



ANNEXES

- I. DISCOURS D'OUVERTURE PRONONCÉS LORS DU FORUM SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION . 171
 - 1. Allocution inaugurale de M. Jim Butler, Directeur général adjoint de la FAO 171
 - 2. Discours-cadre prononcé par M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation 174
 - 3. Discours d'orientation du Forum, prononcé par Barbara Ekwall, Coordonnatrice de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation 179
- II. RAPPORT FINAL DU RAPPORTEUR DU FORUM, MARC COHEN 182







I. DISCOURS D'OUVERTURE PRONONCÉS LORS DU FORUM SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

On trouvera ci-après le texte des trois principaux discours prononcés lors de l'ouverture du Forum sur le droit à l'alimentation, qui introduisent les travaux. L'allocution inaugurale a été prononcée par le Directeur général adjoint de la FAO, Jim Butler; le discours-cadre a été fait par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter; et le discours d'orientation du Forum a été prononcé par Barbara Ekwall, Coordinatrice de l'Unité pour le droit à l'alimentation (rebaptisé Équipe de la FAO chargée du droit à l'alimentation). Nombre des autres contributions importantes sont résumées dans la synthèse des séances des panels (DEUXIÈME partie de ce rapport).

1. Allocution inaugurale de M. Jim Butler, Directeur général adjoint de la FAO

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Au nom du Directeur général de la FAO, M. Jacques Diouf, je vous souhaite la plus chaleureuse bienvenue à Rome, à la FAO et au Forum du droit à l'alimentation. Votre présence si nombreuse, en provenance du monde entier, témoigne de votre engagement envers le droit à l'alimentation. Elle témoigne aussi de l'importance de notre thème, tout particulièrement en cette période de crise de la sécurité alimentaire.

Message 1: la FAO soutient fermement le droit à l'alimentation.

Alors qu'elle s'employait à élaborer le catalogue des droits de l'homme qui devait ultérieurement former la base de la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU adoptée par les dirigeants du monde voici près de 60 ans, Eleanor Roosevelt a déclaré: « *Les droits de l'homme ne sont pas quelque chose que quelqu'un vous donne, mais plutôt quelque chose que personne ne peut vous enlever* ».

Le droit à l'alimentation est un droit de l'homme. Tout homme, toute femme et tout enfant possèdent le droit de produire ou d'acquérir des aliments sains, nourrissants et culturellement acceptables, non seulement pour vivre à l'abri de la faim, mais également afin de jouir de la santé et du bien-être. Il ne s'agit pas de charité, mais il ne s'agit pas non plus d'un droit d'assistanat.

L'objectif consistant à mettre l'humanité à l'abri de la faim figure en bonne place parmi les objectifs énoncés dans la Constitution de la FAO. Les chefs d'État et de gouvernement réunis au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ont réaffirmé « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ». Ils se sont également engagés à appliquer pleinement ce droit et à le réaliser de façon progressive, de manière à assurer la sécurité alimentaire pour tous.



C'est dans le cadre du suivi de cet engagement qu'en 2004, le Conseil de la FAO a adopté à l'unanimité les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation).

Message 2: *le droit à l'alimentation appelle un corollaire, la bonne gouvernance.*

Les directives sont un instrument concret, fruit du consensus international à propos de ce qu'il convient d'entreprendre dans quelque 19 secteurs différents des politiques publiques, afin de concrétiser de façon progressive le droit à l'alimentation. Ces directives constituent un ensemble cohérent de recommandations visant à créer un contexte permettant à chacun de se nourrir dans la dignité. Elles fixent également les modalités de l'aide alimentaire qui sera fournie à ceux qui ne parviennent pas, pour des raisons échappant à leur contrôle, à se nourrir de façon autonome. En prenant en compte les droits, les institutions et les principes découlant des droits de l'homme, les directives s'efforcent de combattre à la racine le phénomène de la faim.

Pour être efficace et durable, le travail accompli dans le domaine de la sécurité alimentaire exige que l'on prenne en compte les questions de gouvernance. Le droit à l'alimentation offre un cadre cohérent à l'examen des aspects critiques de gouvernance dans la lutte contre la faim et la malnutrition, tout en donnant la parole aux marginalisés et à un large éventail de parties prenantes. Il fixe en outre les principes qui régissent le processus décisionnel et les modalités de mise en œuvre, qu'il s'agisse de la participation, de la non-discrimination, de la transparence ou de l'habilitation. Enfin, le droit à l'alimentation fournit un cadre juridique et il cerne les notions de droits et d'obligations ainsi que les mécanismes de renforcement de l'imputabilité et de l'état de droit.

Les activités déployées par la FAO dans ce domaine se sont concentrées sur l'intensification de l'information et le renforcement des capacités, l'élaboration de méthodologies et d'instruments de mise en œuvre, les avis et les compétences en matière de politiques, ainsi que l'intégration du droit à l'alimentation dans les travaux de la FAO. À mesure que ces activités progressaient, un certain nombre de pays ont acquis une première expérience grâce à l'application de mesures concrètes orientées vers la réalisation du droit à l'alimentation. L'objectif de notre forum consiste à partager ces expériences ainsi que les enseignements qui en ont été tirés et à débattre des démarches permettant de renforcer, à l'avenir, la réalisation du droit à l'alimentation. Nous ferons ainsi la démonstration, au moyen d'exemples concrets, de la façon dont le droit à l'alimentation peut contribuer à promouvoir la sécurité alimentaire pour tous.

Le droit à l'alimentation sous-tend le travail accompli en matière de sécurité alimentaire. Il enrichit les interventions dans ce domaine, mettant en relief les questions de prise de parole, de participation et d'imputabilité dans le cadre du processus de formulation et d'application des politiques. Comme l'expriment les directives, le droit à l'alimentation vient renforcer les quatre piliers de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et l'utilisation des approvisionnements, en y apportant la perspective des droits de l'homme.

La démarche adoptée pour ce processus contribue à renforcer les institutions publiques concernées, en intégrant parallèlement les partenaires comme les organisations de la société civile, les commissions des droits de l'homme, les parlementaires ou les secteurs gouvernementaux sans lien direct avec le domaine agricole. En outre, cette démarche conforte le bien-fondé des investissements destinés à combattre la faim et contribue à faire naître et à entretenir la volonté politique. Promouvoir le droit à l'alimentation signifie renforcer les mesures gouvernementales en adoptant des mécanismes administratifs, quasi-judiciaires et judiciaires qui apportent des correctifs efficaces, en précisant les



droits et les obligations des titulaires de droits et des porteurs d'obligations, et en consolidant le mandat des institutions compétentes. Promouvoir le droit à l'alimentation signifie en outre renforcer la coordination des initiatives prises dans le domaine de la sécurité alimentaire et améliorer la cohérence des politiques mises en œuvre.

La réalisation du droit à l'alimentation nécessite que l'on établisse un partenariat solide entre les instances gouvernementales, les organisations de la société civile, le secteur privé et d'autres parties prenantes. J'en vois l'illustration dans la participation, à notre forum, de représentants des différents secteurs qui contribuent au travail accompli dans le domaine du droit à l'alimentation.

Message 3: *l'application des Directives sur le droit à l'alimentation aura pour effet d'améliorer la réponse à la crise alimentaire en cours.*

Le débat que nous allons tenir revêt une importance particulière dans le climat actuel, marqué par des prix alimentaires élevés et une insécurité alimentaire croissante à travers le monde.

Au cours des derniers mois, l'augmentation des cours mondiaux des aliments a placé les questions liées à la faim et à l'insécurité alimentaire en tête des priorités internationales. La flambée des prix a provoqué une crise alimentaire d'envergure mondiale, dont les effets négatifs aux plans social et économique se propagent tout particulièrement dans les pays à faible revenu et dans les pays les moins avancés. Les pauvres, qui consacrent généralement entre 50 et 80 pour cent de leur revenu à l'achat de nourriture, pâtiront de façon disproportionnée de l'augmentation des prix alimentaires. Une étude récente de la FAO précise en outre que les femmes seront particulièrement affectées.

Les Directives sur le droit à l'alimentation contiennent des recommandations aux pays afin qu'ils prennent la mesure de l'insécurité alimentaire qui sévit actuellement et qu'ils élaborent leurs réponses à la crise. Ainsi, les gouvernements peuvent prendre appui sur les évaluations et sur le suivi de l'application du droit à l'alimentation pour identifier les populations à risque.

Il est possible de formuler des politiques, des stratégies et des législations qui aideront à axer les efforts sur l'insécurité alimentaire et renforcer la gouvernance des systèmes alimentaires. Il est également possible, en conjuguant les capacités institutionnelles et les mécanismes de coordination avec les initiatives de participation et d'habilitation, d'obtenir une large adhésion de la part de toutes les parties prenantes, d'assurer la cohérence des politiques et d'agir, au niveau gouvernemental, de façon rapide et efficace.

La Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale organisée par la FAO en juin 2008 a reconnu le lien existant entre le droit à l'alimentation et les défis auxquels est confrontée notre planète pour garantir la sécurité alimentaire. La conférence a également reconnu l'importance et l'urgence d'une réponse et d'une coopération à l'échelle internationale afin d'aider les pays en développement à affronter les conséquences des prix alimentaires élevés. Dans le document adopté à l'issue du sommet, on a réaffirmé l'utilité des Directives sur le droit à l'alimentation en tant que cadre pour l'adoption de politiques et de mesures visant à affronter ces défis.

Selon les estimations de la FAO, l'augmentation des prix alimentaires a entraîné 75 millions supplémentaires d'hommes, de femmes et d'enfants en deçà du seuil de la faim, si bien qu'en 2007, on estimait à 923 millions le nombre d'habitants sous-alimentés de notre planète. Il faudra donc, si nous voulons réduire le nombre des personnes affamées et atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, entreprendre un effort immense et résolu à l'échelle mondiale et adopter des mesures concrètes qui s'attaqueront à la racine du phénomène de la faim.

2. Discours-cadre prononcé par M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs, Je tiens, aujourd'hui, à rendre hommage au travail accompli par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation.

Cette unité reste une voix minoritaire au sein du large débat en cours sur l'alimentation, car il est une autre voix, plus forte - et, à l'occasion, tonitruante -, la voix de ceux pour qui le principal problème réside dans la disponibilité de nourriture, et pour qui la solution à ce problème consiste à produire davantage. Je parle ici du principal mandat de la FAO et de la mission des agronomes et des économistes, dont le travail consiste, dans un monde où les ressources sont limitées, à en obtenir la meilleure allocation possible, c'est-à-dire la plus efficace, étant donné qu'ils ont été formés à « produire plus avec moins », et non à assurer une répartition équitable.

La voix que font entendre les défenseurs du droit à l'alimentation exprime une vision différente. Cette voix, minoritaire, nous dit que la disponibilité de nourriture peut certes poser problème - par exemple au lendemain d'une sécheresse ou d'une inondation, ou en cas de conflit lorsqu'il faut faire venir, dans une région déficitaire, des aliments disponibles en abondance dans d'autres régions. Mais, ajoutent-ils, la disponibilité de nourriture n'est pas le problème central: elle est simplement l'une des causes capables de provoquer la faim et la malnutrition. Selon eux, les véritables causes de la faim et de la malnutrition sont à rechercher dans des phénomènes comme la discrimination, le manque d'imputabilité et les inégalités sociales, sources de situations où la faim et la malnutrition coexistent avec la surabondance de nourriture.

Je tiens à souligner que ces deux points de vue ne sont pas incompatibles: en effet, avant que nous puissions débattre de questions d'accessibilité et de répartition équitable des ressources, il faut que tous puissent manger à leur faim. Mais l'on ne saurait pour autant affirmer que ces deux assertions se complètent réciproquement; en réalité, elles ne se situent pas sur le même plan. Je pense que l'une d'entre elles, la vision que nous appellerons minoritaire, propose un diagnostic plus riche et montre davantage de lucidité à propos des causes profondes de la faim. Cependant, elle ne laisse pas d'inquiéter, car elle met en cause le pouvoir des technocrates, pour qui la question de la faim se résume à une dimension d'ordre technique: décider quelles semences sélectionner et quel volume de pesticides et d'engrais utiliser afin d'assurer une production alimentaire suffisante.

En revanche, lorsqu'on aborde la question de la faim et de la malnutrition sous l'angle du droit à l'alimentation, surgit immédiatement la question du pouvoir et de la façon dont il est réparti et exercé. Comment s'étonner, alors, que la voix minoritaire soit parfois tournée en dérision, ignorée, voire réprimée? J'ai pu le constater moi-même directement au cours de mes consultations, avec les divers gouvernements et agences, sur les réponses à donner à la crise alimentaire mondiale. Nombreux sont ceux qui préconisent l'augmentation de la production alimentaire. Cependant, ils oublient de demander qui doit assurer cette production et dans l'intérêt de qui; ils font comme si l'augmentation de la production alimentaire devait automatiquement améliorer le sort des affamés; c'est un peu comme si on nous disait qu'en multipliant le nombre des magasins





Wall-Mart à New York, on éliminerait le problème de la faim dans cette ville. Les tenants de cette thèse veulent que l'on investisse davantage dans l'agriculture, et en cela ils ont raison: il est absolument essentiel de recommencer à investir dans l'agriculture, secteur qui a été négligé pendant si longtemps; mais ils omettent de demander dans quel type d'agriculture: une agriculture agro-industrielle ou une agriculture qui permettrait de maintenir à flot, de façon durable, les petits exploitants? Ils appellent de leurs vœux - comme nous tous au demeurant - une baisse des cours des produits alimentaires sur les marchés internationaux, mais ils oublient que pendant bien des années, ce sont les campagnes pauvres qui ont subventionné les villes en y déversant de la nourriture à bon marché, au détriment des modes de subsistance des petits agriculteurs et parfois même de leur survie. Ils ne voient pas que le vrai problème ne tient pas tant aux prix élevés qu'à l'insuffisance du pouvoir d'achat des catégories pauvres, et au fossé qui se creuse entre le prix versé au producteur et celui exigé du consommateur à l'autre extrémité de la filière alimentaire. Ils veulent intensifier les échanges internationaux, mais ils oublient que bien trop souvent, s'ils ne sont pas convenablement réglementés, ces échanges bénéficient exclusivement à une minorité privilégiée et qu'ils ont en fait aiguisé les inégalités et la dichotomie au sein du secteur agricole, aggravant la marginalisation de la petite exploitation familiale.

N'est-il pas remarquable que 60 ans après la Déclaration universelle des Droits de l'homme, ceux qui mettent le droit à l'alimentation au centre du débat sur la sécurité alimentaire, qui revendiquent pour l'alimentation un statut autre que celui de besoin fondamental devant être satisfait par les politiques publiques, qui veulent l'ériger en droit de l'homme assorti de mécanismes d'imputabilité afin d'en assurer le respect effectif, ceux-là sont encore aujourd'hui une minorité qui se dresse contre le courant majoritaire?

L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation est le fer de lance d'un programme d'action, celui des défenseurs du droit à l'alimentation. Tous les participants réunis dans cette salle aujourd'hui en sont parties prenantes.

Ce programme comporte trois volets: tout d'abord, élargir et renforcer les dispositifs de redressement pour les victimes de violations du droit à l'alimentation; ensuite, veiller à la mobilisation institutionnelle au-delà de l'appareil judiciaire; enfin, développer le contenu normatif du droit à l'alimentation.

Ce programme porte en premier lieu sur l'amélioration des mesures correctives. Des progrès sensibles ont été accomplis vers la reconnaissance de la justiciabilité - exigibilidad - du droit à l'alimentation, notamment devant les tribunaux nationaux, sur la base des principes de non-discrimination, de non-rétrogression (à savoir l'interdiction de prendre des mesures régressives) et de l'imposition judiciaire, aux pouvoirs publics, d'obligations consacrées par la législation nationale. Et de fait, l'un des principaux avantages d'une loi-cadre consiste à définir ces obligations de manière à en permettre le contrôle judiciaire: la loi-cadre confère un pouvoir aux tribunaux, en leur donnant la possibilité de faire respecter le droit à l'alimentation sans être accusés de « légiférer par voie judiciaire ».

Cette évolution en direction du caractère justiciable du droit à l'alimentation est destinée à être poussée plus avant. Je pense que l'entrée en vigueur du Protocole additionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aura un impact considérable sur cette évolution et ne manquera pas de se répercuter au niveau des tribunaux nationaux.

Le deuxième volet de notre programme est la mobilisation institutionnelle au-delà de la sphère judiciaire. Cette mobilisation s'explique non seulement par le fait que, pour protéger efficacement le droit à l'alimentation, les tribunaux doivent bénéficier de l'appui d'un mouvement social élargi

- condition de la légitimité des tribunaux à long terme -, mais également parce que les tribunaux ne sont pas toujours bien adaptés pour protéger le droit à l'alimentation, et ce, pour trois raisons: premièrement, ils doivent être saisis d'une requête présentée par les victimes, laquelle risque de se heurter à de nombreux obstacles, notamment en l'absence d'une requête collective s'appuyant sur des mécanismes d'action de groupe; en deuxième lieu, parce que les tribunaux peuvent tout au plus - lorsqu'ils en décident ainsi - invalider un texte de loi, mais non pas créer de nouvelles lois en cas de déficience du cadre réglementaire; en troisième lieu, les tribunaux interviennent de façon ponctuelle, si bien qu'ils ne sont généralement pas en mesure de suivre l'application des remèdes prescrits sur des périodes prolongées. Ainsi, dans des situations exigeant l'application d'une réforme agraire en vue d'améliorer le regroupement des agriculteurs en coopératives, ou lorsqu'il convient de rétablir les offices de commercialisation, les tribunaux n'ont pas le pouvoir de réaliser de tels changements. Même s'il existe quelques exceptions, représentées notamment par les décisions de la Cour suprême de l'Inde, ces exceptions sont rares et ne se propagent pas facilement aux autres juridictions.

C'est la raison pour laquelle les évolutions extrêmement prometteuses auxquelles nous assistons au sein du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, avec la mise à l'essai en vraie grandeur, à l'initiative du Vice-Président, Eibe Riedel et du FIAN (Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir), de la procédure IBSA concernant les indicateurs, les référentiels, le cadrage et l'évaluation au sein du comité, ces évolutions ne peuvent pas être reproduites à l'échelon national par les tribunaux. Cette procédure est basée sur la définition des indicateurs et des paramètres de référence, suivie d'un processus de cadrage, en concertation avec le comité et les instances gouvernementales, et enfin d'une évaluation régulière des progrès accomplis. Une telle procédure, aussi intéressante et innovante soit-elle, nécessite une forme de contrôle réparti sur la durée: or, les organes judiciaires sont souvent mal placés pour exécuter, à intervalles réguliers, un suivi des progrès accomplis. C'est pourquoi il convient d'impliquer des institutions non judiciaires dans la concrétisation du droit à l'alimentation.

On a beaucoup insisté, récemment, sur le rôle qui revient aux instances gouvernementales, et à l'exécutif en particulier. À titre d'exemple, nous insistons sur la nécessité de la coordination interministérielle et de l'appui apporté au niveau politique suprême. Il s'agit là d'une partie des « enseignements tirés du Brésil » - pour emprunter le titre d'une brochure établie en 2007 par l'Unité pour le droit à l'alimentation. Toutefois, les parlements ont, eux aussi, un rôle à jouer, car ils ne sont pas de simples chambres d'enregistrement pour les projets de loi qui leur sont soumis. Dans les démocraties ayant atteint la maturité, leur rôle consiste de plus en plus à contrôler l'exécutif en garantissant la participation des organisations de la société civile, à débattre des réformes et à demander au Gouvernement d'expliquer ses choix, ce qui contribue à améliorer la transparence et l'imputabilité. C'est en fait sur ce thème que j'entends concentrer les propositions que je soumettrai dans quelques jours, à Genève, à la réunion que l'Union interparlementaire consacrera à la crise alimentaire mondiale.

Les institutions nationales responsables des droits de l'homme ont un rôle immense à remplir; pour ce faire, elles disposent de cinq avantages sur les tribunaux: en premier lieu, ces institutions sont à caractère proactif plutôt que réactif; elles sont proactives dans la mesure où elles ne sont pas soumises aux aléas des initiatives individuelles, mais peuvent anticiper sur les problèmes pour prévoir des solutions. En deuxième lieu, les institutions ou les commissions nationales responsables des droits de l'homme ont la capacité de suivre leurs recommandations et elles peuvent exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils s'y conforment. En troisième lieu, elles disposent



d'une panoplie de mesures correctrices plus souples, tant dans les applications individuelles aux cas particuliers que dans les applications collectives lorsque les problèmes sont de caractère plus structurel. En quatrième lieu, ces institutions peuvent plus facilement prendre appui sur des obligations étatiques internationales exprimées sous forme de normes dont l'application n'est pas contraignante - et que, pour cette raison, les tribunaux pourraient hésiter à invoquer pour motiver leurs décisions. Les institutions nationales responsables des droits de l'homme peuvent en effet tenir compte des traités internationaux ou d'autres sources du droit international en matière de droits de l'homme, même lorsque les principes qui les sous-tendent manquent de clarté. Cinquièmement, les institutions nationales responsables des droits de l'homme sont idéalement placées pour s'adjoindre le concours des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales afin d'assurer le suivi du travail accompli par le pouvoir exécutif.

Enfin, le programme d'action comporte un troisième volet qui vient aujourd'hui conforter l'action des défenseurs du droit à l'alimentation: il s'agit du développement du contenu normatif de ce droit. Il y a, selon mes observations, cinq secteurs dans lesquels les normes applicables au droit à l'alimentation restent insuffisamment développées ou difficiles à surveiller, et dans lesquels nous devons progresser davantage. Le premier secteur est celui de la gestion de l'aide alimentaire: comment améliorer la transparence et le respect de l'imputabilité dans l'utilisation et la distribution de l'aide alimentaire internationale? Il s'agit d'un des principaux enjeux de la renégociation, actuellement en cours, de la Convention relative à l'aide alimentaire. Le deuxième secteur qui, à mes yeux, mérite notre attention est la place qui revient au droit à l'alimentation dans la négociation d'accords internationaux en matière de commerce et d'investissement. Bien trop souvent, ces accords sont négociés par le pouvoir exécutif, sans que les parlements aient un droit de regard digne de ce nom et sans que soit pris en compte le droit à l'alimentation. Et lorsque, au bout de longues tractations, on demande aux parlements d'en ratifier les résultats, ils sont placés devant le fait accompli. Je pense que comme mesure minimum, il faudrait procéder à des évaluations de l'impact, sur le droit à l'alimentation, des propositions qui seront avancées au cours de telles négociations. Un troisième secteur exigeant un surcroît d'efforts est celui de l'élaboration des budgets publics. Là encore, le gouvernement est souvent le seul arbitre entre des priorités rivales telles que l'éducation, la santé, l'agriculture ou la défense nationale, et les parlements s'en remettent habituellement au jugement de l'exécutif.

Si l'on veut que le droit à l'alimentation soit pris au sérieux, il faudra obliger les instances gouvernementales à justifier leurs choix et à prendre en compte les obligations internationales imposées aux gouvernements.

Pour un ensemble de raisons, les parlements nationaux et les organisations de la société civile n'exercent au mieux, dans ces trois secteurs, qu'un contrôle minimal des activités gouvernementales. Je crois que la difficulté réside dans l'adoption de modalités d'application, dans ces secteurs - à savoir l'aide alimentaire, le commerce et l'investissement, les accords internationaux et l'élaboration des budgets publics - de ce que l'on a appelé les normes «PANTHER», acronyme forgé, pour la langue anglaise, par l'Unité pour le droit à l'alimentation et qui se rapporte aux valeurs que sont la participation, l'imputabilité, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation et l'état de droit. À titre d'exemple, devons-nous insister pour que l'aide alimentaire soit distribuée conformément aux prescriptions législatives de ciblage par cartographie des besoins des personnes souffrant de la faim? Devons-nous imposer l'évaluation d'impact portant sur le risque que peut comporter la distribution d'aide alimentaire pour les producteurs agricoles locaux? Devons-nous imposer l'affectation d'un pourcentage prédéfini des budgets

publics à l'agriculture ou, de façon encore plus spécifique, au soutien de l'agriculture familiale? Ce sont là des questions complexes auxquelles nous sommes confrontés dans les trois secteurs que je viens d'évoquer: l'aide alimentaire, le commerce et l'investissement, les budgets publics. Cependant, nous rencontrons le même genre de difficultés dans deux autres secteurs. Le quatrième secteur est celui du contrôle des organisations internationales, et notamment - mais pas exclusivement - des institutions financières internationales. Devons-nous insister pour que les États membres de ces organisations supervisent avec toute l'attention nécessaire la façon dont opèrent ces organisations? Ces dernières respectent-elles le droit à l'alimentation et incombe-t-il aux États membres de se faire les gardiens de cette observance? Ou encore faut-il imposer à ces organisations des obligations directes dans le cadre du droit international général? Autre question: y a-t-il lieu d'intégrer le droit à l'alimentation et les obligations de protection et de réalisation qui l'accompagnent au mandat des organisations visées? Si nous choisissons la deuxième option, alors comment garantir la participation, la transparence et la fonction décisionnelle au sein de ces organisations? Comment concilier ce qui précède avec le principe de spécialisation des organisations internationales, principe selon lequel elles ne peuvent adopter que des mesures relevant du champ de leur mandat?

Et pour finir, le cinquième et dernier domaine: au-delà de la réalisation concrète du droit à l'alimentation, quelle signification revêt ce droit et quelles obligations impose-t-il? Ce cinquième secteur touche la responsabilité des acteurs privés pour ce qui est de l'application du droit à l'alimentation - je veux parler des fournisseurs d'intrants agricoles et des transformateurs, négociants et détaillants de produits alimentaires. Je crois qu'il est urgent de définir la portée précise, pour ces acteurs, de la notion de respect du droit à l'alimentation et, partant, de préciser les mesures que doit prendre l'État pour réglementer le comportement des acteurs privés du secteur de l'alimentation, dont l'influence est considérable et qui font l'objet d'une concentration croissante. Je compte réunir une consultation à Berlin en juin 2009 afin d'examiner cette question plus en détail.

Permettez-moi de conclure en vous remerciant de votre attention et en vous disant combien je me réjouis à la perspective du travail que nous allons accomplir ensemble.



3. Discours d'orientation du Forum, prononcé par Barbara Ekwall, Coordinatrice de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation

Contexte

Voici quatre ans, l'incertitude planait encore sur la publication de directives relatives au droit à l'alimentation - ou, pour les appeler par leur nom: « Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ». L'adoption des directives par le Conseil de la FAO en 2004 représente un véritable tournant dans l'affirmation du droit à l'alimentation. Elle reflète la vision de la FAO, celle d'un monde libéré de la faim, rendue possible par l'établissement d'un lien entre les instruments de sécurité alimentaire, les droits de l'homme et les outils de gouvernance afin d'attaquer le problème à la racine. La même année, le Conseil de la FAO a recommandé que les pays membres de l'Organisation mettent en application les Directives sur le droit à l'alimentation et il a demandé au Secrétariat d'appuyer leurs efforts dans ce sens. Mon exposé passera en revue, dans la perspective de la FAO, les événements qui ont accompagné cette application.



© FAO / Gabriele Zanolli

Cinq domaines d'activité

L'Unité pour le droit à l'alimentation a été créée en 2006, avec un mandat englobant quatre domaines d'activité. Le premier domaine concerne le développement des capacités ainsi que le renforcement de la prise de conscience et de la compréhension à l'égard du droit à l'alimentation. Étant donné qu'il s'agit d'un concept nouveau, cette activité constituait un préalable essentiel au travail à accomplir dans d'autres domaines. La Journée mondiale de l'alimentation de 2007 a fortement contribué à atteindre cet objectif par une mobilisation sans précédent à l'échelle mondiale qui a confirmé tant la pertinence du droit à l'alimentation que l'intérêt suscité. La création d'un site Internet dédié au droit à l'alimentation, qui reçoit en moyenne 8 500 visiteurs par mois, a constitué une autre réalisation importante. Dans un premier temps, ce site Internet a été placé sur le moteur de recherche Yahoo, puis sur Google, les mots clés étant: « droit à l'alimentation ».

Le deuxième domaine d'activité concerne la mise au point d'instruments et de méthodologies ainsi que la conduite d'études visant à appuyer la réalisation du droit à l'alimentation. Des directives détaillées ont été élaborées sur la manière de légiférer, de superviser, d'évaluer et de budgétiser en matière de droit à l'alimentation. Ces directives sont à la disposition des participants à notre forum.

Le troisième domaine concerne l'intégration du droit à l'alimentation aux travaux de la FAO. Cette intégration a été particulièrement réussie lors de l'exécution de projets concrets et du lancement d'activités conjointes avec d'autres services ou programmes, comme avec la Division de l'échange des connaissances et du renforcement des capacités de la FAO, son Département des forêts, sa Division de la nutrition et de la protection des consommateurs et son Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

Le quatrième domaine, qui est aussi un objectif, concerne l'appui à apporter aux pays en réponse à leurs demandes, qui va de l'assistance circonstancielle à des processus spécifiques à des projets de plus grande envergure couvrant plusieurs domaines d'activité liés au droit à l'alimentation et se renforçant mutuellement.

Les sept étapes de mise en œuvre

Nos premières expériences ont démontré que le processus de mise en œuvre à l'échelon national s'articule autour de sept mesures concrètes, qui intègrent toutes un volet relatif au développement des capacités.

La première étape consiste à identifier les personnes souffrant de la faim, à les localiser et à déterminer pourquoi leur droit à l'alimentation n'est pas réalisé. Pour que les gouvernements puissent cibler les politiques, les lois, les institutions et les budgets destinés à réaliser le droit à l'alimentation, ils doivent avoir une connaissance approfondie des catégories souffrant de la faim et des causes sous-jacentes de leur insécurité alimentaire; il faut donc insister encore et encore sur la nécessité d'obtenir des données désagrégées. Ce genre d'analyse a déjà été effectué au Bhoutan et aux Philippines.

Pour la deuxième étape, les pays peuvent évaluer les politiques, les institutions et les allocations budgétaires, de manière à mieux cerner les contraintes comme les possibilités qui accompagnent la réalisation du droit à l'alimentation. Cette évaluation permettra de préciser quelles politiques il convient de réorienter et quelles mesures il faut adopter afin d'améliorer la réalisation du droit de l'homme que constitue la sécurité alimentaire pour tous. Une telle évaluation a été entreprise aux Philippines et au Mozambique.

En troisième lieu, les stratégies de sécurité alimentaire, prenant appui sur l'évaluation et sur l'analyse de causalité, tracent une feuille de route permettant à l'action gouvernementale de réaliser progressivement le droit à l'alimentation. Il faut, pour ce faire, mettre au point des stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle assorties d'objectifs, de calendriers, de responsabilités clairement allouées et d'indicateurs d'évaluation - bien connus de tous. Les stratégies examineront le bien-fondé des interventions immédiates de secours, tout en créant un environnement propice, permettant à toutes et à tous de se nourrir de façon autonome. Certains pays, dont la Tanzanie, le Kenya et le Mozambique, ont déjà élaboré des stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle axées sur le droit à l'alimentation.

La quatrième étape concerne le rôle et les responsabilités des différents secteurs et paliers de gouvernement, qu'il convient de définir avec clarté et de communiquer aux intéressés de manière à garantir la transparence, l'imputabilité et la bonne coordination. C'est là une mesure essentielle pour l'application des stratégies, des politiques et des programmes.

La cinquième étape, qui constitue une charnière importante, consiste à intégrer le droit à l'alimentation à la législation, par exemple à la Constitution du pays ou à une loi-cadre, établissant par là même, sur la durée, une norme contraignante aussi bien pour les instances gouvernementales que pour les parties prenantes. Au cours de ce forum, nous aurons l'occasion de discuter de plusieurs exemples dans ce domaine, comme celui du Brésil, de la Bolivie et du Guatemala et aussi celui, tout récent, de l'approbation de la Constitution de l'Équateur.

La sixième étape est celle du suivi, notamment de l'impact et des résultats des politiques, des programmes et des projets nationaux, grâce auquel il sera possible de mesurer la réalisation des objectifs fixés, de combler les éventuelles lacunes et d'améliorer constamment l'action gouvernementale.



Enfin - et c'est la septième étape - l'application du droit à l'alimentation nécessite la mise en place de mécanismes de recours pour que les titulaires de droits puissent invoquer l'imputabilité du gouvernement. En effet, un droit n'est pas un droit si l'on ne peut pas en revendiquer l'application, que ce soit par voie judiciaire ou par voie extrajudiciaire en ayant recours à un médiateur ou à une commission des droits de l'homme. Il est essentiel d'incorporer des mécanismes de recours opérationnels ou administratifs au dispositif des projets ou des programmes, de sorte que des mesures correctrices puissent être prises sans retard - par exemple, dans le cadre de la prestation de services de protection sociale ou d'alimentation scolaire.

Les progrès réalisés dans l'application du droit à l'alimentation au cours de la brève période qui s'est écoulée depuis l'adoption des directives indiquent clairement que, pour de nombreux pays, le droit à l'alimentation est là pour rester.

Quel est l'objectif de notre forum?

Notre forum démontrera, au moyen d'exemples concrets, comment le droit à l'alimentation peut contribuer à promouvoir la sécurité alimentaire pour tous. Il vise à encourager le partage des expériences et l'apprentissage. Plusieurs initiatives ont déjà été prises par différentes parties prenantes afin de promouvoir le droit à l'alimentation ou certaines de ses dimensions. Ce faisant, une expérience utile a été acquise et des progrès ont été accomplis, principalement dans le cadre de projets pilotes. Notre forum est la première tribune jamais organisée en vue d'un échange portant sur les expériences des différents pays et sur les enseignements tirés, qui pourront en outre être testés et validés entre parties prenantes à l'échelle internationale. Des échanges de ce type sont d'une importance fondamentale pour une problématique nouvelle comme celle de l'application du droit à l'alimentation. Ces échanges contribuent à identifier les domaines nécessitant un renforcement et ils confortent les options ayant fait leurs preuves. En outre, ils permettent de recueillir de nouvelles perceptions et de nouvelles idées à appliquer à l'avenir.

Notre forum offre donc une tribune pour la tenue d'un dialogue entre une multiplicité de parties prenantes. Au cours des négociations portant sur les directives relatives au droit à l'alimentation, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes ont joué un rôle de premier plan. Aujourd'hui, elles restent un élément moteur important pour la réalisation des objectifs du droit à l'alimentation et, dans un grand nombre de pays, l'appui qu'elles apportent en faveur du droit à l'alimentation en fait des partenaires de valeur du gouvernement. Notre forum vise à renforcer ce partenariat.

Le forum a également pour thème la connaissance. La connaissance est une ressource, un bien public mondial qui ne s'épuise pas à mesure qu'on l'utilise; au contraire, plus on échange les connaissances, plus on en renforce l'impact et la portée; et plus les connaissances sont confrontées à d'autres perceptions, plus elles se consolident, s'enrichissent et se prêtent à une utilisation concrète et pertinente.

Enfin, et c'est le plus important, notre forum a pour thème le renforcement et la poursuite de l'application du droit à l'alimentation. Il ne représente pas la fin, mais plutôt le début d'une nouvelle phase de mise en œuvre, mieux axée sur les activités déployées au niveau des pays, sur l'utilisation des connaissances, sur les instruments, sur les réseaux et sur les stratégies que l'on s'est attaché à élaborer jusqu'ici.

Excellences, Mesdames et Messieurs, chers collègues et amis: ce forum est votre forum. J'espère que vous pourrez procéder à des échanges nombreux et fructueux, tenir des discussions enrichissantes, forger des réseaux dynamiques et renforcer votre engagement à promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation.

II. RAPPORT FINAL DU RAPPORTEUR DU FORUM, MARC COHEN

Dans le présent rapport, Marc Cohen résume nombre des interventions importantes faites par les participants, lors des débats en plénière et des séances thématiques en panel. Il se livre aussi à quelques réflexions d'ordre général, en tant que Rapporteur du Forum.

Le Forum s'est déroulé sur fond de crise alimentaire, en raison de la flambée des prix des aliments, qui a balayé d'un coup quatre décennies de progrès accomplis dans la lutte contre la faim. On peut craindre, à juste titre, que la prévalence de la faim ait augmenté, peut-être même dans des proportions importantes, et qu'elle continue de le faire dans les prochaines années. Le droit à l'alimentation est donc devenu une question urgente et il est essentiel que nous comprenions pourquoi.



© FAO / Gabriele Zanoli

Approche du droit à l'alimentation

On peut se demander quelle est la valeur ajoutée du droit à une alimentation adéquate. En d'autres termes, comment les approches suivies pour promouvoir le droit à une alimentation adéquate peuvent-elles contribuer à résoudre ou à atténuer la crise alimentaire? N'est-il pas suffisant que les gouvernements investissent dans l'agriculture, le développement rural, ainsi que la sécurité alimentaire et la nutrition en milieu rural et urbain? Le droit à l'alimentation a une valeur ajoutée importante dans le domaine de la gouvernance: une bonne gouvernance consiste en effet à donner à la population les moyens voulus pour participer activement à la prise de décisions et à l'établissement de mécanismes de recours et d'imputabilité. Le droit à l'alimentation donne aussi de nouveaux éclairages sur les causes de l'insécurité alimentaire, au-delà des approvisionnements alimentaires inadéquats et du faible niveau des revenus, comme la discrimination et l'exclusion socioéconomique. Chacun a le droit à l'alimentation et ce droit est universel, comme tous les droits de l'homme. Les participants ont souligné que l'approche axée sur le droit à l'alimentation pour assurer la sécurité alimentaire donne la plus haute priorité à ceux qui souffrent de la faim, qui sont exposés à l'insécurité alimentaire ou qui sont vulnérables. Elle voit les populations comme des acteurs essayant de parvenir à la sécurité alimentaire et pas comme de simples objets visés par les politiques de développement. Les personnes souffrant de la faim, dont le nombre avoisine le milliard, ne sont plus le problème, mais une partie essentielle de la solution. Si cette approche se limitait à espérer que les gouvernements feront les bons choix, sans pression des populations et sans leur demander des comptes sur les progrès accomplis, nous aurions peut-être à attendre longtemps avant que la faim ne soit éliminée.

Les participants au Forum, qui représentaient les gouvernements, la société civile, les organisations internationales et le monde universitaire, ont tous exprimé leur ferme soutien aux travaux réalisés par l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation. Ils ont notamment appelé l'attention sur la vaste gamme d'études, de rapports nationaux et d'outils méthodologiques produits par cette Unité,



y compris un programme de cours sur le droit à l'alimentation. La plupart de ces documents sont accessibles en multimédia et comprennent des manuels pratiques et des instruments qui peuvent être utilisés par les États Membres de la FAO, la société civile et d'autres parties intéressées. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a sans cesse souligné le rôle essentiel de sept principes de base – participation, imputabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, habilitation et état de droit – pour la réalisation du droit à l'alimentation.

Les participants ont estimé que l'Unité devait poursuivre ses travaux, en s'attachant par exemple, entre autres tâches importantes, à faciliter la mise en place d'un réseau des institutions pédagogiques et des établissements de formation s'occupant du droit à l'alimentation. L'Unité a aussi un rôle utile à jouer en matière de gestion des connaissances. Les participants ont instamment souligné que leurs représentants permanents auprès de la FAO devraient être informés des travaux importants réalisés par l'Unité pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation au niveau national, ainsi que des activités de la FAO.

De nombreux participants ont repris à leur compte les mots prononcés par Martin Nissen, de l'Ambassade de l'Allemagne à Paris, qui a joué un rôle important lors de la formulation des Directives sur le droit à l'alimentation: « *le droit à l'alimentation, ce n'est pas une question de théorie obscure ou de procédures hautement techniques, c'est plutôt un ensemble de solutions et d'actions pratiques et efficaces.* ».

Processus participatifs

Un thème qui est revenu souvent au cours du Forum est le rôle important de la société civile, qui encourage les gouvernements à agir, facilite l'habilitation des personnes vulnérables et soutient l'imputabilité. Nombre d'ONG s'occupant du droit à l'alimentation se sont concentrées sur les poursuites en justice ou sur le renforcement des institutions défendant les droits de l'homme à l'échelle nationale, mais elles ont aussi un rôle essentiel à jouer dans d'autres domaines. Lors du Forum, les représentants des gouvernements, mais aussi ceux de la société civile ont souligné la nécessité de processus participatifs et de vastes consultations avec une série de parties prenantes au moment d'établir des lois et des institutions de mise en œuvre du droit à l'alimentation.

Des échanges de vues nourris ont eu lieu sur l'expérience acquise par les pays lors de la mise en œuvre du droit à l'alimentation et de nombreux défis ont été identifiés à cette occasion. Des participants ont notamment fait remarquer que l'intégration du droit à l'alimentation dans les stratégies, politiques et plans formulés aux niveaux national et mondial restait un travail inachevé: le droit à l'alimentation est en effet trop souvent exclu des stratégies de réduction de la pauvreté. Les débats ont aussi porté sur les liens existant entre, d'une part, le commerce extérieur, les investissements et la production agricole et, de l'autre, le droit à l'alimentation. Parmi les autres défis identifiés, on peut citer la coordination interinstitutions, la cohérence des politiques et l'efficacité de l'aide.

Impulsion à l'échelle nationale

Il est très important qu'une forte impulsion soit donnée, au niveau national, pour promouvoir le droit à l'alimentation. Les exemples du Brésil, du Mozambique et du Guatemala montrent que l'impulsion présidentielle peut faire faire un bond en avant au droit à l'alimentation. Les parlements et les institutions nationales de défense des droits de l'homme ont, eux aussi, un rôle important à

jouer. Quant aux parlements, leur rôle va bien au-delà de l'adoption des lois: ils doivent contrôler l'exécutif, faciliter la participation de la population à l'élaboration et à la mise en application des politiques et veiller à ce que le gouvernement rende compte de son action. Les institutions nationales de défense des droits de l'homme doivent être indépendantes (comme prévu dans les Principes de Paris) et être en mesure de mener des enquêtes sans aide extérieure, faire office d'organe quasi-judiciaire et recommander des mesures correctives aux pouvoirs publics.

Il est essentiel d'adopter des lois, des politiques et des programmes pour faciliter la concrétisation du droit à l'alimentation. Leur mise en application, qui revêt une importance cruciale, doit être contrôlée de près pour veiller à ce qu'ils se conforment pleinement aux principes relatifs aux droits de l'homme. Il convient également d'analyser et de contrôler les budgets nationaux pour vérifier dans quelle mesure ils reflètent les priorités en matière de droit à l'alimentation et appuient la mise en œuvre de mesures et d'actions se rapportant au droit à l'alimentation.

Apprendre à partir des expériences acquises par les pays

Les cinq études de cas présentées illustrent concrètement l'expérience acquise par les pays²³⁹, donnant ainsi la possibilité de se familiariser avec des pratiques optimales, mais aussi de comprendre ce qui n'a pas marché, et pourquoi. Des informations complémentaires sur les expériences nationales ont été fournies par les décideurs et par les dirigeants de la société civile. Un exemple venu du Brésil était la stratégie Fome Zero (Faim zéro), qui intégrait une perspective favorisant le droit à l'alimentation et qui a contribué à réduire nettement la pauvreté. Le Gouvernement consacre plus de 6 milliards d'USD par an à l'une des principales composantes de la stratégie, à savoir le Programme d'allocations familiales (Bolsa Familia) qui verse de l'argent liquide aux familles pauvres.

La volonté politique du Gouvernement peut faire avancer les choses, surtout lorsqu'il existe, au sein de la société civile, un fort mouvement prônant la lutte contre la faim. On a vu le rôle important des médias au Guatemala et la nécessité de se concentrer sur le renforcement des capacités, au niveau des autorités locales. La décision notoire de la Cour suprême de l'Inde a étendu les programmes publics de distribution de vivres à des millions de personnes. Le mouvement indien pour le droit à l'alimentation a également réussi à faire promulguer la loi nationale de garantie de l'emploi, ce qui constitue un tournant important pour le pays. Il est apparu clairement que la mise en application et le suivi d'une décision de la cour exigent un travail considérable de collecte et de contrôle des données. Au Mozambique et en Ouganda, des efforts ont été déployés au niveau local pour intégrer le droit à l'alimentation dans la loi-cadre et l'appliquer de manière à améliorer les stratégies et politiques existantes de sécurité alimentaire et de nutrition. Ces efforts étaient l'aboutissement de vastes processus, auxquels étaient associées diverses parties prenantes.

On a également mis en évidence l'utilisation créative faite des Directives sur le droit à l'alimentation aux Philippines. Cette utilisation prend notamment les formes suivantes: évaluation détaillée des lois et institutions nationales, enquêtes effectuées pour recenser les groupes vulnérables et application d'indicateurs adaptés aux conditions locales pour contrôler la situation du droit à l'alimentation, y compris leur intégration dans les systèmes communautaires de suivi.

²³⁹ Les études de cas, qui se réfèrent au Brésil, au Guatemala, à l'Inde, au Mozambique et à l'Ouganda figurent dans la troisième partie de la présente publication.



Une jurisprudence qui commence à se dessiner

S'agissant de l'accès à la justice et de la législation, la jurisprudence sur le droit à l'alimentation commence à se dessiner. On a cité des cas en Afrique du Sud, en Suisse, au Népal, en Inde et, dans les années 60 et 70, aux États-Unis. Les mécanismes de recours, qui varient d'un pays à l'autre, selon les conditions nationales et la nature des systèmes juridiques, peuvent faire intervenir des organes judiciaires, quasi-judiciaires et administratifs. L'exemple de l'Inde illustre à quel point il est important de pouvoir présenter des contentieux d'intérêt public et de disposer d'un barreau défendant l'intérêt public²⁴⁰. C'est désormais le cas du Népal également, mais de tels mécanismes ne sont pas disponibles partout. Des lois-cadres sur le droit à l'alimentation sont en phase d'adoption ou d'examen au Brésil, au Guatemala, au Nicaragua, au Pérou, au Mozambique et en Ouganda. De son côté, l'Équateur vient d'adopter une nouvelle Constitution, qui prévoit explicitement que le droit à l'alimentation est justiciable. Pour les pays qui ont ratifié des traités internationaux comportant des clauses relatives au droit à l'alimentation, le droit à l'alimentation est alors incorporé automatiquement dans une loi nationale.

Les participants ont reconnu à quel point il importe de travailler à l'échelon infranational, y compris au niveau des districts; les autorités locales sont de plus en plus responsables de la mise en œuvre des politiques et doivent donc s'occuper de questions ayant trait au droit à l'alimentation. Il convient de développer et de renforcer les capacités locales des pouvoirs publics et des institutions locales. Celles-ci devraient disposer des moyens voulus pour contrôler l'application des mesures et la prestation des services publics.

Dans son discours d'ouverture, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a posé des questions provocatrices concernant les obligations des organisations internationales, notamment les institutions financières internationales et l'OMC, et des acteurs non étatiques. Une perspective soucieuse du droit à l'alimentation peut jouer un rôle très important lors des prochaines négociations internationales sur les changements climatiques et la reconduction de la Convention relative à l'aide alimentaire. Le dernier jour du Forum, les participants ont débattu la nécessité d'une stratégie mondiale sur le droit à l'alimentation et la question de la souveraineté alimentaire.

Renforcement des capacités pour tous

Lors de la séance consacrée au renforcement des capacités, des participants ont fait observer que les porteurs d'obligations, mais aussi les titulaires de droits, avaient besoin de renforcer nettement leurs capacités dans le domaine du droit à l'alimentation. Par exemple, les habitants de l'hémisphère Nord doivent être sensibilisés aux méthodes de développement axées sur les droits; les titulaires de droits doivent bien comprendre quels sont leurs droits et quelles sont les procédures à suivre pour les revendiquer; ils doivent aussi apprendre quelle est la démarche à suivre pour tenir les fonctionnaires pour comptables de leur action. Les porteurs d'obligations, y compris les avocats, les juges et les fonctionnaires doivent apprendre comment s'acquitter de leurs obligations respectives en matière de droit à l'alimentation. Une formation universitaire sur le droit à l'alimentation doit être proposée aux étudiants qui suivent régulièrement les cours, mais aussi aux fonctionnaires et aux représentants d'organisations de la société civile. La formation

240 L'avocat indien Colin Gonsalves, qui est le prototype du défenseur des questions d'intérêt public, a participé au Forum.

sur le droit à l'alimentation doit être déterminée par la demande et il faudra donc, par exemple, analyser avec soin les lacunes au niveau des capacités. Les établissements universitaires doivent absolument conserver leur indépendance, même lorsqu'ils dispensent une formation sur le droit à l'alimentation, en collaboration avec les pouvoirs publics. Au Brésil, l'enseignement à distance a permis de renforcer efficacement les capacités d'un large éventail de parties prenantes. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités au niveau national.

Information et évaluation

En ce qui concerne l'information et l'évaluation, des participants ont signalé que les processus participatifs et les consultations de haut niveau revêtaient une importance particulière. Les cadres juridiques, institutionnels et stratégiques doivent être évalués du point de vue du droit à l'alimentation. On ajoute ainsi de nouvelles dimensions aux évaluations plus traditionnelles de la sécurité alimentaire. À cet égard, l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a rédigé un manuel d'évaluation qui a déjà été utilisé aux Philippines, au Mozambique et au Bhoutan. Comme l'évaluation du droit à l'alimentation est un tout nouveau domaine d'activité, les connaissances concernant la conduite de telles évaluations sont en cours d'élaboration.

L'impératif d'un suivi efficace

Un suivi efficace est essentiel pour déterminer si des progrès sont accomplis et si les gouvernements remplissent bien leurs obligations. Dans cette optique, il faut absolument disposer de données désagrégées (différences homme-femme, urbain/rural, autochtone/non autochtone, etc.). Pour produire et analyser ces données, il faudra peut-être renforcer les capacités et adapter les critères aux besoins locaux. L'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation a rédigé un manuel détaillé sur le suivi. Le FIAN et l'Université de Mannheim élaborent aussi des indicateurs sur le droit à l'alimentation dans le cadre du projet IBSA sur les indicateurs, les référentiels, le cadrage et l'évaluation. Les indicateurs doivent certes être simples, mais pas simplistes. Il est important de définir les données de référence afin d'établir les critères et les cibles qui seront utilisés pour contrôler les progrès. Dans chaque cas, il faudra préciser qui assure le suivi, quel est son objet et à quelle fin celui-ci est réalisé. Le suivi du droit à l'alimentation relève des autorités nationales, mais le travail peut être réalisé en partenariat avec la société civile. Idéalement, il faudrait l'intégrer à d'autres activités de suivi, comme le suivi de la pauvreté et des programmes. Les organisations de la société civile et les universités peuvent aussi assurer un suivi, pour demander au gouvernement de rendre compte de son action et pour obtenir des informations indépendantes. Par exemple, ce que l'on appelle les rapports parallèles, qui sont établis par des organisations non gouvernementales et présentés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, en même temps que les rapports des gouvernements, vont dans ce sens. Le Comité, qui a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, vérifie que les États parties respectent bien les obligations découlant de ce Pacte. Lorsqu'elles cherchent à réaliser les travaux interdisciplinaires nécessaires pour apporter leur contribution au droit à l'alimentation, les universités se heurtent à de nombreux obstacles d'ordre institutionnel et professionnel.

Lors de l'évaluation et du suivi du droit à l'alimentation, les approches qualitatives offrent des éclairages importants que l'on ne peut pas obtenir à l'aide de statistiques et elles devraient, en conséquence, compléter les approches quantitatives.



Stratégies adaptées en fonction du contexte

Les participants ont souligné que les stratégies de réalisation du droit à l'alimentation doivent être adaptées en fonction des circonstances et des opportunités nationales. Par exemple, une stratégie juridique peut être une solution valable dans un contexte particulier, tandis qu'ailleurs, l'approche la plus viable serait de privilégier les activités de sensibilisation politique et sociale. L'analyse du budget et les audits citoyens sont des outils précieux pour tenter d'obtenir que les gouvernements rendent compte de la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ici aussi, il faut des capacités et des ressources adéquates. La réalisation du droit à l'alimentation recouvre divers aspects économiques, dérivant d'un environnement porteur qui: i) élargit les possibilités de subsistance des populations; ii) comprend des lois et des politiques qui assurent l'accès des personnes vulnérables aux ressources; iii) offre des programmes qui renforcent la productivité agricole et les filets de sécurité ciblés.

Ce droit a aussi un aspect politique, qui englobe la démocratie, l'égalité, la dignité et la citoyenneté. Les participants ont souligné que les stratégies ne peuvent pas se concentrer uniquement sur le niveau national ou local, même s'ils reconnaissent que ces niveaux sont cruciaux pour le droit à l'alimentation. Il n'empêche que les règles du commerce international ont des retombées sur les droits des agriculteurs à mettre de côté et à réutiliser des semences, ainsi que sur les stratégies agricoles nationales. De nombreux pays en développement ont aussi une dette extérieure élevée. Les activités non réglementées des sociétés transnationales risquent aussi de fragiliser le droit à l'alimentation. Ces questions sont directement liées à la souveraineté alimentaire que réclament beaucoup d'organisations de la société civile et quelques gouvernements. Les participants ont également fait remarquer que les institutions internationales avaient des obligations à l'égard du droit à l'alimentation. En effet, si les activités contribuant aux changements climatiques sont concentrées dans les pays développés, leurs répercussions négatives sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation se font principalement sentir dans les pays en développement. « Ne pas nuire » est donc le principe de base, à la fois au niveau national et mondial.

Coordination des politiques

La coordination des politiques représente un défi de taille, en raison de la nature multisectorielle du droit à l'alimentation, ainsi que de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La mise en application du droit à l'alimentation exige la réalisation d'activités transversales dans plusieurs secteurs, à différents niveaux des pouvoirs publics, du niveau national à l'échelon local, et dans différents domaines relevant du gouvernement, du secteur privé et de la société civile. Un organe de coordination peut être utile au sein du gouvernement central, mais il est également important que toutes les parties prenantes s'identifient dans la réalisation du droit à l'alimentation. L'harmonisation des efforts des institutions du système des Nations Unies et des organismes donateurs, conformément au principe d'unité d'action des Nations Unies et à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* peut jouer un rôle crucial d'appui. Un aspect fondamental de la coordination est la nécessité d'éviter les doubles emplois, de renforcer les synergies et d'aller au-delà des priorités et approches traditionnelles, de nature trop sectorielle.

La voie à suivre

Au cours de la séance plénière finale du Forum, les participants ont examiné la voie à suivre à l'avenir. Les participants ont fait observer que des expériences réussies de mise en œuvre du droit à l'alimentation ont eu lieu ces dernières années, même si, au niveau mondial, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, pour atteindre 923 millions d'individus en 2009. Les succès remportés offrent la possibilité d'apprendre à partir de l'expérience d'autres pays et de réaliser des progrès durables. Une approche de la sécurité alimentaire axée sur le droit à l'alimentation peut soutenir efficacement les efforts consentis pour réaliser le premier Objectif du Millénaire pour le développement, se rapportant à la réduction de la pauvreté et de la faim. Les questions de gouvernance, y compris les principes relatifs au droit à l'alimentation et, plus généralement, aux droits de l'homme, doivent être prises en considération lorsque l'on tente de faire face à la crise alimentaire mondiale. Cela signifie également qu'il faut tenir compte des droits des petits agriculteurs et des autres ruraux pauvres. Il est nécessaire de mettre l'accent sur l'augmentation de la production vivrière et les programmes de protection sociale, mais cela ne suffit pas. Une attention accrue doit être accordée au droit à l'alimentation dans les situations d'urgence et il faudra aussi tenir compte du fait que les questions émergentes, comme la flambée des prix des aliments, les biocarburants, les organismes génétiquement modifiés, les activités de spéculation, les semences brevetées et les changements climatiques, auront toutes un effet sur les efforts visant à réaliser le droit à l'alimentation. Ces facteurs viendront aggraver les problèmes structurels, comme la concentration de la propriété foncière, les évictions, la marginalisation, les expulsions et l'urbanisation portant à la concentration dans des bidonvilles. La pauvreté continue à coexister avec la croissance économique. Des organismes des Nations Unies, comme la FAO, ont un rôle crucial à jouer, dans la mesure où ils peuvent susciter une meilleure prise de conscience des options possibles, mais il convient de renforcer la collaboration dans tout le système des Nations Unies.

Acteurs de premier plan – le rôle de la FAO

Les participants ont identifié les acteurs qui jouent un rôle de premier plan dans la réalisation du droit à l'alimentation: les individus, les organisations non gouvernementales, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la FAO, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et le présent Forum. Il a toutefois été proposé de créer un réseau plus vaste pour les activités de sensibilisation et de communication sur le droit à l'alimentation; en outre, les communications devront toujours être rédigées dans un langage clair, compréhensible pour les décideurs et les autres lecteurs profanes. On a reconnu que même si les stratégies internationales ont leur importance, c'est en premier lieu aux États qu'il incombe de mettre en œuvre le droit à l'alimentation sur leur territoire. Pour s'acquitter de cette tâche, il faut des capacités, des ressources, des initiatives gouvernementales et l'habilitation des personnes vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire. Dans ce domaine, les organes judiciaires et quasi-judiciaires peuvent jouer un rôle très important. Il convient de prêter plus d'attention aux effets des politiques sectorielles sur le droit à l'alimentation. De nombreux participants ont souligné le rôle important joué par la FAO, qui a soutenu les efforts déployés par les États membres pour réaliser le droit à l'alimentation – notamment au cours des dernières années – dans des domaines comme l'élaboration des lois et l'évaluation des politiques nationales en vigueur, du point de vue du droit à l'alimentation. Il a été souligné que la FAO peut aider à sensibiliser les gouvernements,



en expliquant à quel point l'approche axée sur le droit à l'alimentation est capable d'accélérer les progrès en matière de sécurité alimentaire. Cette question a des dimensions à la fois techniques et morales. Les participants ont encouragé la FAO à faire du droit à l'alimentation l'un de ses objectifs stratégiques, conjointement au processus de réforme, et ont instamment invité les donateurs à fournir des financements adéquats à la FAO, pour lui permettre de poursuivre ses activités sur le droit à l'alimentation. Il a été suggéré que le Fonds d'action espagnol pour les Objectifs du Millénaire pourrait jouer un rôle utile à cet égard.

Deux observations, pour conclure: tout d'abord, il faut absolument éviter d'adopter une approche uniformisée pour résoudre les problèmes au niveau national; il est en effet nécessaire d'adapter les outils du droit à l'alimentation, en fonction des circonstances spécifiques à chaque pays. Deuxièmement, ceux d'entre nous qui travaillent depuis longtemps à la FAO - comme membres du personnel, délégués ou porte-parole - auront noté que beaucoup de chemin a été parcouru depuis le milieu des années 90, lorsque le droit à l'alimentation n'était guère connu, sauf parmi quelques experts techniques. Pour reprendre l'expression utilisée par Barbara Ekwall, Chef de l'Unité de la FAO pour le droit à l'alimentation, dans les remarques liminaires qu'elle a faites le premier jour du Forum « *le droit à l'alimentation est là pour rester* ».





©FAO / Pietro Bartoleschi

**« Le droit à
l'alimentation
est là
pour rester »**

Le DVD "3 journées d'échange" est un court document audiovisuel contenant les points importants du Forum sur le droit à l'alimentation qui s'est tenu à la FAO du 1^{er} au 3 octobre 2008, ainsi que des extraits d'entretiens avec des experts et praticiens. Il permet ainsi à de nombreuses personnes intéressées de prendre part au débat et au partage d'expériences. Vous trouverez ce rapport audiovisuel ainsi que les documents de référence du Forum à l'adresse suivante :

www.fao.org/righttofood

La publication *Le droit à l'alimentation – Le temps d'agir* fait la synthèse de l'expérience pratique acquise et des enseignements tirés lors de la mise en application du droit à l'alimentation au niveau national, de 2006 à 2009, à partir des Directives sur le droit à l'alimentation. Elle offre une information riche sur le travail accompli au Brésil, au Guatemala, en Inde au Mozambique et en Ouganda, et elle présente également les principaux enjeux soulevés et les conclusions établies lors des trois journées d'échange du Forum sur le droit à l'alimentation en 2008.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier les Gouvernements de l'Allemagne, la Norvège, l'Espagne et des Pays-Bas pour leur soutien financier qui a rendu possible la publication du présent document.

