

LES
DIRECTIVES SUR
LE DROIT À
L'ALIMENTATION

DOCUMENTS D'INFORMATION ET
ÉTUDES DE CAS



LES
DIRECTIVES SUR
LE DROIT À
L'ALIMENTATION

DOCUMENTS D'INFORMATION ET
ÉTUDES DE CAS

Réimpression 2007

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

ISBN 978-92-5-205512-9

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:
Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques
Division de la communication, FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie
ou, par courrier électronique, à:
copyright@fao.org

Des copies des publications de la FAO peuvent être obtenues auprès du:

Groupe des ventes et de la commercialisation
Division de la communication
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie

Courriel: publications-sales@fao.org
Télécopie: (+39) 06 57053360
Site Web: <http://www.fao.org/icalog/inter-e.htm>

© FAO 2006

AVANT-PROPOS

La dernière initiative internationale capitale relative au droit à l'alimentation a été l'adoption à l'unanimité par le Conseil de la FAO, en novembre 2004, des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Il s'agit d'une étape importante à bien des égards. Pour la première fois, la FAO s'est penchée sur la question fondamentale des droits de l'homme. Pour la première fois aussi, les pays ont négocié pour décider des actions à mener afin de mettre en œuvre et concrétiser un droit économique, social et culturel reconnu. La FAO s'est félicitée de l'adoption de ces Directives volontaires comme outil pour la réduction de la faim qui figure au premier Objectif du Millénaire pour le développement et pour la réalisation de la sécurité alimentaire dans le monde.

Les négociations se sont poursuivies pendant deux ans sous l'égide du Secrétariat de la FAO. Le droit à l'alimentation et ses répercussions ont suscité des incertitudes et des controverses ainsi que des préoccupations quant aux conséquences juridiques des Directives volontaires. Le Secrétariat de la FAO a donc publié un certain nombre de documents d'information sur différents sujets pour faciliter les négociations dans les domaines controversés.

Nous pensons que les documents reproduits ci-après ont facilité les négociations et qu'ils demeurent utiles pour la mise en œuvre des Directives volontaires. Les pays doivent se pencher sur les répercussions des Directives volontaires et parvenir à un consensus sur les mesures à prendre dans chaque cas afin de concrétiser le droit à l'alimentation. Ces études portent sur des questions cruciales comme de déterminer si le droit à l'alimentation peut et doit relever d'une juridiction, si les accords commerciaux internationaux sont compatibles avec ce droit, quelles sont les implications de ces Directives volontaires pour les États qui ne sont pas Parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les enseignements à tirer de l'expérience des pays qui ont déjà pris des mesures pour concrétiser le droit à l'alimentation.

Grâce à l'adoption des Directives volontaires, la communauté internationale dispose à présent de recommandations pratiques concrètes sur la manière d'appliquer de bonnes politiques de sécurité alimentaire dans le cadre des droits de l'homme. Les États doivent reconnaître leur obligation à mettre à terme à la faim et à la pauvreté et à appliquer les Directives volontaires. La FAO continuera à soutenir les États Membres dans ce domaine en développant davantage les aspects normatifs et opérationnels du droit à l'alimentation. Nous souhaitons que cette publication contribue à mieux faire comprendre le droit à l'alimentation et à assurer sa réalisation progressive.



Hartwig de Haen
Sous-Directeur général
Département économique et social



Giuliano Pucci
Conseiller juridique

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION: CONTEXTE ET OBJECTIFS DES DOCUMENTS D'INFORMATION	iii
------------------------------------------------------------------------------	-----

DOCUMENTS D'INFORMATION

1. L'AIDE ALIMENTAIRE ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

I. INTRODUCTION.....	5
II. L'AIDE ALIMENTAIRE: DONATEURS, CATÉGORIES ET FLUX.....	6
III. COMMENT L'AIDE ALIMENTAIRE PEUT-ELLE FAIRE PROGRESSER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?.....	9
A. Protection en période de crise.....	9
B. Favoriser le Développement	11
C. Protection des pauvres contre les fluctuations des prix alimentaires:.....	11
IV. LES PRATIQUES ACTUELLES D'AIDE ALIMENTAIRE FAVORISENT-ELLES LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION?	12
A. L'impact des programmes d'aide alimentaire sur l'augmentation de la disponibilité alimentaire	12
B. L'impact de l'aide face aux crises alimentaires	14
V. COMMENT RENFORCER L'IMPACT DE L'AIDE ALIMENTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION?	15
A. Faire passer les besoins des bénéficiaires avant ceux des donateurs	16
L'importance des macro et micro-ciblages.....	17
B. Mieux gérer les achats et les dépenses	18
Mise en place de systèmes d'évaluation et de suivi	19
C. Utiliser l'aide alimentaire pour favoriser le développement.....	19
D. Veiller à ce que les secours alimentaires d'urgence favorisent également le développement économique à long terme.....	20
VI. CONCLUSIONS	21
VII. RÉFÉRENCES.....	23

2. SUIVI DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

I. INTRODUCTION.....	25
II. SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS	27
III. QUEL EST L'OBJET DU SUIVI?	28
IV. QUELLES SONT LES MODALITÉS DU SUIVI?	34
A. Considérations importantes concernant les processus de suivi fondé sur les droits.....	34
B. Identification et caractérisation des groupes vulnérables	35
C. Cadre juridique et institutionnel.....	37
D. Jalons	38
E. Rapports.....	39
V. À QUI S'ADRESSE LE SUIVI?	41

VI. QUI SE CHARGE DU SUIVI: ASPECTS INSTITUTIONNELS	42
A. Responsabilités et attributs institutionnels	42
B. Renforcement des capacités	45
VII. STRATÉGIE DE MISE EN ŒUVRE, PROGRAMME ET PLAN DE TRAVAIL	46
VIII. CONCLUSION	48
RÉFÉRENCES	49
ANNEXE I - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 1	50
ANNEXE II - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 2	51
ANNEXE III - ÉLABORATION D'INDICATEURS: CADRE 3	53
ANNEXE IV - UTILISATEURS ET UTILISATIONS DES INFORMATIONS RELATIVES AU SUIVI FONDÉ SUR LES DROITS	54
3. LES PRINCIPES DU DROIT À L'ALIMENTATION ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX RELATIFS AU COMMERCE	
I. INTRODUCTION.....	55
II. LES ACCORDS INTERNATIONAUX ET LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE	56
III. ANALYSE DE QUELQUES ACCORDS DE L'OMC DANS LE CONTEXTE DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DU DROIT À L'ALIMENTATION	59
A. Accord sur l'agriculture.....	59
(a) L'AsA est-il dans son ensemble propice à la sécurité alimentaire, autrement dit contient-il des éléments qui contribuent à la sécurité alimentaire dans les pays touchés par l'insécurité alimentaire?	60
(b) Les règles commerciales limitent-elles la capacité des pays touchés par l'insécurité alimentaire à rechercher des approches fondées sur les droits en matière de sécurité alimentaire?	63
B. La décision de Marrakech – protection contre certains risques d'insécurité alimentaire à travers un mécanisme de transfert multilatéral	67
C. Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).....	67
D. Les accords SPS et OTC.....	68
IV. CONCLUSION	69
4. JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION	
I. INTRODUCTION.....	71
II. DÉFINITIONS ET CONCEPTS	72
III. ÉLÉMENTS DE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION	75
A. Obligations explicites au titre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	76
1. Engagement à agir.....	76
2. Non discrimination	78
B. Niveaux d'obligation	79
1. Obligation de respecter	80
2. Obligation de protéger	81
3. Obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice)	82
4. Obligation de donner effet au droit (distribuer des vivres)	83
IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À LA JUSTICIABILITÉ	86
A. Les droits socio-économiques sont-ils intrinsèquement différents?	87
B. Le droit à l'alimentation est-il trop vague?.....	88
C. Justiciabilité et séparation des pouvoirs sont-elles compatibles?.....	89
D. La question des ressources est-elle un obstacle à la justiciabilité?	90
V. RÉPERCUSSIONS ÉVENTUELLES DES DÉCISIONS JUDICIAIRES ET QUASI-JUDICIAIRES	92
VI. CONCLUSION	95

5. INCIDENCES DES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR LES ÉTATS PARTIES ET NON-PARTIES AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

I. INTRODUCTION.....	97
II. TRAITÉS, DÉCLARATIONS ET DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER.....	98
A. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	98
Observations générales.....	99
Rôle de la FAO dans Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.....	101
B. Charte des nations unies et déclaration universelle des droits de l'homme.....	101
C. Le droit à l'alimentation, en tant que droit international coutumier	103
III. FONDEMENT JURIDIQUE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES	106
A. Sommet mondial de l'alimentation	106
B. Mandat du groupe de travail inter-gouvernemental.....	107
C. Nature des directives volontaires	108
IV. CONCLUSIONS	109

6. RECONNAISSANCE DU DROIT A L'ALIMENTATION A L'ÉCHELLE NATIONALE

I. INTRODUCTION.....	111
II. TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME	112
A. Ratification	112
B. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	113
C. Les rapports des États parties au CESCR	114
D. Applicabilité de l'ICESCR à l'échelle nationale	116
III. CONSTITUTIONS NATIONALES	117
A. Dimensions du droit à l'alimentation	117
B. Degré de protection constitutionnelle	119
IV. JURISPRUDENCE CONCERNANT LE DROIT À L'ALIMENTATION.....	120
A. Justiciabilité	120
B. Suisse	121
C. Inde	122
D. Afrique du Sud	124
V. CONCLUSIONS	125
ANNEXES	127

7. LES FILETS DE SÉCURITÉ ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

INTRODUCTION.....	141
OBLIGATION DES ÉTATS À ASSURER LA CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	141
FILETS DE PROTECTION SOCIALE ET DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	142
FILETS DE SÉCURITÉ FONDÉS SUR LES DROITS: CONDITIONS REQUISES	143
OBJECTIFS GLOBAUX DES FILETS DE SÉCURITÉ.....	144
CRITÈRES DE SÉLECTION DU TYPE DE FILET APPROPRIÉ.....	145
STRUCTURES ENVISAGEABLES.....	149
LE CHOIX ENTRE LES TRANSFERTS EN ESPÈCES ET LES TRANSFERTS D'AIDE ALIMENTAIRE.....	151
CONCLUSIONS	153
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	154

**8. CONCRÉTISATION DU DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE:
CONCLUSIONS DE SIX ÉTUDES DE CAS**

A. INTRODUCTION.....	155
B. L'ALIMENTATION EN TANT QUE DROIT DE L'HOMME.....	156
C. CADRE POLITIQUE.....	157
D. CADRE JURIDIQUE.....	163
E. CADRE INSTITUTIONNEL.....	170
F. CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION: ÉLÉMENTS INDISPENSABLES.....	172
G. CONCLUSIONS.....	175
DIRECTIVES VOLONTAIRES.....	179

INTRODUCTION: CONTEXTE ET OBJECTIFS DES DOCUMENTS D'INFORMATION

1. PASSER DE LA RECONNAISSANCE JURIDIQUE À LA CONCRÉTISATION EFFECTIVE

Le droit à l'alimentation est reconnu comme un droit fondamental de l'homme depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dans de nombreux instruments juridiques contraignants ou non, en particulier l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte international).¹ Toutefois, aucune orientation pour sa mise en application n'a été publiée avant 2004, date à laquelle, après deux années de négociations sous l'égide de la FAO, les États Membres 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».²

Les Directives volontaires ont été formulées pour lutter contre la faim et la malnutrition à partir d'une approche basée sur les droits. La nécessité d'une meilleure concrétisation du droit à l'alimentation est évidente, compte tenu de la persistance d'une prévalence élevée de la sous-alimentation et de la faim. La FAO estime qu'en 2000-2002, 852 millions de personnes étaient sous-alimentées dans le monde, dont 815 millions dans les pays en développement, 28 millions dans les pays à économie en transition, et 9 millions dans les pays industrialisés.³

2. NÉCESSITÉ D'UN INSTRUMENT VOLONTAIRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Le processus d'adoption de Directives volontaires a été lancé en 1996 au Sommet mondial de l'alimentation. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale

¹ Voir, Extraits des déclarations et instruments régionaux et internationaux et autres textes faisant foi sur le droit à l'alimentation, Étude législative de la FAO No 68, Rome, 1999.

² <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.htm>.

³ FAO, 2004, l'État de l'insécurité alimentaire dans le monde (SOFI) 2004. Rome

«a 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».⁴ En outre, l'Objectif 7.4 du Plan d'action connexe mentionnait également, pour la première fois, «la possibilité de formuler des lignes directrices facultatives en vue de la sécurité alimentaire pour tous».⁵ Durant l'intervalle entre les deux sommets, les importantes activités de suivi sur le droit à l'alimentation qui ont été entreprises ont culminé avec l'adoption de l'Observation générale 12 sur le droit à une alimentation appropriée,⁶ en mai 1999, par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mécanisme de supervision du Pacte international. Lorsque les États se sont réunis à nouveau à la FAO pour le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, en juin 2002, l'idée d'établir un instrument volontaire sur le droit à l'alimentation a bénéficié du soutien général: les États ont invité «le Conseil de la FAO à établir à sa cent vingt-troisième session un Groupe de travail intergouvernemental, auquel participeraient les Parties prenantes, ... chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, une série de directives volontaires visant à appuyer les efforts faits par les États Membres pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation suffisante dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale».⁷

3. ÉLABORATION DES DIRECTIVES VOLONTAIRES

Le 29 octobre 2002, le Conseil de la FAO a créé le Groupe de travail intergouvernemental en tant qu'organe subsidiaire du Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Quelque 90 États Membres de la FAO et plusieurs institutions des Nations Unies ont participé aux réunions. Les institutions régionales et internationales compétentes, de même que les ONG, les groupements de la société civile, les parlementaires, les établissements universitaires et les fondations, ainsi que le secteur privé, ont été invités à participer aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental, en tant qu'observateurs.

Après environ deux années de discussions et de négociations, le Groupe de travail a adopté par consensus les Directives volontaires à sa quatrième session le 23 septembre 2004. Celles-ci ont ensuite été approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale et adoptées par le Conseil de la FAO. Elles se composent de trois sections: I. Préface et Introduction; II. Environnement favorable, aide et responsabilité; et III. Mesures, actions et engagements à l'échelle internationale. La Section II contient 18 directives très spécifiques sur des questions allant de la bonne gouvernance et

⁴ Sommet mondial de l'alimentation, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, FAO, rapport du Sommet mondial de l'alimentation, Rome 13 - 17 novembre 1996, Partie I, Annexe, Rome, 1996, par. 1.

⁵ Sommet mondial de l'alimentation, Plan d'action, FAO, rapport du Sommet mondial de l'alimentation, Rome 13 - 17 novembre 1996, Partie I, Annexe, Rome, 1996.

⁶ Des observations générales sont publiées par tous les Organes de Traité et sont généralement considérées comme constituant une interprétation autorisée des dispositions du Traité en question.

⁷ Rapport du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, première Partie, Annexe. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7106e/y7106e09.htm>

la nécessité d'une législation, aux dispositifs de sécurité alimentaire et à l'accès aux ressources naturelles (voir Annexe).

L'établissement et les activités du Groupe de travail intergouvernemental représentent une avancée majeure dans le domaine des droits socio-économiques. Pour la première fois, un organe de la FAO a étudié en profondeur et en détail la question du droit à l'alimentation et les États sont tombés d'accord sur la signification de ce droit.

4. RÔLE DE LA FAO ET DES DOCUMENTS D'INFORMATION

Durant le processus de négociation, la FAO a facilité l'action du Groupe de travail en fournissant une assistance technique en cas de besoin. Les documents d'information et les études de cas reproduits ci-après ont été élaborés à cette fin. Les thèmes des documents d'information reprennent des questions controversées au sein du Groupe de travail ou des aspects juridiques complexes appelant des éclaircissements. En outre, cinq études de cas par pays ont été commandées dans le but de rassembler les connaissances relatives aux pratiques optimales en matière de droit à l'alimentation. Leurs conclusions se trouvent dans le rapport de synthèse sur les études de cas. Tous ces rapports ont été publiés comme documents de séance et se trouvent à l'adresse suivante: www.fao.org/righttofood. Ils sont reproduits ci-après tels qu'ils ont été publiés sans révision. Étant donné qu'ils ont été rédigés pour faciliter le processus de négociation, ils sont concis et s'adressent à un public non spécialisé. La publication de ces rapports vise à fournir des informations sur les multiples aspects du droit à l'alimentation pour les spécialistes du développement dans les gouvernements et les institutions des Nations Unies, pour la société civile et pour les établissements universitaires.