



Une cohérence des politiques pour le droit à l'alimentation





Une cohérence des politiques pour le droit à l'alimentation

En Belgique, la cohérence des politiques pour le développement (CPD) était depuis longtemps une priorité des ONG. Depuis 2012, un engagement politique se dessine et aboutit progressivement à des avancées significatives au niveau fédéral. Des arrêtés royaux viennent d'être signés, qui mettent en place des mécanismes de coordination, de mise en œuvre et de suivi de la CPD. La Coalition contre la faim (CCF) a organisé un cycle de tables rondes et d'interpellations politiques sur la CPD afin de souligner les avancées importantes mais également de mettre en lumière plusieurs défis dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'agriculture. Différents cas d'incohérence y ont été mis en avant. Les recommandations faites ci-dessous visent à réduire la possibilité qu'ils se reproduisent et que les décisions politiques puissent être revues au nom d'une cohérence accrue.

LA COHÉRENCE DES POLITIQUES :

C'EST QUOI ?

La CPD est définie dans la loi comme un « processus visant à assurer que les objectifs et les résultats des politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques de ce gouvernement ayant un impact sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement ».

La mise en œuvre de la CPD repose sur trois piliers principaux :

- **L'engagement politique au plus haut niveau :** Afin qu'elle ne soit pas tributaire des aléas politiques, il est nécessaire que la cohérence s'enracine dans un texte juridique et dans des déclarations politiques au plus haut niveau du gouvernement. A cet égard, l'inscription de **l'obligation de CPD dans la nouvelle loi** du 19 mars 2013 relative à la Coopération au

développement constitue une avancée majeure. Le Conseil des ministres a également approuvé, en décembre 2013, la constitution d'**une conférence interministérielle sur la CPD**. La société civile attend avec impatience la tenue de cette conférence interministérielle pour concrétiser les engagements en matière de CPD au plus haut niveau politique.

- **Des mécanismes effectifs de coordination :** Au niveau opérationnel, la CPD requiert que des mécanismes soient institués pour permettre la consultation entre les différents départements d'un gouvernement, ainsi que pour résoudre les conflits et les incohérences qui seraient identifiés. Pour assurer cette coordination, le gouvernement a adopté un arrêté royal instituant **une Commission interdépartementale sur la CPD**. La force d'impulsion de la DGD sera essentielle pour dynamiser le travail de cette Commission. Pour cela il est indispensable que ses compétences en matière de CPD soient renforcées et les ressources adéquates mises à disposition, ce qui n'est pas le cas actuellement.



- **Les mécanismes de contrôle, de suivi et de rapports:** Les mécanismes de contrôle et de suivi doivent permettre d'analyser les impacts des politiques sur les objectifs de développement. Ils peuvent être institués en amont des politiques (ex ante) ou se faire après la mise en œuvre des politiques (ex post). La nouvelle loi de coopération prévoit **une analyse d'impact préalable des politiques sur le développement**. Celle-ci sera confiée à l'Agence pour la simplification administrative dans le cadre de son analyse d'impact intégrée de la réglementation. **Un Conseil consultatif** a également été créé. Ce Conseil est composé de 8 représentants de la société civile et du monde académique, ayant le mandat de rendre des avis et propositions en matière de CPD. Il s'agit certainement d'un des mécanismes potentiellement les plus importants pour la société civile pour porter ses revendications de CPD. D'autant plus que les travaux du Conseil seront alimentés par **une plate-forme de la société civile sur la CPD**, dont les travaux seront coordonnés par les coupoles d'ONG. La CCF entend bien participer activement à la plate-forme de la société civile et suivre les travaux du Conseil consultatif.

LA COHÉRENCE EN RÉFÉRENCE AU DROIT À L'ALIMENTATION ET À L'AGRICULTURE FAMILIALE

Si l'obligation de la CPD semble recevoir une approbation unanime, le consensus a beaucoup plus de mal à s'établir sur la question de son cadre de référence. Les indicateurs de développement peuvent revêtir de nombreuses formes. Par ailleurs, quelles priorités définir lorsque des conflits surviennent entre différents objectifs, par exemple entre des objectifs de développement économique et de sécurité alimentaire? Sans cadre de référence ambitieux, qui respecte la hiérarchie de normes des droits humains, la CPD risque d'être un exercice de style sans grands impacts.

Le droit à l'alimentation

La CCF insiste sur le fait que dans le domaine de sécurité alimentaire, il faut se référer en premier lieu au respect, à la protection et à la réalisation du droit à

l'alimentation. En tant que droit humain fondamental, consacré dans plusieurs traités internationaux, ce droit s'impose aux Etats avant tout autre intérêt politique, économique ou commercial particulier. Le droit à l'alimentation constitue un seuil minimum de protection pour les individus. Les Etats ont dès lors l'obligation de protéger ce droit et de réformer les politiques lui portant atteinte. D'autre part, l'approche basée sur les droits humains s'accompagne d'un cadre de référence et de principes intrinsèques (participation, transparence, non-discrimination et redevabilité) qui peuvent guider et renforcer la mise en œuvre des mécanismes de CPD (voir encadré).

Le droit à l'alimentation

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé le contenu du droit à l'alimentation dans son observation générale n°12 (1999). De manière complémentaire, les Etats ont adopté, au sein de la FAO, des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation (2004). Ce texte, bien que non contraignant, élabore un cadre de référence pour les Etats sur la manière de mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Depuis 2000, les travaux du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation ont permis de réaliser des analyses de certaines politiques mondiales et nationales au regard du droit à l'alimentation. Enfin, récemment, plusieurs textes de référence en matière de sécurité alimentaire et de droit à l'alimentation ont été élaborés, ou sont en cours d'élaboration, dans le cadre du Comité pour la sécurité alimentaire mondiale. Ces textes internationaux constituent des guides de référence pour aider les Etats à mettre en œuvre leurs obligations au regard du droit à l'alimentation.

La note stratégique agriculture et sécurité alimentaire

La CCF rappelle également les objectifs de la coopération belge clairement fixés dans la «note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire». Cette note, adoptée par la DGD, sur base d'une large consultation de diverses parties prenantes, réunies au sein de la Plateforme agriculture



et sécurité alimentaire, énonce que la Belgique s'engage à soutenir *une agriculture familiale humaine, professionnelle et économiquement rentable, dans le respect des principes du droit à l'alimentation et à l'égalité des genres*. Les objectifs de la note doivent donc servir de référence aux politiques belges pouvant avoir un impact sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. La CCF veillera à répertorier les cas d'incohérence en se basant notamment sur la nouvelle grille d'évaluation de la mise en œuvre de la note stratégique, adoptée par la Plateforme agriculture et sécurité alimentaire fin 2013.

LES PRINCIPAUX DÉFIS

La nécessaire volonté politique

Une parlementaire soulignait : « *Même avec les meilleurs mécanismes de cohérence, si la volonté politique est de défendre l'intérêt particulier d'un pays ou d'une économie d'un pays, les mécanismes n'y feront rien* ». C'est effectivement à ce manque de courage politique que la CCF s'est vue confrontée dans plusieurs dossiers récents ayant un impact clair sur la sécurité alimentaire des pays en développement.

Quelques exemples :

- La Belgique a renforcé son soutien à l'industrie des agrocarburants malgré les impacts de plus en plus clair sur l'accaparement des terres et la volatilité des prix des matières premières agricoles (voir encadré).
- Le Parlement a manqué une occasion d'encadrer la spéculation sur les matières premières agricoles en vidant une résolution parlementaire de son contenu.
- La Belgique s'est opposée au processus d'adoption d'une Déclaration sur les droits des paysans au sein du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU.
- La Belgique n'a que très partiellement respecté ses engagements de financements additionnels pour l'adaptation au changement climatique.
- Les Parlements belges ont ratifié tous les accords commerciaux entre l'UE et les pays en développement malgré les études d'impacts démontrant les effets négatifs sur l'agriculture locale.

Exemple d'incohérence : La politique de soutien aux agrocarburants

L'utilisation massive de matières premières agricoles comme carburants augmente en effet la tension sur les marchés internationaux et exerce une nouvelle pression sur les terres arables mondiales. Des institutions internationales, comme la FAO, ont officiellement mis en garde contre les risques des agrocarburants et le Rapporteur spécial des Nations Unies s'est officiellement prononcé pour une limitation stricte des agrocarburants au niveau européen. Malgré ces signaux non-équivoques, le Parlement a voté, en urgence, le 11 juin 2013, sur proposition du Secrétaire d'Etat à l'Energie, une proposition de loi visant à augmenter le taux minimum d'incorporation des biocarburants dans l'essence mise à la consommation.

Afin que l'engagement politique pour la CPD ne se voit pas évaporé dès que des intérêts économiques entrent en jeu, il est nécessaire que la future Conférence Interministérielle concrétise **une déclaration politique au plus haut niveau, qui engage les différentes branches du gouvernement et des entités fédérées**. La CCF veillera à ce que les références au droit à l'alimentation et au soutien à l'agriculture familiale soient clairement énoncées dans cette déclaration.

La cohérence au sein des institutions européennes et internationales

De plus en plus, les politiques ayant un impact potentiel sur les objectifs de développement et de sécurité alimentaire sont adoptées au niveau supranational, que ce soit au sein des instances européennes ou au sein des institutions internationales telles que la Banque Mondiale, l'OMC, l'OCDE, le Comité de Sécurité Alimentaire, la FAO, ... Les positions de la Belgique au sein de ces organes sont souvent opaques et peu soumises au débat démocratique. De plus, la Belgique se doit également d'œuvrer à plus de cohérence au sein de ces institutions. Il est donc nécessaire que **les prises de positions soient davantage transparentes et soumises aux débats** au sein des futurs mécanismes de CPD.



A cet effet le Conseil consultatif pourrait veiller à une représentation adéquate aux réunions du COORMULTI et la Plateforme agriculture et sécurité alimentaire pourrait servir d'enceinte adéquate pour débattre de la cohérence liée au droit à l'alimentation.

Des espaces d'interpellation et des voies de recours

L'engagement politique pourrait également être renforcé si des espaces d'interpellation étaient mis en place pour mettre les autorités face à leurs responsabilités. La CCF demande dès lors que **des espaces de débats et d'interpellation** soient institués à travers les mécanismes de CPD. Cela pourrait se faire à travers le Conseil consultatif, ou directement auprès du Parlement (voir ci-dessous). En outre, il est nécessaire que des personnes s'estimant lésées par des décisions politiques de la Belgique puissent **porter plainte devant un organe indépendant**. La CCF appelle également au renforcement des organisations paysannes afin qu'elles puissent faire valoir leurs droits, aux niveaux tant national qu'international.

L'importance du rôle du Parlement

Le nouveau cadre réglementaire de la CPD envisage que le Parlement puisse débattre de la CPD sur base de rapports présentés par le Conseil consultatif. Etant l'organe démocratique de contrôle du gouvernement, le Parlement **doit jouer un rôle important de suivi et de contrôle de la CPD**. Pour ce faire, plusieurs mécanismes peuvent être mis en place par le Parlement : un Rapporteur spécial sur la cohérence des politiques, une commission parlementaire spéciale sur la CPD qui rassemblerait des élus siégeant dans différentes commissions pertinentes (relations extérieures, finance, agriculture, énergie, etc.).

En ce qui concerne la cohérence des politiques vis-à-vis de la sécurité alimentaire, certains parlementaires ont évoqué un possible rôle du **Groupe de travail parlementaire du Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA)**. Cela nécessiterait une extension du rôle de ce groupe de travail, qui est pour l'instant cantonné au suivi des programmes de coopération financés par le FBSA.

RECOMMANDATIONS

- Le gouvernement doit rapidement mettre en œuvre les mécanismes de CPD prévus légalement, dotés de moyens suffisants, privilégiant à tout le moins le respect du droit à l'alimentation.
- Les mécanismes de CPD doivent davantage se fonder sur le respect, la protection et la réalisation des droits humains, en particulier du droit à l'alimentation.
- La mise en œuvre des mécanismes de CPD doit assurer une large participation de la société civile, notamment des organisations paysannes faitières, qui doit disposer d'un pouvoir d'initiative et d'interpellation.
- Les analyses d'impact prévues par la Loi de Coopération doivent être menées de manière indépendante et approfondie et se baser sur les Principes directeurs pour les analyses d'impact sur les droits humains.
- La Plateforme agriculture et sécurité alimentaire doit servir d'enceinte pour débattre de la cohérence liée au droit à l'alimentation ainsi que des positions de la Belgique dans les institutions internationales travaillant sur l'alimentation et l'agriculture. Elle doit également contribuer à l'évaluation des mécanismes de CPD mis en place dans le domaine du droit à l'alimentation d'ici la fin de la prochaine législature afin d'identifier les mesures nécessaires pour renforcer la CPD.
- Les voies de recours doivent être instituées pour les personnes dont le droit à l'alimentation est affecté par des décisions politiques de la Belgique.
- Le Groupe de travail parlementaire du Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA) devrait jouer un rôle de contrôle de la cohérence des politiques belges vis-à-vis du droit à l'alimentation.



POUR EN SAVOIR PLUS

- N. JANNE D'OTHEE et M. EGGEN, « *Ceux qui ont faim ont droit: Le droit à l'alimentation comme outil de cohérence des politiques en faveur du développement* » CNCD-11.11.11
Bruxelles, octobre 2013
www.cncd.be/Ceux-qui-ont-faim-ont-droit-Victor
- Table ronde, « *Quel est le rôle du parlement dans la cohérence des politiques en faveur du droit à l'alimentation? Obstacles, défis et réponses* »
Bruxelles, Parlement fédéral, 10 juin 2013
www.coalitioncontrelafaim.be/events/1321-2/
- Journée mondiale de l'alimentation 2012 et 2013, « *Quelle cohérence des politiques belges contre la faim* »
Bruxelles, Parlement fédéral, 16 octobre 2013
www.coalitioncontrelafaim.be/events/coherences-des-politiques-et-droit-a-l'alimentation-quel-bilan/
- Discours de clôture des Assises 2012 de la Coopération belge
www.diplomatie.belgium.be/fr/binaries/Discours_cloture_Ministre_tcm313-178537.pdf
- « *Atelier de réflexion sur les moyens d'assurer la cohérence des politiques pour le développement en Belgique* »
Bruxelles, 26 avril 2012
www.cncd.be/Quels-moyens-pour-assurer-la
- 11.11.11 et CNCD-11.11.11, « *Interpellation du gouvernement belge sur le droit à l'alimentation* »
Bruxelles, 6 décembre 2013
www.cncd.be/Le-gouvernement-belge-interpelle
- Voir le site du Rapporteur spécial :
www.srfood.org/fr/
- FAO, *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*
127^e session du Conseil de la FAO, novembre 2004
www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.HTM
- Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les DH *Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme, 2006*
www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQfr.pdf
- Souveraineté alimentaire, un agenda pour agir
16 octobre 2008
www.coalitioncontrelafaim.be/publications/jma-2008-souverainete-alimentaire-un-agenda-pour-agir/



8 Octobre 2013, FAO Rome - La Société Civile négocie pour plus de cohérence de politiques à la 40^{ème} Session du Comité de la Sécurité Alimentaire mondiale (CSA) lors des débats sur 'investir dans la petite agriculture en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition'

©FAO/Alessia Pierdomenico

CONTACTS

Note rédigée au nom de la Coalition contre la faim par :

- **Nathalie Janne d'Othée (CNCD-11.11.11)**
- **Manuel Eggen (FIAN Belgium)**
- **Thierry Kesteloot (Oxfam-Solidarité)**