

Mise en pratique du droit à une alimentation adéquate – concepts et leçons

Les Directives volontaires adoptées en 2004 à l'appui de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation ont eu le grand mérite de faire figurer ce dernier en bonne place à l'ordre du jour de la politique internationale du développement. Pour éviter tout décalage entre la théorie et la pratique, il faut que les gouvernements, les organisations de développement et les bailleurs de fonds concertent leurs efforts pour mettre ces directives en œuvre et accélérer la concrétisation du droit à l'alimentation au niveau national.

Prof. Dr Hartwig de Haen
Hartwig.DeHaen@fao.org
Assistant Director General
Dr Julian Thomas
Julian.Thomas@fao.org
Right to Food Coordinator
Food and Agriculture Organisation of
the United Nations – FAO
Rome, Italie



Photo: FAO

Depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, le droit à l'alimentation est reconnu dans un certain nombre de textes officiels ayant ou non force de loi. Toutefois, des conseils pratiques sur sa mise en œuvre n'ont été disponibles qu'en novembre 2004, date à laquelle, après deux années de négociations intergouvernementales sous les auspices de la FAO, les gouvernements ont adopté les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». Les efforts doivent maintenant porter sur la concrétisation de ce droit pour laquelle les Directives volontaires seront un outil efficace. Toutefois, parce que rien, ou si peu, n'a été fait pour mettre en pratique le droit à l'alimentation, on ne dispose que d'informations limitées sur la façon de le mettre en œuvre. Il faut donc tirer des indications pratiques sur la façon de mettre ce droit en pratique des concepts clés qui le sous-tendent et de l'expérience acquise dans un nombre limité de pays où

Les Directives volontaires mettent notamment l'accent sur le droit de chacun à pourvoir à ses besoins et à ceux de sa famille, y compris en ce qui concerne l'alimentation qui pourra être assurée par une production propre ou par des achats sur le marché.

Le droit à l'alimentation a, ne serait-ce que partiellement, été mis en œuvre.

Concepts clés

Quatre concepts clés sont indispensables à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate, à savoir:

- reconnaissance des droits et obligations ;
- autonomisation et assistance ;
- priorité aux pauvres et à ceux qui ont faim ;
- universalité.

Il est utile, pour commencer, de comprendre la raison d'être de ces concepts et

leur implication pratique pour la mise en application du droit à l'alimentation.

Reconnaissance des droits et obligations.

Les paradigmes courants des politiques économiques et des stratégies de réduction de la pauvreté partent du principe que les gouvernements de bonne foi sont prêts à répondre aux besoins des citoyens par la mise en œuvre de politiques économiques et sociales. Les limites de cette approche – corroborées par la lenteur des progrès dans le domaine de la réduction de la faim et de la pauvreté à l'échelle mondiale – sont bien connues.

Il existe un besoin évident d'approches novatrices assurant que les cadres politiques et juridiques permettent à la population d'exprimer ses besoins et imposent à l'État de reconnaître ces besoins et d'y répondre. En matière de politique et d'action gouvernementale, les approches basées sur les droits humains offrent une telle solution. Elles tiennent compte de l'existence des droits des citoyens reconnus par la loi et de l'obligation légale qui a l'État de les satisfaire.

La valeur ajoutée de ces approches tient à ce qu'elles permettent à la population de tenir son gouvernement responsable de l'adoption de politiques et de programmes favorables à la réalisation des objectifs reconnus. Dans le cas du droit humain à une alimentation adéquate, les obligations qu'a l'État de « respecter », « protéger » et « satisfaire » ce droit constituent une base permettant de tenir les titulaires d'une charge publique responsables de ce qu'ils ont fait ou n'ont pas fait pour s'assurer que tout le monde dispose d'une alimentation suffisante, d'une qualité et d'une sécurité adéquates, pour vivre dans la dignité comme membres actifs et en bonne santé de la société.

Les politiques s'appuyant sur une approche axée sur les droits humains prévoient que le système socio-politique doit permettre aux pauvres et à ceux qui ne mangent pas à leur faim de participer au processus de développement humain au lieu d'être les bénéficiaires passifs d'actions bénévoles.

Les cadres constitutionnels et juridiques de nombreux pays développés reconnaissent les obligations qu'a l'État de permettre aux citoyens de répondre à leurs besoins fondamentaux en leur donnant accès à une forme de protection sociale. Dans ce cas, une législation supplémentaire applicable à la satisfaction du droit à l'alimentation peut ne pas être nécessaire. Toute obligation qu'a l'État d'assurer la concrétisation du droit à l'alimentation grâce à l'affectation de ressources et à l'application de programmes et de projets appropriés trouve ses limites dans le niveau des ressources disponibles. La

La nécessité morale de réduire la faim et la pauvreté est indéniable

D'un point de vue politique et social, il a été à maintes reprises démontré que la réduction de la faim et de la pauvreté chez ceux, trop nombreux, qui n'ont aucune possibilité ou aucun espoir d'améliorer leur existence, peut contribuer à réduire les conflits sociaux. D'un point de vue économique, il est largement admis que la réduction de la faim ou de la malnutrition est un investissement qui peut avoir d'importantes retombées économiques dans la mesure où il améliore la santé et la productivité des individus et réduit de ce fait la nécessité d'effectuer des dépenses sociales tout en améliorant la production nationale.

reconnaissance de telles contraintes est sous-entendue dans l'obligation de concrétiser le droit à l'alimentation « progressivement ». De plus, il est très coûteux de tolérer l'existence de la faim.

Il importe par ailleurs d'apporter des éclaircissements sur la signification du terme « volontaires » tel qu'il est utilisé dans l'expression « Directives volontaires ». Il signifie que les directives, comme telles, « ne sont pas des obligations ayant force de loi pour les États ou les organisations internationales », c'est-à-dire qu'aucun État n'est tenu de les mettre en œuvre (voir également la préface des Directives volontaires, paragraphe 9, FAO, Rome, 2005). Toutefois, un certain nombre de traités internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (151 États signataires), reconnaissent le droit à l'alimentation et rendent sa concrétisation obligatoire. Les Directives volontaires sont une source utile de recommandations sur la façon de concrétiser le droit à l'alimentation grâce à l'adoption de programmes politiques, économiques et sociaux allant de la bonne gouvernance et des institutions aux mesures visant à assurer l'accès aux ressources de production, à l'éducation et à des systèmes de protection sociale, pour n'en citer que quelques-uns.

Autonomisation et assistance. Il est important de corriger l'idée fautive très répandue selon laquelle le droit à l'alimentation est essentiellement un droit à être nourri. Les Directives volontaires mettent au contraire l'accent sur les droits des individus à bénéficier d'un environnement favorable leur donnant la possibilité de pourvoir à leurs besoins et à ceux de leur famille, y compris en ce qui concerne l'alimentation qui pourra être assurée par une production propre ou par des achats sur le marché. Par conséquent, les gouvernements sont tenus d'assurer l'existence d'un tel environnement favorable en adoptant des politiques et des programmes appropriés. De plus, les Directives volontaires reconnaissent que ceux qui sont incapables de pourvoir à leur besoin minimum, par exemple les victimes de situations d'urgences naturelles ou dues à l'homme et les personnes défavorisées sur le plan économique, ont besoin d'une assistance spéciale. L'assistance offerte sous forme de produits alimentaires ou par d'autres systèmes de protection sociale est particulièrement importante pour ces groupes.

Priorité aux pauvres et à ceux qui ont faim.

Une approche basée sur le droit à l'alimentation vise les pauvres et les sous-alimentés qui sont incapables de travailler selon leurs possibilités et ne peuvent par conséquent pas tirer parti d'activités rémunérées. Elle s'adresse également à ceux qui sont incapables de pourvoir à leur besoin minimum en raison de leur âge, de maladies ou de situations d'urgence. Une telle approche reconnaît que les sous-alimentés et les pauvres sont souvent exclus des processus décisionnels à tous les niveaux.

Les Directives volontaires recommandent des mesures d'élimination de l'exclusion sociale et économique. Une analyse ventilant les données par zone géographique, par sexe ou par groupes se caractérisant par les mêmes moyens d'existence permet d'identifier les pauvres, leur lieu de résidence et les causes de leur pauvreté. De telles informations sont indispensables pour concevoir des programmes efficaces de réduction de la sous-alimentation et de la pauvreté, pour contrôler leur mise en œuvre et suivre leur impact sur les pauvres

Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate

Les Directives volontaires constituent, de la part des gouvernements, la première tentative d'interprétation d'un droit économique, social et culturel et de rédaction de recommandations sur les actions à entreprendre pour sa transposition dans la pratique. Ces directives ont pour objectif de fournir des conseils pratiques aux États dans la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale. Elles couvrent tout l'éventail des actions à envisager au niveau national pour mettre à la disposition de la population un environnement lui permettant de s'alimenter dans la dignité et pour mettre en place des systèmes de protection sociale pour ceux qui sont dans l'impossibilité de le faire. Les Directives peuvent servir à renforcer et améliorer les cadres de développement actuels, notamment en ce qui concerne l'aspect social et humain, en mettant plus fermement les droits des personnes au centre du développement.

et les personnes en situation de précarité alimentaire.

Universalité. Le droit à l'alimentation, tel qu'il est abordé dans les Directives volontaires, s'applique à l'ensemble de la population, riche et pauvre, et concerne toutes les formes de nutrition insuffisante et/ou inappropriée, y compris la sous-nutrition, les carences en micronutriments (faim cachée) et la surnutrition comme autre manifestation de la malnutrition.

Il est indéniable qu'une approche basée sur le droit à l'alimentation doit essentiellement viser la réduction de toutes les formes de sous-alimentation et par conséquent contribuer à réduire la pauvreté. Toutefois, les gouvernements doivent savoir que le droit à l'alimentation peut également s'appliquer au problème de la surnutrition. Ce dernier, et la prolifération des maladies non transmissibles qui en résulte, ne se limite nullement aux pays à revenus élevés se caractérisant par des niveaux moyens élevés d'apports caloriques. Il se manifeste également dans les pays pauvres où la faim et la surnutrition sont de plus en plus des facteurs d'un double fardeau de malnutrition. Dans de nombreux cas, la maîtrise de la cause des deux formes de malnutrition est hors des compétences des individus concernés et nécessite une action du gouvernement.

Leçons pratiques

Des contraintes politiques, économiques et sociales empêchent de nombreux pays en développement de concrétiser le droit à l'alimentation. Il est par conséquent encourageant de constater que plusieurs d'entre eux affichent une évidente volonté de mettre en œuvre des mesures visant à accélérer la concrétisation du droit à l'alimentation. Ces mesures s'appuient essentiellement sur les concepts clés déjà décrits et donnent des exemples des étapes requises pour mettre en pratique le droit à une alimentation adéquate.

Nous soulignons les expériences positives réalisées dans trois domaines:

- protection juridique,
- stratégie, coordination, responsabilité,
- sensibilisation et renforcement des capacités.

Protection juridique. La protection juridique du droit à l'alimentation est essentielle. Elle peut prendre différentes formes dès lors que les individus peuvent réclamer l'accès à une alimentation adéquate au titre d'un droit et non d'un don charitable. Les législations nationales protégeant le droit à l'alimentation diffèrent et il existe divers mécanismes juridiques auxquels les individus peuvent recourir pour faire valoir

leurs droits. Par exemple, en Afrique du Sud, le droit à l'alimentation est inscrit dans la constitution alors qu'en Inde, les tribunaux considèrent que le droit à la vie (qui est protégé par la constitution) englobe un droit à l'alimentation.

Mais la reconnaissance juridique du droit à l'alimentation n'est pas suffisante. Il faut qu'elle soit complétée par d'autres conditions préalables telles que la prééminence du droit, la bonne gouvernance et la responsabilité. Des mécanismes efficaces, accessibles et abordables de revendication du droit à une alimentation adéquate sont également nécessaires, ainsi qu'un pouvoir judiciaire indépendant capable d'assumer ses responsabilités.

Il faut une volonté politique à toute épreuve pour mobiliser et inciter les parlements, les administrations et la société civile à protéger le droit à l'alimentation. Les présidents Lula (Brésil) et Kabbah (Sierra Leone) sont des exemples de personnalités politiques capables de catalyser l'action contre la sous-alimentation et la pauvreté grâce à une approche basée sur le droit à l'alimentation.

Toutefois, la volonté politique ne s'alimente pas de vide. Les politiciens ont besoin d'être convaincus des avantages du droit à l'alimentation. La reconnaissance juridique du droit à l'alimentation peut en elle-même contribuer à mobiliser la volonté politique en constituant un capital politique pour les leaders nationaux. En effet, la reconnaissance juridique de ce droit permet à ces derniers de fixer des politiques de lutte contre la faim et de les mettre à l'abri des caprices de la politique quotidienne, et d'offrir ainsi à leur pays une garantie durable contre la faim et les politiques injustes.

Stratégie, coordination et responsabilité.

La concrétisation du droit à une alimentation adéquate au niveau national peut être considérablement favorisée par l'existence d'une stratégie globale et intégrée qui s'adresse aux pauvres et aux sous-alimentés grâce à des politiques économiques et sociales appropriées, tout en tenant compte de principes fondamentaux des droits humains tels que la non-discrimination, la participation et l'inclusion, la responsabilité et la prééminence du droit. Une telle stratégie doit également tenir compte de la corrélation et de l'interdépendance de tous les droits humains et s'assurer que les efforts consacrés à la lutte contre la faim sont intégrés aux mesures visant à améliorer la santé, l'hygiène, l'éducation, etc., des pauvres.

Les principaux éléments d'une stratégie visant à donner effet au droit à l'alimentation sont les suivants:

- Identification de ceux qui ont faim, du lieu où ils vivent et des causes de leur sous-alimentation.
- Évaluation des politiques existantes et des cadres législatifs et institutionnels permettant de confirmer leur conformité aux obligations et aux principes du droit à l'alimentation, et identification des problèmes. Nécessité d'insister sur les causes plutôt que sur les symptômes de la faim.
- Définition dans leurs grandes lignes des politiques et programmes de sécurité alimentaire visant les quatre composantes de la sécurité alimentaire: disponibilité de quantités suffisantes de produits alimentaires de qualité appropriée et sains; accès régulier de tous à ces produits alimentaires; stabilité de l'offre et de l'accès aux produits; et adé-

quation de l'utilisation des produits alimentaires disponibles au niveau du ménage et au niveau individuel grâce à de bonnes conditions d'hygiène et aux soins pour ceux qui sont dans l'impossibilité de pourvoir à leur besoins.

Les citoyens doivent connaître leurs droits. Des politiques en matière d'éducation sont nécessaires pour encourager les gens à faire valoir leurs droits.



Photo: FAO

- Définition des obligations des titulaires d'une charge publique au niveau national, infranational et local. Ces derniers doivent connaître leurs obligations et être équipés pour les assumer.
- Mise en place de procédures de recours permettant aux victimes de violations de faire valoir leurs droits et de s'assurer que les violations sont correctement traitées.
- Mise en place d'un suivi efficace permettant d'évaluer l'évolution de la mise en application du droit à l'alimentation.

La mise en œuvre d'une telle stratégie nécessite une coordination de tous les ministères et services gouvernementaux au niveau national, infranational et local. La clarification de la répartition des rôles et des responsabilités entre les différents secteurs et niveaux de l'administration se traduit par une amélioration du sens du devoir et une action plus efficace.

Si aucun pays n'a encore mis tous ces éléments en place, les progrès réalisés au Brésil donnent une indication de ce qui peut être réalisé. Le gouvernement mène une action en faveur de l'alimentation et de la sécurité nutritionnelle grâce à un programme multisectoriel Faim Zéro auquel participent huit ministères. La coordination de ce programme, qui est placé sous la tutelle du ministère du Développement social et de Lutte contre la faim, est facilitée par le Conseil national de sécurité alimentaire (CONSEA) constitué de représentants du gouvernement et de la société civile. Grâce au CONSEA, ces derniers soumettent un projet de « loi cadre nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle » au président de la République.

Sensibilisation et renforcement des capacités. La sensibilisation est un élément clé de la concrétisation du droit à l'alimentation. Les citoyens doivent connaître leurs droits et les fonctionnaires doivent avoir clairement conscience de leurs obligations. Cela n'est possible que grâce à l'application de politiques appropriées d'information et d'éducation qui encouragent les personnes à faire valoir leurs droits.

La Commission sud-africaine des droits humains a notamment pour rôle de sensibiliser la population aux droits humains. Au Brésil, le Bureau du rapporteur national pour le droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales effectue une recherche sur la mise en œuvre des différents droits et rend compte des allégations de violations. En Inde, le mouvement pour le droit à l'alimentation a organisé un certain nombre de manifestations, notamment des enquêtes publiques, visant à sensibiliser la population au droit à l'alimentation. Les titulaires d'une charge publique et les

Forte interdépendance de la pauvreté et de la faim

Une stratégie visant à concrétiser le droit à l'alimentation doit tenir compte du fait que la faim et la pauvreté sont très interdépendantes. Nous avons tendance à considérer que la faim est essentiellement une conséquence de la pauvreté, alors qu'en réalité la causalité est souvent inverse. La pauvreté prive la population des moyens d'acheter ou de produire des aliments. La faim et la malnutrition ont un coût humain et économique énorme en affectant la santé et la productivité de la population. Les enfants qui ont faim ne peuvent apprendre correctement et les adultes qui ont faim ne peuvent pas être productifs et gagner leur vie; ils sont pris dans le cercle vicieux de la faim et de la malnutrition, de la maladie et de la pauvreté.

Pour atteindre le double objectif de promotion d'une croissance économique durable à plus long terme et d'une réduction immédiate de la pauvreté et de la faim, la FAO a adopté une double approche en matière de sécurité alimentaire. Cette approche associe les investissements dans la croissance de la productivité pour les pauvres (plus particulièrement axés sur les petites exploitations agricoles et l'infrastructure rurale) et la création de systèmes de protection sociale offrant un accès direct et immédiat à la nourriture pour les plus nécessiteux (FAO, 2002: *Programme de lutte contre la faim: réduire la faim grâce au développement agricole et rural et à un meilleur accès à la nourriture*. Deuxième ébauche, FAO, Rome 2002).

détenteurs de droits sont souvent dans l'impossibilité d'utiliser les instruments disponibles pour la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Le renforcement des compétences dans le cadre des droits exige que les détenteurs des droits et les titulaires d'une charge publique soient mieux informés et nécessite que des institutions soient créées ou réformées pour permettre aux communautés et aux ménages, ainsi qu'aux milieux publics et privés, de concrétiser efficacement le droit à l'alimentation.

Conclusions

La reconnaissance juridique du droit à l'alimentation et l'habilitation des gens à revendiquer ce dernier sont cruciales. Elles peuvent entraîner un changement de paradigme dans la façon dont les politiques sont formulées et adaptées aux besoins de la population. Elles peuvent notamment donner lieu à des politiques plus efficaces et à des programmes plus axés sur les personnes pour lutter contre la faim et la pauvreté. Telle est la principale conclusion des récentes expériences de mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ces expériences soulignent à quel point il est important d'assurer la protection juridique du droit à l'alimentation dans le cadre de politiques et de programmes complets de développement et de sécurité alimentaire menant à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation. Une telle approche vient renforcer l'actuelle philosophie du développement qui met l'accent sur l'importance de s'assurer que les pauvres ont leur mot à dire dans la façon dont les services sont offerts, et que les communautés de pauvres sont habili-

tées à contrôler la façon dont l'argent mis de côté pour eux est dépensé.

Une ferme volonté et un puissant leadership politiques sont nécessaires pour obtenir et conserver le soutien nécessaire à l'intégration du droit à l'alimentation dans les politiques et programmes nationaux. Les politiciens doivent être convaincus des avantages du droit à l'alimentation. L'enjeu, pour tous, est d'aider à mobiliser cette volonté en mettant en avant le large éventail d'arguments moraux, politiques, sociaux et économiques en faveur de la réduction de la faim, et en montrant comment la reconnaissance juridique du droit à l'alimentation peut constituer une garantie durable, allant au-delà de l'instabilité politique, contre les politiques inappropriées et injustes responsables de la faim et de la pauvreté.

Les Directives volontaires ont servi à faire figurer le droit à l'alimentation en bonne place à l'ordre du jour de la politique internationale du développement. Pour éviter tout décalage entre la théorie et la pratique, il faut que les gouvernements, les agences de développement et les bailleurs de fonds concertent leurs efforts pour mettre ces directives en œuvre et accélérer la concrétisation du droit à l'alimentation au niveau national. Les leçons tirées de cet apprentissage par l'action contribueront à montrer comment mettre en pratique le droit à l'alimentation et, espérons-le, à mettre en évidence les avantages qu'il y a à le faire.

Les points de vue exprimés dans cet article reflètent les opinions de ses auteurs et pas nécessairement la position officielle de la FAO. Les auteurs remercient Sumiter Broca, Maarten Immink, Kerstin Mechlem, Frank Mischler et Jakob Skoet des commentaires faits sur les versions initiales du présent document.