

6. Conclusions

La sécurité alimentaire est effective dès lors que chacun a accès à tout moment, physiquement et économiquement, à des aliments nutritifs, sains et en quantité suffisante pour être actif et bien portant et qu'il ne court pas de risque excessif de perdre cet accès. Une personne se trouve en état d'insécurité alimentaire quand une ou plusieurs des dimensions de la sécurité alimentaire – disponibilité, accès, utilisation et stabilité – font défaut. Une intervention appropriée peut, ou non, comporter un volet d'aide alimentaire, selon les dimensions de la sécurité alimentaire qui sont touchées et les raisons pour lesquelles elles sont touchées.

L'un des messages essentiels de l'édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* de cette année est que l'aide alimentaire, loin d'être l'option par défaut dans les crises humanitaires, devrait plutôt être considérée comme l'une des nombreuses options d'un éventail plus large des dispositifs de protection sociale qui ont pour mission de garantir un niveau minimal de bien-être et d'aider les ménages à gérer les risques. Outre les ressources alimentaires qu'ils fournissent pendant les crises, ces dispositifs de sécurité sous forme d'aide en espèces ou en aliments fournissent des ressources fongibles qui peuvent être utilisées à des fins de protection et d'investissement dans des biens de production. Le choix du recours aux aliments plutôt qu'aux espèces dans un dispositif de protection sociale est dicté dans une large mesure par la disponibilité d'aliments et le fonctionnement des marchés. Quand des aliments appropriés sont disponibles à un prix abordable sur les marchés qui restent accessibles aux personnes frappées par une crise, l'aide alimentaire n'est pas le choix de ressource le plus judicieux.

L'insécurité alimentaire peut être une circonstance chronique ou bien déterminée par une situation identifiée comme « crise » ou « urgence ». Une crise peut d'ailleurs précipiter une situation d'insécurité alimentaire chronique si les ménages sont

contraints de se défaire de leurs ressources productives pour survivre. En outre, les crises se produisent souvent dans un contexte général d'insécurité alimentaire chronique, et peuvent ainsi revêtir les caractéristiques d'une urgence complexe ou prolongée.

L'insécurité alimentaire ne doit donc pas être considérée comme un phénomène purement passager déclenché par un choc extérieur. De même, l'éventail des options d'intervention ne doit pas se limiter aux seules mesures immédiates nécessaires pour rétablir un niveau de consommation alimentaire acceptable. Il faut prendre conscience que les interventions à court terme peuvent avoir des conséquences durables – et, de fait, elles en ont – et que ces conséquences peuvent être positives ou négatives.

Le troisième message essentiel dans le rapport de cette année est que les effets économiques de l'aide alimentaire sont complexes et multiformes, et que les indices concrets de ces effets sont étonnamment rares. L'aide alimentaire peut avoir des conséquences indésirables, qui ne doivent toutefois pas être surévaluées. L'idée que l'aide alimentaire crée une « dépendance » dans les ménages, les communautés ou le pays tout entier ne résiste pas à un examen des faits. Les volumes d'aide alimentaire sont trop modestes et imprévisibles pour induire une telle dépendance. L'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits implique au contraire que les personnes devraient pouvoir compter sur des dispositifs de sécurité appropriés quand elles ne peuvent pas assurer leur sécurité alimentaire par elles-mêmes.

Il est manifeste que l'aide alimentaire tend à faire baisser et à déstabiliser les prix des produits locaux, ce qui a des répercussions négatives sur les moyens de subsistance des producteurs et des commerçants locaux. À l'inverse, l'aide alimentaire faisant appel aux achats locaux ou régionaux d'aliments peut tirer les prix vers le haut et ainsi porter préjudice aux acheteurs nets pauvres et créer des incitations temporaires pour les

producteurs et les commerçants. Dans un cas comme dans l'autre, il apparaît qu'un préjudice involontaire est d'autant plus probable que l'aide alimentaire arrive ou est achetée au mauvais moment; que la distribution d'aide alimentaire n'est pas bien ciblée à l'intention des ménages dont la sécurité alimentaire est le plus menacée; ou que le marché local est relativement mal intégré aux marchés national, régional et mondial.

Si l'aide alimentaire a une incidence sur les prix des biens de consommation courante, elle ne semble pas, en revanche, perturber sensiblement la production globale au niveau des ménages ou au plan national. Des études antérieures ont fait apparaître une corrélation négative entre l'aide alimentaire et la production alimentaire, mais leurs résultats révèlent probablement davantage la concomitance de l'aide alimentaire et d'une productivité médiocre qu'un lien de cause à effet. Du fait que l'aide alimentaire s'adresse plutôt aux ménages et aux communautés touchées par une pauvreté chronique et des catastrophes récurrentes, il serait peut-être plus juste de dire que l'aide alimentaire est une conséquence de ces circonstances, plutôt que l'inverse.

Les faits montrent que l'aide alimentaire supplante les exportations commerciales à court terme, mais elle peut avoir un effet stimulant sur celles-ci à plus long terme. Les impacts de l'aide alimentaire sur le commerce international varient selon le type de programme et les différents fournisseurs sont diversement touchés. Plusieurs études font valoir qu'étant donné l'incidence modeste de l'aide alimentaire sur les flux commerciaux, les inquiétudes quant aux perturbations qu'elle pourrait induire sur le commerce semblent excessives.

Un quatrième message clé est que l'aide alimentaire d'urgence et les autres dispositifs de protection sociale sont essentiels pour éviter des chocs transitoires qui conduiraient les populations à la misère et à la famine chroniques, mais qu'ils ne sauraient suffire à tarir les sources sociales et économiques profondes de la pauvreté et de la faim. Ce défi ne peut être relevé efficacement que s'il s'inscrit dans une stratégie globale de développement. Les donateurs se doivent d'éviter de tomber dans le «piège de l'assistance», qui fait que l'on consacre

aux situations d'urgence des ressources si importantes qu'on en néglige de traiter les besoins à plus long terme.

Bien souvent, l'aide alimentaire est la réponse généraliste apportée à défaut d'examen particulier en cas de crise humanitaire et le degré de dépendance alimentaire qui lie les personnes aux marchés est souvent omis. En cas de situation d'urgence, il faut envisager un plus large éventail d'interventions visant à permettre la reprise des systèmes alimentaires locaux aussi rapidement et efficacement que possible. L'aide alimentaire peut faire partie des mesures à prendre si la circonstance fondamentale qui détermine l'insécurité alimentaire est le manque de disponibilités alimentaires. En cas de solution de continuité alimentaire à cause des conditions de famine, le recours à des aliments enrichis et thérapeutiques peut aussi être nécessaire. En revanche, si les populations sont approvisionnées en aliments dans la région et que les marchés fonctionnent de manière plutôt satisfaisante, une aide sous forme de produits alimentaires n'est pas la solution à privilégier.

L'une des raisons pour lesquelles l'aide alimentaire prédomine dans les interventions humanitaires tient aux lacunes qui existent à plusieurs niveaux en matière de politiques. Pour combler ces lacunes, il est nécessaire d'améliorer l'analyse de la sécurité alimentaire pour garantir que les interventions soient fondées sur les besoins, conçues stratégiquement et réalisées en temps opportun; d'inscrire l'évaluation des besoins dans un processus lié à leur suivi et à leur évaluation, plutôt qu'à une opération isolée dictée par l'état des ressources; et de soutenir les institutions nationales et régionales pour faire de la sécurité alimentaire un enjeu stratégique, renforcé par les interventions mondiales axées sur l'aide alimentaire et la réforme humanitaire.

L'un des messages clés livrés en conclusion de la présente édition de *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* est que les réformes du système international d'aide alimentaire sont nécessaires mais qu'il faut les entreprendre avec précaution car des vies sont en jeu. Il faut fonder les réformes sur des éléments factuels tangibles et renforcer les systèmes d'information et de suivi pour veiller à ce que les réformes

n'aient pas elles-mêmes de conséquences négatives imprévues. On sait que le risque de conséquences négatives est étroitement lié aux décisions de programmation ayant trait à la définition des objectifs de l'aide alimentaire et à sa planification. Les conclusions de ce rapport indiquent que quelques réformes assez simples pourraient améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire et son bon déroulement, tout en répondant aux inquiétudes légitimes quant aux risques de conséquences négatives. Ces réformes sont les suivantes:

- élimination des formes non ciblées d'aide alimentaire;
- dissociation de l'aide alimentaire des exigences relatives à la production nationale et au transport;
- recours à l'aide sous forme de produits alimentaires uniquement quand le problème à la source de l'insécurité alimentaire est dû à une pénurie d'aliments;
- recours aux achats locaux et régionaux quand les disponibilités alimentaires sont suffisantes – sans remplacer les conditions des pays en matière d'aide liée par des obligations au plan local ou régional;
- amélioration des systèmes d'information et des dispositifs d'analyse et de suivi des besoins pour veiller à ce que des interventions appropriées soient engagées et à ce que les risques de conséquences négatives soient réduits au minimum.

Contribution spéciale

La souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation doivent guider la réforme de l'aide alimentaire: le point de vue de la société civile¹

L'aide alimentaire est bien souvent un élément nécessaire pour garantir le droit d'être à l'abri de la faim aux personnes frappées de famine aiguë et de malnutrition et dont le gouvernement ne peut ou ne veut pas prendre les mesures nécessaires pour résoudre la situation. On peut estimer qu'un gouvernement qui refuse de prendre en charge des populations vivant sur son territoire et se trouvant dans une situation de besoin commet une violation grave du droit de l'homme à une alimentation suffisante. Dans ces situations, l'aide alimentaire internationale peut contribuer, en tant qu'aide d'urgence, à garantir que les personnes et les communautés concernées ne soient pas réduites à la famine, mais la communauté internationale doit aussi faire pression sur le gouvernement concerné pour qu'il consacre le plus possible de ressources disponibles à veiller à ce que personne ne meure de faim. Si les gouvernements ne sont pas à même de le faire, par manque de ressources ou d'approvisionnement en produits alimentaires, la communauté internationale se doit d'apporter son aide. L'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels proclame l'important rôle que la coopération internationale doit jouer dans de telles circonstances et l'obligation d'aide qui est la sienne.

LES RAISONS DE LA FAIM ET DE LA MALNUTRITION

Il est important de souligner que les catastrophes naturelles et anthropiques qui entraînent des opérations d'aide alimentaire sont actuellement la cause d'environ 10 pour cent des cas de famine et de malnutrition dans le monde, les 90 pour cent restants étant attribuables à la malnutrition chronique. Environ 80 pour cent des personnes qui ont faim vivent dans des zones rurales, la moitié d'entre elles sont des petits exploitants, 22 pour cent sont des paysans sans terre et 8 pour cent vivent de l'exploitation des ressources naturelles (par exemple de l'élevage pastoral et de la pêche). Ces groupes vivent pour la plupart dans des conditions extrêmement marginales, dans des zones reculées privées de tout accès sûr à des ressources productives, au crédit et aux marchés et ne bénéficient d'aucune prestation sociale officielle, notamment de services de vulgarisation. Il est extrêmement important de mettre fin à cette situation de marginalisation pour réduire le nombre de personnes ayant faim dans le monde. De plus, ce sont souvent les personnes extrêmement pauvres et marginalisées qui sont frappées par les catastrophes naturelles. L'absence de réforme agraire contraint les ménages paysans pauvres et marginalisés à travailler des terres très vulnérables à des catastrophes comme les inondations ou la sécheresse. Ce sont souvent les politiques agricoles nationales et internationales qui les ont forcés à migrer vers ces zones à risque.

¹ Cette contribution a été rédigée par Michael Windfuhr, de FIAN-International, pour le compte du Comité international de planification des ONG/OSC pour la souveraineté alimentaire, organe médiateur ayant vocation à favoriser et promouvoir les débats sur les politiques agroalimentaires avec les organisations du système des Nations Unies et les institutions internationales sises à Rome.

Ce serait donc une erreur que de consacrer des ressources toujours plus importantes à lutter contre les catastrophes si on ne s'attaque pas en même temps à ces problèmes. Il est nécessaire de combattre la marginalisation des communautés et des personnes concernées.

LES CRITIQUES QUANT À L'UTILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE PAR LES OSC/ONG AU COURS DES DERNIÈRES DÉCENNIES

L'aide alimentaire, souvent acheminée depuis les pays donateurs, notamment parce qu'elle permet à ceux-ci d'écouler leurs excédents, peut porter préjudice à la production et au commerce locaux car elle a une incidence négative sur les marchés locaux et sur les prix auxquels les petits exploitants échangent leurs produits. Cette aide liée est, par ailleurs, souvent inappropriée d'un point de vue culturel et écologique. Elle arrive souvent trop tard (notamment quand elle provient de pays lointains) et coûte plus cher que si elle était achetée sur le marché local ou régional. En outre, du fait que les programmes d'aide alimentaire sont souvent financés en fonction des objectifs politiques et commerciaux des pays donateurs et non fondés sur les besoins des personnes en situation précaire, certaines situations de crise ne suscitent pas suffisamment d'attention ni de soutien. L'ancienne règle est toujours en vigueur: les volumes d'aide alimentaire sont d'autant plus importants que les excédents des donateurs sont grands et que les cours mondiaux sont bas. Du fait que l'aide alimentaire est souvent liée à une aide en nature, et à défaut d'autres modes d'assistance, on y a fréquemment recours dans des situations où d'autres types d'intervention et d'aide seraient plus efficaces. Ces autres formes d'aide peuvent être des programmes d'aide en espèces, de développement des moyens de subsistance ou des programmes plus généraux en matière de sécurité alimentaire.

L'AIDE ALIMENTAIRE PEUT LÉSER LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE

Comme l'illustre ce bref aperçu, la possibilité que l'aide alimentaire – si elle n'est pas apportée de manière appropriée et avisée – porte atteinte à la souveraineté alimentaire est réelle. Les marchés locaux sont gravement perturbés quand l'aide alimentaire est employée comme une forme indirecte de dumping des exportations. La vente d'aide alimentaire pour financer des projets de développement (monétisation) est souvent également dangereuse et susceptible de ravages sur les cours agricoles locaux. La vente d'aide alimentaire peut aussi avoir une incidence sur le régime alimentaire local et induire des changements dans les habitudes alimentaires et les modes de consommation. Si les aliments livrés sont des organismes génétiquement modifiés (OGM), ce peut être même plus grave. On a récemment omis de prendre en compte les priorités des consommateurs et fourni inconsidérément une aide sous forme d'aliments transgéniques. L'aide alimentaire doit respecter le principe de souveraineté alimentaire.

Les actuelles négociations de l'OMC sur l'agriculture s'orientent vers l'établissement d'une «catégorie sûre» pour l'aide alimentaire qui est exemptée des disciplines commerciales classiques. Bien qu'il soit juste de procéder à une telle dérogation, ce ne devrait pas être à l'OMC de définir «l'aide alimentaire d'urgence» ni de gérer cette «catégorie sûre». À notre sens, cette tâche dépasse de loin son mandat et ses compétences et relève des attributions d'organisations investies d'un mandat plus idoine telles que la FAO.

QUE PEUT-ON ET QUE DOIT-ON APPRENDRE DU DÉBAT SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION?

Le critère important pour une renégociation de la Convention relative à l'aide alimentaire, ou pour toute autre structure institutionnelle où l'aide alimentaire pourrait être organisée à l'avenir, réside dans la notion de droit à une alimentation suffisante. Les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale» contiennent déjà d'importants critères sur la manière dont l'aide alimentaire devrait être organisée, ainsi qu'intégrée dans des objectifs de redressement et de développement à long terme (Directive 15.4). La Directive 15 a trait à l'aide alimentaire internationale et la Directive 16 aux catastrophes naturelles et anthropiques. Les directives ont été adoptées à l'unanimité par le Conseil de la FAO en novembre 2004. Elles précisent que l'aide alimentaire doit être fondée sur une évaluation rigoureuse des besoins et qu'elle doit être ciblée particulièrement sur les groupes en situation d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. L'aide alimentaire doit être axée sur la demande: «... il convient que les États donateurs fournissent leur aide en tenant compte de la sécurité sanitaire des aliments, de l'importance de ne pas perturber la production alimentaire locale, des besoins nutritionnels et alimentaires et de la culture des populations bénéficiaires». Les directives soulignent qu'une stratégie de retrait doit être clairement définie et qu'il ne doit pas être créé de dépendance. Il faut que la distribution de l'aide alimentaire se déroule sans discrimination envers un quelconque groupe ou personne dans un pays.

En outre, les organisations de la société civile recommandent que tout engagement de fourniture d'aide alimentaire (s'il est renouvelé au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire ou d'une autre forme d'organisation qui lui ferait suite) doit être libellé en unités d'aliments ou d'équivalents nutritionnels. Les ressources engagées doivent être allouées conformément aux évaluations des besoins à l'aide de méthodes reconnues internationalement. La Directive 16 élargit le contexte en soulignant que la fourniture d'aide alimentaire doit respecter les règles du droit humanitaire international et que les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays devraient aussi avoir accès à tout moment à une alimentation suffisante. Elle souligne en outre qu'il est nécessaire d'avoir un mécanisme d'alerte rapide en place qui soit adapté et performant afin de prévenir ou d'atténuer les effets des catastrophes naturelles ou anthropiques.

UNE NOUVELLE STRUCTURE DE GOUVERNANCE POUR L'AIDE ALIMENTAIRE EST NÉCESSAIRE

Le dispositif organisationnel – que ce soit celui de la Convention relative à l'aide alimentaire reconduite ou d'un autre instrument – doit combler les lacunes actuelles de la Convention en matière d'organisation. Il faut élargir l'accès à d'autres membres de manière à admettre de nouveaux donateurs d'aide alimentaire mais également des représentants des pays bénéficiaires. La participation doit aussi être garantie à d'autres parties prenantes, en particulier à des organisations non gouvernementales et à des mouvements sociaux. Toute nouvelle entité devra intégrer pleinement les aspects pertinents du droit humanitaire, la préparation à l'éventualité de catastrophes et les systèmes d'alerte rapide. Nous croyons encore qu'un engagement ferme de fournir une véritable aide alimentaire est nécessaire, en particulier si les excédents agricoles continuent à diminuer et la demande de cultures énergétiques, à progresser.