

Une approche axée sur le droit
à l'alimentation pour renforcer
la contribution des produits
forestiers non ligneux
à la sécurité alimentaire
et à la nutrition



Une approche axée sur le droit à l'alimentation pour renforcer la contribution des produits forestiers non ligneux à la sécurité alimentaire et à la nutrition

Document d'information pour la Conférence internationale sur les forêts pour la sécurité alimentaire et la nutrition, FAO, Rome, 13–15 mai, 2013

Messages clés

- Il est impératif d'accroître la diffusion des connaissances et de l'information sur le rôle crucial, trop souvent sous-estimé et mal connu, que jouent les produits forestiers non ligneux (PFNL) dans la réalisation du droit à l'alimentation, qu'il s'agisse de l'accès aux aliments ou de la création et la diversification des revenus.
- Les États doivent faire en sorte que leurs lois, politiques et actions n'entraînent pas des violations du droit à l'alimentation (obligation de respecter), protègent leur citoyens contre les violations commises par des tiers (obligation de protéger) et fournissent des possibilités concrètes permettant aux individus de se nourrir, soit directement grâce à la consommation de PFNL, ou par le biais des revenus qu'ils peuvent en tirer (obligation de mettre en œuvre).
- Les politiques relatives aux PFNL devraient avoir pour leur application des objectifs, buts, données repères et calendriers bien définis, qui sont connus et compris par toutes les parties prenantes. L'un des moyens pour faire en sorte que les décisions sur les politiques soient prises en connaissance de cause consiste dans l'établissement d'un système d'information clair et accessible sur les PFNL, qui permettrait en outre aux parties prenantes de tenir pour responsables les décideurs.
- Il faut mettre l'accent sur le renforcement des capacités des communautés tributaires des forêts en matière de : collecte durable des PFNL ; domestication et techniques de traitement ; compétences en matière de gestion et d'entreprise ; compréhension du droit à l'alimentation et ce que signifient avoir accès aux PFNL et les utiliser ; et en quoi consiste la violation du droit à l'alimentation et les possibilités de revendiquer ce droit et d'en tenir pour responsable l'État.
- Toutes les parties prenantes, depuis les communautés tributaires de la forêt jusqu'aux ministères, doivent participer activement à l'élaboration et l'application des politiques relatives aux PFNL. L'établissement de plateformes transparentes, inclusives et efficaces pour l'échange des connaissances et expériences en matière de PFNL est l'une des façons de promouvoir cette participation.
- Il est indispensable d'établir des mécanismes accessibles de revendication et de recours, qu'ils soient d'ordre administratif, politique, judiciaire ou quasi judiciaire, pour permettre aux communautés, même celles marginalisées et vivant dans des endroits reculés, de contester les décisions et d'avoir accès à la justice et aux remèdes.

INTRODUCTION

Mentionné initialement en 1948 dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le droit à une nourriture adéquate (ci-après dénommé droit à l'alimentation) a fait récemment l'objet d'une attention internationale accrue. Qu'il s'agisse d'un objectif principal de documents internationaux consensuels, comme les *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers appliqués aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, ou d'un objectif réitéré par le Secrétaire général de l'ONU à la lumière de diverses initiatives comme le Défi faim zéro lancé dans le contexte de Rio+20, le droit à l'alimentation s'établit progressivement comme une priorité dans l'agenda international.

Malgré cette attention croissante, lorsqu'il s'agit de la réalisation pratique de ce droit humain, les parties prenantes à différents niveaux doivent encore mieux apprendre en quoi consiste le droit à l'alimentation et comment le mettre en pratique, notamment pour l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes. Cela s'applique aux parties prenantes participant à la gestion des ressources forestières. Les produits forestiers non ligneux (PFNL) sont indispensables pour la subsistance et la création de revenus des populations dépendantes des forêts ; pour ces dernières, les petites entreprises forestières jouent un rôle clé dans la commercialisation des PFNL. Pendant longtemps, la contribution des PFNL à la sécurité alimentaire et à la nutrition n'a pas été pleinement comprise et, dès lors, son importance a souvent été sous-estimée. Ce fait a entraîné l'élaboration de politiques et stratégies impropres ou leur absence, ainsi que des obstacles institutionnels au renforcement de la contribution des PFNL à la croissance économique nationale et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages.

Le présent document illustre – à l'aide de descriptions, d'analyses, d'exemples et de recommandations pratiques pour toutes les parties prenantes participant à la formulation des politiques – comment une approche axée sur le droit à l'alimentation peut favoriser le secteur des PFNL. Il vise à doter les responsables des politiques d'outils relatifs aux droits humains qui augmenteront au maximum la contribution des PFNL à l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition et à la concrétisation du droit à l'alimentation pour tous.

Le document commence par des clarifications conceptuelles du droit à l'alimentation ; l'approche axée sur le droit à l'alimentation ; et les PFNL. Il identifie ensuite les défis périodiques rencontrés en pratique par le secteur des PFNL, et propose les éléments d'une approche basée sur le droit à l'alimentation qui permettrait de transformer ces obstacles en opportunités. Une étude de cas est présentée et un outil novateur, élaboré en Afrique centrale, est introduit. Le document s'achève sur des recommandations pratiques pour une approche axée sur le droit à l'alimentation dans le secteur des PFNL.

Informations conceptuelles

Droit à l'alimentation

« Le droit à une alimentation adéquate est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec autrui, a accès à tout instant physiquement et économiquement à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer » (CESCR, 1999)

Compris généralement comme le droit de se nourrir avec dignité, le droit à l'alimentation a fait longtemps partie de l'ordre juridique international. Reconnu initialement dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* en 1948, il est devenu contraignant dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (ICESCR) de 1966, qui a été ratifié jusqu'ici par 160

parties étatiques. Par la suite, plusieurs autres traités internationaux ont été dressés garantissant par écrit le droit à l'alimentation de groupes particuliers, comme les femmes, les enfants et les personnes handicapées.

Hormis ces engagements internationaux, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a fourni une interprétation claire du droit à l'alimentation, tel que garanti par l'ICESCR, dans son *Commentaire général No. 12* de 1999. En 2004, les États ont également adopté, par consensus, les *Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire* (ci-après dénommées Directives sur le droit à l'alimentation), qui fournissent une orientation pratique de la mise en oeuvre du droit à l'alimentation dans une large gamme de domaines stratégiques.

Déjà concrétisé d'une manière limitée il y a quelques décennies, ces dernières années ont connu une brusque augmentation du nombre de pays qui ont inclus le droit à l'alimentation dans leurs constitutions nationales ou lois fondamentales, grâce à des modifications constitutionnelles ou des réformes juridiques. En outre, au cours des décennies écoulées, plusieurs pays ont élaboré et appliqué des lois, stratégies, politiques et programmes nationaux sur le droit à l'alimentation ou le droit à des éléments alimentaires. La FAO a créé plusieurs outils pour aider les pays à mettre en oeuvre des cadres juridiques et de décision visant la réalisation du droit à l'alimentation, et à incorporer ce droit humain dans le contexte de la surveillance, l'évaluation, la budgétisation et la programmation. Un exemple clé est la Boîte à outils méthodologique sur le droit à l'alimentation, qui couvre tous les domaines susmentionnés (FAO, 2009b).

Une approche axée sur le droit à l'alimentation

Bien que des données supplémentaires figurent dans plusieurs publications, ce document met l'accent sur trois éléments importants d'une approche axée sur le droit à l'alimentation à l'intention des responsables des politiques – objectif, principes et clarté conceptuelle.

Le droit à l'alimentation comme objectif stratégique clé. La réalisation du droit à l'alimentation exige un engagement ferme de la part des États et de toutes leurs composantes. Les décideurs devraient tenir compte de plusieurs éléments pour contribuer à la réalisation d'un tel objectif. Lorsqu'une nouvelle politique forestière – dans ce cas sur les PFNL – est élaborée, il est important de déclarer clairement et expressément dans la politique que la réalisation du droit à l'alimentation est l'un des principaux objectifs à atteindre. Cela aidera à garantir que les différentes mesures prises pour utiliser les ressources en PFNL en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle viseront collectivement à contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation, afin d'éliminer les contradictions et limiter les effets préjudiciables. En outre, les décideurs devront également s'assurer que le droit à l'alimentation est défini de manière appropriée conformément à la définition reconnue et convenue au plan international (FAO, 2009c).

Principes. Tout en déclarant que la réalisation du droit à l'alimentation est un objectif principal d'une politique forestière, l'approche axée sur le droit à l'alimentation souligne l'importance de prendre en compte et d'appliquer les sept principes des droits de l'homme suivants (dénommés collectivement PANTHER en anglais) : participation, responsabilisation, non-discrimination, transparence, dignité humaine, autonomisation et règle de droit. Ces principes sont nécessaires, non seulement pour guider le processus d'élaboration de la politique – qui s'étend du moment où le gouvernement conçoit l'idée d'élaborer une nouvelle politique jusqu'au moment où cette politique est finalisée – mais aussi pour guider le processus de mise en oeuvre et sa surveillance.

L'utilisation de tels principes vise à accroître la viabilité, la durabilité et l'acceptation de la nouvelle politique. Chaque principe est décrit de façon plus détaillée ci-dessous (FAO, 2009a ; ONU, 2011).

- La *participation* est inclusive et exige que le gouvernement encourage activement les populations, notamment les plus vulnérables et marginalisées, à participer effectivement, librement et activement aux prises de décisions :
 - Comment la participation significative des communautés et des femmes tributaires des PFNL peut-elle être assurée dans la conception, l'élaboration et le suivi de la politique ?
 - D'autres parties prenantes du secteur des PFNL (ministères de l'agriculture, régimes fonciers, protection de l'environnement, développement économique, etc., organisations de la société civile représentant les détenteurs de droits et les entreprises d'exploitation forestières) sont-elles impliquées ?
 - Y a-t-il une plateforme transparente, inclusive et efficace pour l'échange de connaissances et d'expériences en matière de PFNL ?

- La *responsabilisation* veut dire faire accepter par quelqu'un les conséquences de ses décisions, actions et réalisations publiques pour les personnes qui en sont le plus touchées. Le terme est aussi directement relié aux obligations de comportement et de résultats en matière de droits humains.
 - Y a-t-il des objectifs, buts, données repères et calendriers bien définis pour la mise en oeuvre de la politique ?
 - Des responsabilités claires et des ressources humaines et financières sont-elles établies pour la mise en oeuvre de la politique ?
 - Les responsabilités sont-elles connues et comprises par le ministère chargé des forêts et les communautés tributaires des forêts, les commerçants en PFNL et d'autres parties prenantes ?

- La *non-discrimination* est l'admissibilité à tous les droits de l'homme sans distinction, exclusion ou restriction, ainsi que la reconnaissance que certaines conditions dans une société déterminent ou maintiennent parfois l'inégalité, exigeant dès lors que les gouvernements prennent des mesures temporaires spéciales pour éliminer ces conditions.
 - Existe-t-il des mesures particulières dans la politique pour corriger les effets de la discrimination sur les communautés les plus vulnérables et marginalisées tributaires des PFNL afin de réaliser une égalité formelle et de fond ?
 - Accorde-t-on suffisamment d'attention à l'égalité entre les sexes, notamment en ce qui concerne les activités de développement des capacités ?

- La *transparence* signifie que les documents, décisions, règlements et processus publics sont disponibles librement et immédiatement, complets et compréhensibles, permettant ainsi aux détenteurs des droits et à d'autres intervenants d'observer ouvertement toutes les activités des gouvernements.
 - Les réglementations juridiques concernant les PFNL et la politique y relative sont-elles diffusées de manière appropriée et comprises par les parties prenantes nationales et locales,

y compris les producteurs, transformateurs et marchands des PFNL, les autorités de police, les autorités locales et les représentants des ministères ?

- La *dignité humaine* est la base de tous les droits de l'homme et repose sur la valeur intrinsèque de l'individu humain.
 - La politique relative aux PFNL met-elle l'accent sur le bien-être et la dignité de tous les êtres humains, notamment les plus marginalisés et vulnérables, comme base et objectif suprême ?
- L'*autonomisation* reconnaît et respecte la capacité des gens à penser et agir librement et à leur compte pour créer des solutions servant à résoudre leurs propres problèmes, contrôler leurs destinées et exploiter leur potentialité tout en créant les capacités nécessaires pour participer aux processus de prise de décisions.
 - Y a-t-il des dispositions claires pour les activités ou mesures à prendre, aux fins de l'éducation et de la sensibilisation, pour autonomiser les communautés forestières (détenteurs des droits) et leur permettre d'appliquer des techniques durables de récolte, domestication et transformation des PFNL ; pour renforcer leurs capacités en matière de gestion et d'entreprise vis-à-vis des PFNL ; pour assurer leur droit à l'alimentation et ce que cela signifie pour l'accès aux PFNL et leur utilisation ; et pour définir ce qui constitue une violation de leur droit à l'alimentation, ainsi que les possibilités de revendiquer ce droit et de tenir l'État pour responsable ?
- La *règle de droit* impose, entre autres, que le gouvernement fournisse des remèdes appropriés et des mécanismes efficaces de réparation, y compris des mécanismes d'appel, ainsi que de surveillance active, pour garantir la mise en application juste et impartiale des lois et règlements.
 - Existe-t-il des mécanismes de revendication et recours, qu'ils soient administratifs, politiques, judiciaires ou quasi judiciaires, d'accès facile pour permettre à des populations même marginalisées et vivant dans des lieux reculés de contester les décisions et d'avoir accès à la justice et aux recours ?
 - Y a-t-il des mesures claires et spécifiques pour combattre les impôts informels frappant les PFNL ?

Clarté conceptuelle. Une approche axée sur le droit à l'alimentation exige une révision de la manière dont les gouvernements affrontent la faim. L'approche axée sur le droit à l'alimentation est devenue légitime grâce à une loi internationale et à ses organes de surveillance, et a l'avantage d'être un concept clair ; elle permet donc aux décideurs de bien orienter la concrétisation du droit à l'alimentation dans les politiques forestières visant la sécurité alimentaire et la nutrition.

Le premier élément d'une telle orientation dont les décideurs doivent tenir compte est le fait que leurs citoyens ne sont pas des bénéficiaires passifs de toute politique qu'ils décident de formuler, mais plutôt les **détenteurs de droits** les autorisant à jouir d'une panoplie de **droits** assortie d'un pouvoir de réclamation à exercer à l'aide de mécanismes de revendication, qu'ils soient administratifs, politiques, judiciaires ou quasi judiciaires. Les responsables des politiques devraient donc se rendre compte que le droit à l'alimentation n'est pas une simple responsabilité mais une **obligation** que les **détenteurs de devoirs** doivent respecter. Certains éléments de l'orientation fournie par une approche axée sur le droit à l'alimentation doivent être satisfaits immédiatement, comme s'abstenir d'adopter des politiques ou lois qui interdisent aux populations d'avoir accès aux PFNL dont elles ont besoin pour leur bien-être. D'autres éléments peuvent être satisfaits

progressivement, comme faciliter l'accès aux marchés où les populations peuvent vendre et acheter plus efficacement les PFNL (OHCHR, 2010).

En outre, à la lumière de la loi internationale sur les droits de l'homme, l'engagement pris par les États à réaliser le droit à l'alimentation comprend trois types d'obligations : respecter ; protéger et mettre en oeuvre. L'**obligation de respecter** prévoit qu'un État ne nuira pas au droit à l'alimentation de ses citoyens, ce qui pourrait se réaliser en assurant que toutes ses politiques qui touchent directement ou indirectement les PFNL n'entraveront pas l'utilisation ou la vente de ces produits par les populations qui en dépendent. L'**obligation de protéger** prévoit qu'un État assurera qu'aucune tierce partie ne violera le droit à l'alimentation de ses citoyens, condition qui peut se réaliser en garantissant que les entités privées seront toujours obligées de respecter les droits des communautés locales si elles veulent exploiter les ressources forestières. Enfin, l'**obligation de mettre en œuvre** exige des mesures prises par un État pour *faciliter* l'accès aux aliments ou aux moyens de se les procurer, en développant, par exemple, le secteur des PFNL, et de *fournir* des aliments lorsque d'autres options se sont soldées par un échec ou sont irréalisables (FAO, 2006).

Produits forestiers non ligneux

Les PFNL comprennent une variété de ressources naturelles qui sont facilement accessibles par les ménages pauvres vulnérables, en particulier dans les zones rurales reculées, et qui jouent donc un rôle important dans la subsistance et comme source de revenus. Les PFNL sont utilisés comme aliments, médicaments, matériaux de construction, outils et mobilier, ainsi que dans des traditions culturelles et pour être commercialisés aux niveaux local, régional et international. La FAO définit les PFNL comme des biens d'origine biologique autres que le bois, tirés des forêts, des autres terres boisées et des arbres hors forêt (FAO, 1999).

Les PFNL contribuent à la réalisation du droit à l'alimentation de deux façons : par leur consommation directe dans les ménages ruraux et urbains, ajoutant des protéines, des matières grasses, des minéraux et des vitamines aux aliments de base (**accès aux aliments**) et par leur commerce qui crée des revenus utilisés, entre autres, pour acheter des aliments et des médicaments et pour avoir accès aux soins de santé, à l'eau potable et aux installations sanitaires (**création de revenus**). Bien que la majorité des producteurs et commerçants participant aux chaînes de valeur des PFNL considère ces activités comme étant complémentaires vis-à-vis d'autres sources de revenu, telle la production agricole (**diversification des revenus**), les PFNL constituent la seule source de revenu pour certains entrepreneurs. En outre, pendant les crises économiques, lorsque les occasions d'emploi dans les zones urbaines se font rares, les PFNL servent souvent de **dispositif de sécurité** pour les citoyens qui se procurent des possibilités de revenu dans les forêts (Tieguhong *et al.*, 2009). Dans les zones rurales, les paysans intensifient la consommation et le commerce de PFNL pendant les périodes de soudure, comme les moments précédant immédiatement la récolte.

Défis et opportunités clés pour une approche fondée sur le droit à l'alimentation et les PFNL

Cadres juridiques et réglementaires inadaptés

Les contraintes juridiques qui s'opposent au développement du secteur des PFNL se présentent principalement lorsque les cadres juridiques et réglementaires sont inadaptés aux réalités du terrain. Les droits d'usage des communautés locales sont souvent protégés par la loi mais limités à la subsistance, excluant ainsi l'utilisation des PFNL à des fins commerciales, même si les communautés locales – notamment les populations autochtones, les femmes et les enfants – vendent régulièrement de petites quantités de ces produits. Les revenus tirés de cette utilisation servent essentiellement à l'achat d'aliments, aux soins de santé, à l'achat de vêtements et aux frais de

scolarité, ou sont investis dans d'autres activités économiques, comme l'agriculture, le transport et l'habitation.

La mise en œuvre du droit à l'alimentation exige une évaluation approfondie des lois et règlements pertinents en vigueur qui aidera à éliminer de telles contraintes et assurera qu'ils concernent les causes profondes de la faim, contribuant ainsi à la réalisation du droit à l'alimentation. Les réglementations forestières devraient concorder avec les obligations internationales relatives au droit à l'alimentation. En Afrique centrale, par exemple, des progrès ont été accomplis dans l'amélioration des réglementations forestières nationales en les conformant aux *Directives sous-régionales pour la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale de la COMIFAC* (voir l'étude de cas). Les réglementations forestières devraient faire en sorte qu'elles n'entraînent pas des violations du droit à l'alimentation par l'État lui-même (obligation de respecter) ou ne permettent pas à des tiers de violer ce droit (obligation de protéger). Ces réglementations devraient également fournir des possibilités concrètes aux populations de s'alimenter grâce à la consommation directe des PFNL et aux revenus qu'elles peuvent tirer de leur vente (obligation de mettre en œuvre). Un moyen simple d'intégrer le droit à l'alimentation est d'accroître les droits de subsistance à l'aide de droits à un commerce limité des PFNL – lorsque les limitations peuvent être quantitatives ou géographiques (appliquées, par exemple, au marché actif le plus proche).

Impôts informels, paiements illégitimes et corruption

Les marchands de PFNL doivent souvent supporter des coûts de transport élevés en raison du grand nombre de barrages routiers, qui tendent à être érigés par les autorités de police pour imposer aux marchands des paiements illégitimes. Ces coûts sont transférés aux cueilleurs de PFNL par la réduction de leurs prix, et aux consommateurs par leur augmentation. Cette pratique limite donc les revenus des producteurs et le pouvoir d'achat des consommateurs. Les commerçants légaux aussi bien qu'illégaux sont normalement soumis à ces paiements illégitimes.

Renforcer la règle de droit et augmenter la transparence pourraient aider à réduire quelques-uns de ces impacts. Il est impératif que les producteurs et les commerçants connaissent leurs droits et obligations, tels que prescrits par les réglementations forestières et d'autres règlements intéressant la récolte, le transport et la vente des PFNL, car cette connaissance leur permettra de mieux se défendre contre les paiements illégitimes. Passant d'une culture de règlements et lois négociables à une culture où les règlements et les lois sont respectés, indépendamment de la situation et de l'influence, est un processus long mais nécessaire qui bénéficiera de mécanismes de revendication clairs et accessibles. Pour faciliter ce processus, on pourrait établir des salaires appropriés pour le respect de la loi, l'application plus stricte de mesures disciplinaires et l'établissement d'un système facile, accessible et efficace qui permet aux parties prenantes de communiquer et d'investiguer les cas de corruption (par téléphone par exemple), et la prise de mesures correctives.

Règlements administratifs inappropriés pour les petites et moyennes entreprises de PFNL. Les petites et moyens cueilleurs, producteurs, commerçants et transformateurs des PFNL ne bénéficient pas toujours du statut d'entrepreneur légal ou des permis d'exploitation nécessaires. Cela est dû au fait que les règlements et procédures administratifs sont normalement conçus pour des entreprises de grande envergure (d'exploitation forestière ou des PFNL) et pourraient, de ce fait, ne pas convenir à de petites entreprises de PFNL travaillant normalement en zone reculée, moins compétentes, non informées et financièrement faibles.

Les procédures administratives servant à l'obtention de permis pour les petites et moyennes industries de PFNL devraient être transparentes, facilement accessibles, compréhensibles et économiques. En outre, l'accent mis sur les principes de non-discrimination et de participation aidera à assurer que les groupes cibles bénéficient des réformes des procédures administratives. Participer

signifie travailler de concert avec des entrepreneurs marginalisés et vulnérables pour garantir que de telles procédures donnent de meilleurs résultats. Le principe de la non-discrimination impose que les entrepreneurs vulnérables bénéficient des mêmes opportunités que les plus puissants et pourraient même profiter de mesures spéciales pour éliminer un désavantage existant.

Accès inégal aux informations sur les marchés

Les activités économiques locales concernant les PFNL ont l'avantage d'exiger moins d'intrants extérieurs, d'être proches des marchés locaux et d'accéder facilement aux ressources. Toutefois, les cueilleurs et les entrepreneurs locaux se heurtent aussi à des problèmes quand ils doivent négocier les prix de leurs produits avec des commerçants de centres urbains proches ou éloignés. De fait, les entrepreneurs locaux n'ont souvent qu'un accès limité aux informations sur les marchés, comme les prix des produits à différents stades de la chaîne de valeur et la demande courante d'un produit particulier. C'est pourquoi, ils doivent accepter les prix imposés par les commerçants qui pourraient être inférieurs au niveau en vigueur. Les entrepreneurs et les communautés locales n'ayant que de rares moyens de transport sont souvent obligés de dépendre des commerçants se déplaçant de village en village.

Basé sur des principes tels que la transparence, la non-discrimination et l'autonomisation, un accès aux informations sur les marchés plus équitable et équilibré pour les commerçants et les producteurs peut aider à atténuer ces effets négatifs. Une approche novatrice qui vise à augmenter la transparence emploie des téléphones mobiles, des radios communautaires et d'autres moyens de communication pour relier le côté de la demande (commerçants) au côté de l'offre (producteurs), afin de permettre aux producteurs de connaître les prix réels du marché de leurs produits, et assurer la compétition dans les négociations comprenant plusieurs commerçants. Dans cet exemple spécifique, des mesures spéciales, comme prioriser l'accès aux informations pour des groupes particuliers, ont été nécessaires pour affronter un désavantage existant évident. Autonomiser les producteurs normalement moins informés, grâce au renforcement des capacités en matière d'accès aux marchés, est une autre façon de redresser ces déséquilibres.

Manque de systèmes d'information nationaux pour les ressources en PFNL et leur commerce

Contrairement à leur traitement du bois d'œuvre, les pays d'Afrique centrale tendent à ignorer la quantité des ressources en PFNL tant disponibles que récoltées et, ce qui est plus important, les quantités commercialisées de PFNL clés. Les PFNL proviennent d'une gamme d'espèces animales et végétales et sont utilisés dans une large gamme de produits. Bien qu'ils soient récoltés par les communautés et les entrepreneurs locaux de manière dispersée dans la région, d'énormes quantités sont vendues dans les marchés urbains ou exportées. En outre, les organismes gouvernementaux responsables des forêts, du commerce et des statistiques adressent leurs informations au niveau central, alors que les services déconcentrés et les administrations décentralisées ne collectent pas systématiquement les données ou ne communiquent pas suffisamment les informations disponibles au niveau central. Le fait que les ressources en PFNL et leur commerce ne sont pas contrôlées détermine au moins deux impacts : la base de la ressource existante et sa capacité de régénération sont inconnues, ce qui fait que les quotas d'exploitation des PFNL sont assignés arbitrairement sans tenir compte des impératifs écologiques ; en outre, les flux commerciaux de PFNL sont connus qualitativement mais non pas quantitativement, ce qui empêche de déterminer la contribution des PFNL à l'économie nationale au travers des revenus et des impôts.

Les principes de responsabilisation et de transparence signifient que le gouvernement, quel qu'il soit, devrait vouloir et pouvoir expliquer et justifier ses décisions à ses citoyens. C'est là un élément essentiel d'un cadre de décision qui vise à réaliser le droit à l'alimentation et la conservation à long terme et l'utilisation durable des ressources forestières. L'établissement d'un système national clair et accessible d'informations sur les PFNL pourrait se heurter à des difficultés, mais il est nécessaire

pour assurer que les décideurs ont des informations fiables et exactes permettant de guider des processus décisionnels et stratégiques transparents et bien fondés. Un tel système devrait être transparent et, partant, facilement accessible et compréhensible pour les parties prenantes intéressées aux PFNL, leur permettant de tenir les décideurs pour responsables de leurs décisions

Diffusion limitée des connaissances sur les PFNL

En Afrique centrale, par exemple, de nombreuses expériences et outils pratiques servent à la récolte durable, la domestication et la transformation des PFNL ainsi qu'au développement des entreprises et à la promotion de la chaîne de valeur. Cependant ces expériences et outils ne sont pas largement diffusés ou adaptés à tous les contextes socioéconomiques et géographiques. Les organismes gouvernementaux n'ont pas toujours accès aux outils existants, et s'ils sont disponibles, leurs capacités financières et opérationnelles sont souvent insuffisantes pour soutenir les cueilleurs et entreprises de PFNL oeuvrant dans des zones reculées. Étant donné leur nature éphémère, les projets de développement ne peuvent jouer qu'un rôle limité à cet égard.

La limitation des connaissances sur les PFNL des parties prenantes, conjuguée à la pauvreté rurale et à la pression commerciale, réduit fortement la contribution du secteur des PFNL à la réalisation du droit à l'alimentation, tout en provoquant l'épuisement des ressources. Cependant, une approche fondée sur le droit à l'alimentation permet d'autonomiser les parties prenantes et de renforcer leurs capacités. Comme alternative aux mesures courantes, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action nationaux, conformes aux principes de PANTHER et à la clarté conceptuelle d'une approche basée sur le droit à l'alimentation, peuvent jouer un rôle central dans le développement et le renforcement du secteur des PFNL. En outre, l'établissement de forums pour l'échange des connaissances, à l'aide d'une approche intersectorielle et à multiples niveaux, peut aider à coordonner des ressources financières et opérationnelles limitées tout en diffusant les bonnes pratiques existantes. Les programmes de recherche doivent être reliés à des activités de vulgarisation de manière que les résultats puissent être appliqués sur le terrain. De grands programmes de vulgarisation avec des agents de terrain à long terme (pour la domestication et la transformation des PFNL, par exemple) pourraient tirer parti des expériences pilotes existantes. En bref, le principe de transparence implique le traitement plus ouvert de l'information et des connaissances qui tendent trop souvent à être considérées comme l'apanage des organismes gouvernementaux et des ONG. Il est essentiel de renforcer la transparence.

Étude de cas: Des directives sous-régionales pour les PFNL orientent et encouragent les gouvernements d'Afrique centrale à améliorer leurs cadres juridiques et institutionnels

Cette étude de cas porte sur l'Afrique centrale et montre qu'une approche sous-régionale offre des occasions d'élaborer des politiques et une législation harmonieuses dans un contexte géographique et sectoriel particulier. Pour les besoins de ce document, nous désignons les dix pays membres de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) lorsque nous parlons d'Afrique centrale, à savoir : Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Congo, République démocratique du Congo, Guinée équatoriale, Gabon, Rwanda et SaoTomé-et-Principe.

La plupart des communautés rurales d'Afrique centrale dépendent de l'agriculture de subsistance et de l'utilisation des ressources forestières pour leur survie, les PFNL jouant un rôle important comme source d'aliments et de revenus. Les PFNL sont souvent commercialisés et vendus par de petites entreprises, qui opèrent principalement sur le marché informel. Les PFNL clés servant à la consommation et, partant, au commerce aussi, sont les feuilles vertes de *Gnetum* spp. (une liane), les noyaux riches en huile d'*Irvingia gabonensis*, les noix riches en protéines et huile de l'arbre *Ricinodendron heudelotii*, plusieurs autres noix (*Garcinia kola*, *Cola acuminata* et *Cola nitida*, par exemple), les fruits gras de *Dacryodes edulis*, le miel, la viande de chasse, les insectes et les

champignons. Il existe aussi une grande variété de plantes médicinales et pharmaceutiques, ainsi que le rotin, le bambou et le bois de feu.

Entre 2006 et 2007, la COMIFAC, avec le soutien de la FAO, a analysé six cadres juridiques et réglementaires forestiers nationaux du point de vue des PFNL. Les analyses ont révélé que la législation se centrait sur l'exploitation du bois d'œuvre pour l'exportation et n'attribuait pas suffisamment d'importance aux PFNL considérés dans la plupart des cas comme des produits secondaires ou accessoires. Les conclusions de ces analyses ont été examinées par des décideurs, des responsables des politiques, des scientifiques et des partenaires de la coopération pour le développement. Par la suite, un groupe de travail interdisciplinaire a élaboré une loi régionale modèle destinée à aider les pays membres de la COMIFAC à améliorer les aspects des PFNL dans leurs lois, politiques et institutions. En 2008, les *Directives sous-régionales sur la gestion durable des PFNL d'origine végétale en Afrique centrale* ont été validées par toutes les parties prenantes et approuvées officiellement par le Conseil ministériel de la COMIFAC.

Les directives de la COMIFAC relatives aux PFNL recommandaient, entre autres, l'extension des droits d'utilisation à des fins de subsistance des communautés locales pour permettre une utilisation commerciale limitée ; l'utilisation de procédures simplifiées pour la délivrance des permis d'exploitation ; l'amélioration des règlements fiscaux et commerciaux, et la réalisation d'inventaires des PFNL pour l'allocation durable des quotas d'exploitation (Masuch *et al.*, 2011). Les directives mettent aussi l'accent sur le droit à l'alimentation : l'un de leurs objectifs principaux est d'assurer que tous les pays de la COMIFAC disposent des cadres stratégiques, juridiques, fiscaux et institutionnels qui promeuvent la contribution importante des PFNL à la pleine réalisation du droit à l'alimentation.

Depuis 2010 et avec le soutien de la FAO, les directives ont été introduites progressivement au Cameroun, en République centrafricaine, au Congo et au Gabon. Les ministères chargés des forêts ont comparé les dispositions et arrangements de leurs cadres stratégiques, juridiques et institutionnels avec les directives sur les PFNL de la COMIFAC et les Directives de la FAO sur le droit à l'alimentation. Ces comparaisons ont eu lieu indépendamment ou au sein de processus généraux d'examen des lois et ont entraîné la modification des lois existantes et l'élaboration de nouvelles lois. Dans le cas de la République centrafricaine, du Congo et du Gabon, des groupes consultatifs intersectoriels nationaux sur les PFNL ont suivi étroitement les processus et validé les changements suggérés. D'autres pays de la COMIFAC envisagent d'adopter des approches semblables.

La boîte à outils : un nouvel instrument pour intégrer l'approche axée sur le droit à l'alimentation dans le secteur des PFNL

De quoi s'agit-il et comment a-t-elle été élaborée?

La boîte à outils montre de façon pratique comment adopter une approche axée sur le droit à l'alimentation pour soutenir le secteur centrafricain des PFNL. Les décideurs et praticiens intéressés apprennent ce qu'est le droit à l'alimentation et la contribution du secteur des PFNL à sa réalisation, et comment une approche basée sur le droit à l'alimentation peut accélérer le développement économique du secteur. Les parties prenantes apprennent comment elles peuvent organiser leur travail et leurs activités de manière à renforcer les liens entre le droit à l'alimentation et les PFNL.

La boîte à outils comprend les directives de la COMIFAC relatives aux PFNL et élargit leur portée pour inclure le développement des marchés, le renforcement des capacités et l'élaboration d'une politique du droit à l'alimentation. Malgré son caractère sous-régional, la boîte à outils peut servir de document stratégique dans d'autres régions, étant donné que de nombreux pays pourraient tirer des avantages semblables de la réalisation du droit à l'alimentation grâce aux PFNL. Le processus suivi pour élaborer le document fournit une orientation supplémentaire pour d'autres pays.

La boîte à outils est un instrument d'orientation sous-régional mis au point à l'aide d'une approche multi-parties prenantes au sein du cadre de la COMIFAC qui, sur une période de trois ans, a inclus la formation, la sensibilisation et le partage d'expériences relatifs au droit à l'alimentation aux niveaux national et sous-régional. Elle a été approuvée par le groupe de travail sur la biodiversité de l'Afrique centrale (GTBAC) de la COMIFAC en 2012, et les activités sont planifiées de façon à encourager l'utilisation de la boîte à outils au niveau national.

Quels sont ses objectifs ?

La boîte à outils présente différents outils visant à promouvoir une meilleure gouvernance dans le secteur centrafricain des PFNL. Elle vise à contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation grâce au développement économique et structurel du secteur des PFNL et la gestion durable de ses ressources.

Quel est le public-cible ?

La boîte à outils s'adresse aux États, aux citoyens, aux organisations locales et autres organisations de la société civile, aux entreprises privées, aux partenaires du développement technique et financier et à la communauté internationale. L'idée est de fournir aux parties prenantes un certain nombre d'outils parmi lesquels chaque groupe peut choisir ceux qui conviennent le mieux à son rôle et à ses tâches. Les parties prenantes peuvent adapter les outils choisis à leurs nécessités.

Comment l'utilise-t-on ?

La boîte à outils introduit les utilisateurs à l'approche axée sur le droit à l'alimentation et au secteur des PFNL. Elle analyse les cadres politiques, juridiques et institutionnels, les chaînes de valeur et les marchés des PFNL et leur gestion durable du point de vue du droit à l'alimentation. Sur la base de cette analyse, la boîte à outils formule des mesures et suggère des outils pratiques pour renforcer la contribution du secteur des PFNL à la réalisation du droit à l'alimentation. On peut utiliser des outils spécifiques pour les processus de prise de décisions ; l'élaboration de politiques, stratégies, projets et programmes ; la création de cadres de décision, institutionnels et juridiques appropriés, y compris des mécanismes de recours ; la sensibilisation, la pression politique et le renforcement des capacités parmi différentes parties prenantes et groupes cibles ; le suivi des obligations de l'État, et le développement de la recherche et des partenariats pour promouvoir le secteur des PFNL. Le document met fortement l'accent sur la vulnérabilité des femmes et des populations autochtones et sur la réduction de leur marginalisation.

Pourquoi est-elle un instrument stratégique novateur ?

La boîte à outils se fonde sur les expériences techniques de terrain et la recherche des gouvernements, des communautés, des organisations locales, des partenaires du développement de la société civile et des institutions de recherche. Elle n'a pas été conçue comme une étude théorique mais comme une méthodologie participative multi-parties prenantes comprenant une sensibilisation initiale à l'approche axée sur le droit à l'alimentation.

La boîte à outils a été élaborée par la COMIFAC qui surveillera sa mise en œuvre. À l'aide des directives sur le droit à l'alimentation, la boîte à outils applique une approche fondée sur ce droit pour analyser les faiblesses et les possibilités des cadres institutionnels, de décision et juridiques régissant le secteur des PFNL, ses chaînes de valeur et ses marchés, ainsi que des approches de la gestion durable de la ressource.

La boîte à outils sera utilisée pendant la mise en œuvre d'un projet futur sur les PFNL couvrant cinq pays de la COMIFAC. Cette approche tire parti des leçons apprises lors de la mise en application des directives relatives aux PFNL de la COMIFAC.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons les points suivants pour la mise en place d'une approche axée sur le droit à l'alimentation afin renforcer la contribution des PFNL à la sécurité alimentaire et à la nutrition :

- Un défi constant est le manque de compréhension et de diffusion d'éléments aussi vitaux que les composantes d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, l'accès aisé aux informations administratives et sur les marchés et la connaissance générale des PFNL. Les praticiens du gouvernement et les partenaires du développement devraient **augmenter le nombre et la portée d'activités novatrices de renforcement des capacités**, notamment au niveau local, à l'intention des différentes parties prenantes du secteur des PFNL.
- Les ministères chargés des PFNL devraient **créer des forums et des plateformes pour l'échange d'informations et de bonnes pratiques** parmi les parties prenantes traitant les PFNL à différents niveaux. Ces parties prenantes devraient comprendre, entre autres, des gouvernements, des institutions de recherche, des organisations de la société civile, des entreprises privées, des partenaires du développement et des communautés autochtones et locales. Ces forums et plateformes encourageront une meilleure compréhension des actions nécessaires pour promouvoir le secteur des PFNL et renforcer sa contribution à la réalisation du droit à l'alimentation.
- Les décideurs et praticiens du gouvernement, les partenaires du développement, les entreprises forestières et les organisations de la société civile devraient **élargir leur perspective du secteur technique des PFNL** en y introduisant des aspects et éléments sociaux, politiques, économiques et juridiques, afin de mieux refléter la complexité du secteur. Cette approche aidera à fournir un environnement porteur aux détenteurs de devoirs leur permettant de respecter leurs engagements et aux détenteurs de droits de réaliser leur droit à l'alimentation.
- Les décideurs et les partenaires du développement devraient **adapter les éléments d'une approche axée sur le droit à l'alimentation à leur contexte géographique particulier**, afin de fournir des mesures et outils pratiques convenant à leurs besoins spécifiques. Cette approche offrira une orientation claire et pragmatique aux praticiens sur la manière dont ils peuvent contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation.
- Les responsables des politiques à tous les niveaux (national, sous-régional, régional et international) devraient **analyser les faiblesses des cadres existants régissant le secteur des PFNL et créer des cadres politiques, juridiques et institutionnels concis** pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation.

RÉFÉRENCES

- COMIFAC.** 2013. *Boîte à outils sur l'intégration du droit à une alimentation adéquate dans le secteur des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique centrale.* Yaoundé. Commission des forêts d'Afrique centrale. Groupe de travail sur la biodiversité de l'Afrique centrale. Sous-Groupe de travail Produits forestiers non ligneux en Afrique centrale.
- CESCR.** 1999. Commentaire général No. 12: le droit à une alimentation adéquate. Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) Vingtième session, Genève, 26 avril–14 mai 1999, point 7 de l'ordre du jour.
- de Beer, J. et McDermott, M.** 1989. *The economic value of non-timber forest products in Southeast Asia.* Amsterdam, Pays-Bas, Comité des Pays-Bas pour l'UICN.
- FAO.** 1993. *International trade in non-wood forest products: An overview.* Document de travail. Rome (disponible à : www.fao.org/docrep/x5326e/x5326e00.htm).
- FAO.** 1999. Vers une définition harmonisée des produits forestiers non ligneux. *Unasylva*, 50(198): 63–64
- FAO.** 2005. *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.* Adoptées par la 127e session du Conseil de la FAO, novembre 2004. Rome.
- FAO.** 2006. *The right to food in practice, implementation at the national level.* Rome (disponible à : www.fao.org/docrep/016/ah189e/ah189e.pdf).
- FAO.** 2009a. *Guide to conducting a right to food assessment.* Rome (disponible à : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0550e/i0550e.pdf>).
- FAO.** 2009b. *Right to food methodological toolbox.* Rome (disponible à : www.fao.org/righttofood/knowledge-centre/right-to-food-methodological-toolbox/en/).
- FAO.** 2009c. *Guide on legislating for the right to food.* Rome (disponible à : www.fao.org/docrep/014/i0815e/i0815e.pdf).
- FAO.** 2011. *Le droit à l'alimentation – Le temps d'agir. Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application.* Rome (disponible à : <http://www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail-fr/fr/c/164789/>).
- FAO.** 2012. *Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers, applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.* Rome (disponible à : <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>).
- Masuch, J., Ndoye, O., Tieguhong, J., Mala, W. et Asseng Zé, A.** 2011. Impact of laws and regulations on the use of non-wood forest products and the wellbeing of forest dependent communities in Central Africa. *Nature & Faune*, 25(2011/2): 77–80.
- OHCHR.** 2010. *The right to adequate food.* Human Rights Fact Sheet No. 34. Genève, Suisse, Bureau du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (disponible à : www.fao.org/righttofood/publi10/factsheet34en.pdf).
- Tieguhong, J.C., Ndoye, O., Vantomme, P., Grouwels, S., Zwolinski, J. et Masuch, J.** 2009. S'adapter à la crise en Afrique centrale : un rôle accru pour les produits forestiers non ligneux. *Unasylva*, 60(233): 49–54.

ONU. 2011. *Human rights based approach development toolkit* (disponible à www.hrbatoolkit.org/?page_id=116).