

Mise en œuvre des Directives volontaires : enjeux et options

Après l'approbation unanime des Directives volontaires sur le droit à une alimentation adéquate par les États membres de la FAO et le vaste soutien de la société civile, la question se pose du « et après ? ». Pour examiner comment mettre ce nouvel outil en application, le gouvernement allemand, avec le soutien de la FAO et d'ONG allemandes, a organisé son quatrième atelier international sur les « politiques contre la faim » en été 2005 à Berlin.

Marc J. Cohen
Chercheur
International Food Policy Research
Institute (IFPRI)
Washington, D.C., U.S.A.
M.J.Cohen@cgiar.org

Pendant la deuxième moitié des années 1990, dans les pays en développement (à l'exclusion de la Chine), le nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire a augmenté (FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2004*, Rome, 2004). Au rythme où vont les choses, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif du Sommet mondial de 1996 (réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes souffrant de la faim). L'examen de l'insécurité alimentaire sous l'angle des droits humains offre une approche nouvelle de la lutte contre la faim. Cette approche basée sur les droits est intrinsèquement valable puisque chaque être humain, parce que précisément c'est un être humain, peut faire valoir ses droits.

Les défenseurs du droit à l'alimentation ont salué l'approbation des Directives volontaires comme un événement majeur (Wenche Barth Eide with Asbjørn Eide, *Overview: A 'New Deal' in the Efforts to Fight Hunger and All Forms of Malnutrition*, SCN News No. 30, Mid-2005, p. 8, disponible à l'adresse www.unsystem.org/scn/Publications/SCN-News/scnnews30.pdf). Mais les Directives volontaires sont pour les États un outil pratique pour la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

Les droits humains sont indivisibles et interdépendants. Les droits civils et politiques sont des éléments cruciaux de la citoyenneté et ils contribuent à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Lorsque les citoyens peuvent s'exprimer et s'organiser, ils peuvent demander au gouvernement de prendre des mesures. Comme cela a été souligné dans la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation, « la promotion et la protection de tous les droits de l'être humain et de ses libertés fondamentales ... sont indispensables pour assurer une sécurité alimentaire durable pour tous ». Par ailleurs, comme l'a fait remarquer le professeur Amartya Sen, les famines sont rarement associées à la démocratie et à la liberté de la presse (*Development as Freedom*, New York, Knopf, 1999).

Néanmoins, le droit à une alimentation adéquate occupe une place de choix parmi les droits humains : en l'absence de nourriture, l'existence de l'homme est compromise. Selon le Commentaire général 12 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, ce droit est « indivisiblement lié à la dignité humaine et ... indispensable au respect des autres droits humains ».

L'atelier « Politiques contre la faim »

Pour débattre des mesures à prendre pour mettre les Directives volontaires en œuvre dans le cadre de la législation nationale, le gouvernement allemand, en collaboration avec la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), a organisé un atelier international en juin 2005. Cet atelier de trois jours a réuni une centaine de responsables de gouvernements nationaux et d'organisations inter-

Les droits civils et politiques sont des éléments cruciaux de la citoyenneté et ils contribuent à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

nationales, de représentants de la société civile et d'universitaires, du nord comme du sud. Ont pris la parole lors de la séance plénière les principaux acteurs gouvernementaux et de la société civile engagés dans des négociations sur les Directives volontaires, ainsi que des experts universitaires et des décideurs chargés de mettre ces Directives en œuvre.

Capacity Building International (InWEnt) a animé deux séries de réunions en petits groupes. Dans la première, les animateurs ont constitué des groupes de personnes du sud et du nord, d'hommes et de femmes, de représentants de différentes

Foto: FAO/Conti



institutions et différents secteurs, respectant un équilibre entre les optiques du développement et celles des droits humains. Ces groupes ont examiné deux questions : « Quelles implications le droit à une alimentation adéquate a-t-il pour votre contexte de travail ? » et « Quelles chances et quels problèmes voyez-vous pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation ? »

La deuxième journée de l'atelier a été consacrée à des groupes de travail constitués en fonction des thèmes majeurs des Directives volontaires :

- développement économique, moyens financiers et systèmes de marché ;
- cadre juridique et institutions ;
- politique agricole, alimentaire et nutritionnelle ;
- filets de sécurité et politique sociale ;
- éducation et sensibilisation ; et
- situations d'urgence, aide alimentaire et secours.

Discussions des groupes de travail

Parmi les implications notées par les groupes de travail de la première série, citons :

- il faut des défenseurs des droits humains dans les gouvernements ;
- de vastes consultations doivent être organisées entre les représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur privé ;
- la pression populaire et des coalitions de défense doivent pousser les gouvernements à « faire ce qu'il faut » et des moyens sont nécessaires pour assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques ;
- des politiques de coopération au déve-

loppement doivent soutenir la mise en œuvre des Directives volontaires et elles doivent intégrer le droit à l'alimentation ;

- le point de vue du droit à l'alimentation se trouve confronté aux questions liées au commerce, à la dette, au VIH/SIDA, aux institutions financières internationales, aux politiques des entreprises, aux populations indigènes, aux catastrophes naturelles, à la dégradation de l'environnement et à la politique sociale dans le nord ;
- les États doivent ratifier le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (ICESCR) ; et
- à elles seules, les Directives volontaires ne sont pas l'équivalent du droit à l'alimentation.

Les groupes ont identifié les possibilités suivantes offertes par les Directives volontaires :

- création d'une « option préférentielle pour les vulnérables » ;
- un vaste programme de sécurité alimentaire, ainsi que l'occasion de créer de nouveaux outils et de nouvelles ins-

Extrait de « La grande nappe » de Pablo Neruda

*Asseyons-nous bientôt pour manger
Avec tous ceux qui n'ont pas mangé.
Étendons de grandes nappes*

...

*Érigeons des boulangeries planétaires
Dressons des tables avec des fraises
dans la neige*

*Et une assiette aussi grande que la lune
De laquelle nous pourrions tous manger.*

*Pour l'instant, je ne réclame rien
d'autre
Que le droit de manger.*

Les Directives volontaires demandent aux États de faire en sorte que les personnes en situation d'insécurité alimentaire aient accès aux moyens de production et à l'emploi.

titutions de défense des droits humains et de la sécurité alimentaire ;

- même lorsque les gouvernements nationaux n'ont pas la volonté politique d'agir, les Directives volontaires représentent, pour la société civile et les administrations locales, un outil important permettant de demander à l'État d'assumer ses responsabilités.
- Il existe désormais un élan en faveur :
 - d'une amélioration des données sur la faim et les meilleures pratiques ;
 - de la résolution des conflits ;
 - du renforcement des institutions régionales ;
 - d'une action revendicatrice plus forte et d'un renforcement du réseautage.
- Mise en avant des obligations internationales susceptibles d'améliorer l'action au niveau national ;
- reconnaissance catégorique du rôle des femmes ; et
- la dignité humaine se trouve aujourd'hui au centre du débat sur le développement.

Il reste toutefois des problèmes à résoudre :

- manque de moyens (réels et allégués) ;
- incohérence et fluctuation fréquente des politiques, au sud comme au nord ;
- les Directives volontaires ne tiennent pas compte des entreprises transnationales ;
- la guerre et les autres perturbations accroissent la vulnérabilité alors que l'exclusion sociale engendre la démagogie et la violence ;
- trop souvent, les programmes sont mal ciblés et mal contrôlés ;
- les gouvernements ne peuvent ou ne veulent pas tenir les engagements pris lors des sommets internationaux ;
- il manque souvent aux gouvernements et à la société civile une vision commune ;
- l'approche du développement basée sur les droits n'est pas encore institutionnalisée et elle remet en cause les structures du pouvoir à tous les niveaux ;
- la sensibilisation est cruciale et le débat ne doit pas se limiter à « prêcher pour les convertis », c'est-à-dire à une discussion entre experts convaincus.

Mesures recommandées

Les participants ont souligné que l'approche basée sur les droits suppose un changement de paradigme obligeant de passer du principe de charité, de bénévolat et d'action volontaire du gouvernement à celui qui veut que les gens soient habilités à exiger un environnement politique leur permettant de pourvoir à leurs besoins et de participer à la conception des politiques. Les aspects « développement durable » et « sécurité alimentaire » n'en demeurent pas moins complémentaires.

Les Directives volontaires s'adressent d'abord, et avant tout, aux gouvernements qui sont les premiers à avoir des devoirs. Les gouvernements doivent mettre en place un cadre juridique approprié pour la mise en œuvre des Directives volontaires. Ils peuvent éventuellement pour cela inclure le droit dans la constitution, adopter une loi-cadre ou intégrer un pacte (tel que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – ICESCR) dans le droit national. De plus, les gouvernements doivent mettre en place des institutions adaptées aux circonstances nationales et aux approches juridiques et institutionnelles, par exemple une commission des droits humains (comme cela a été fait en Inde, en Afrique du Sud et en Ouganda), un médiateur ou un rapporteur national (comme au Brésil). Ces institutions doivent être basées sur les Principes de Paris d'indépendance des institutions de défense des droits humains. L'obligation qu'ont les États de les respecter exige qu'ils « ne portent pas préjudice ». Les Directives volontaires offrent à cet égard une liste de contrôle à utiliser pour formuler, mettre en œuvre et évaluer

les politiques. En vertu du devoir de faciliter, les gouvernements doivent prendre des mesures pour s'assurer que les personnes en situation d'insécurité alimentaire aient accès aux moyens de production et à l'emploi. Dans le cas de ceux qui sont dans l'incapacité de se nourrir, par exemple pour des raisons d'invalidité, le devoir de pourvoir exige la création de programmes de protection sociale. L'admissibilité à ces programmes doit être basée sur les besoins, mais ils doivent être conçus et mis en œuvre de manière à également intégrer les principes des droits humains. Comme base de leurs politiques, les gouvernements doivent commencer par recueillir des données désagrégées sur les personnes vulnérables. Une budgétisation participative et transparente peut contribuer à s'assurer que les moyens sont disponibles.

L'obligation de protection qu'a l'État ne se limite pas à ne rien faire qui puisse porter préjudice ; il doit également prendre des mesures pour empêcher les autres de saper le droit à une alimentation adéquate. Dans le cas du secteur privé, cela peut consister à mettre en place un système de responsabilité civile, adopter des mesures visant à éviter les évictions de force, ainsi qu'une réglementation de la sécurité alimentaire et une politique de la concurrence.

L'obligation de promouvoir exige du gouvernement qu'il s'efforce de faire connaître le droit à une alimentation adéquate et l'approche basée sur les droits aux résidents de son territoire. La société civile et les médias ont d'importantes responsabilités à assumer. L'enseignement formel et non formel peut contribuer à sensibiliser le public aux droits humains, tout comme le peuvent les médias populaires tels que la radio et la télévision. Tous

les acteurs ont besoin d'apprendre et d'être formés, y compris les fonctionnaires du gouvernement à tous les niveaux, les membres des professions libérales et les représentants du secteur privé et de la société civile.

Cette dernière doit continuer d'agir comme chien de garde pour assurer la responsabilité gouvernementale. Les rapports officiels préparés par des organisations de la société civile sont un complément important aux rapports officiels du gouvernement. Parallèlement, la création de partenariats entre le gouvernement et la société civile est importante pour la formulation et la mise en œuvre de politiques et de programmes.

En ce qui concerne la section des Directives volontaires intitulées « La dimension internationale », les gouvernements contributeurs doivent fournir une assistance officielle en soutien des efforts des gouvernements des pays en développement pour mettre les Directives volontaires en œuvre. Ces dernières permettent de formuler les politiques commerciales de sorte qu'elles ne sapent pas le droit à une alimentation adéquate, dans le pays comme à l'étranger.

Les gouvernements doivent encourager les organisations internationales du système des Nations Unies et de celui de Bretton Woods, y compris l'Organisation mondiale du commerce, à utiliser les Directives volontaires et l'approche basée sur les droits.

Le Plan d'action 2 (2004) du Secrétaire général des Nations Unies et le Plan d'action pour 2005 du Haut-commissaire aux droits de l'homme sont intéressants à cet égard. Il faut intégrer les Directives volontaires dans les plans de développement national, y compris dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté.

**entwicklung &
ländlicher raum**

agriculture &
rural development

agriculture &
développement rural

▶▶ NEW SINCE JUNE: ONLINE-NEWSLETTER ◀◀

NEWS FROM THE PUBLISHERS, EVENT CALENDER,
AND PREVIEW ON THE UPCOMING ISSUES.

SUBSCRIBE DIRECTLY AT:

WWW.RURAL-DEVELOPMENT.DE

Les Directives volontaires offrent également une aide interprétative aux organismes régionaux de défense des droits humains.

Dans le cas des urgences alimentaires, il faut plus mettre l'accent sur le maintien de la production alimentaire locale et sur la fourniture d'une aide alimentaire locale, et moins sur l'aide extérieure. Il faut accorder une plus grande importance à la prévention des situations d'urgence en établissant un lien entre l'alerte rapide et la réponse en temps utile, et à la création d'organismes autonomes nationaux de prévention et de gestion des catastrophes. La nourriture ne doit jamais être utilisée comme une arme.

Enfin, les participants ont noté que le débat sur les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) doit tenir compte de l'intégralité de la Déclaration du Millénaire (2000) dans laquelle les OMD sont contenus. Bien que les OMD eux-mêmes ne concernent pas les droits humains, la Déclaration est entièrement en accord avec l'approche du développement basée sur les droits.

La solution : de la loi « douce » à la loi « dure »

Pour demain, une des questions importantes qui se posent concernera le passage de déclarations « douces » à une loi « dure » et exécutoire sur le droit à une alimentation adéquate. Des mécanismes de recours (judiciaire et non judiciaire) visant à faire respecter les droits sont indispensables ; la directive volontaire 7.2 recommande la mise en place de « mécanismes administratifs, judiciaires et d'ordre juridictionnel, qui offrent des voies de recours adéquates, efficaces et rapides, en particulier aux groupes vulnérables ... » Les critiques font valoir que la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à une alimentation adéquate, coûtera cher, contrairement à la mise en application des droits civils et politiques. De fait, on peut difficilement dire que la concrétisation des droits civils et politiques ne coûte rien. La tenue d'élections périodiques libres et justes, par exemple, nécessite l'engagement de dépenses publiques considérables. De plus, la création d'institutions de recours efficaces joue non seulement en faveur du droit à une alimentation adéquate, mais également et plus généralement, du développement durable et de la bonne gouvernance. Un pouvoir judiciaire indépendant et efficace est nécessaire pour faire correctement respecter les droits et les contrats, ainsi que pour punir la corruption officielle (M. Kherallah et al. *Reforming Agricultural Markets in Africa*,



Photo: Banque mondiale

Les Directives volontaires sont pour les États un outil pratique pour la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

Baltimore and London: Johns Hopkins University Press for IFPRI, 2002).

Il est certain que la mise en œuvre du droit à une alimentation adéquate nécessite des dépenses considérables dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'éducation. Mais ces dépenses publiques sont tout aussi nécessaires pour les approches traditionnelles en faveur de la sécurité alimentaire (J. von Braun et M.J. Cohen, *The Human Right to Food, Economic Growth, and Development*, in S. Arnaldi and L. Postiglione Blommesstein, eds., *The Right to Food and the Costs of Hunger*, Soveria Mannelli, Italie, Rubbettino, 2003). Certains analystes font valoir qu'en mettant l'accent sur les textes et les procédures juridiques, l'approche basée sur les droits s'écarte de la sécurité alimentaire. Ce à quoi répond le professeur Donald Buckingham dans les termes suivants : « L'existence de la loi modifie effectivement le comportement. Les droits à l'alimentation ayant force exécutoire peuvent contribuer à la sécurité alimentaire mondiale en prescrivant ou en interdisant certaines actions nationales et internationales » (*Legal Obligation and Rights to Food: What's New from Rome?*, Canadian Journal of Development Studies, Vol. XIX Édition spéciale, janvier 1998 : 209-236).

Ces dernières années, on a constaté une évolution vers une « loi dure » en ce qui concerne le droit à une alimentation adéquate, le cas le plus notable étant celui de l'affaire du droit à l'alimentation portée devant les tribunaux en Inde. Dans l'Afrique du Sud d'après l'apartheid, le tri-

bunal constitutionnel a décidé que les citoyens pouvaient poursuivre le gouvernement en justice pour s'assurer qu'il œuvre en faveur des droits économiques, sociaux et culturels. Au Brésil, les procureurs généraux se sont servis d'enquêtes civiles publiques pour faire pression auprès des agences gouvernementales afin qu'elles étendent les prestations en vertu des programmes existants d'aide alimentaire aux personnes non couvertes et en situation d'insécurité alimentaire. Au niveau international, la Cour pénale internationale juge les crimes de guerre, y compris ceux qui recourent à la « privation de nourriture pour les civils comme moyen de faire la guerre ... ». Elle a récemment délivré ses premiers mandats d'arrêt contre les leaders de l'armée rebelle « Lord's Resistance Army » en Ouganda pour divers crimes contre l'humanité, y compris le pillage de villages et l'existence de camps internes de déportés (voir www.icc-cpi.int).

Même si la « loi dure » se généralise, à elles seules, les institutions de recours ont peu de chances de garantir la sécurité alimentaire pour tous. Les campagnes de la société civile se traduisent souvent par des poursuites en justice, comme en Inde, mais elles font également du lobbying législatif et des démonstrations, et ont des activités de sensibilisation du public. La mobilisation politique autour du droit à une alimentation adéquate est particulièrement importante lorsqu'aucun recours juridique n'est possible. Au Chili, pendant la dictature de Pinochet, la pression de la société civile a empêché le gouvernement de mettre fin aux programmes alimentaires (J. Drèze and A. Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford : Clarendon Press, 1989). Mais même lorsque le régime de droit prévaut, l'action en justice et l'action politique s'avèrent généralement complémentaires dans la volonté d'aboutir à ce que le poète chilien Pablo Neruda appelait « le droit de manger » (voir encadré, page 22).