas à garantir un accès à une nourriture suffisante. Cette situation montre qu'il est important de permettre aux individus de se nourrir eux-mêmes et, si ce n'est pas possible, de mettre en place des stratégies, des plans et des programmes pour régler le problème de l'insécurité alimentaire.

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

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

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

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

Insécurité alimentaire et inégalités: des problèmes indissociables

31. La non-discrimination et l'égalité réelle sont des principes fondamentaux qu'il convient de promouvoir dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire fondées sur les droits. L'accès équitable à des ressources, notamment à des ressources naturelles comme la terre, constitue un élément capital du droit à l'alimentation dans les régions rurales. L'Afrique du Sud en fournit un exemple, puisque l'expropriation foncière y a été l'un des instruments majeurs du colonialisme et de l'apartheid. Cette question reste délicate et souvent conflictuelle dans les nouveaux régimes démocratiques. Nombre de personnes, dans les anciens bantoustans, ne bénéficient d'aucune sécurité de jouissance des droits fonciers ni d'aucun titre légal pour la terre sur laquelle elles vivent et travaillent depuis des générations. Cette situation découle directement des expropriations de l'époque coloniale, de la législation raciste et du régime d'exploitation communale des terres. Tous ces éléments concourent à maintenir les communautés rurales dans le cercle vicieux de la pauvreté, en partie parce qu'elles ne peuvent utiliser leurs seuls avoirs pour garantir, par exemple, le financement d'une modeste culture de rapport. Depuis l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud, diverses lois et orientations ont été mises en place pour chercher à rééquilibrer la propriété foncière et à protéger les droits fonciers.

32. Au Brésil également, l'inégalité d'accès à la terre est un héritage du passé qui s'avère difficile à corriger, malgré les efforts déployés par l'Institut national de colonisation agricole et de la réforme agraire, qui a permis l'installation de 372 866 familles entre 1995 et 1999. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a précisé qu'il fallait accélérer les réformes agraires, ce qu'encouragent le Programme national de soutien à l'agriculture familiale

(PRONAF) et des organisations sociales telles que le Mouvement des travailleurs ruraux sans terre (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*).

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

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

35. En Afrique du Sud, le principe fondateur de la stratégie intégrée de sécurité alimentaire stipule que ce problème doit être réglé en faisant en sorte que la population cible ait accès aux ressources de production et puisse obtenir des aliments nutritifs et sains. Si une frange de la population ne parvient pas à accéder aux ressources de production, des interventions menées en faveur de la sécurité alimentaire veilleront à ce que ces personnes bénéficient d'un revenu et de possibilités d'emplois, de manière à augmenter leur pouvoir d'achat. Enfin, toute partie de la population cible qui reste exclue en raison d'une incapacité ou d'un dénuement extrême obtiendra une aide de la part de l'État.

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

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

D. CADRE JURIDIQUE

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

Protection de nature constitutionnelle

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

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

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

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

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

43. La Constitution brésilienne prévoit un fondement juridique pour le droit à une alimentation adéquate, puisqu'elle renferme plusieurs dispositions faisant obligation, de façon explicite ou non, à l'État de respecter, de protéger et d'assurer le droit des citoyens à l'alimentation. La Constitution de 1998 établissait un salaire minimum uniformisé à l'échelle nationale « permettant aux citoyens d'assurer leurs besoins vitaux de base que sont notamment le logement, l'alimentation, l'éducation, la santé » (art. 7). Elle stipulait que la famille, la société et l'État sont tenus de « garantir aux enfants et aux adolescents le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation et à l'éducation... » (art. 227). En 2003, suite à une réforme constitutionnelle, le droit à l'alimentation est devenu partie intégrante des droits sociaux de chaque citoyen. La nouvelle version stipule que: « Comme défini dans la présente Constitution, les droits sociaux incluent l'éducation, la santé, l'alimentation, le travail, le logement... » (art. 6).

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

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

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

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

Jurisprudence et justiciabilité

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

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

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

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

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

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

Au-delà de la législation

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

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

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

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

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

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

59. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme ont également un rôle de premier plan à jouer, en ce qu'elles peuvent contrôler l'application du droit à l'alimentation et entendre les griefs des groupes et des particuliers. Plusieurs pays ont établi des commissions chargées des droits de l'homme ou des mécanismes analogues, qui contribuent largement à assurer le droit de tous à une alimentation adéquate. Il est possible de tirer le meilleur parti des organisations nationales chargées de la protection des droits de l'homme lorsque celles-ci sont réellement autonomes et sont habilitées à émettre des recommandations.

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

Les Principes de Paris

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

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

62. Le Brésil a établi un Secrétariat spécial aux droits de l'homme, qui ne bénéficie cependant pas de l'autonomie intégrale et du pluralisme inscrits dans les Principes de Paris. Ce défaut a été en partie rectifié par le *Ministerio Publico*, organe gouvernemental autonome chargé de la défense des droits des particuliers et des droits collectifs. Le Ministère public, qui agit tant au niveau fédéral que national, est à l'heure actuelle la principale institution brésilienne d'aide aux citoyens pour l'obtention d'une protection juridique. Il est habilité à entreprendre des enquêtes concernant des allégations de violation des droits fondamentaux et à soumettre des recommandations au gouvernement. Il a œuvré dans le domaine du droit à l'alimentation, en particulier concernant la malnutrition chez les enfants et dans les communautés autochtones, ainsi que dans le cadre du Programme national d'alimentation scolaire. Le Ministère public a également pour objet de garantir la participation des personnes bénéficiant des politiques et des programmes, de collaborer avec les ONG en vue de promouvoir les droits de l'homme et de créer des tribunes axées sur la coordination et sur la recherche de consensus.

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

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

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

66. La Cour suprême indienne a nommé deux commissaires chargés d'enquêter sur des griefs auxquels il n'a pas été donné suite, concernant des violations de droits non justiciables des procédures de recours établies. Les gouvernements fédéraux sont tenus de fournir les informations requises par les commissaires. Ces derniers sont habilités à recommander une ligne de conduite aux gouvernements, afin de garantir le respect des instructions de la Cour.

Rôle de la société civile

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

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

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

E. CADRE INSTITUTIONNEL

Attribution des responsabilités, coordination et obligation de rendre compte

70. Pour appliquer les politiques et les cadres juridiques relatifs au droit à l'alimentation, il faut disposer d'institutions efficaces à tous les niveaux. En raison de la nature intersectorielle du droit à l'alimentation, il faut coordonner les activités des ministères et des bureaux de l'État à

l'échelon national, infranational et local. En définissant avec précision la répartition des rôles et les responsabilités des différents secteurs et des différents niveaux de gouvernement, il est possible de mieux rendre compte et d'agir de manière plus efficace.

71. Au Brésil, le droit à l'alimentation est le principe directeur de la politique nationale de sécurité alimentaire, *Fome Zero*. Il est reconnu d'un point de vue institutionnel sous forme de Secrétariat, au sein du nouveau Ministère de la justice sociale, qui comprend l'ancien Ministère spécial de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim (MESA). Autre pilier de l'institutionnalisation du droit à l'alimentation au Brésil, le Conseil national pour la sécurité alimentaire (CONSEA) a été restructuré, de façon à devenir un forum axé sur la participation de la société civile.

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

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

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

De la bonne volonté à une démarche fondée sur les droits

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

Stratégies d'application

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

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

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

Sensibilisation et éducation

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

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

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

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

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

Renforcement des capacités

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

Recensement des groupes vulnérables et canalisation des contributions

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

85. En règle générale, les plans d'application restent vagues quant aux groupes ciblés ou vulnérables, qui ne sont pas définis avec suffisamment de précision pour que les plans soient applicables de manière pertinente. Il ne s'agit pas tant d'une question d'obstacles techniques liés aux données et aux capacités d'analyse, que d'un problème de conception fondamentale du développement. Les stratégies et les plans d'action doivent être fondés sur une évaluation socio-économique de différents groupes de personnes, afin que les plans nationaux de sécurité alimentaire puissent définir les groupes exposés à l'insécurité alimentaire et les groupes vulnérables. La cartographie de la vulnérabilité peut être utile à ces fins. En abordant la question

sous l'angle des droits de l'homme, c'est-à-dire en maintenant l'attention sur ceux dont les droits ne sont pas concrétisés ou sont enfreints et sur les causes de ces lacunes, il est possible de mieux se polariser sur les personnes.

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

Contrôle et indicateurs

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

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

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

Rôle de la société civile

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

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

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

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

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

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

G. CONCLUSIONS

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

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

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

l'alimentation. Lorsque des personnes ne sont pas à même de subvenir à leurs propres besoins alimentaires, il faut établir des programmes pour lutter contre leur incapacité à avoir accès à une alimentation adéquate.

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

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

100. Pour mettre en œuvre les cadres juridiques et les politiques concernant le droit à l'alimentation, il faut disposer d'institutions efficaces à tous les niveaux. De par sa nature intersectorielle, le droit à l'alimentation doit faire l'objet d'actions concertées regroupant l'ensemble des ministères et de l'administration publique à l'échelle nationale, infranationale et locale. L'obligation de rendre compte est primordiale, si l'on veut garantir l'efficacité d'un cadre institutionnel axé sur l'application du droit à l'alimentation. L'État doit établir des mécanismes obligeant les responsables de l'application de ce droit à rendre des comptes.

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

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

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

Liste des études de cas

Étude de cas relative au droit à l'alimentation au Brésil

Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Canada

Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Afrique du Sud

Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Ouganda

Étude de cas relative au droit à l'alimentation: Inde

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