

09

# SITUATIONS D'URGENCE : LE DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION SUR LA BONNE VOIE ?

*Frédéric Mousseau*

**Frédéric Mousseau** est Directeur des politiques pour The Oakland Institute, un cercle de réflexion dédié à promouvoir la participation citoyenne et un débat équitable sur les questions sociales, économiques et environnementales.

« Les améliorations apportées au système d'aide alimentaire ne sauraient nous détourner de la véritable difficulté qui demeure concernant la concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition : un ordre économique dominant qui continue à exploiter les plus pauvres et leurs ressources naturelles au profit d'une minorité. »

En 2015, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA) a adopté le *Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées* (ci-après le Cadre d'action), avec pour objectif d'améliorer la situation des populations touchées par les crises alimentaires chroniques ainsi que l'action des différents acteurs engagés (gouvernements, ONG et organisations internationales). Les situations d'urgence alimentaire surviennent en période de guerre et de catastrophe naturelle, mais aussi dans des cadres hors conflit, lorsque des millions de personnes vivent dans des conditions d'insécurité alimentaire chronique et de grande vulnérabilité face aux chocs économiques et climatiques, qui peuvent se traduire par l'incapacité, pour un très grand nombre d'entre elles, de se nourrir par leurs propres moyens.

#### Remerciements

Merci à Marcos Arana Cedeño (Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile, IBFAN), Stefano Prato (Society for International Development, SID), Emily Mattheisen et M. Alejandra Morena (FIAN International) pour leur aide à la révision du présent article.

#### Photo

Des employés préparent des rations alimentaires pour une famille (Hajja, Yémen, 2016). Image de WFP/Asmaa Waguih.

- 1 Pour en savoir plus sur le Cadre d'action et ses onze principes, voir : Al Jaajaa, Mariam, et Mattheisen, Emily, « Insécurité alimentaire et crises prolongées : le cas de la bande de Gaza », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2014, pp. 82-84. [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire\\_2014.pdf#page=82](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire_2014.pdf#page=82). Voir également : Mansour, Ahmed, et al., "CFS Develops Protracted-crisis Policy", *Land Times* 12, 2015. [landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pWxm&catid=pQ=&edition=020](http://landtimes.landpedia.org/newsdes.php?id=pWxm&catid=pQ=&edition=020) (en anglais ou en arabe)
- 2 Devereux, Stefan, "Policy Options for Increasing the Contribution of Social Protection to Food Security", *Forum for Food Security in Southern Africa Theme Paper*, 2005. [www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5607.pdf](http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5607.pdf) (en anglais)
- 3 Mousseau, Frédéric, *Roles of and Alternatives to Food Aid in Southern Africa: A Report to Oxfam*, Oxfam, 2004, p. 12. [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8C0F85D839508945C1256F5B00374B00-oxf-zam-31mar.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/8C0F85D839508945C1256F5B00374B00-oxf-zam-31mar.pdf) (en anglais)

Le Cadre d'action a été salué comme un pas dans la bonne direction afin de garantir la concrétisation du droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates dans des situations marquées par une insécurité alimentaire aiguë et un taux de dénutrition très élevé<sup>1</sup>. Il a formalisé en tant que droit quelque chose qui, il n'y a pas si longtemps, était souvent loin d'être reconnu comme tel. En effet, pendant des décennies, les crises alimentaires et les pics de malnutrition aiguë étaient bien souvent ignorés, ne faisant l'objet d'aucune mesure dans de nombreux pays, jusqu'à ce que les médias, les agences des Nations Unies et les ONG attirent l'attention sur ces crises et poussent les gouvernements à agir. À l'instar des situations évoquées ci-après, lorsque des mesures étaient prises, elles étaient souvent inadéquates et arrivaient trop tard.

### FACE AUX CRISES ALIMENTAIRES, DES RÉPONSES INTERNATIONALES TARDIVES ET DIRIGÉES PAR LES DONATEURS

Suite aux mauvaises récoltes enregistrées en mai 2001, le gouvernement du Malawi sollicite l'aide internationale afin d'obtenir les 600 000 tonnes d'aliments nécessaires pour pallier son déficit alimentaire. Sceptiques quant à la gravité de la situation, les pays donateurs ne répondirent pas à cet appel. Après la parution de rapports faisant état de cas d'inanition dans certaines régions du pays, une opération de secours international fut finalement lancée en mars 2002, quasiment un an après les mauvaises récoltes. Malheureusement, il était déjà trop tard pour celles et ceux qui avaient péri durant la période de soudure, au cours des premiers mois de 2002, lorsque les stocks alimentaires étaient épuisés et les prix des denrées à leur plus haut niveau. Le Malawi fut alors confronté à un afflux massif d'aide alimentaire coïncidant avec la récolte de 2002<sup>2</sup>, ce qui eut des conséquences extrêmement préjudiciables pour l'économie du pays et l'agriculture locale<sup>3</sup>.

Le Niger vécut, quant à lui, une expérience semblable en 2005. Ce n'est qu'après la diffusion d'images choquantes d'enfants mourant de faim que les pays développés décidèrent de s'occuper de la crise alimentaire, près de dix mois après

les premiers appels à l'aide lancés par le gouvernement nigérien et le Programme alimentaire mondial (PAM). L'une des raisons principales au retard de cette intervention était que les organismes donateurs, et même certaines ONG, jugeaient inévitables et assez « normaux » la faim endémique et les taux élevés de dénutrition dans les pays pauvres comme le Niger<sup>4</sup>.

Force est de constater que les manœuvres dilatoires employées par les pays donateurs au moment d'apporter des réponses aux grandes crises alimentaires ont malheureusement caractérisé les deux dernières décennies et qu'elles se sont traduites par les mêmes réponses tardives. Le temps nécessaire à la mobilisation de l'opinion et du financement international, au transport de la nourriture et à l'organisation des distributions a souvent pour effet que l'aide alimentaire arrive aux personnes après coup. Lorsque les images d'enfants mourant de faim apparaissent sur les écrans de télévision, il est souvent trop tard pour beaucoup d'entre eux, particulièrement les plus jeunes et les plus fragiles, qui sont les premières victimes de la mortalité liée à la dénutrition<sup>5</sup>.

Outre les pertes humaines, le retard de ces interventions est susceptible d'avoir des répercussions négatives sur l'agriculture ainsi que sur les agricultrices et agriculteurs lorsque l'aide alimentaire arrive dans le pays après les récoltes, c'est-à-dire, quand les marchés sont bien approvisionnés et les prix peu élevés. En conséquence, ces derniers accusent une perte de revenu, car les prix de vente de leurs cultures baissent et la demande est moins importante en raison de la disponibilité d'aliments gratuits<sup>6</sup>.

Quand l'aide n'était pas refusée ou fournie trop tard, une autre caractéristique courante était que le secours alimentaire prenait des formes convenant aux donateurs, mais pas aux bénéficiaires. Pendant des dizaines d'années, l'aide alimentaire a été très largement utilisée par les pays donateurs aux fins d'écoulement des excédents et de soutien au marché pour « nourrir » le monde en développement tout en aidant leurs agriculteurs à vendre leurs cultures et en ouvrant de nouvelles opportunités commerciales dans le monde<sup>7</sup>. Il existe de très nombreux exemples d'aide alimentaire dirigée par l'offre qui ne répond ni aux normes ni aux besoins des populations touchées. En 1996, en Sierra Leone, des femmes déplacées défilèrent dans les rues de la capitale Freetown en scandant « Assez du boulgour, nous voulons du riz ! », pour exiger leur aliment préféré à l'occasion de la visite d'officiels de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). En effet, il est courant que les organismes humanitaires utilisent le boulgour américain (des grains de blé séchés et écrasés) partout en Afrique comme un moyen pratique permettant que l'aide alimentaire cible celles et ceux qui en ont le plus besoin. En vertu de cette pratique, que les agences d'aide internationale nomment officiellement et de façon assez cynique « auto-ciblage »<sup>8</sup>, seuls les plus affamés mangent la nourriture qu'ils n'aiment pas.

Au cours de la crise alimentaire de 2002-2003, la Zambie, le Zimbabwe et d'autres pays d'Afrique australe ont refusé l'aide alimentaire américaine contenant des aliments génétiquement modifiés<sup>9</sup>. Au bout du compte, certains d'entre eux finirent par l'accepter, après bien des pressions et des intimidations de la part de l'administration américaine, qui lutta vigoureusement contre ce précédent pouvant s'avérer nuisible pour les affaires de firmes américaines comme Monsanto<sup>10</sup>. En 2005, lorsqu'USAID décida enfin d'envoyer de la nourriture au Niger, ses représentants essayèrent de convaincre les ONG que le riz disponible dans une cargaison en mer soit utilisé dans certaines régions du pays où la population n'avait jamais vu ni goûté cette céréale.

4 Mousseau, Frédéric, et Mittal, Anuradha, *Sahel: A Prisoner of Starvation? A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger*, The Oakland Institute, 2006. [www.oaklandinstitute.org/content/sahel-prisoner-starvation-case-study-2005-food-crisis-niger-0](http://www.oaklandinstitute.org/content/sahel-prisoner-starvation-case-study-2005-food-crisis-niger-0) (en anglais)

5 *Op. cit.*, note 3. Voir également : Mousseau, Frédéric, *Food Aid or Food Sovereignty? Ending World Hunger In Our Time*, The Oakland Institute, 2005, p. 15. [www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-food-sovereignty-ending-world-hunger-our-time-0](http://www.oaklandinstitute.org/content/food-aid-or-food-sovereignty-ending-world-hunger-our-time-0) (en anglais)

6 *Op. cit.*, note 3.

7 *Op. cit.*, note 5, Mousseau, 2005, p. 15.

8 PAM, « Le ciblage dans les situations d'urgence », *Questions de politique générale point 5 de l'ordre du jour*, 23 janvier, p. 11. [documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp083631.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp083631.pdf)

9 Lewin, Alexandra, "Zambia and Genetically Modified Food Aid", dans : Pinstrup-Andersen, Per, et Cheng, Fuzhi (dir.), *Food Policy for Developing Countries: Case Studies*, Ithaca, New York : Cornell University, 2007. [cip.cornell.edu/DPubS/Repository/1.0/Disseminate?view=body&id=pdf\\_1&handle=dns.gfs/1200428165](http://cip.cornell.edu/DPubS/Repository/1.0/Disseminate?view=body&id=pdf_1&handle=dns.gfs/1200428165) (en anglais)

10 *Op. cit.*, note 3.

Parmi cette liste interminable, l'on peut également ajouter des expériences similaires sur d'autres continents, comme en Haïti<sup>11</sup>, aux Philippines<sup>12</sup> ou au Mexique<sup>13</sup>. Les pays européens, suivis plus tard par le Canada, ont découplé leur aide alimentaire de leur agriculture nationale et autorisé l'achat local ou régional d'aliments. Jusqu'à très récemment, cela n'était pas le cas des États-Unis, le plus grand donateur en matière d'aide alimentaire : là, l'alimentation devait provenir des États-Unis et être transportée dans des navires battant pavillon américain<sup>15</sup>. Au-delà de l'inquiétude quant au fait que toutes les cargaisons de maïs et de soja américains contiennent des aliments génétiquement modifiés, il a été démontré que faire venir l'aide alimentaire des États-Unis était inefficace et coûteux<sup>15</sup>. Qui plus est, elle enfreignait souvent le principe « *do no harm* » (ne pas nuire) en raison de ses conséquences désastreuses sur l'agriculture locale<sup>16</sup>.

### VERS DES APPROCHES PLUS EFFICACES ET PLUS ÉQUITABLES

Ce n'est que dernièrement que la situation a commencé à changer. Juste avant l'adoption, en 2015, du *Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées* et de son ensemble de bonnes pratiques, la Loi agricole des États-Unis de 2014 (*US Agricultural Act of 2014*<sup>17</sup>) a été accueillie comme une victoire pour les personnes et les ONG qui, depuis longtemps, appelaient à une refonte du régime américain en matière d'aide alimentaire. En effet, cette Loi a produit des changements considérables dans l'aide alimentaire américaine, en commençant par donner la possibilité d'intervenir de façon rapide et plus efficace dans les situations d'urgence alimentaire grâce à l'autorisation de l'approvisionnement local et régional de l'aide.

La réponse apportée à la crise alimentaire qui a frappé le nord-est du Nigeria fin 2016 illustre bien ce changement de pratique par rapport aux années 90 et 2000. Bien que, là encore, la gravité de la crise n'ait été reconnue que très tardivement, la réponse a nettement tranché avec la gestion qui en aurait été faite quelques années plus tôt. Cette fois-ci, au lieu d'apporter une aide alimentaire en nature transportée depuis les États-Unis, USAID donna directement de l'argent au PAM pour se procurer des aliments produits localement ou dans la région<sup>18</sup>. Cela permit d'éviter un retard plus important encore dans l'arrivée des secours et contribua à la prise en compte des préférences et de la culture de la population par les agences en leur fournissant des aliments locaux qu'ils avaient l'habitude de cuisiner et de manger. En outre, les achats locaux, rendus possibles grâce aux récentes réformes, bénéficièrent à des milliers d'agricultrices et d'agriculteurs car ils purent vendre leur production aux organismes humanitaires du Nigeria et dans les pays voisins, évitant ainsi tout préjudice à leur rencontre en faisant venir l'aide alimentaire d'un autre continent. De plus, les donateurs financèrent les ONG pour que l'assistance soit fournie de différentes manières, c'est-à-dire, pas uniquement sous forme d'aliments en nature, mais également en transferts monétaires et en bons électroniques. Ces derniers sont donnés aux personnes déplacées et leur permettent de recevoir de l'argent et/ou de la nourriture au moyen d'une carte intelligente en faisant leurs courses ou en retirant de l'argent auprès de commerçants désignés. Le système offre à chaque famille la possibilité de choisir les aliments qu'elle souhaite. En retour, cela soutient les petites entreprises et les marchés au niveau local tout en contribuant au redressement économique de la région. Les effets indirects en termes d'emploi et de revenu pour la population locale sont très importants, surtout dans une situation où nombre de personnes touchées par le conflit dépendent du travail salarié et de la solidarité des habitants locaux pour vivre et faire vivre leur famille.

11 Voir l'encadré 9.3 « Souveraineté alimentaire et droit à l'alimentation dans les situations d'urgence en Haïti » ci-après.

12 Pour plus d'informations à propos, par exemple, des réponses apportées par les femmes suite au passage du typhon Haiyan aux Philippines, voir : Cedeño Arana, Marcos, Av. Fernandez, M. Innes, et Córdova Montes, R. Denisse, « Les réponses des femmes philippines au typhon Haiyan », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2014, pp. 47-48.  
[www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire\\_2014.pdf#page=47](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire_2014.pdf#page=47)

13 Pour en savoir plus sur le cas du Mexique, voir : Cedeño Arana, Marcos, Av. Fernandez, M. Innes, et Córdova Montes, R. Denisse, « "Sans maïs, pas de pays" : la campagne menée par les petits producteurs mexicains après le passage des ouragans », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2014, p. 48.  
[www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire\\_2014.pdf#page=48](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire_2014.pdf#page=48)

14 *Op. cit.*, note 7.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 USDA, *U.S. International Food Assistance Report*, 2015, [www.fas.usda.gov/sites/default/files/2017-01/8229000\\_59\\_fy\\_15\\_ifar.pdf](http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2017-01/8229000_59_fy_15_ifar.pdf) (en anglais)

18 Contact direct avec des officiels d'USAID à Abuja, en novembre 2016.

- 19 MSF, *Nigeria: Crisis Info on Borno Emergency – September 2016*, Médecins sans frontières, 28 septembre 2016. [www.msf.org/en/article/nigeria-crisis-info-borno-emergency-september-2016](http://www.msf.org/en/article/nigeria-crisis-info-borno-emergency-september-2016) (en anglais)
- 20 Cette évolution a cependant suscité des inquiétudes. Voir par exemple : Schieck Valente, Flavio L., « Quand les entreprises s'emparent de la gouvernance de l'alimentation et de la nutrition : une menace pour les droits humains et la souveraineté des peuples », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 15-21. [www.righttofoodandnutrition.org/files/watch\\_2015\\_article\\_1\\_french\\_quand\\_les\\_entreprises\\_s'emparent\\_de\\_la\\_gouvernance\\_de\\_l'alimentation\\_et\\_de\\_la\\_nutrition.pdf](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_french_quand_les_entreprises_s'emparent_de_la_gouvernance_de_l'alimentation_et_de_la_nutrition.pdf); Greiner, Ted, "The advantages, disadvantages and risks of ready-to-use foods", *IBFAN Breastfeeding Briefs* n°56/57, 2014. [ibfan.org/breastfeedingbriefs/BB%2056-57-The%20advantages-disadvantages-and-risks-of-ready-to-use%20foods.pdf](http://ibfan.org/breastfeedingbriefs/BB%2056-57-The%20advantages-disadvantages-and-risks-of-ready-to-use%20foods.pdf) (en anglais)
- 21 MSF, *50 % de décès infantiles évitables grâce à des aliments adaptés*, Médecins Sans Frontières, mai 2011. [www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/0f7b19d0aed646b20fe509ab0bb467e.pdf](http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/0f7b19d0aed646b20fe509ab0bb467e.pdf)
- 22 Pour consulter un exemple de réussite, voir : Brahim, Taleb, « Cultiver l'espoir pour le Sahara occidental en accompagnant mon peuple vers l'autosuffisance », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2016, pp. 57-58. [www.righttofoodandnutrition.org/files/watch\\_2016\\_article\\_7\\_french\\_cultiver\\_lespoir\\_pour\\_le\\_sahara\\_occidental\\_en\\_accompagnant\\_mon\\_peuple\\_vers\\_l'autosuffisance.pdf](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2016_article_7_french_cultiver_lespoir_pour_le_sahara_occidental_en_accompagnant_mon_peuple_vers_l'autosuffisance.pdf)
- 23 Pour en savoir plus, voir : [fts.unocha.org/appeals/overview/2017](http://fts.unocha.org/appeals/overview/2017) (en anglais)
- 24 Harris, Bryant, Gramer, Robbie, et Tamkin, Emily, "The End of Foreign Aid As We Know It", *Foreign Policy*, 24 avril 2017. [foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding](http://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for-international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding) (en anglais)
- 25 Direction générale des politiques externes – Département des politiques, *Possible impacts of Brexit on EU development and humanitarian policies*, Bruxelles : Commission du développement du Parlement européen, 2017. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578042/EXPO\\_STU\(2017\)578042\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578042/EXPO_STU(2017)578042_EN.pdf) (en anglais)
- 26 Voir l'encadré 9.2 « La violation collective du droit à l'alimentation au Yémen » ci-après.
- 27 Lieberman, Amy, "UN outlines 'new way of working in crisis' with \$4.4B famine appeal for 4 countries", *Devex*, 22 février 2017. [www.devex.com/news/un-outlines-new-way-of-working-in-crisis-with-4-4b-famine-appeal-for-4-countries-89697](http://www.devex.com/news/un-outlines-new-way-of-working-in-crisis-with-4-4b-famine-appeal-for-4-countries-89697) (en anglais)

Au Nigeria, hélas, une constante a malheureusement persisté : à nouveau, la réponse s'est fait attendre au point que des milliers d'enfants sont morts de malnutrition et de maladies associées<sup>19</sup>.

Une autre avancée notable dans la concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition dans les situations d'urgence a trait aux progrès récents en matière de lutte contre la malnutrition infantile. À partir du milieu des années 2000, la prévention et le traitement de la malnutrition aiguë chez les jeunes enfants ont connu une véritable révolution. Depuis la crise alimentaire au Niger, la généralisation des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (RUTF en anglais) a permis de fournir des traitements et des compléments alimentaires à emporter. À cela, est venue s'ajouter la disponibilité de produits nutritionnels récemment mis au point, ouvrant le champ à des interventions en matière de nutrition à très grande échelle et permettant d'atteindre des millions d'enfants en situation de risque qui, par le passé, n'auraient bénéficié d'aucune assistance<sup>20</sup>. Comme l'a relevé *Médecins Sans Frontières* (MSF), une organisation à l'avant-garde de cette révolution, la mortalité chez les très jeunes enfants a accusé une réduction considérable, estimée à cinquante pour cent selon un rapport sur la crise alimentaire de 2010 au Niger<sup>21</sup>. Ces dernières années, cette évolution a sauvé des centaines de milliers de vies.

Il s'agit là de bonnes nouvelles dont nous pouvons nous réjouir<sup>22</sup>. Mais cet enthousiasme se trouve toutefois modéré par la persistance d'autres facteurs qui entravent la concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition dans les situations d'urgence.

## LE NIVEAU DE L'AIDE INTERNATIONALE MENACÉ

Soulignons, tout d'abord, que si certaines autorités locales ont montré leur engagement et renforcé leur capacité à faire face aux crises alimentaires et nutritionnelles, les améliorations évoquées précédemment sont largement subordonnées à un leadership et un financement significatif de la part des pays développés. La dépendance vis-à-vis d'acteurs externes soulève plusieurs questions. Depuis l'élection de Donald Trump, l'inquiétude grandit au sujet des États-Unis, l'un des principaux donateurs en matière d'aide humanitaire<sup>23</sup>, concernant une possible diminution drastique du montant de son aide extérieure et un ciblage de pays présentant un intérêt stratégique pour l'aide restante<sup>24</sup>. En Europe, le volume de l'aide humanitaire fait face à des menaces semblables venant s'ajouter aux conséquences du Brexit, ce qui fait planer une crainte quant à la capacité de la communauté internationale à apporter des niveaux adéquats d'aide aux personnes en situation de crise<sup>25</sup>. Pendant ce temps, début 2017, les Nations Unies lançaient des appels désespérés afin d'obtenir les fonds nécessaires au secours d'urgence pour vingt millions de personnes réparties dans quatre pays et annonçaient la suppression des rations alimentaires au Yémen<sup>26</sup> par manque d'argent<sup>27</sup>. Alors que les pratiques en matière d'aide alimentaire ont évolué dans le bon sens, le financement sera-t-il suffisant pour les mettre en œuvre à l'avenir ?

## UNE ASSISTANCE DIRIGÉE PAR LES DONATEURS POUR EMPÊCHER LES INTERVENTIONS PUBLIQUES SUR LES MARCHÉS ALIMENTAIRES

Beaucoup d'urgences alimentaires se produisent dans des contextes hors conflit, à savoir dans des situations où des millions de personnes vivent dans des conditions

d'insécurité alimentaire chronique, lorsqu'un choc économique et/ou climatique entraîne pour de très nombreux individus une incapacité à se nourrir. Bien souvent, il s'agit de situations où les hausses de prix des denrées sur les marchés locaux rendent les aliments inabordable pour les plus pauvres. Comme dans la région du Sahel, les courbes de mortalité et de malnutrition aiguë chez les enfants suivent donc généralement celles des prix des denrées alimentaires sur les marchés<sup>28</sup>.

Si une certaine forme de secours alimentaire peut représenter la meilleure option en cas de guerre et de déplacement de population, dans les situations d'insécurité alimentaire chronique et de volatilité des prix, en revanche, d'autres types d'intervention peuvent s'avérer plus efficaces que la distribution gratuite et pourraient prévenir ou atténuer les crises. L'expérience des jardins potagers et de l'élevage de chameaux (pour le lait) dans les camps de réfugiés au Sahara occidental illustre bien ces alternatives durables<sup>29</sup>.

De plus, en 2008, lors de la crise mondiale des prix des denrées alimentaires<sup>30</sup>, plusieurs pays appliquèrent des mesures d'intervention publique efficaces afin de diminuer les prix des denrées par le biais d'un dosage associant des politiques de facilitation des échanges (baisse des droits de douane ou négociations avec les importateurs, par exemple) et des restrictions ou des régulations du marché (interdictions d'exporter, utilisation des stocks publics, contrôle des prix et mesures anti-spéculation, par exemple)<sup>31</sup>. La même année, en Éthiopie, les pastoralistes afars avaient indiqué aux chercheurs de l'*Overseas Development Institute* (ODI) que, plutôt qu'une distribution gratuite, ils demandaient des mesures limitant la volatilité des prix des denrées alimentaires<sup>32</sup>. Une requête bien compréhensible pour quiconque est obligé de survivre en rejoignant les files d'attente, tous les mois, pour recevoir une provision alimentaire de la part d'un gouvernement ou d'une ONG.

Pourtant, les pays donateurs et les institutions de développement telles que la Banque mondiale sont généralement défavorables à toute réglementation pour les pays en développement, au motif que cela entraînerait une « distorsion du marché »<sup>33</sup>. Aussi, ils tendent à décourager ces pays à recourir à des interventions autres que le secours alimentaire. Peut-être faut-il y voir la raison pour laquelle la décision prise en 2013 d'établir une Réserve régionale de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest<sup>34</sup> n'a toujours pas été mise en œuvre malgré la récurrence des crises alimentaires et l'importante volatilité des prix dans la région.

Au lieu de soutenir les politiques d'intervention sur les marchés, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Banque mondiale ont encouragé la création de programmes de filets de sécurité censés protéger les populations des chocs économiques ou climatiques. Le Programme national éthiopien de filet de sécurité (*Productive Safety Net Program*, ou PSNP) est le plus connu et bénéficie du soutien de ces donateurs. Lancé en 2005 et apportant une aide à près de huit millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire chaque année, le PSNP propose de la nourriture ou des transferts monétaires<sup>35</sup>. Cependant, ces mécanismes se sont révélés inefficaces pour lutter contre la volatilité des prix. En 2008, par exemple, la valeur des transferts monétaires n'a pas suivi le coût du panier alimentaire qui avait augmenté de 300 %<sup>36</sup>. En outre, le PSNP doit régulièrement être complété par des interventions d'urgence. Ainsi, entre 2015 et 2016, le gouvernement éthiopien a dû faire appel à l'aide internationale pour fournir une aide alimentaire d'urgence à 10,2 millions de personnes<sup>37</sup>, en plus des huit millions déjà couvertes par le programme.

28 *Op. cit.*, note 4.

29 *Op. cit.*, note 22.

30 Pour en savoir plus, voir : « Dix ans après la crise alimentaire mondiale : relever le défi du droit à l'alimentation » dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

31 Mousseau, Frédéric, *Le défi de la hausse des prix alimentaires : une revue des réponses à la crise*, The Oakland Institute, 2010. [www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high\\_food\\_prices\\_FR\\_02.pdf](http://www.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/high_food_prices_FR_02.pdf).

32 Pantuliano, Sara, et Wekesa, Mike, *Improving drought response in pastoral areas of Ethiopia: Somali and Afar Regions and Borena Zone of Oromiya Region*, Londres : CARE, FAO, Save the Children UK, Save the Children US, Overseas Development Institute, janvier 2008. [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/drought/docs/HPG%20Drought%20Response.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/drought/docs/HPG%20Drought%20Response.pdf) (en anglais)

33 Pour en savoir plus, voir : *G8 Experts Group on Global Food Security' statement's, G8 Efforts towards Global Food Security*. [www.g8.utoronto.ca/summit/2009/laquila/2009-experts-food.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009/laquila/2009-experts-food.pdf) (en anglais).

34 Pour en savoir plus, voir : [www.oecd.org/swac-expo-milano/presentationsanddocuments/rpca-agir-alain-sy-traore-cedeao.pdf](http://www.oecd.org/swac-expo-milano/presentationsanddocuments/rpca-agir-alain-sy-traore-cedeao.pdf) (en anglais) ; « La Réserve régionale de sécurité alimentaire », West Africa Brief – Actualité ouest-africaine, 5 septembre 2016. [www.actualite-ouest-africaine.org/content/fr/la-r%C3%A9serve-r%C3%A9gionale-de-s%C3%A9curit%C3%A9-alimentaire](http://www.actualite-ouest-africaine.org/content/fr/la-r%C3%A9serve-r%C3%A9gionale-de-s%C3%A9curit%C3%A9-alimentaire)

35 USAID, *Food Assistance Fact Sheet – Ethiopia*, 26 mai 2017. [www.usaid.gov/ethiopia/food-assistance](http://www.usaid.gov/ethiopia/food-assistance) (en anglais)

36 *Ibid.*

37 Joint Government and Humanitarian Partners' Document, *2016 Ethiopia Humanitarian Requirements Document*, [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia\\_hrd\\_2016.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia_hrd_2016.pdf) (en anglais)

## L'URGENCE : RÉFORMER LE MODÈLE DOMINANT EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT

Le cas de l'Éthiopie illustre parfaitement le problème qui se pose quant à notre capacité à remédier aux crises touchant les pays en situation d'insécurité alimentaire chronique. L'amélioration de la fourniture de l'aide et la création de filets de sécurité ne permettent pas de répondre aux causes profondes de l'insécurité alimentaire. De même, les produits nutritionnels comme les RUTF, certes efficaces pour traiter la malnutrition aiguë et réduire la mortalité dans des situations d'urgence précises, n'offrent aucune solution aux causes de la malnutrition. Pour y faire face, il faudrait des politiques solides en matière d'alimentation et d'agriculture ainsi que des investissements afin de stopper la dégradation des terres et restaurer la fertilité des sols, diversifier les cultures, fournir aux agricultrices et aux agriculteurs des services de financement et de vulgarisation adéquats, et réglementer les marchés agricoles. Or, les principaux donateurs occidentaux et les institutions internationales telles que la Banque mondiale tendent à empêcher la mise en place de ce type de politique et d'investissement. À la place, ils font la promotion d'un modèle de développement reposant sur l'hypothèse très contestée selon laquelle les solutions à long terme contre la faim et la pauvreté proviendront de l'investissement étranger et de la croissance économique<sup>38</sup>. Dans un sens, cette vision n'est pas surprenante puisque ce sont ces mêmes pays occidentaux « donateurs », à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni et d'autres pays européens, qui acquièrent le plus de terres agricoles dans les pays en développement<sup>39</sup>.

Malheureusement, nombre de gouvernements des pays du Sud suivent cette vision dans leurs politiques, contribuant ainsi à aggraver l'insécurité alimentaire, à affaiblir la résilience des populations et à augmenter la vulnérabilité de ces dernières aux chocs économiques et climatiques. Alors que l'Éthiopie sollicitait l'aide internationale pour nourrir près de 18 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire en 2016, elle offrait des millions d'hectares de terre à des investisseurs étrangers pour y installer des plantations<sup>40</sup>. Les infractions aux droits à l'alimentation et à la terre des peuples ainsi que les accaparements de terre se poursuivent dans beaucoup de pays en développement, avec des millions d'hectares passés aux mains d'investisseurs étrangers ces dernières années. L'expansion des plantations de monoculture, souvent aux fins d'exportation, va de pair avec l'expropriation des populations locales de leurs terres et de leurs ressources, l'augmentation de la dépendance des pays ainsi que des agricultrices et agriculteurs aux intrants agricoles importés, l'intensification de la détérioration environnementale, sans oublier la destruction des ressources naturelles et des voies d'eau pourtant essentielles aux femmes et aux hommes pratiquant l'agriculture et le pastoralisme. Loin de renforcer la résilience et la sécurité alimentaire, tout ceci pousse inéluctablement davantage de personnes au bord de la famine et de la pauvreté.

Les améliorations apportées au système d'aide alimentaire ne sauraient nous détourner de la véritable difficulté qui demeure concernant la concrétisation du droit à l'alimentation et à la nutrition : un ordre économique dominant qui continue à exploiter les plus pauvres et leurs ressources naturelles au profit d'une minorité.

38 Pour en savoir plus, voir : Martin-Prével, Alice, *Les mythes de la Banque mondiale sur l'agriculture et le développement*, The Oakland Institute, 2014. [www.oaklandinstitute.org/node/4555](http://www.oaklandinstitute.org/node/4555)

39 États-Unis : 9,9 millions d'hectares ; UE : 3,8 millions d'hectares ; R.U. : 2,3 millions d'hectares. [www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/](http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/web-transnational-deals/) (en anglais)

40 Mousseau, Frédéric, et al., *Miracle ou mirage ? L'Échec du modèle de développement éthiopien*, The Oakland Institute, 2016. [www.oaklandinstitute.org/miracle-mirage-manufacturing-hunger-poverty-ethiopia](http://www.oaklandinstitute.org/miracle-mirage-manufacturing-hunger-poverty-ethiopia) (en anglais et communiqué de presse en français)

### ENCADRÉ 9.1 Protection des droits des enfants à l'alimentation et à la nutrition dans les situations d'urgence : priorité aux solutions locales

Marcos Arana Cedeño<sup>41</sup>

La voie à suivre au moment de concrétiser le droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates dans les situations d'urgence consiste à forger la résilience et à restaurer la capacité des populations à se nourrir par leurs propres moyens. La dépendance et l'omission de mesures appropriées favorisant cette résilience figurent parmi les principaux facteurs contribuant aux situations d'urgence prolongées.

Le présent encadré offre une analyse des utilisations et des risques liés aux dénommés aliments prêts à l'emploi (RUF, en anglais), lesquels regroupent les aliments thérapeutiques prêts à l'emploi (RUTF, en anglais) et les suppléments nutritionnels prêts à l'emploi (RUSF, en anglais). Les RUTF sont utilisés dans les cas de malnutrition aiguë sévère (MAS), répondant à une situation d'urgence, tandis que les RUSF ont été mis au point, ultérieurement, pour les cas de malnutrition aiguë modérée (MAM), répondant à une situation de pré-urgence. Autrement dit, les premiers sont utilisés dans le cadre d'un traitement, tandis que les seconds sont préconisés dans le cadre de la complémentation alimentaire. Le recours aux RUSF est controversé non seulement au regard des difficultés à différencier la MAS et la MAM, mais aussi parce qu'il est fondamental d'opérer une distinction entre le traitement médical vital et la médicalisation de la nutrition, laquelle dissocie les solutions des systèmes alimentaires.

### ALIMENTATION DES ENFANTS DANS LES SITUATIONS D'URGENCE : LES FAUSSES SOLUTIONS

L'emploi des RUTF s'est avéré une mesure provisoire adéquate pour traiter la MAS dans certaines circonstances, particulièrement les situations d'urgence. Toutefois, le recours à ces aliments capte une part croissante des maigres fonds consacrés aux opérations de secours d'urgence, compromettant ainsi la capacité à promouvoir l'allaitement au sein et des pratiques nutritionnelles optimales ainsi que des solutions durables en matière de sécurité alimentaire. La demande pour les RUTF a stimulé l'essor d'une industrie spécifique et ouvert la voie à la mise au point de toute une gamme d'aliments prêts à l'emploi pour cibler les situations d'urgence à des fins commerciales, sans le moindre scrupule. Cette demande a également encouragé leur utilisation en tant que mesure préventive parmi des populations stables<sup>42</sup>.

L'ONU approuve l'utilisation des RUTF uniquement dans le traitement de la MAS, ce, pour des raisons très claires : outre les débats techniques concernant leur composition et le manque de preuves quant à leurs effets à long terme, il existe de sérieuses raisons de préconiser un usage plus prudent des RUTF et des RUF, car ils sont susceptibles de contribuer à augmenter le risque d'obésité et de maladies chroniques pendant la vie adulte. De plus, les besoins en eau des enfants que l'on nourrit avec des RUSF sont nettement supérieurs à ceux dont l'alimentation repose sur une nourriture préparée localement. Cela implique donc un effort supplémentaire pour garantir un approvisionnement suffisant en eau potable à ces enfants. Autre inconvénient notable des RUSF : le remplacement ultérieur potentiel de l'allaitement au sein. Une telle substitution est particulièrement néfaste dans les situations d'urgence. En effet, la protection et la promotion de l'allaitement au sein se sont

41 [Marcos Arana Cedeño](#) est chercheur à l'INNSZ (Institut mexicain national de nutrition), directeur du CCEC (Centre mexicain de formation et d'éducation à l'écologie et à la santé des paysans), et coordinateur pour le Mexique au sein du Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile (IBFAN). IBFAN est un réseau d'envergure mondiale qui œuvre à protéger, promouvoir et favoriser l'allaitement au sein et les aliments complémentaires en vue de concrétiser le droit des enfants à la santé ainsi qu'à une alimentation et une nutrition adéquates. Merci à Nora McKeon (Collège universitaire international de Turin, Université de Rome III et Terra Nuova) et Stefano Prato (Society for International Development, SID) pour leur aide à la révision du présent encadré.

42 Pour en savoir plus, voir : Rundall, Patti, « Le "business" de la malnutrition, ou comment les opérations de relations publiques fournissent un alibi idéal à l'industrie agroalimentaire », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 25-32. [www.righttofoodandnutrition.org/files/Watch\\_2015\\_Article\\_2\\_french\\_Le%20business%20de%20la%20malnutrition%20C.pdf](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Watch_2015_Article_2_french_Le%20business%20de%20la%20malnutrition%20C.pdf)

avérées être deux piliers pour la survie des enfants et pour le droit à l'alimentation et à la nutrition, car l'allaitement au sein constitue un acte de souveraineté, même dans les conditions les plus extrêmes.

Lors des réunions préparatoires organisées en novembre 2014, au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en amont de la Deuxième conférence internationale sur la nutrition (CIN2), auxquelles participèrent les OSC, plus d'une vingtaine d'ONG et autres groupes de la société civile ont déclaré : « Les donateurs devraient commencer à supprimer progressivement les démarches reposant sur les produits dans la prévention de la malnutrition, pour se tourner vers des approches fondées sur les droits humains, ascendantes et entre les mains des populations locales, et limiter l'utilisation de produits au traitement de la malnutrition aiguë »<sup>43</sup>.

## NOS PEUPLES ONT LES SOLUTIONS POUR SAUVER LA VIE DES ENFANTS

Les cas de MAS chez le nourrisson de moins de six mois apparaissent souvent dans des situations de crise. Les Directives opérationnelles pour l'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants dans les situations d'urgence<sup>44</sup> représentent un outil efficace permettant de protéger l'allaitement au sein en sa qualité de ressource la plus effective et la plus durable pour prévenir la mortalité infantile ainsi que pour stimuler la croissance du nourrisson et le développement qui contribue à forger la résilience mieux que tout autre type d'intervention, y compris dans les cas de forte prévalence associée de MAS et de VIH. Lorsque l'allaitement au biberon est courant, les Directives opérationnelles prévoient aussi des mesures visant à diminuer le risque accru auquel sont exposés les bébés nourris par ce moyen dans les situations d'urgence. En contribuant de façon notable à réduire la MAS, l'application adéquate de ces directives permet de minimiser le besoin de recourir aux aliments thérapeutiques.

Il est impératif d'élaborer des réglementations semblables au *Code international de commercialisation des substituts du lait maternel* concernant l'utilisation et, surtout, la promotion et la commercialisation des RUTF et RUF. L'objectif est de limiter le recours à ces premiers pour traiter les enfants souffrant de malnutrition sévère ainsi que d'empêcher toute publicité abusive et tout conflit d'intérêts. Comme déjà mentionné dans *l'Observatoire*, s'agissant de la malnutrition légère, modérée et aiguë « [I]a question est de savoir comment apporter une réponse qui, à la fois, fournisse le meilleur traitement possible à l'enfant et favorise le soutien dont ont besoin la famille et la population pour retrouver leur capacité à nourrir de manière adéquate tous leurs membres »<sup>45</sup>.

Le niveau élevé de ressources nécessaires à la production et au transport de RUF de marque pourrait être investi, au lieu de cela, dans des solutions plus durables, comme les expériences des jardins potagers et d'élevage de chameaux (pour le lait) dans les camps de réfugiés du Sahara occidental ou les réponses des femmes philippines au typhon *Haiyan* décrites dans les éditions précédentes de *l'Observatoire*<sup>46</sup>. Malheureusement, la promotion d'une autonomisation enracinée dans la communauté locale et soutenue par le gouvernement pour les personnes vivant en situation de pauvreté, qui permette à ces derniers de revendiquer leur droit à l'alimentation et à la nutrition continue d'être négligée ; mais les OSC et les professionnels de santé consciencieux entendent poursuivre leur action de promotion et de défense en faveur de solutions locales visant à protéger les droits des enfants dans les situations d'urgence.

43 Oenema, Stineke (au nom de la société civile), "FAO-WHO International Conference on Nutrition. Needed: Partnership with civil society. [Feedback]", *World Nutrition*, vol. 5, n° 5, 2014, pp. 495-499.

44 Pour en savoir plus sur les Directives opérationnelles à l'intention du personnel et des administrateurs de programmes, voir : [files.enonline.net/attachments/121/ops-guidance-french-sept-07.pdf](http://files.enonline.net/attachments/121/ops-guidance-french-sept-07.pdf)

45 Schieck Valente, Flavio L., « Quand les entreprises s'emparent de la gouvernance de l'alimentation et de la nutrition : une menace pour les droits humains et la souveraineté des peuples », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2015, pp. 15-24. [www.righttofoodandnutrition.org/files/watch\\_2015\\_article\\_1\\_french\\_quand\\_les\\_entreprises\\_s'emparent\\_de\\_la\\_gouvernance\\_de\\_l'alimentation\\_et\\_de\\_la\\_nutrition.pdf](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2015_article_1_french_quand_les_entreprises_s'emparent_de_la_gouvernance_de_l'alimentation_et_de_la_nutrition.pdf)

46 Pour en savoir plus sur les expériences au Sahara occidental et aux Philippines, voir : Brahim, Taleb, « Cultiver l'espoir pour le Sahara occidental en accompagnant mon peuple vers l'autosuffisance », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2016, pp. 57-58. [www.righttofoodandnutrition.org/files/watch\\_2016\\_article\\_7\\_french\\_cultiver\\_lespoir\\_pour\\_le\\_sahara\\_occidental\\_en\\_accompagnant\\_mon\\_peuple\\_vers\\_l'autosuffisance.pdf](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/watch_2016_article_7_french_cultiver_lespoir_pour_le_sahara_occidental_en_accompagnant_mon_peuple_vers_l'autosuffisance.pdf); Cedeño Arana, Marcos, Av. Fernandez, M. Innes, et Córdova Montes, R. Denisse, « Les réponses des femmes philippines au typhon Haiyan », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2014, pp. 47-48. [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire\\_2014.pdf#page=47](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire_2014.pdf#page=47)

**ENCADRÉ 9.2** La violation collective du droit à l'alimentation au YémenMartha Mundy<sup>47</sup>

24 mai 2017. Après plus de deux ans d'une guerre menée sur le pays avec l'accord de la communauté internationale, Jamie McGoldrick, Coordinateur humanitaire des Nations Unies pour le Yémen, déclare : « Sept millions de Yéménites sont au bord de la famine et l'on estime désormais à plus de cent mille le nombre d'individus exposés au risque de choléra »<sup>48</sup>. Sur ce nombre, près d'un demi-million d'enfants souffrent de malnutrition aiguë, dans ce que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH) qualifie de « plus grande crise d'insécurité alimentaire au monde »<sup>49</sup>. Le choléra, comme le fait remarquer McGoldrick, est étroitement lié à la malnutrition<sup>50</sup>. Les famines sont provoquées par l'homme, par-dessus tout par les guerres<sup>51</sup>. Et le Yémen ne fait pas exception.

Avant d'en venir à la tragédie qui frappe aujourd'hui ce pays, il est utile de rappeler deux aspects fondamentaux mis en exergue par deux anciens Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit à l'alimentation.

Tout d'abord, le droit humain à une alimentation et à une nutrition adéquates est un concept social complexe. Olivier De Schutter a souligné « l'importance d'une approche décloisonnée de la concrétisation du droit à l'alimentation (en ce sens qu'il constitue un enjeu transversal dans les différentes politiques sectorielles), ainsi que l'importance des cadres juridiques, institutionnels et politiques »<sup>52</sup>. Cette question a trait non seulement aux politiques des gouvernements nationaux, mais aussi à celles des pays voisins, des institutions monétaires et de développement internationales, ainsi que des multinationales.

Deuxièmement, bien que le langage des droits humains trouve son origine dans les revendications formulées par des individus à l'endroit d'un État, en cas de guerre, ni les acteurs ni les actions ne correspondent au modèle confrontant un individu à un État. Dans les premiers rapports qu'il a adressés en 2001 à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies, Jean Ziegler présentait « le droit international humanitaire comme un élément important de l'arsenal juridique destiné à protéger le droit à l'alimentation »<sup>53</sup>. Parmi les cas majeurs de violation du droit à l'alimentation, il écrivit à propos de l'Irak : « [...] en soumettant la population iraquienne à un embargo économique rigoureux depuis 1991, l'ONU contrevient de façon flagrante à l'obligation de respecter le droit à l'alimentation de la population iraquienne »<sup>54</sup>.

Dans le cas du Yémen, quels acteurs décidaient d'une politique alimentaire qui, déjà avant la guerre, manquait d'apporter à la population du pays ce qu'elle était en droit d'attendre ? Quels acteurs et quelles actions sont à l'origine des graves violations du droit à l'alimentation et à la nutrition des Yéménites perpétrées pendant ce conflit international déclaré en mars 2015 et qui fait encore rage aujourd'hui ?

**LA TRAJECTOIRE DE LA PRODUCTION ET DE LA POLITIQUE ALIMENTAIRES AU YÉMEN**

Situé à la pointe sud-ouest de la Péninsule arabique, le Yémen s'étend sur un demi-million de kilomètres carrés et compte aujourd'hui près de 25 millions d'habitants. En termes de PIB par habitant, le pays est le plus pauvre d'Asie du Sud-ouest, mais le plus riche de la Péninsule arabique au regard des traditions culturelles et agricoles qu'il recèle. La République du Yémen telle qu'on la connaît aujourd'hui est née de

47 Martha Mundy est professeur émérite d'anthropologie à l'École d'économie et de sciences politiques de Londres (LSE). L'auteure remercie le Centre de recherches pour le développement international (IDRC) d'avoir financé la bourse Agriculture, Environnement et Santé auprès de l'Université américaine de Beyrouth ayant permis la réalisation de l'analyse cartographique de Cynthia Gharios. Merci à Franck van Steenberg (MetaMeta) et Emily Mattheisen (FIAN International) pour leur aide à la révision du présent encadré.

48 BCAH, *Statement by the Humanitarian Coordinator in Yemen, Mr. Jamie McGoldrick, on the Urgent need for Funding to Halt the Spread of Cholera*, 24 mai 2017. [reliefweb.int/report/yemen/statement-humanitarian-coordinator-yemen-mr-jamie-mcgoldrick-urgent-need-funding-halt](http://reliefweb.int/report/yemen/statement-humanitarian-coordinator-yemen-mr-jamie-mcgoldrick-urgent-need-funding-halt) (en anglais)

49 Pour en savoir plus, voir : [interactive.unocha.org/emergency/2017\\_famine/index.php](http://interactive.unocha.org/emergency/2017_famine/index.php)

50 *Op. cit.*, note 48.

51 Pour consulter une vue d'ensemble succincte et récente de l'utilisation de la famine comme arme de guerre, voir : de Waal, Alex, "The Nazis used it, we use it: on the return of famine as a weapon of war", *London Review of Books*, vol. 39, n° 12, 2017, pp. 9-12. Étonnamment, de Waal ne fait aucune mention du développement d'un droit à l'alimentation et à la nutrition. [www.lrb.co.uk/v39/n12/alex-de-waal/the-nazis-used-it-we-use-it](http://www.lrb.co.uk/v39/n12/alex-de-waal/the-nazis-used-it-we-use-it) (en anglais)

52 De Schutter, Olivier, « Réflexions d'Olivier De Schutter à propos des Directives sur le droit à l'alimentation, la démocratisation des systèmes alimentaires et la souveraineté alimentaire », *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*, 2014, pp. 21-26. [www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire\\_2014.pdf#page=21](http://www.righttofoodandnutrition.org/files/Observatoire_2014.pdf#page=21)

53 Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport préliminaire établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation* (A/56/210), 23 juillet 2001, paragraphe 37. [documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/465/53/PDF/N0146553.pdf](http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/465/53/PDF/N0146553.pdf)

54 *Ibid.*, para. 56.

- 55 Lackner, Helen, *P.D.R. Yemen: Outpost of Socialist Development in Arabia*, Londres : Ithaca Press, 1985, pp. 171-88.
- 56 Le qat (*Catha edulis*) est un arbuste, dont les feuilles, qui se mastiquent, contiennent de l'amphétamine provoquant un effet légèrement hallucinogène ; le qat n'est pas un narcotique, mais il constitue la première drogue récréative au Yémen. Pour en savoir plus, voir : Brehony, Noel, *Yemen Divided: The Story of a Failed State in South Arabia*, Londres : I. B. Tauris, 2011, p. 71.
- 57 Dans la région de Turbah, au Sud de Taiz, par exemple, des paysans signalaient, en 1977, avoir arrêté de cultiver du blé en raison des prix bien plus bas du blé importé par rapport à celui produit localement. République arabe du Yémen, *Final Report on the Airphoto Interpretation Project of the Swiss Technical Co-operation Service*, Berne Carried out for the Central Planning Organisation, Şan'a, Zurich, 1978, p. 13.
- 58 Pour en savoir plus sur l'économie politique de l'eau, voir : van Steenberg, Frank, Kumsa, Assefa, et al-Awlaki, Nasser, "Understanding political will in groundwater management: Comparing Yemen and Ethiopia", *Water Alternatives*, vol. 8, n° 1, 2015, pp. 774-799. [www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol8/v8Issue1/276-a8-1-9/file](http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol8/v8Issue1/276-a8-1-9/file) (en anglais)
- 59 Pour une discussion plus détaillée, voir : Mundy, Martha, al-Hakimi, Amin, et Pelat, Frédéric, "Neither security nor sovereignty: the political economy of food in Yemen", dans : Babar, Zahra, et Mirgani, Suzi (dir.), *Food Security in the Arab World*, Londres : Hurst, 2014, pp. 137-159.
- 60 Würth, Anna, "Stalled reform: family law in post-unification Yemen", *Islamic Law and Society*, vol. 10, n° 1, 2003, p. 133.
- 61 PAM, *The State of Food Security and Nutrition in Yemen: Comprehensive Food Security Survey*, 2012, p. 18. Pour connaître le détail des estimations de l'insécurité alimentaire en 2009, qui montrent qu'une grande partie du pays connaît un taux d'insécurité alimentaire sévère de 40 % et un taux de retard de croissance chez l'enfant atteignant ou dépassant les 60 %, voir : Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et ministère yéménite de la Planification et de la Coopération internationale, "Yemen National Food Security Strategy: Overview and Action Plan", *Policy Paper*, 2011, schémas 1 et 2, pp. 2-3.
- 62 Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP), *Republic of Yemen, Proposal for Yemen: Smallholder Agricultural Productivity Enhancement Program, Phase One Roll Out of National Agriculture Sector Strategy [NASS] for Yemen's Efforts towards Achieving Food Security under Global Agriculture and Food Security Program, Sanaa*, 4 juin 2013, section 1.1. [www.gafspfund.org/sites/gafspfund.org/files/Documents/4.%20Yemen%20Proposal.pdf](http://www.gafspfund.org/sites/gafspfund.org/files/Documents/4.%20Yemen%20Proposal.pdf) (en anglais)
- 63 *Op. cit.*, note 15 ; Clements, Ashley Jonathan, "Yemen: Fragile Lives in Hungry Times", Oxfam Briefing Paper n° 152, 2011.

la fusion, en 1990, de la République démocratique populaire du Yémen (ou Yémen du Sud), établie en 1967, et de la République arabe du Yémen (ou Yémen du Nord), établie en 1962. Il est utile de rappeler que le Yémen du Sud avait procédé à une redistribution des terres, ordonné l'adoption du modèle d'association coopérative dans le domaine de l'agriculture et imposé le contrôle du choix des cultures et de la commercialisation<sup>55</sup>. Le gouvernement avait notamment encadré et restreint la vente de *qat*, une drogue douce consommée à des fins récréatives<sup>56</sup>.

Mais, après l'unification des deux Yémens en 1990, la politique agricole, ainsi que les autres politiques, furent calquées sur le modèle du Nord. La politique agricole de la République arabe reposait, pour ainsi dire, sur l'hypothèse selon laquelle les terres arides et en grande partie montagneuses du pays étaient incapables de produire des cultures céréalières de haute qualité, notamment du blé, à des prix compétitifs pour le marché mondial<sup>57</sup>. Les céréales traditionnellement cultivées au Yémen sont, dans l'ordre, le sorgho, le mil, l'orge, le blé et le maïs. Sous les conseils des agences de développement internationales, l'accent fut ainsi placé sur l'augmentation de la production des denrées agricoles bénéficiant d'une valeur marchande plus élevée pour les marchés d'Arabie saoudite et les villes du Yémen, d'une manière plus générale. Sans surprise, les paysans ne se mirent à développer la seule culture commerciale non concurrencée sur le marché international : le qat – avec des conséquences déléteres sur les nappes phréatiques, la concentration du foncier et la sécurité alimentaire<sup>58</sup>. Ce n'est qu'à partir de 2008, devant l'augmentation de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales, que les organismes d'aide commencèrent à proposer un soutien en faveur de l'agriculture pluviale, sans toutefois jamais renoncer au mantra de la sacrosainte valeur sur les marchés internationaux<sup>59</sup>.

Ce faisceau de contradictions plaça le Yémen dans une position vulnérable autour de 2011, lorsque de nombreux Yéménites, unis de longue date par des liens étroits à leurs voisins égyptiens, décidèrent que le temps était venu de se débarrasser à leur tour de leur autocrate de Président, au pouvoir depuis 1978. En effet, les mandats successifs d'Ali Abdullah Saleh avaient été marqués par l'émergence d'une oligarchie s'étant enrichie grâce aux revenus du pétrole, aux pots-de-vin, aux acquisitions foncières et à la concentration des marchés par le biais de l'établissement de monopoles. Qui plus est, le Président avait accepté d'instaurer un gouvernement aux responsabilités partagées : l'État yéménite, d'une part, chargé du respect de la loi, de l'éducation, des forces militaires et de la sécurité intérieure, et les organisations dirigeantes « extérieures », de l'autre, administrant la politique économique et de développement, notamment la politique agricole, relevant de l'« aide ».

Alors que l'ancienne République démocratique populaire du Yémen avait établi la législation familiale la plus progressiste des pays arabes, le gouvernement allait également suivre le modèle conservateur du Nord en la matière<sup>60</sup>. Pis encore pour les femmes des zones rurales, la couverture santé universelle, le contrôle des naissances et la valorisation du travail non-rémunéré réalisé par les femmes ne figuraient pas parmi les priorités du gouvernement. C'est ainsi qu'en 2012, bien avant la guerre, le Programme alimentaire mondial (PAM) annonçait que « dix millions de Yéménites, soit près de la moitié de la population, [étaient] en situation d'insécurité alimentaire<sup>61</sup> ». L'insécurité alimentaire était décrite comme un problème principalement rural, touchant 37 % de la population vivant dans les campagnes<sup>62</sup>. Dès la fin 2011, Oxfam et le PAM appelaient à la fourniture d'une aide alimentaire d'urgence à plus d'un quart de la population<sup>63</sup>.

## UNE TRANSITION POLITIQUE ORCHESTRÉE PAR LES GRANDES PUISSANCES

Cet ordre politique fut contesté par les mobilisations massives de 2011 et 2012, à la tête desquelles la jeunesse yéménite s'élevait contre les niveaux de chômage auxquels elle était confrontée, la militarisation du gouvernement et la marginalisation de larges secteurs de la société<sup>64</sup>. L'oligarchie finit par se diviser et le parti islamiste Al-Islah, jadis allié du Président, tourna le dos à ce dernier. L'ampleur de la remise en question potentielle des arrangements pris pour gouverner le pays était telle qu'un programme de transition politique, administré par l'Envoyé spécial de l'ONU, fut très rapidement mis en place à l'initiative du Conseil de coopération du Golfe (CCG), soutenu par la communauté internationale.

Si ce processus n'entraîna aucun changement politique économique majeur, deux parties s'estimant lésées furent mises sur la touche : le Mouvement séparatiste du Sud (*al-Hirak*) et le mouvement *Ansaruallah*, dirigé par les houthistes et ayant vu le jour dans la région agricole marginalisée du Nord du Yémen, limitrophe de l'Arabie saoudite. En septembre 2014, *Ansaruallah* – soutenu par d'importantes factions de l'armée yéménite – s'empara de Sanaa, la capitale de la République du Yémen. Dans la foulée, l'Envoyé spécial de l'ONU, Jamal Benomar, signait « l'Accord pour la paix et un partenariat national », conclu le 21 septembre 2014. L'automne 2014 fut marqué par l'éviction du parti *Al-Islah* des institutions gouvernementales et par une série d'importantes réunions politiques ouvertes aux autres partis du pays. Ce n'est qu'au mois de janvier suivant que le gouvernement d'Abd Mansour Hadi démissionna, suite à l'assaut des houthistes sur le palais présidentiel, le 21 janvier 2015.

Dès lors, les administrations internationales se préparèrent progressivement à entrer en guerre : le 11 février, les États-Unis et le Royaume-Uni fermaient leurs ambassades ; le surlendemain, la France en faisait de même ; cinq jours plus tard, la Banque mondiale leur emboîtait le pas et annonçait l'interruption de tous ses paiements à compter du 11 mars. Après avoir fui Sanaa, le Président se réfugia à Aden et retira sa démission. Le 26 mars, avec l'aide militaire des puissances occidentales, la coalition du CCG (moins Oman) débuta les bombardements. Le 14 avril, le Conseil de sécurité des Nations Unies adopta la Résolution 2216, avec la seule abstention de la Russie. Rédigée par le principal intéressé dans l'affaire et ancienne puissance coloniale au Yémen du Sud, à savoir le Royaume-Uni, cette résolution accordait de facto à la coalition dirigée par les Saoudiens, grâce à ce que l'on appelle en langage diplomatique une « ambiguïté constructive », des pouvoirs relevant du Chapitre VII de la *Charte des Nations Unies*<sup>65</sup>, l'autorisant ainsi à livrer une guerre déjà commencée, dont le but avoué était de rétablir le gouvernement « légitime » du Président Hadi. Quatre jours plus tard, l'Envoyé spécial de l'ONU démissionnait, condamnant l'usage de la force, appelant au respect de la souveraineté du pays et insistant sur la capacité des Yéménites à pouvoir encore négocier une solution.

La « couverture » que donnèrent les médias occidentaux de la nature et des répercussions du conflit sur la période 2015-2016 portait sur le départ des agences les plus influentes, notamment la Banque mondiale, ainsi que la réduction des activités de nombreuses autres organisations. La plupart d'entre elles fermèrent leurs bureaux ou diminuèrent nettement leurs travaux sur place. Aujourd'hui, leurs budgets semblent être réduits au minimum : fin 2016, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) indiquait pouvoir financer son principal projet d'urgence seulement à hauteur de vingt pour cent, tandis que le Fonds

64 Pour en savoir plus, voir : Carapico, Sheila, "Yemen between revolution and counter-terrorism", dans : Lackner, Helen (dir.), *Why Yemen Matters: A society in transition*, Londres : Saqi Books, 2014, pp. 29-49.

65 Pour en savoir plus sur les responsabilités et les pouvoirs dont dispose le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du Chapitre VII en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression, voir : [www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-vii/index.html](http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-vii/index.html)

social pour le développement faisait état d'un taux de 18 % ; la Banque mondiale, quant à elle, déclarait avoir déboursé 44 % des fonds annoncés. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le BCAH, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le PAM et des organisations apparentées décidèrent de rester dans le pays, tout en orientant leurs activités vers la fourniture d'une aide plus que jamais fondamentale dans le domaine de l'alimentation, la santé et le logement. En un mot, la communauté du développement se transformait en un gouvernement parallèle de l'action humanitaire au Yémen. En 2017, cette situation semble avoir été formalisée : seule l'assistance « humanitaire » allait recevoir un soutien international.

Ce fut donc le secteur des ONG – et non la Banque mondiale ou l'ONU – qui publia en premier des rapports relayés par les médias occidentaux. Oxfam, qui déploie d'importants programmes au Yémen, alerta très tôt sur l'aggravation de la crise humanitaire et ses immenses répercussions sur les déplacés internes dans le pays. Les données relatives au nombre de Yéménites déplacés et souffrant de la faim dominaient les rapports de l'ONG, à l'instar de ceux des organisations humanitaires spécialisées des Nations Unies. Les principales ONG occidentales de défense des droits humains, *Human Rights Watch* et Amnesty International, commencèrent tout aussi rapidement à documenter les crimes de guerre et les violations du droit international humanitaire et à enquêter sur des incidents particuliers. Médecins sans frontières (MSF), qui poursuivait ses activités dans toutes les régions du pays (à l'exception des provinces de l'Hadramaout et de Mahra), finit par subir des pressions militaires et politiques directes de la Coalition. Après la quatrième attaque sur l'un de ses hôpitaux (à Abs, le 15 août 2016), l'organisation décida de retirer son personnel des établissements des deux provinces les plus septentrionales du pays.

## LES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AU CONFLIT

En raison du retrait opérationnel des principales agences de développement à compter de mars 2015, très peu d'informations validées par la communauté internationale sont aujourd'hui disponibles dans le domaine public concernant le contexte des bombardements réalisés par la Coalition, au-delà de frappes spécifiques documentées par des ONG de défense des droits humains<sup>66</sup>. Il convient donc d'examiner le contexte plus général pour comprendre les différentes stratégies et responsabilités.

La guerre menée par la Coalition a connu plusieurs phases. Les premiers mois furent marqués par des bombardements ciblant majoritairement des objectifs militaires, mais associés à de spectaculaires bombes à implosion larguées autour de Sanaa. À partir d'août 2015, l'équilibre relatif entre cibles militaires et civiles bascula vers ces dernières. D'un bout à l'autre, ce conflit a eu une composante économique. Lors des treize premiers mois, un blocus maritime et aérien absolu imposé par les Saoudiens fut en vigueur. Ce n'est qu'en mai 2016 qu'un Mécanisme de vérification et d'inspection des Nations Unies (UNVIM) entra en application. Mais, peu après, les raids de bombardement sur les cibles civiles et militaires reprirent. Enfin, dès le début 2017, la Coalition a axé ses efforts sur la prise de contrôle des ports de la plaine de la Tihama et de la route menant à Sanaa, ainsi que sur le durcissement de l'occupation des îles de la mer Rouge et de l'océan Indien (Perim et Socotra). Au moment de la rédaction du présent article, les raids de bombardement se poursuivaient au quotidien, recevant une couverture médiatique internationale quasi inexistante.

<sup>66</sup> Les seules sources accessibles au public sont les registres tenus par les ministères à Sanaa et les journaux compilés par les militant-e-s à partir des informations quotidiennes parues dans les médias locaux. Pour consulter davantage d'informations émanant respectivement du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation et du *Yemen Data Project*, voir : [yemenspring2015.wordpress.com/2016/02/](http://yemenspring2015.wordpress.com/2016/02/) et [www.yemendataprotect.org/data/](http://www.yemendataprotect.org/data/) (tous deux en anglais)

## LES CAMPAGNES YÉMÉNITES PRISES POUR CIBLE

Nous mettons ici l'accent sur les zones rurales du Yémen, qui abritent 65 % de la population nationale et produisent l'essentiel des denrées alimentaires du pays. L'analyse des bombardements au cours des quinze premiers mois du conflit révèle un ciblage clair de la production d'aliments, du soutien technique apporté à l'agriculture, de la distribution d'aliments locaux et de l'infrastructure hydraulique<sup>67</sup>. Selon la rubrique de la base de données statistiques de la FAO (FAOSTAT) consacrée au Yémen, l'agriculture couvre un petit peu moins de trois pour cent des terres du pays, un pour cent des forêts et environ 42 % des pâturages<sup>68</sup>. Autrement dit, pour cibler l'agriculture, il faut pointer le viseur avec une grande précision.

Si l'on regroupe en catégories les descriptifs détaillés fournis par les agents de vulgarisation du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation au siège de Sanaa pour la période allant de mars 2015 à août 2016, l'on constate que les bombardements ont ciblé (souvent à plusieurs reprises) les objectifs suivants : 53 bureaux du ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation, 77 troupeaux de bétail et exploitations avicoles, 180 terres agricoles et à vocation agricole, 45 marchés ruraux, 43 infrastructures de transport rural, 30 infrastructures hydrauliques et 36 autres services essentiels tels que des banques de crédit agricole ou des écoles techniques. Il s'agit de décomptes prudents portant sur cette période précise et qui n'incluent pas les objectifs ciblés depuis août 2016. Si l'on examine les dégâts subis dans les zones rurales, en plus du ciblage des installations de transformation des produits alimentaires ainsi que des sites de stockage et de transport dans les zones urbaines, l'on relève de solides preuves indiquant que la stratégie de la Coalition a consisté à anéantir la production et la distribution d'aliments dans les régions contrôlées par *Ansaruallah* et le Congrès général du peuple. Cette tactique a particulièrement porté préjudice aux femmes et aux enfants des campagnes. Ainsi, après seulement sept mois de conflit, dans un rapport couvrant de honte les autres organisations internationales au regard de leur silence, l'OIT faisait état que, dans les trois gouvernorats de Sanaa, Al Hudayda et Aden, « [...] les déplacements concernaient principalement la population rurale (deux tiers des déplacé-e-s venaient des campagnes) et les femmes, lesquelles représentaient 95 % du total des personnes déplacées » et que l'agriculture était « le secteur le plus touché par la crise, avec des pertes atteignant près de cinquante pour cent de son personnel »<sup>69</sup>.

En vertu du droit international humanitaire, la destruction de l'accès aux aliments et à l'eau constitue un crime de guerre. Voilà pourquoi Jean Ziegler préconisait d'accorder une place centrale au droit international humanitaire au moment de préciser la portée et la teneur du droit à l'alimentation. L'utilisation de la nourriture et des sources d'aliments comme arme de guerre et le fait de priver les populations des moyens de s'alimenter et d'alimenter leurs familles et leurs communautés représentent aujourd'hui une violation évidente du droit humain à l'alimentation et à la nutrition. Mais qui pourrait bien traduire les responsables en justice, si les mêmes organisations internationales et États qui se sont tenus à l'écart pendant des mois de bombardements et de blocus jouent désormais un rôle d'intervention humanitaire pour libérer la population yéménite de la famine et du choléra ? Et qui monte la garde ?

C'est dans cette région du monde particulièrement exposée que la mobilisation pour le droit à l'alimentation et à la nutrition est mise à l'épreuve.

Et qu'elle fait cruellement défaut.

67 Un tableau réalisé par l'auteure montre le type de cibles et que nombre d'entre elles ont été atteintes à plusieurs reprises. Pour consulter une analyse cartographique de ces données, voir : [wp.me/p5Khyv-1eT](http://wp.me/p5Khyv-1eT) et [www.athimar.org](http://www.athimar.org) (tous deux en anglais)

68 Pour en savoir plus, voir : [www.fao.org/faostat/fr/#country/249](http://www.fao.org/faostat/fr/#country/249)

69 Seule l'OIT collabora de nouveau avec le Bureau central des statistiques à Sanaa afin de dresser un état actuel du marché de l'emploi, à l'automne 2015. Pour en savoir plus, voir : OIT, Yemen Damage and Needs Assessment. *Crisis Impact on Employment and Labour Market*, bureau régional de l'OIT pour les États arabes, janvier 2016, pp. 7 et 9. [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_501929.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_501929.pdf) (en anglais)

## ENCADRÉ 9.3 Souveraineté alimentaire et droit à l'alimentation dans les situations d'urgence en Haïti

Franck Saint Jean et Andrévil Isma<sup>70</sup>

Haïti est le pays du continent américain le plus vulnérable aux catastrophes naturelles telles que la sécheresse, les cyclones ou les inondations. Au lendemain du 12 janvier 2010, le pays connut un moment douloureux suite à un séisme de magnitude 7.0 sur l'échelle de Richter, qui causa la mort de 200 000 à 316 000 personnes et entraîna une importante augmentation du nombre de personnes vivant dans des conditions précaires. Puis, en octobre 2016, 2,1 millions de personnes<sup>71</sup> furent touchées par l'ouragan *Matthew*, certaines communautés perdant jusqu'à 90 % de leurs moyens d'existence. On estime à 4,5 millions le nombre de personnes en Haïti vivant actuellement en situation d'insécurité alimentaire<sup>72</sup>.

### CONTEXTE HISTORIQUE

La situation de pauvreté et de dégradation environnementale en Haïti est structurelle et historique. Les profondes inégalités, héritées de l'esclavage, qui caractérisaient la période de colonisation française se sont perpétuées à l'indépendance du pays, quand les élites politiques et économiques ont confisqué les terres et cherché à maintenir la masse des esclaves affranchi-e-s comme travailleuses et travailleurs dans leurs grandes plantations. Pour y échapper, ces personnes regagnèrent les mornes<sup>73</sup> et y fondèrent leurs communautés.

Cette situation fut renforcée sous l'occupation militaire d'Haïti par les États-Unis, de 1915 à 1934, qui eut de graves répercussions sur l'île : la première grande vague d'expropriation des habitant-e-s de leurs terres pour faire place à une production destinée à l'exportation vers les États-Unis ; la migration forcée des paysan-ne-s haïtien-ne-s vers Cuba et la République dominicaine ; l'élaboration de lois favorables aux intérêts américains ; l'accaparement des terres ; et la mise en place de la corvée pour contraindre les Haïtien-ne-s au travail forcé, profitant aussi bien aux grandes plantations agricoles qu'à la construction du chemin de fer pour acheminer la production vers les ports. Au cours de cette période, Haïti perdit 36 % de sa couverture végétale<sup>74</sup>.

Associée à une importante densité démographique (350 habitants par km<sup>2</sup>)<sup>75</sup>, la situation s'aggrava encore avec l'imposition de politiques néolibérales à partir des années 90. Des réformes portant sur la réduction drastique des tarifs douaniers, la fermeture et la privatisation de certaines entreprises publiques, la réduction des investissements publics et le paiement de la dette ont eu de lourdes conséquences pour la population et l'économie : perte de l'accès aux services sociaux de base, baisse de la production agricole nationale, appauvrissement de la population et dégradation de l'environnement<sup>76</sup>.

### MOBILISATIONS POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

Le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire constituent la thématique de travail de nombreuses organisations sociales et de droits humains, ainsi que de certaines ONG nationales et internationales. Durant les deux dernières décennies, les réseaux nationaux des organisations paysannes haïtiennes ont réalisé

70 Franck Saint Jean est ingénieur agronome et titulaire d'une maîtrise en économie sociale et solidaire. Andrévil Isma est ingénieur agronome et titulaire d'une maîtrise en droit de l'environnement et politiques publiques. Il est membre principal du groupe FIAN Haïti. Merci à Yolette Étienne (ActionAid Haïti) et Sabrina Magloire (ingénieur agronome, titulaire d'une maîtrise en sols et nutrition des plantes, membre du groupe FIAN Haïti) pour leur aide à la révision du présent encadré. Merci aussi à Karine Peschard (Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, Genève) et Priscilla Claeys (Université de Coventry et FIAN Belgique) pour leur aide à la rédaction et à la révision du présent encadré.

71 Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires (OCHA) en Haïti, Haïti : Ouragan Matthew Rapport de situation No. 14, 21 octobre 2016. [reliefweb.int/report/haïti/ha-ti-ouragan-matthew-rapport-de-situation-no-14-21-octobre-2016](http://reliefweb.int/report/haïti/ha-ti-ouragan-matthew-rapport-de-situation-no-14-21-octobre-2016)

72 Noël, Worlgenson, « CNSA : 4,5 millions de personnes vivent actuellement dans l'insécurité alimentaire en Haïti », *Le Nouvelliste*, 6 avril 2017. [lenouvelliste.com/article/169921/CNSA](http://lenouvelliste.com/article/169921/CNSA)

73 « Morne », mot issu du créole antillais, en particulier haïtien, qui désigne une montagne. Soixante pour cent de la superficie du pays (27 750 km<sup>2</sup>) est constituée de pentes d'une inclinaison supérieure à 20 %. Les mornes ont été utilisés en Haïti et dans les autres pays de la Caraïbe comme lieu de refuge des esclaves en fuite (les marrons) au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle.

74 Roc, Nancy, « Haïti-Environnement : De la « Perle des Antilles » à la désolation », *Alter Presse*, 24 septembre 2008. [www.alterpresse.org/spip.php?article7728#WT47IDco\\_JU](http://www.alterpresse.org/spip.php?article7728#WT47IDco_JU)

75 Nobera, Epitace, *Haïti Sécurité Alimentaire en Bref*, Haïti : USAID, avril 2014. [www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ha%C3%AFri\\_FS\\_Brief\\_2014\\_final\\_0.pdf](http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ha%C3%AFri_FS_Brief_2014_final_0.pdf)

76 Montas, Rémy, *La pauvreté en Haïti : situation, causes et politiques de sortie*, Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC), 12 août 2005. [repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25746/LCMEXR879f\\_fr.pdf?sessionid=BE15AEBC6C24F62D0BDC-6D65A03E1793?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25746/LCMEXR879f_fr.pdf?sessionid=BE15AEBC6C24F62D0BDC-6D65A03E1793?sequence=1)

d'importantes mobilisations à l'échelle du pays et de la région en faveur de la défense de la production agricole nationale, s'inscrivant dans la lignée de la souveraineté alimentaire.

En dépit des problèmes structurels historiques, l'agriculture paysanne est toujours restée la principale source de travail dans le pays et assure aujourd'hui cinquante pour cent de la consommation alimentaire<sup>77</sup>. Une grande partie de la production provient également de la République dominicaine voisine. Il y a là un véritable paradoxe : les paysan-ne-s haïtien-ne-s représentent 90 % de la main d'œuvre dans l'agriculture dominicaine<sup>78</sup> alors qu'en Haïti, ils luttent pour l'accès à la terre et aux moyens de production. En effet, des dirigeants exproprient les Haïtien-ne-s de leurs terres pour céder ces dernières aux étrangers sous prétexte d'investissements de capitaux qui ne se concrétisent jamais.

Lors du Sommet mondial de l'alimentation de Rome, en novembre 1996, le Président René Garcia Préval s'est engagé à prendre toutes les mesures légales et institutionnelles nécessaires pour éradiquer la faim en Haïti. Il s'est également engagé à lancer un ensemble d'initiatives, dont la création de l'Institut national de la réforme agraire (INARA), du Programme national de cantines scolaires (PNCS) et de la Coordination nationale de la sécurité alimentaire (CNSA). Malgré cela, de nombreuses incohérences persistent au niveau des politiques publiques et de l'aide alimentaire internationale.

## REFONDER L'AIDE HUMANITAIRE

La production agricole destinée à l'alimentation de la population et la protection des ressources naturelles ne font pas partie des priorités des dirigeants haïtiens et des partenaires internationaux. Alors que la population rurale représente environ cinquante pour cent de la population totale, l'agriculture accuse moins de cinq pour cent du budget national. Qui plus est, 95 % du budget destiné à l'investissement agricole dépend de la coopération externe<sup>79</sup>, qui, fort souvent, n'honore pas ses promesses.

L'aide publique au développement suit la même tendance de mépris à l'égard de l'agriculture et ne permet aucun investissement significatif dans la production alimentaire. Par conséquent, l'agriculture ne peut pas remplir de façon adéquate ses trois fonctions fondamentales qui consistent à produire pour nourrir la population, participer à la régénération de la nature et contribuer au bien-être de toutes celles et ceux qui en vivent. Les paysan-ne-s, en tant qu'actrices et acteurs de leur propre changement, doivent être aptes à édifier et consolider leur capacité d'action et de réaction en toute autonomie afin de construire leur développement et faire face aux multiples défis, en particulier ceux liés au changement climatique.

La position d'Haïti par rapport à la trajectoire des cyclones, ses failles sismiques et ses problèmes structurels en font un territoire fragile. Cela implique qu'il devrait y avoir des politiques nationales axées sur la protection des ressources naturelles et la construction de capacités institutionnelles et techniques pour répondre aux urgences. Cependant, le budget alloué à la protection civile n'est pas à la hauteur d'une politique effective en matière d'aménagement du territoire. Étant donné qu'environ 56 % du budget national dépend de l'aide externe<sup>80</sup>, les interventions de nos gouvernements successifs respectent minutieusement les directives des bailleurs de fonds. Or, ces derniers n'appuient pas les stratégies de renforcement de la production nationale ni la construction de capacités institutionnelles pour répondre aux urgences.

77 *Op. cit.*, note 75.

78 Brunot, Tamara, « Les Haïtiens constituent l'un des piliers de l'économie Dominicaine », *Caraiïbe Express*, 7 janvier 2012. [www.caraiïbeexpress.com/la-une/article/les-haitiens-constituent-l-un-des-1863](http://www.caraiïbeexpress.com/la-une/article/les-haitiens-constituent-l-un-des-1863)

79 Alter Presse, « Haïti-Économie : Le budget national 2015-2016, non conforme aux objectifs de développement national, selon des associations », 6 octobre 2015. [www.alterpresse.org/spip.php?article18957#.WUAKpTco\\_IU](http://www.alterpresse.org/spip.php?article18957#.WUAKpTco_IU)

80 Cadre de Coordination de l'aide externe au développement d'Haïti (CAED), *État des lieux de l'aide externe en Haïti*, 2015. [www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/caedetatdeslieux.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/caedetatdeslieux.pdf)

Petit état insulaire, Haïti fait partie des principaux pays qui subissent de façon plus drastique les impacts du changement climatique<sup>81</sup>. Il semble injuste de demander à l'ensemble des pays qu'ils s'impliquent dans les initiatives d'atténuation des gaz à effets de serre alors que certains d'entre eux, comme Haïti, ne sont pas des émetteurs significatifs. Ces pays devraient, au contraire, bénéficier d'investissements sérieux pour s'adapter et faire face aux conséquences négatives du changement climatique. Les décideurs nationaux doivent s'organiser pour exiger des ressources adéquates aux institutions compétentes à l'échelle mondiale, conformément aux engagements pris lors de la COP21.

Malheureusement, l'aide continue à être mise en place par la communauté internationale sans considération pour le renforcement de la production agricole nationale. Le cas de l'ouragan *Matthew* en est un exemple probant. La région de la Grand'Anse se distinguait par ses réserves en ressources végétales et ses habitudes de consommation liées à ses cultures de production. Suite aux ravages causés par le passage de l'ouragan, la distribution massive de riz, une denrée externe, a entraîné un changement des habitudes alimentaires, une dépendance alimentaire, des problèmes de nutrition ainsi que la marginalisation des productrices et des producteurs. Ce type d'intervention ne permet ni de développer des modèles de production stratégiques, ni d'intégrer des technologies innovantes, ni de mettre l'accent sur la valorisation du potentiel productif de la région.

L'aide humanitaire internationale est incontournable, et constitue un droit pour toute communauté affectée par des catastrophes dépassant ses capacités. Mais il est clair que les orientations du Sommet humanitaire mondial de 2016 insistent sur une réforme de l'architecture de l'aide humanitaire et sur le leadership local, tant des autorités que des organisations de la société civile. Le développement des capacités locales, le rôle d'appoint joué par les organisations humanitaires, la valorisation des pratiques culturelles locales, la nécessité d'articuler les interventions d'urgence et à long terme, et l'investissement dans le renforcement de la résilience sont autant de points proposés par Oxfam, en 2015, en amont du Sommet<sup>82</sup> afin de favoriser le développement durable et diminuer la vulnérabilité des populations aux catastrophes.

Si l'aide n'est pas modifiée en ce sens, à savoir, pour aider les pays et les communautés à renforcer leurs institutions et leurs capacités de prévention, d'action et de réaction, elle tendra à aggraver la situation et non à permettre aux victimes de s'ériger en actrices et acteurs de la reconstruction de leurs communautés.

81 Pour plus d'informations sur la résilience des peuples face au changement climatique, voir l'article « Face à la crise climatique, les peuples ont les solutions » dans la présente édition de *l'Observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition*.

82 Oxfam, *Pour la dignité humaine. Sommet humanitaire mondial : une obligation de résultats*, Oxford : Oxfam International, juillet 2015. [www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp205-for-human-dignity-world-humanitarian-summit-080715-fr.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp205-for-human-dignity-world-humanitarian-summit-080715-fr.pdf)