



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/HRC/10/5
11 février 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME
Dixième session
Point 3 de l'ordre du jour

**PROMOTION ET PROTECTION DE TOUS LES DROITS DE L'HOMME,
CIVILS, POLITIQUES, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS,
Y COMPRIS LE DROIT AU DÉVELOPPEMENT**

**Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation,
M. Olivier De Schutter***

**Le rôle de la coopération en faveur du développement et de l'aide alimentaire
dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante:
de la charité à l'obligation**

* Soumission tardive.

Résumé

Le présent rapport examine la contribution qu'apportent la coopération en faveur du développement et l'aide alimentaire à la réalisation du droit à l'alimentation. De plus en plus, la coopération en faveur du développement et l'aide alimentaire forment un continuum qui va des interventions visant à fournir un appui à long terme pour assurer la sécurité alimentaire à des réponses à court terme à des situations d'urgence. Ces deux stratégies font l'objet, ces dernières années, d'une attention croissante, et doivent toutes deux être révisées. Le rapport présente un certain nombre de suggestions portant sur la manière de réorienter ces stratégies en y intégrant mieux une perspective fondée sur le droit fondamental à une nourriture suffisante, à trois niveaux: dans la définition des obligations des États donateurs; dans l'identification des outils auxquels font appel ces stratégies; et dans l'évaluation de ces stratégies en vue de leur amélioration continue. Au fond, une approche fondée sur les droits de l'homme transforme la relation bilatérale existant entre le donateur et le partenaire en une relation triangulaire, dans laquelle les bénéficiaires ultimes de ces stratégies jouent un rôle actif. Envisager l'aide extérieure comme un moyen de réaliser le droit fondamental à une alimentation suffisante comporte des implications concrètes, qui supposent que les gouvernements donateurs et partenaires sont débiteurs d'une obligation et que les bénéficiaires sont titulaires de droits.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1 – 5	4
II. L'OBLIGATION D'ASSISTANCE.....	6 – 25	6
A. Définir les obligations en matière d'assistance	7 – 11	7
B. Améliorer la définition des engagements en matière d'aide alimentaire dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire	12 – 19	9
C. Assistance aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui subissent les effets négatifs du programme de réforme agricole.....	20 – 25	13
III. MISE EN ŒUVRE	26 – 35	15
A. Améliorer la contribution de l'aide internationale à la réalisation du droit à l'alimentation: le rôle des stratégies nationales.....	27 – 29	16
B. Améliorer la contribution de l'aide alimentaire à la réalisation du droit à l'alimentation: la nécessité d'une aide alimentaire conçue de manière rigoureuse et adaptée à la situation.....	30 – 35	17
IV. ÉVALUATION.....	36 – 40	21
A. Évaluation de l'efficacité de la coopération pour le développement	37 – 38	21
B. Évaluation de l'efficacité de l'aide alimentaire	39 – 40	22
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	41 – 43	23

I. INTRODUCTION

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, présente son premier rapport annuel au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 7/14. Depuis son entrée en fonctions, le 1^{er} mai 2008, le Rapporteur spécial s'est attaché à intégrer une perspective fondée sur le droit à l'alimentation dans les réponses à la crise alimentaire mondiale, sous diverses formes¹. Il a également soumis un rapport préliminaire à l'Assemblée générale, dans lequel il expose sa vision de son mandat (voir le document A/63/278), et effectué une mission auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (voir le document A/HRC/10/5/Add.2). Le présent rapport² examine la contribution qu'apportent la coopération en faveur du développement et l'aide alimentaire à la réalisation du droit à l'alimentation.

2. La coopération en faveur du développement est l'un des aspects d'une obligation plus large d'aide et de coopération internationales qui peut inclure, sans y être limitée, le transfert de ressources³. Ces dernières années, la coopération en faveur du développement a été critiquée de plusieurs points de vue. Certains l'ont rejetée comme excessivement dirigée par les donateurs et orientée du haut vers le bas et donc comme insuffisamment au fait de l'opinion des bénéficiaires ultimes⁴. La tendance des donateurs – qu'il s'agisse de gouvernements, d'organismes intergouvernementaux ou d'organisations non gouvernementales privées – à imposer diverses exigences aux bénéficiaires sans coordination a également été considérée comme faisant supporter un lourd fardeau aux capacités administratives des gouvernements partenaires et produisant des résultats insatisfaisants. D'autres ont dénoncé la mauvaise gestion de l'aide par les gouvernements bénéficiaires, relevant qu'une gouvernance médiocre entraînait souvent une utilisation inefficace de l'aide. Le 2 mars 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a été adoptée pour tenter d'améliorer la qualité de l'aide. Elle a été approuvée par 122 gouvernements et par la Commission européenne, 27 organisations internationales dont six banques régionales de développement, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et un certain nombre d'organisations non gouvernementales. Les engagements qui figurent dans la Déclaration de Paris sont axés sur les cinq principes suivants: appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilités mutuelles. Ces principes marquent un changement d'orientation des politiques d'aide, qui ne sont plus dirigées par les donateurs mais fondées sur les besoins et mettent l'accent sur la nécessité d'évaluer les performances à la fois des donateurs, particulièrement en ce qui concerne l'harmonisation et la prévisibilité de l'aide, et de leurs partenaires. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial affirme qu'une expression plus concrète pourrait être donnée à la Déclaration de Paris si elle s'inscrivait dans un cadre fondé sur les droits de l'homme et s'il était

¹ Voir, en particulier, son rapport soumis au Conseil, document A/HRC/9/23.

² Une version du rapport plus longue et plus amplement référencée peut être consultée à l'adresse www.srfood.org.

³ Voir le document A/63/278, par. 11 et 12.

⁴ Voir par exemple W. Easterly, *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Oxford, Oxford University Press, 2006, et autres ouvrages du même auteur.

tenu compte, en particulier, du droit à une nourriture suffisante, et il analyse les implications de cette approche⁵.

3. L'aide alimentaire a également fait l'objet de l'attention la plus soutenue. Certaines voix critiques ont dénoncé le fait qu'elle créait de nouvelles formes de dépendance en risquant de perturber les marchés locaux et en désorganisant les schémas commerciaux. Les changements introduits ces vingt dernières années ont rendu ces critiques moins fondées⁶. Parallèlement, l'aide alimentaire joue un rôle vital dans les situations d'urgence. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que les États s'acquittent de leurs obligations au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en fournissant des secours en cas de catastrophe et une aide humanitaire en période d'urgence⁷. Lorsqu'elle est fondée sur une évaluation correcte des besoins et qu'elle est bien ciblée, l'aide alimentaire peut également jouer un rôle important en dehors de ces périodes. Bien que son volume ait diminué ces dernières années⁸, l'aide alimentaire internationale fournit aujourd'hui environ 10 millions de tonnes de produits de base par an à environ 200 millions de personnes dans le besoin, pour un coût total estimé à 2 milliards de dollars des États-Unis. La question qui se pose régulièrement est celle de savoir comment associer les interventions d'urgence⁹ à la nécessité de promouvoir le développement des marchés et la sécurité alimentaire des pays ainsi aidés. Il existe un consensus grandissant en faveur d'une plus grande souplesse, et notamment du recours à des transferts de nourriture achetée au niveau local ou régional ou à des transferts de liquidités ou de bons d'achat¹⁰, et sur l'importance d'avoir une stratégie claire de retrait pour ne pas créer de dépendance. Mais ces engagements ne sont pas honorés dans la pratique.

⁵ Voir également le document A/HRC/4/WG.2/TF/2 (7 février 2007), par. 45 à 48 et 65 et 66; et le document A/HRC/8/WG.2/TF/2 (24 janvier 2008), par. 36 à 40.

⁶ Voir par exemple la publication du Programme alimentaire mondial, *Food Aid Flows*, 2007.

⁷ E/C.12/1999/5, par. 38.

⁸ Depuis 1999, le volume total de l'aide alimentaire a diminué et est passé de 15 millions de tonnes à 6,9 millions de tonnes en 2006 et à 5,9 millions de tonnes en 2007. Cela représente la poursuite d'une tendance plus large: dans les années 60, l'aide alimentaire représentait 20 % de l'aide publique au développement bilatérale contre environ 5 % en 2005 (Christopher B. Barrett et Daniel G. Maxwell, *Food Aid after Fifty Years: Recasting its Role*, Londres et New York, Routledge, 2005).

⁹ Plus de 60 % de l'aide alimentaire est utilisée pour des urgences. Cette proportion a augmenté puisque ce type d'aide représentait 18 % en 1990.

¹⁰ Il convient de distinguer trois modalités différentes d'aide alimentaire: a) l'expédition de denrées alimentaires provenant du pays donateur (transferts de nourriture); b) l'aide alimentaire fondée sur des financements (transferts de nourriture payés par les ressources financières du donateur); et c) bons d'achat ou transferts de liquidités (instruments de paiement permettant aux bénéficiaires d'obtenir de la nourriture sur le marché local).

4. Dans le cadre plus large de la coopération internationale, l'aide au développement et l'aide alimentaire sont actuellement réexaminées. La crise alimentaire mondiale de 2007-2008 a à nouveau mis en évidence la nécessité de les réformer très rapidement. Du 2 au 4 septembre 2008, le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'est tenu à Accra, a réexaminé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et a adopté un Programme d'action visant à accélérer et à amplifier sa mise en œuvre. En ce qui concerne l'aide alimentaire, l'année 2009 peut fournir une occasion unique de revoir les mécanismes mis en place par la Convention relative à l'aide alimentaire, adoptée en 1967 comme composante de l'Accord international sur les céréales. Ladite convention énonce les engagements acceptés par les États parties, relatifs à la fourniture de certaines quantités de nourriture dans le cadre de l'aide alimentaire¹¹. Le pourcentage de l'aide publique au développement (APD) allant à l'agriculture et au secteur rural a considérablement diminué entre 1980 et 2007: de l'avis de tous aujourd'hui, cette tendance doit être renversée, et on espère observer une importante augmentation de ce pourcentage dans les années à venir. La crise a aussi illustré l'importance que continue de revêtir l'aide alimentaire dans un contexte où la dépendance de pays par rapport aux importations de nourriture pour satisfaire les besoins de leurs populations a considérablement augmenté ces vingt dernières années, alors que les cours des produits alimentaires de base sur les marchés internationaux devenaient de plus en plus volatils.

5. Le postulat sur lequel est fondé le présent rapport est simple. En coopérant au niveau international, que ce soit par leurs politiques de coopération en faveur du développement ou la fourniture d'une aide alimentaire, les États donateurs ne se limitent pas à pourvoir aux besoins essentiels des populations. Ils contribuent également à la réalisation du droit à une nourriture suffisante, ce qui peut avoir trois implications. Premièrement, il s'agit de savoir si les États ont l'obligation de fournir une assistance internationale, et notamment une aide alimentaire, dans certaines circonstances ou à certains niveaux. Deuxièmement, le mode de fourniture de l'aide internationale doit tenir compte du fait que cette aide doit contribuer à la mise en œuvre du droit à l'alimentation: les principes de participation, de transparence, de responsabilité et de non-discrimination, ainsi que l'accès à des voies de recours, doivent donc être pris en considération dans la mise en œuvre des politiques de coopération en faveur du développement et lors de la fourniture de l'aide alimentaire. Troisièmement, l'efficacité de l'aide fournie devrait être régulièrement évaluée en mesurant la contribution des politiques existantes à la réalisation du droit à une nourriture suffisante.

II. L'OBLIGATION D'ASSISTANCE

6. Que ce soit dans le domaine de la coopération en faveur du développement ou dans celui de l'aide alimentaire, les pays donateurs affirment apporter leurs contributions à titre purement volontaire. Toutefois, ils ne peuvent faire abstraction des obligations qui leur incombent au titre du droit relatif aux droits de l'homme dans la mise en œuvre de leurs politiques en la matière. Ils peuvent aussi, dans certaines circonstances, être dans l'obligation d'apporter une aide,

¹¹ Les Parties à la Convention relative à l'aide alimentaire sont l'Argentine, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Suisse, ainsi que la Communauté européenne et ses États membres. La version actuelle de la Convention relative à l'aide alimentaire est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999.

en particulier lorsqu'ils ont pris des engagements à cet effet et que le fait de revenir sur ces engagements serait contraire au principe de prévisibilité pour l'État bénéficiaire.

A. Définir les obligations en matière d'assistance

7. L'Objectif 8 du Millénaire pour le développement est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement, objectif à la réalisation duquel des contributions accrues des pays donateurs à l'aide publique au développement peuvent contribuer. Les aides fournies restent nettement insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés en 2005 au Sommet du G-8 de Gleneagles (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) et au Sommet mondial de 2005, selon lesquels il conviendrait d'augmenter l'APD de 50 milliards de dollars d'ici à 2010 par rapport à 2004 (aux prix et aux taux de change de 2004). Malgré les engagements réitérés, et réaffirmés dans la Déclaration du Millénaire, dans le Consensus de Monterrey¹², dans les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale adoptées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture («Directives volontaires de la FAO»)¹³, et dans la Déclaration de Doha de 2008 sur le financement du développement¹⁴, la plupart des pays développés n'ont pas atteint¹⁵ les objectifs fixés pour l'APD, selon lesquels 0,7 % de leur PIB devait aller aux pays en développement et 0,15 % à 0,2 % aux pays les moins avancés.

8. La Charte des Nations Unies impose de manière générale à tous les États Membres l'obligation d'«agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation», notamment aux fins de la réalisation des droits de l'homme (voir les articles 55 et 56). Ni le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ni les autres instruments relatifs aux droits de l'homme ne précisent les niveaux de l'aide que les États devraient fournir¹⁶. Cela ne revient toutefois pas à dire qu'une telle obligation n'existe pas, mais plutôt que cette obligation est encore «imparfaite», et doit être davantage précisée¹⁷. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États parties [au Pacte] «devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter

¹² Conclusions et décisions finales de la Conférence internationale sur le financement du développement, adoptées le 22 mars 2002 à Monterrey (Mexique) (A/CONF/198/3).

¹³ Chap. III, par. 12; les Directives volontaires ont été adoptées le 23 novembre 2004 par les 187 États représentés au Conseil de la FAO.

¹⁴ A/CONF.212/L.1/Rev.1, par. 43.

¹⁵ Cinq pays ont dépassé l'objectif de 0,7 % du PIB fixé par l'ONU: le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède.

¹⁶ Toutefois, certains auteurs font observer que les engagements réitérés des pays développés de fournir certains niveaux d'aide et, en particulier, d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, pourraient un jour être fixés dans le droit international coutumier.

¹⁷ A. Sen, «Human rights and development», in B. Andreassen and St. Marks, *Development as a Human Right*, Harvard University Press, Cambridge, 2006, chap. 2.

l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin»¹⁸. Dans l'Observation générale qu'il a consacrée en 2000 au droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, le Comité a noté de la même façon que «eu égard aux ressources disponibles, les États [en particulier ceux qui sont en position d'aider les pays en développement à honorer leurs obligations essentielles et les autres obligations contractées au titre du Pacte] devraient faciliter l'accès aux soins, services et biens sanitaires essentiels dans les autres pays, dans la mesure du possible et fournir, au besoin, l'aide nécessaire»¹⁹. Un consensus semble se former sur trois obligations au moins.

9. Premièrement, le Pacte impose à tous les États parties l'obligation d'«œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible» en vue d'assurer la pleine réalisation de tous les droits de l'homme, notamment le droit à une nourriture suffisante. En outre, «toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles»²⁰. Par conséquent, les pays développés devraient, au minimum, augmenter de manière mesurable leur contribution à la pleine réalisation des droits de l'homme en soutenant les efforts des gouvernements des pays en développement, et ils ne devraient pas réduire les niveaux préexistants de l'APD en pourcentage du PIB. Toute diminution du niveau de l'aide fournie qui ne serait pas pleinement justifiée devrait être considérée, a priori, comme une violation des obligations qui incombent aux États au titre du droit international.

10. Deuxièmement, l'aide fournie ne devrait pas avoir de caractère discriminatoire. Même si elle dépend de la libre décision de chaque gouvernement donateur, l'aide ne devrait pas être accordée en fonction des intérêts politiques, stratégiques, commerciaux ou historiques des donateurs, mais à partir d'une évaluation objective des besoins identifiés dans les pays en développement. C'est une condition nécessaire pour que l'aide soit efficace, comme l'avaient déjà fait observer la Commission Pearson, en 1969, et la Commission Brandt en 1980²¹. Cette deuxième obligation découle aussi de la reconnaissance du fait que la coopération en faveur du développement est un moyen de garantir les droits de l'homme, en particulier le droit à l'alimentation. Cela implique que l'aide devrait être accordée sur la base d'un recensement adéquat des besoins, qui mentionnerait en particulier l'existence dans certains pays de situations d'insécurité et de vulnérabilité alimentaires (voir plus loin le chapitre III).

¹⁸ E/C.12/1999/5, par. 36.

¹⁹ E/C.12/2000/4, par. 39.

²⁰ E/1991/23, par. 9.

²¹ Voir L. Pearson, *Vers une action commune pour le développement du tiers monde: Rapport de la Commission du développement international*, New York, Praeger Publ., 1969, p. 127; Nord-Sud: un programme de survie, *Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international* (présidée par W. Brandt), Londres, Pan Books, 1980, p. 244.

11. Troisièmement, le volume de l'aide fournie aux pays bénéficiaires est irrégulier et imprévisible, changeant d'une année sur l'autre et d'un pays à l'autre²². Cela ne permet pas à ces pays de planifier leur développement sur un certain nombre d'années et crée le risque que l'aide soit suspendue ou interrompue pour des raisons politiques, sans que de telles mesures ne soient fondées sur des considérations objectives et appliquées de manière transparente. Lorsque de telles décisions ont des retombées négatives sur l'exercice des droits de l'homme, en particulier sur le droit à l'alimentation, elles nécessitent un examen attentif des obligations de l'État donateur²³. Les États donateurs doivent donc respecter les engagements pris concernant le niveau de l'aide à fournir à un moment donné et dans une année donnée. De tels engagements donnent lieu à des attentes légitimes de la part de l'État bénéficiaire, auxquelles l'État donateur ne saurait manquer sans fournir une justification adéquate.

B. Améliorer la définition des engagements en matière d'aide alimentaire dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire

12. La Convention relative à l'aide alimentaire est unique en ce qu'elle impose aux parties (ou membres) des obligations contraignantes en ce qui concerne les volumes d'aide alimentaire qu'elles s'engagent à fournir, améliorant ainsi la prévisibilité de cette forme d'assistance. Elle a en effet pour objectifs de «contribuer à la sécurité alimentaire mondiale et d'améliorer la capacité de la communauté internationale à répondre aux situations d'urgence alimentaire et aux autres besoins alimentaires des pays en développement», entre autres, en «assurant la disponibilité de niveaux adéquats d'aide alimentaire sur une base prévisible, selon les dispositions de la présente Convention» (art. 1). La Convention, en son article VIII e), dispose: «dans toute la mesure possible, l'aide alimentaire non liée à une urgence sera fournie par les membres sur la base d'une planification préalable, afin que les pays bénéficiaires soient à même de tenir compte, dans leurs programmes de développement, de l'aide alimentaire qu'ils pourront s'attendre à recevoir chaque année que durera la présente Convention».

13. Dans le même temps, le contrôle du respect de ces engagements reste faible. Les membres doivent présenter au Comité de l'aide alimentaire des rapports annuels sur leur contribution²⁴. Ces informations sont traitées et rendues publiques, selon des modalités insuffisamment transparentes pour permettre un examen adéquat. Le système de surveillance est fondé sur un examen collégial effectué par le Comité de l'aide alimentaire sur la base des informations fournies par les membres. Le système actuel pourrait être amélioré de deux importantes manières. Premièrement, les informations fournies par les membres sur leur contribution pourraient être traitées d'une manière qui faciliterait l'évaluation par tout observateur extérieur

²² Voir, par exemple, les calculs d'Eurodad (Réseau européen sur la dette et le développement) concernant le pourcentage d'écart entre les engagements pris et l'aide fournie dans une année donnée: données tirées de l'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE, *Efficacité de l'aide: Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: synthèse des résultats*, Paris, 2007).

²³ Voir le document E/C.12/1997/8.

²⁴ Convention relative à l'aide alimentaire, art. XIV, et règle 9 du Règlement intérieur (FA(00/01) Misc.2, accès restreint).

du respect par un État partie de ses engagements, ce qui permettrait aux parlements et aux organisations de la société civile en particulier de contribuer de manière plus efficace aux débats publics sur la question de savoir si les États délivrent l'aide alimentaire d'une manière suffisamment prévisible pour les États bénéficiaires. Deuxièmement, l'évaluation du respect par les États de leurs obligations au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire devrait porter, de manière prioritaire, sur le respect de l'article XIII de ladite Convention, qui prévoit expressément qu'ils ont l'obligation en vertu du droit international de veiller à ce que l'aide qu'ils fournissent n'entraîne pas de violation du droit à l'alimentation dans le pays bénéficiaire (voir également, plus loin, le chapitre III). Ces deux améliorations pourraient être obtenues par une modification du Règlement intérieur adopté par le Comité de l'aide alimentaire.

14. Une question plus fondamentale concernant la Convention relative à l'aide alimentaire est celle de l'écart entre les engagements et les besoins et, plus nettement encore, entre les livraisons d'aide alimentaire et les besoins. En vertu de la Convention, l'engagement des membres est exprimé en tonnes d'équivalent blé ou en valeur, ou en une combinaison de tonnage et de valeur. Ces engagements ne sont pas alignés sur les besoins identifiés dans les pays bénéficiaires. De plus, dans la pratique, l'aide alimentaire est souvent contracyclique. Les États peuvent reporter leurs engagements à l'année suivante lorsqu'ils ne sont pas en mesure de les honorer au cours d'une année donnée, et ils peuvent reporter sur l'exercice suivant jusqu'à 5 % du total de leur engagement s'ils dépassent leurs obligations au titre d'une année quelconque (art. VI). Cette souplesse, associée au fait que les États planifient leur aide en termes monétaires plutôt qu'en volume, peut encourager ces derniers à reporter la fourniture de l'aide lorsque les cours sont élevés sur les marchés internationaux, et à dépasser leurs obligations lorsque les cours sont bas – ce qui est précisément l'inverse de ce qu'il conviendrait de faire pour que l'aide alimentaire favorise réellement la sécurité alimentaire. En résumé, il existe «des incitations financières à fournir l'aide alimentaire à contretemps», pratique que la Convention relative à l'aide alimentaire ne décourage pas vraiment²⁵. Par exemple, bien que les cours des produits alimentaires de base aient atteint des sommets historiques en 2007-2008, les volumes d'aide alimentaire pendant cette période sont tombés à leur niveau le plus bas depuis le début des années 70, illustrant une fois de plus la relation inverse existant entre les volumes envoyés et les cours mondiaux qui caractérise l'aide alimentaire²⁶.

15. Cela est contraire à l'esprit de l'alinéa *b* de l'article VIII de la Convention relative à l'aide alimentaire, qui reconnaît la nécessité de baser l'aide alimentaire sur une évaluation des besoins par le bénéficiaire et les membres, et dispose que l'aide alimentaire «doit viser à améliorer la sécurité alimentaire dans les pays bénéficiaires». Selon les Directives volontaires de la FAO, «il convient que les États donateurs s'assurent que leur politique d'aide alimentaire appuie les efforts déployés, à l'échelle nationale, par les États bénéficiaires pour garantir la sécurité alimentaire et fondent leurs décisions relatives à l'aide alimentaire sur une évaluation fiable des besoins, axée spécifiquement sur les populations victimes de l'insécurité alimentaire et sur les groupes vulnérables» (Directive 15.1). Cette disposition correspond en effet à une norme du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels: le Comité a noté de façon

²⁵ J. Hoddinott, M. J. Cohen and C. B. Barrett, «Renegotiating the Food Aid Convention: Background, context, and issues», *Global Governance*, vol. 14(3) (2008), pp. 283-304.

²⁶ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2008*, p. 110.

appuyée dans son Observation générale n° 12 concernant le droit à une nourriture suffisante que, en vue d'éviter la discrimination, «en matière d'aide alimentaire, priorité devait être donnée aux populations les plus vulnérables»²⁷.

16. Deux modifications pourraient être apportées au dispositif de la Convention relative à l'aide alimentaire pour que celui-ci soit réellement fondé sur les besoins et qu'il aille au-delà de la disposition relative aux situations d'urgence, qui reste très insuffisante²⁸. Premièrement, l'aide fournie à chaque État devrait être basée sur une analyse adéquate de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaires dans l'État en question²⁹. Il existe des méthodologies permettant de cartographier la vulnérabilité alimentaire, qui pourraient être utilisées dans le cadre de la Convention. Quelle que soit la méthodologie utilisée, il est vital que la situation de chaque pays où peuvent se poser des problèmes de sécurité alimentaire soit évaluée de manière objective. Cela pourrait également lever certaines inquiétudes concernant le fait que l'aide alimentaire fausse les échanges commerciaux en faveur des producteurs du pays donateur lorsque cette aide est fournie en nature. Conformément à la Directive 15.5 des Directives volontaires de la FAO, l'évaluation de la vulnérabilité alimentaire devrait, autant que faire se peut, s'effectuer «de manière participative et, lorsque cela s'avère possible, en étroite collaboration avec les autorités bénéficiaires à l'échelon national et local».

17. Deuxièmement, les engagements pris par les membres au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire devraient être exprimés autrement qu'en équivalent blé. Une possibilité consiste à définir ces engagements en pourcentage des besoins évalués, chaque État s'engageant, selon ses capacités³⁰, à couvrir une proportion prédéfinie des besoins identifiés sur une certaine période, de préférence sur une base pluriannuelle. Cette modification introduirait un élément d'incertitude dans les engagements des pays donateurs. Cette incertitude existe déjà dans le système actuel, puisque les implications budgétaires des engagements exprimés en tonnage varient en fonction des fluctuations des cours des produits de base sur les marchés internationaux. Le fait d'exprimer les engagements en pourcentage des besoins évalués permettrait de répartir le risque de manière égale entre toutes les parties à la Convention relative à l'aide alimentaire et d'éviter les dangers que pose le fait de subordonner l'octroi de l'aide alimentaire aux intérêts commerciaux ou géopolitiques des États donateurs. De plus, les États peuvent s'assurer contre ce risque en recourant à des mécanismes de réassurance. Enfin, cette

²⁷ E/C.12/1999/5, par. 38.

²⁸ Voir l'alinéa f de l'article VIII de la Convention («s'il s'avère qu'en raison d'un déficit marqué de la production, ou de toute autre difficulté, un pays donné, voire une ou plusieurs régions, se trouvent confrontés à des besoins alimentaires critiques, la situation sera passée en revue par [le Comité de l'aide alimentaire, qui] pourra recommander que les membres remédient à la situation en augmentant la quantité d'aide alimentaire fournie»).

²⁹ Voir également *Conference Report. Food aid: exploring the challenges*, Berlin, 2-4 mai 2007, p. 20.

³⁰ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est d'avis que les États parties au Pacte devraient fournir une aide selon leurs capacités; voir l'Observation générale n° 12 (E/C.12/1999/5, par. 38).

manière d'exprimer les engagements au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire permettrait d'éviter le problème de l'aide contracyclique, qui mine le système actuel.

18. Il serait aussi possible, pour les membres de la Convention, de s'engager à prendre en charge le coût des systèmes d'assurance, en vue de renforcer la prévisibilité de l'aide alimentaire et de mettre fin à sa nature contracyclique. Par exemple, depuis 2006, le Programme alimentaire mondial (PAM) a élaboré un programme d'assurance sécheresse en Éthiopie en partenariat avec la société française Axa Re. Ce programme pilote vise à ce que des sommes en liquide soient versées aux agriculteurs en cas de sécheresse grave³¹. En 2007, le PAM, la Banque mondiale et le Gouvernement éthiopien ont commencé à élaborer un cadre plus large de gestion des risques liés aux sécheresses et aux inondations dans le contexte du Programme de sécurité productif. La seconde phase (2008-2010) introduira dans le Programme un volet relatif au financement du risque sécheresse et comportera également une planification plus claire des risques, un renforcement des capacités et des dispositifs d'alerte rapide plus efficaces. Les donateurs pourraient s'engager à payer les primes d'assurance, garantissant ainsi non seulement la prévisibilité pour le bénéficiaire, mais aussi une programmation budgétaire plus simple pour le donateur. De tels mécanismes ont notamment le mérite d'encourager les pays où existe le risque d'insécurité alimentaire à mettre en place des filets de protection sociale relativement ambitieux, notamment en matière de sécurité alimentaire, puisqu'ils n'auront plus à craindre les coûts budgétaires liés à des catastrophes telles qu'une sécheresse qui, en l'absence de mécanisme d'assurance, peuvent mettre à mal la durabilité des filets de protection. Un autre avantage, particulièrement en ce qui concerne les mécanismes d'assurance couvrant les intempéries, tient au fait que des donateurs qui contribuent à prendre en charge les primes d'assurance sont incités à transférer aux pays en développement des technologies qui pourraient faciliter l'adaptation au changement climatique et limiter les retombées négatives de ce changement.

19. Une politique d'aide alimentaire plus systématiquement fondée sur les besoins rejoindrait les mesures actuellement à l'étude, visant à répondre aux préoccupations selon lesquelles l'aide alimentaire peut constituer une forme déguisée de subventions à l'exportation et supplanter les importations commerciales. S'agissant des situations d'urgence, le développement d'évaluations objectives basées sur les besoins sera nécessaire dans le cadre des disciplines imposées au titre de l'Accord sur l'agriculture adopté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), puisque les propositions actuellement à l'étude dans le cadre des négociations du Cycle de Doha pour le développement visent à placer l'aide alimentaire d'urgence dans une «catégorie sûre» assortie de disciplines plus souples une fois l'aide d'urgence déclarée ou demandée par les organisations internationales compétentes. Les aides alimentaires ne revêtant pas la forme d'une aide d'urgence sont aussi soumises aux disciplines imposées dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture afin d'éviter que les aides ne détournent les échanges commerciaux ce qui, une fois de plus, implique qu'elles soient fondées sur une évaluation des besoins. De nouveaux mécanismes pourraient être nécessaires pour que les engagements tels que définis dans le Règlement intérieur de la Convention relative à l'aide alimentaire soient coordonnés avec les

³¹ Selon ce programme, Axa Re aurait dû verser 7,1 millions de dollars É.-U. au PAM si une sécheresse grave, nécessitant une intervention, était survenue en 2006 – événement qui, selon certaines estimations, se produit en moyenne tous les vingt ans. Le PAM aurait alors transféré les fonds au Gouvernement éthiopien, qui les aurait utilisés pour fournir une assistance en espèces aux ménages.

disciplines de l'OMC, comme ce serait le cas si les évaluations des besoins appelaient certaines réponses au titre de la Convention (telles que l'obligation pour chaque État partie de fournir un certain pourcentage d'aide alimentaire) tout en affranchissant des disciplines de l'OMC l'aide alimentaire fournie dans le cadre de ces réponses.

C. Assistance aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires qui subissent les effets négatifs du programme de réforme agricole

20. Dans la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du Programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (Décision de Marrakech), qui fait partie des accords adoptés par l'OMC à la suite du Cycle de négociations d'Uruguay, les membres de l'OMC se sont engagés à mettre en place un certain nombre de mécanismes visant à garantir que les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDINA) soient en mesure de continuer à assurer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, malgré les effets que pourrait avoir sur les prix le programme de réforme agricole. Les quatre mécanismes prévus par la Décision de Marrakech sont: a) la fourniture d'une aide alimentaire à un niveau suffisant pour continuer à apporter une aide permettant de satisfaire les besoins alimentaires des pays en développement; b) la fourniture d'une assistance technique et financière aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires visant à améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles; c) des conditions favorables pour les crédits à l'exportation de produits agricoles; et d) des facilités de financement à court terme avantageuses pour les pays en développement, qui leur permettent de maintenir des niveaux normaux d'importations commerciales. Malheureusement, les membres de l'OMC n'ont pas mis en œuvre ces mécanismes de manière appropriée.

21. La Décision de Marrakech mentionne la nécessité d'examiner le niveau de l'aide établi périodiquement par le Comité de l'aide alimentaire en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire et d'«engager des négociations dans l'enceinte appropriée pour établir un niveau d'engagement en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant pour répondre aux besoins légitimes des pays en développement pendant la mise en œuvre du programme de réforme». La Décision prévoit aussi qu'il convient «d'adopter des lignes directrices pour faire en sorte qu'une part croissante des produits alimentaires de base soit fournie aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, intégralement à titre de don et/ou à des conditions favorables appropriées, conformément à l'article IV de la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire». Toutefois, en ce qui concerne les PDINA qui ne font pas partie des PMA et qui ne sont pas non plus des pays à faible revenu, l'article VII de la Convention de 1999 relative à l'aide alimentaire prévoit des conditions plus strictes qu'il ne serait nécessaire pour assurer une mise en œuvre adéquate de la Décision de Marrakech³², disparité qui devrait être supprimée. En outre, les lignes directrices mentionnées dans la Décision de Marrakech pourraient être adoptées afin d'imposer aux États parties à la Convention l'obligation de fournir une aide alimentaire à des niveaux qui permettent aux PDINA d'être en tout temps en mesure de protéger convenablement le droit à l'alimentation sur leur territoire. Compte tenu du probable accroissement de la volatilité des cours des denrées alimentaires,

³² Les pays concernés sont la Barbade, Maurice, Sainte-Lucie et la Trinité-et-Tobago.

notamment en raison du changement climatique, les États parties à la Convention relative à l'aide alimentaire pourraient honorer plus efficacement leurs obligations en finançant des mécanismes d'assurance portant, idéalement, à la fois sur les intempéries et sur d'autres chocs, internes ou externes.

22. L'assistance aux PMA et aux PDINA pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles a été insuffisante ces vingt dernières années. En raison de la chute des prix des matières premières, responsables d'une baisse de la rentabilité de l'agriculture dans les pays en développement, et de la concurrence accrue de secteurs sociaux tels que la santé ou l'éducation, le pourcentage de l'aide publique au développement et des budgets nationaux consacrés à l'agriculture a considérablement diminué depuis le début des années 80³³. En Afrique subsaharienne, l'aide agricole bilatérale a chuté de 60 %, passant de 1,3 milliard de dollars des États-Unis en 1990 à seulement 524 millions de dollars en 2001³⁴. Alors que des engagements visant à renverser cette tendance avaient été pris dans diverses enceintes, la question qui se pose est celle de savoir si la volonté politique sera suffisante pour mettre en œuvre ces résolutions. Il serait inacceptable que la fourniture d'aide alimentaire accrue et plus prévisible détourne l'attention de la nécessité de reconstruire l'agriculture et de renforcer la sécurité alimentaire moyennant l'amélioration des capacités de production locale.

23. Selon la Décision de Marrakech, tout accord se rapportant à des crédits à l'exportation de produits agricoles prévoit de manière appropriée un traitement différencié en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Les projets de texte les plus récents de l'OMC soulignent le caractère actuel de cet engagement, qui est particulièrement important compte tenu de l'extrême volatilité des cours internationaux des produits alimentaires qui a été constatée ces derniers temps. Ces textes prévoient aussi un allongement considérable des délais de paiement pour les transactions commerciales concernant les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets d'aide alimentaire³⁵. Toutefois, comme on l'expliquera dans les paragraphes suivants, le Fonds monétaire international (FMI) n'a que récemment mis à disposition des prêts visant à répondre à l'augmentation des cours qui ne soient pas assortis de nombreuses conditions quant aux politiques.

24. La Décision de Marrakech prévoit, au paragraphe 5, la possibilité pour les pays en développement importateurs nets d'aide alimentaire qui connaissent des difficultés en matière de balance des paiements, d'utiliser les facilités existantes ou les facilités qui pourraient être créées pour faire face à ces difficultés. La principale facilité qui a été envisagée en vue de satisfaire à cette obligation est la Facilité de financement compensatoire (FFC) du FMI, initialement créée

³³ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008 – l'agriculture au service du développement*, 19 octobre 2007, p. 7.

³⁴ FAO-FIDA-PAM, *Réduction de la pauvreté: Le rôle déterminant du financement de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural, document préparé à l'occasion de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement*, 18-22 mars 2002.

³⁵ Voir le document TN/AG/W/4/Rev.4 (6 décembre 2008), annexe J (nouvel article possible destiné à remplacer l'actuel article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture).

en 1963. La FFC a été élargie en 1981 pour couvrir les hausses excessives du coût des importations de céréales, à la suite de demandes émanant du Conseil mondial de l'alimentation et de la FAO, et compte tenu de la grande volatilité des cours des denrées alimentaires dans les années 70. Toutefois, cette facilité a été de peu de secours aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. L'accès à la FFC est limité aux pays connaissant des difficultés temporaires en matière de balance des paiements liées à des facteurs échappant largement au contrôle des autorités, tels que l'augmentation du coût des importations de céréales – condition que très peu de pays sont réputés avoir remplie. De plus, l'accès aux prêts est assorti de conditions, ce que la Décision de Marrakech reconnaît expressément en mentionnant des facilités étendues «dans le contexte de programmes d'ajustement». Finalement, il existe une divergence entre la FFC et la Décision de Marrakech: la FCC est limitée aux céréales, alors que la Décision porte sur tous les produits alimentaires de base.

25. Le 25 avril 2001, un groupe de 16 pays en développement, membres de l'OMC, a soumis une proposition demandant, entre autres, la création d'un fonds autorenouvelable interinstitutions³⁶ au titre duquel, outre l'assistance technique et financière aux PMA et aux PDINA pour des projets spécifiques liés à l'amélioration de la productivité et de l'infrastructure agricoles, un financement serait octroyé à des conditions préférentielles sans demander de justifications autres que la preuve que la facture des importations était excessive. Ce système a été conçu comme un dispositif autofinancé: les pays emprunteurs avaient l'obligation de rembourser leurs emprunts sur une période de deux ans par exemple. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a ensuite développé cette proposition, qui a été incluse par la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha dans les questions liées à la mise en œuvre³⁷ et a abouti à la création d'un Groupe interinstitutions chargé d'examiner la question³⁸. À ce jour, la proposition n'a fait l'objet d'aucun suivi. On ne peut donc que se féliciter de ce que la Facilité de protection contre les chocs exogènes (facilité PCE) a été revue en septembre 2008 afin de permettre au FMI d'aider ses membres à faire face à des événements tels que les fluctuations des cours des matières premières, en leur donnant la possibilité d'avoir un accès rapide à la facilité et en leur offrant des conditions préférentielles de financement, axées sur l'ajustement au choc sous-jacent mais mettant moins l'accent qu'auparavant sur des ajustements structurels généralisés.

III. MISE EN ŒUVRE

26. Jusqu'à il y a quelques années, l'aide internationale était considérée comme une initiative unilatérale prise par un pays donateur en vue de fournir une assistance à un pays bénéficiaire,

³⁶ Proposition pour la mise en œuvre de la Décision de Marrakech en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, document G/AG/W/49, 19 mars 2001, Add.1 (23 mai 2001) et Add.1/Corr.1 (27 juin 2001).

³⁷ Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, document de l'OMC WT/MIN(01)/17, du 20 novembre 2001, par. 2.2.

³⁸ Groupe interinstitutions sur les difficultés à court terme pour financer des niveaux normaux d'importations commerciales de produits alimentaires de base, rapport du Groupe interinstitutions, document de l'OMC WT/GC/62 G/AG/13, du 28 juin 2002.

soit par des voies bilatérales, soit par des voies multilatérales. Aujourd'hui, des stratégies qui, auparavant, étaient mises au point par les donateurs, tendent de plus en plus à être conçues en fonction des besoins, et l'on s'attend à ce qu'elles soient alignées sur les stratégies élaborées à l'échelon des pays partenaires. L'adoption d'un cadre fondé sur les droits de l'homme entraîne la nécessité de renforcer les principes d'appropriation, d'alignement et de responsabilité mutuelle en faisant porter notre attention sur le rôle des parlements nationaux, des organisations de la société civile et de ceux qui, en bout de chaîne, sont les bénéficiaires de l'aide – les titulaires de droits – dans la mise en œuvre et l'évaluation de l'aide étrangère. C'est une telle relation triangulaire, plutôt qu'une relation purement bilatérale entre gouvernements, qu'il convient de mettre en place dans la perspective de l'adoption d'un cadre fondé sur les droits de l'homme.

A. Améliorer la contribution de l'aide internationale à la réalisation du droit à l'alimentation: le rôle des stratégies nationales

27. Le processus de réforme de l'aide internationale actuellement en cours est fondé sur les principes d'appropriation, d'alignement, d'harmonisation, de gestion axée sur les résultats et d'évaluation réciproque, qui sont expressément posés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. L'adoption explicite d'un cadre fondé sur les droits de l'homme dans lequel s'inscrirait la mise en œuvre de ces principes pourrait leur donner un caractère plus concret et en faciliter l'application. De manière générale, lorsque la coopération pour le développement est fondée sur les droits de l'homme, les personnes sont considérées comme «des acteurs clefs de leur propre développement plutôt que des bénéficiaires passifs de produits et de services»: dans cette optique, les méthodes utilisées mettent l'accent sur la participation à la fois en tant que moyen et en tant que fin; elles visent à favoriser l'autonomisation et, dans cette perspective, devraient conjuguer une approche ascendante et descendante; tant les résultats que les processus devraient être suivis et évalués après l'adoption de cibles et d'objectifs quantifiables dans le cadre de la programmation; toutes les parties prenantes devraient être associées à l'analyse; les programmes, enfin, devraient être axés sur les groupes marginalisés, défavorisés et exclus, et viser à réduire les disparités³⁹. Le droit fondamental à une alimentation adéquate, en particulier, devrait orienter les choix des pays en matière de stratégie de développement et constituer un critère objectif d'évaluation de l'efficacité des efforts de développement, favorisant ainsi une plus grande responsabilisation des donateurs comme de leurs partenaires.

28. Concrètement, la mise en œuvre des principes de l'appropriation nationale et de l'alignement serait grandement facilitée si les pays bénéficiaires définissaient leurs priorités en fonction d'une stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation, que celle-ci soit officiellement intégrée à une stratégie plus large de réduction de la pauvreté ou pas. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné la nécessité pour les États d'adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous fondée sur les principes relatifs aux droits de l'homme et sur les objectifs qui en découlent, et de formuler des politiques et des critères correspondants (E/C.12/1999/5, par. 21). La Directive 3 des Directives de la FAO fournit des indications utiles sur les modalités selon lesquelles les États

³⁹ Groupe des Nations Unies pour le développement, *The Human Rights-Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies* (2003); voir www.undg.org/?P=221.

pourraient adopter une stratégie nationale de réalisation du droit à une alimentation suffisante fondée sur les droits de l'homme, en insistant en particulier sur la nécessité d'assurer le suivi des progrès accomplis et le respect de l'obligation de rendre des comptes, et élaborer cette stratégie dans le cadre d'un processus participatif.

29. Parmi les engagements pris par les États qui ont entériné la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement figure celui de renforcer les obligations des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et stratégies de développement et les résultats obtenus (par. 3 iii) et 14). Cet objectif a été réaffirmé par les participants au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui s'est tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008⁴⁰, ainsi que dans la Déclaration de Doha sur le financement du développement (2008)⁴¹. L'élaboration, dans le cadre d'un processus participatif, d'une stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation, fournit des moyens concrets de promouvoir une responsabilisation accrue des gouvernements nationaux et de les rendre plus attentifs aux besoins de la population. Le Programme d'action d'Accra dispose que les pays en développement et les donateurs «veille[nt] à ce que leurs politiques et programmes de développement respectifs soient conçus et mis en œuvre selon des modalités concordant avec les engagements pris par eux au niveau international concernant l'égalité homme-femme, les droits de l'homme, les handicapés et la viabilité écologique» (par. 13 c)). Fonder l'aide au développement sur le droit à l'alimentation contribuerait à la réalisation de ce programme. Comme les programmes de coopération pour le développement s'inscriraient dans une stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation définie au niveau national, les gouvernements bénéficiaires renforceraient leur position dans les négociations relatives à l'aide. Cette stratégie nationale faisant intervenir les parlements nationaux et les organisations de la société civile, les politiques de développement seraient démocratisées. Enfin, comme elle définirait des critères et attribuerait des responsabilités, elle favoriserait une plus grande responsabilisation dans la mise en œuvre de ces politiques.

B. Améliorer la contribution de l'aide alimentaire à la réalisation du droit à l'alimentation: la nécessité d'une aide alimentaire conçue de manière rigoureuse et adaptée à la situation

30. Une aide alimentaire qui n'est pas conçue expressément en fonction des besoins qui ont été recensés et des conditions locales peut avoir des conséquences inattendues et négatives. Lorsque l'insécurité alimentaire ne résulte pas de l'absence de marchés efficaces ou d'une carence de l'offre, mais de l'insuffisance du pouvoir d'achat de certains secteurs de la population, la fourniture d'une aide alimentaire en nature peut nuire à la production agricole locale car elle entraîne une baisse des prix sur les marchés intérieurs. Dans le cas de figure le plus défavorable, la fourniture d'une aide alimentaire peut donner lieu à une réduction de l'investissement dans le secteur agricole local, augmentant la probabilité qu'une situation d'urgence se produise dans l'avenir, et conduire à ce que les observateurs avisés ont qualifié de «piège de l'aide internationale», à savoir un cercle vicieux dans lequel les donateurs «ne peuvent financer, dans une mesure toujours croissante, que des opérations de secours qui ne

⁴⁰ Programme d'action d'Accra, par. 13 b).

⁴¹ A/CONF.212/L.1/Rev.1, par. 46.

s'accompagnent qu'occasionnellement d'investissements structurels qui sont insuffisants»⁴². Les Directives de la FAO, à cet égard, soulignent la nécessité de faire en sorte que l'aide alimentaire internationale ne perturbe pas la production alimentaire locale (Directive 15.1). La Convention relative à l'aide alimentaire dispose également que les membres veillent à «éviter les effets adverses sur les récoltes, la production et les structures locales de commercialisation en adoptant un calendrier judicieux pour la distribution de l'aide alimentaire» (art. XIII a i)).

31. L'aide alimentaire étant généralement destinée à des régions qui connaissent des problèmes d'insécurité alimentaire, lesquels découlent souvent des insuffisances de la production locale, on observe des corrélations statistiques entre la fourniture d'une aide alimentaire et les tendances en matière d'insécurité alimentaire. Cela ne signifie pas, cependant, que cette insécurité est nécessairement causée ou aggravée par la fourniture d'une telle aide⁴³. Le fait que l'aide alimentaire puisse avoir des incidences sur la production agricole locale ne doit pas conduire à ne pas tenir compte de la contribution que, dans certaines circonstances et à condition d'avoir recours aux bons instruments, cette aide peut apporter à la satisfaction des besoins des personnes souffrant d'insécurité alimentaire. En principe, l'aide alimentaire en nature, sous forme de livraison de denrées, constitue une réponse adéquate à une crise humanitaire découlant de l'insuffisance des disponibilités alimentaires et des lacunes du marché. Des transferts d'espèces qui permettent aux bénéficiaires de se procurer des denrées sur les marchés locaux ou régionaux peuvent constituer une possibilité lorsque les marchés fonctionnent bien et qu'il y a une production agricole locale suffisante mais que certains ménages sont en situation d'insécurité alimentaire en raison de l'insuffisance de leur pouvoir d'achat. L'aide alimentaire en nature, lorsqu'elle est la solution retenue, doit répondre à certaines conditions. Premièrement, il convient de la cibler de manière judicieuse et de la fournir au moment opportun afin qu'elle ne perturbe pas gravement la production agricole locale. Si l'aide alimentaire cible effectivement les pauvres et les personnes les plus vulnérables qui, de toute façon, n'auraient pas eu les moyens de se procurer des denrées produites localement, et si elle est fournie en temps voulu, à savoir immédiatement après que les besoins ont été identifiés – plutôt que, par exemple, de nombreuses semaines après, notamment après que le produit de nouvelles récoltes est arrivé sur les marchés –, ses incidences négatives sur la production locale peuvent être complètement évitées. Deuxièmement, l'achat de denrées sur les marchés locaux dans le cadre de programmes alimentaires fondés sur le versement d'espèces plutôt que sur la fourniture de denrées provenant du pays donateur permet à la fois de venir en aide à ceux qui en ont besoin, de soutenir les producteurs locaux et de respecter davantage le régime alimentaire local. Cela est particulièrement vrai si les personnes responsables des achats s'efforcent de s'approvisionner

⁴² C. Barrett, *Food aid as part of a coherent strategy to advance food security objectives*, document d'information préparé dans le cadre de l'élaboration de la publication de la FAO intitulée *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006*, p. 3.

⁴³ Il est possible que les études portant sur les effets de l'aide alimentaire aient parfois traité la corrélation comme une causalité: voir *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006 – L'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?*, FAO. Voir également, pour un tour d'horizon des publications sur l'incidence de l'aide alimentaire sur les marchés locaux, C. Donovan, M. McGlidy, J. Staatz et D. Tschirley, *Emergency needs assessments and the impact of food aid on local markets*, étude documentaire pour le projet SENAC du Programme alimentaire mondial, 2005.

chez des petits exploitants afin de les aider à surmonter les difficultés auxquels ils font face, notamment en matière de maintien de stocks, et qui les désavantagent par rapport aux producteurs plus importants ou aux négociants de denrées alimentaires. Dans le même temps, l'achat de denrées sur les marchés locaux en vue de les distribuer aux personnes appartenant aux couches les plus pauvres de la population ou à celles qui sont le plus touchées par l'insécurité alimentaire peut entraîner des hausses de prix préjudiciables aux ménages ne bénéficiant pas du programme d'aide, raison pour laquelle la Convention relative à l'aide alimentaire dispose que «[l]es membres veillent tout particulièrement à éviter toute incidence préjudiciable sur les consommateurs à faible revenu des fluctuations de prix résultant d'achats locaux» (art. XII d)).

32. Pour résumer, si la fourniture de denrées provenant des pays donateurs risque de perturber la production locale, la fourniture d'une aide alimentaire sous forme d'espèces ou de bons d'achat ou le transfert d'espèces ont des effets sur les prix qui peuvent rendre la nourriture moins abordable pour les pauvres. Pour éviter ces effets négatifs, il convient de respecter scrupuleusement certains principes. La monétisation de l'aide alimentaire, à savoir la vente de produits qui ont été donnés pour obtenir des fonds destinés à l'aide, a des effets particulièrement défavorables sur les prix sur les marchés locaux, entraînant des perturbations dans la production locale, et devrait donc être évitée dans toute la mesure possible⁴⁴. La fourniture de l'aide alimentaire, de même que les engagements pris à cet égard, doivent être fondés sur une évaluation minutieuse des besoins. L'aide doit être fournie en temps voulu et bien ciblée, de préférence sous forme d'espèces et elle ne doit pas être liée à la production nationale ou être subordonnée à des considérations de transport afin de pouvoir être utilisée de la manière la plus efficace possible, par exemple en effectuant des achats aux niveaux local ou régional, en fonction de la situation sur le marché local. Le fait de lier l'aide alimentaire nuit considérablement à son efficacité: on estime que le coût du transfert direct de denrées depuis le pays donateur est en moyenne 50 % plus élevé que celui d'achats locaux de denrées, et 33 % supérieur à celui d'achats régionaux⁴⁵. Or la pratique de l'aide liée reste courante, avec pour conséquence qu'environ un tiers de la somme totale consacrée à l'aide alimentaire dans le monde, soit quelque 600 millions de dollars des États-Unis, est dépensée dans les pays donateurs et ne parvient jamais aux bénéficiaires⁴⁶. Cette situation est très regrettable car elle place les intérêts du pays donateur ou de son secteur agricole au-dessus des besoins de la population du pays bénéficiaire⁴⁷.

⁴⁴ La monétisation de l'aide alimentaire a des effets particulièrement perturbateurs car elle ne cible pas des populations précises qui sont touchées par l'insécurité alimentaire. Elle s'apparente, à cet égard, aux programmes d'aide fondés sur des transferts de gouvernement à gouvernement, le gouvernement bénéficiaire revendant les denrées reçues sur les marchés locaux.

⁴⁵ E. Clay, B. Rileye et J. Urey, *L'efficacité de l'aide alimentaire pour le développement – Les effets de l'aide liée*, rapport, DCD/DAC/EFE(2004)9, OCDE, Paris, 2005.

⁴⁶ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006*, Rome, janvier 2007, p. 16.

⁴⁷ L'aide non liée a également pour avantage d'assurer la compatibilité de l'aide avec les obligations découlant de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture (voir l'article 10 4)) ainsi qu'avec

33. L'aide alimentaire pourrait être fournie de manière beaucoup plus rigoureuse et s'adapter davantage aux diverses situations dans lesquelles il y est fait appel si elle était considérée comme un instrument visant à réaliser le droit à une alimentation suffisante et si l'on tirait les conséquences de cette redéfinition de l'aide sur le plan opérationnel. Cette nouvelle manière de considérer l'aide alimentaire aurait trois conséquences. Premièrement, comme il a été souligné précédemment, la fourniture de l'aide alimentaire devrait s'inscrire dans des stratégies nationales de réalisation du droit à l'alimentation qui seraient établies par les gouvernements dans le cadre de processus participatifs auxquels seraient associés non seulement les principaux bénéficiaires, mais aussi les organisations d'agriculteurs. Une telle manière de procéder garantirait la prise en compte de la situation locale au moment de déterminer la forme d'aide alimentaire la plus indiquée dans une situation donnée, ce qui suppose, en particulier, de se pencher sur la question de savoir si le secteur agricole local serait en mesure ou pas d'augmenter sa production une fois effectués des transferts d'espèces et si l'aide fournie devrait prendre la forme de secours d'urgence, de programmes publics d'emploi ou une autre forme. Elle permettrait également de garantir qu'une plus grande attention soit portée à l'aspect nutritionnel de l'aide alimentaire. La nécessité de faire en sorte que l'aide alimentaire fournisse une quantité suffisante de micronutriments – auxquels il est fait référence dans la Convention relative à l'aide alimentaire⁴⁸ – est de plus en plus prise en compte dans le cadre des discussions internationales. Il s'agirait là d'un effet bénéfique particulièrement important de l'alignement de l'aide alimentaire sur des stratégies nationales mises au point avec les bénéficiaires car, d'une part, cette aide peut provoquer un changement des habitudes alimentaires de la population cible sur lequel il sera difficile de revenir par la suite et entraîner une dépendance à long terme à l'égard de certains biens importés et, d'autre part, il est particulièrement difficile de faire en sorte que les régimes alimentaires aient une valeur nutritive satisfaisante en temps de crise⁴⁹.

34. Deuxièmement, le fait de concevoir l'aide alimentaire comme un moyen de mettre en œuvre le droit à une alimentation adéquate impliquerait de cibler cette aide en se fondant sur les besoins qui auraient été recensés dans le cadre des processus participatifs évoqués précédemment, ce qui limiterait le risque de se fonder sur des critères discriminatoires ou dont l'application peut avoir des effets discriminatoires pour déterminer qui a droit à l'aide alimentaire, et donnerait aux communautés ciblées la possibilité de déterminer par elles-mêmes les moyens les plus indiqués d'assurer la distribution de l'aide – par exemple, par l'intermédiaire des femmes plutôt que des hommes.

les Principes de la FAO en matière d'écoulement d'excédents et les obligations consultatives en vertu de ces principes.

⁴⁸ Voir l'article XIII a) iii) de la Convention relative à l'aide alimentaire, qui dispose que les membres veillent à «respecter les habitudes alimentaires locales et les besoins nutritionnels des bénéficiaires» et à «minimiser tout effet négatif possible sur leurs régimes alimentaires».

⁴⁹ Le passage à un régime alimentaire plus pauvre en micronutriments, stratégie couramment adoptée par les ménages en situation d'insécurité alimentaire, a des conséquences particulièrement graves pour les enfants de moins de 24 mois et pour les femmes qui allaitent ou qui sont enceintes. Voir C. Koltz et coauteurs, *Nutrition in the perfect storm: why micronutrient malnutrition will be a widespread health consequence of high food prices*, Programme alimentaire mondial, 2008, *Sight & Life*, n° 2/2008, p. 6.

35. Troisièmement, et c'est un aspect encore plus important, enfin, le fait de concevoir l'aide alimentaire comme un moyen de réaliser le droit à l'alimentation impliquerait de fournir cette aide en se fondant sur des critères transparents et, en principe, fixés par la loi. Cette approche permettrait aux personnes privées d'aide alimentaire de manière injustifiée d'avoir accès à des mécanismes de recours pour demander réparation d'une telle exclusion, ce qui pourrait constituer une solide garantie contre le risque d'exclusion ou d'application discriminatoire des critères d'attribution de l'aide⁵⁰. Des filets de sécurité alimentaire pourraient restaurer une certaine prévisibilité pour les bénéficiaires et ainsi jouer le rôle de mécanismes d'assurance de manière satisfaisante. En l'absence d'une telle assurance, les personnes qui tombent passagèrement dans la pauvreté sont contraintes de vendre leurs biens pour satisfaire leurs besoins immédiats, tombant ainsi dans l'extrême pauvreté, tandis que celles qui sont en situation de pauvreté chronique sont condamnées à y rester en raison de leur incapacité à réunir à nouveau des ressources suffisantes pour échapper à leur condition.

IV. ÉVALUATION

36. L'évaluation des politiques de coopération pour le développement et d'aide alimentaire peut permettre d'en améliorer progressivement l'efficacité et d'accroître la responsabilisation des donateurs comme des États partenaires. Prendre le droit fondamental à une alimentation suffisante comme référence permet de disposer d'un cadre d'analyse objectif et convenu pour une telle évaluation et contribue ainsi à la réalisation des deux objectifs cités précédemment⁵¹.

A. Évaluation de l'efficacité de la coopération pour le développement

37. En vertu du principe de responsabilité mutuelle posé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, les pays partenaires et les donateurs doivent «renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement» (par. 47), processus qui permettrait de «rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement» (par. 47). Les pays partenaires s'engagent à associer plus étroitement les parlements nationaux et la société civile à l'élaboration et à l'application des stratégies nationales de développement et/ou des budgets (par. 48). Les donateurs, pour leur part, s'engagent à «[f]ournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens» (par. 49). Enfin, tant les pays partenaires que les donateurs s'engagent à évaluer conjointement l'efficacité de l'aide (par. 50).

⁵⁰ De telles prescriptions en matière de transparence devraient aussi s'appliquer à l'aide alimentaire fournie par l'intermédiaire d'ONG et les bénéficiaires de cette aide devraient également avoir accès à de tels mécanismes de recours. Certaines ONG ont mis en place des services d'assistance pour fournir des renseignements aux personnes ciblées par leurs programmes et ont institué des mécanismes de traitement des plaintes.

⁵¹ *Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies* (2003).

38. Il n'est pas précisé dans la Déclaration de Paris comment les résultats obtenus sont mesurés. Il serait particulièrement utile, à cet égard, de se référer aux éléments normatifs du droit à une alimentation suffisante pour orienter les évaluations. Idéalement, le suivi de l'efficacité de l'aide devrait prendre la forme d'évaluations des incidences de cette aide sur les droits de l'homme qui seraient fondées sur les éléments normatifs des droits de l'homme tels qu'ils sont reconnus par le droit international; ce suivi devrait être assuré conjointement par les donateurs et les pays partenaires, ainsi que par des organismes indépendants⁵². Une telle approche, outre qu'elle fournirait aux pays donateurs et aux pays partenaires un point d'ancrage pour la réalisation d'évaluations conjointes, pourrait renforcer considérablement les obligations des donateurs comme des gouvernements bénéficiaires à l'égard des parlements nationaux et des organisations de la société civile dans les pays bénéficiaires, garantissant ainsi la participation de ces acteurs aux évaluations elles-mêmes, et susciter un débat public sur les résultats de ces évaluations. Pareilles évaluations permettraient ainsi aux citoyens des pays en développement de rendre leurs gouvernements et les pays donateurs comptables des effets de la coopération pour le développement et de l'utilisation qui est faite de l'aide.

B. Évaluation de l'efficacité de l'aide alimentaire

39. L'article XIII h) de la Convention relative à l'aide alimentaire dispose que «[l]es membres doivent s'efforcer de réaliser des évaluations communes de leurs programmes et opérations d'aide alimentaire [...] basées sur des principes internationaux établis». Il convient, dans cette perspective, que le Comité de l'aide alimentaire devienne un forum d'apprentissage où les États parties, les pays bénéficiaires et les ONG pourraient régulièrement évaluer l'efficacité de l'aide alimentaire tant pour ce qui est de répondre aux situations d'urgence que pour ce qui est d'améliorer la sécurité alimentaire à long terme des pays concernés. Ledit article souligne également l'intérêt de fonder ces évaluations sur des critères objectifs et définis au niveau international. Bien que la Convention relative à l'aide alimentaire fasse référence au recours par les membres qui évaluent les effets de leurs programmes d'aide alimentaire à des indicateurs tels que «l'état nutritionnel des bénéficiaires» et à «d'autres indicateurs associés à la sécurité alimentaire mondiale» (art. XIII j)), se référer aux éléments normatifs du droit fondamental à une alimentation adéquate serait des plus judicieux. Ces éléments sont largement reconnus et ils permettent de disposer de critères objectifs – notamment d'une série d'indicateurs bien établis – sur la base desquels l'efficacité de l'aide alimentaire pourrait être évaluée.

40. Si la Convention relative à l'aide alimentaire dispose que le Comité de l'aide alimentaire est composé de toutes les parties à cet instrument, elle n'exclut pas la possibilité d'organiser des réunions régulières entre les membres du Comité, les pays bénéficiaires ou leurs représentants et les ONG qui s'occupent d'aide alimentaire⁵³. De telles réunions permettraient d'échanger des données d'expérience sur les succès ou les échecs de l'aide alimentaire dans divers contextes et favoriseraient ainsi l'apprentissage réciproque. Elles renforceraient également la responsabilité

⁵² Comité du développement international de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *Working Together to Make Aid More Effective*, neuvième rapport de la session 20078, HC 520-1, 17 juillet 2008, par. 73 et 74.

⁵³ Ces ONG sont déjà réunies au sein du Trans-Atlantic Food Aid Policy Dialogue (TAFAD) (concertation transatlantique sur les politiques en matière d'aide alimentaire).

mutuelle – celle des donateurs envers les bénéficiaires qui, dans l’avenir, doivent recevoir l’aide de manière plus prévisible, celle des bénéficiaires envers les donateurs, lesdits bénéficiaires devant faire en sorte que l’aide alimentaire qu’ils reçoivent est utilisée conformément à des stratégies nationales adaptées, et celle des donateurs comme des pays bénéficiaires à l’égard des personnes à qui l’aide est destinée, dont les ONG pourraient être en mesure de relayer le point de vue. La tenue de telles réunions favoriserait en outre la transparence et, partant, permettrait aux mécanismes de suivi nationaux et internationaux de mieux déterminer dans quelle mesure les États parties concernés s’acquittent des obligations découlant du droit à l’alimentation en ce qui concerne la fourniture, la livraison et la gestion de l’aide alimentaire.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

41. Bien que les pays donateurs contribuent à la réalisation du droit à l’alimentation dans les pays partenaires à titre purement volontaire, ils ne sont pas dispensés de se conformer aux principes de non-rétrogression, de non-discrimination et de prévisibilité en matière de fourniture d’aide. Lorsque des États ont pris l’engagement de fournir un certain niveau d’assistance, notamment en vertu de la Convention relative à l’aide alimentaire et de la Décision ministérielle de Marrakech, cet engagement doit être respecté. Les engagements pris doivent, dans toute la mesure possible, porter sur la satisfaction des besoins, lesquels auront été évalués de manière objective, de manière à ce que l’assistance fournie ne soit pas liée aux intérêts commerciaux ou stratégiques des donateurs. Concevoir l’aide internationale comme un instrument au service de la réalisation du droit à une alimentation adéquate favoriserait un tel changement d’orientation.

42. Les droits de l’homme peuvent contribuer à compléter les principes relatifs à l’efficacité de l’aide énoncés dans la Déclaration de Paris et à en faciliter l’application concrète, car ils fournissent un cadre de référence fondé tant sur les obligations internationales des donateurs que sur celles des pays bénéficiaires et mettent l’accent sur la participation et la responsabilisation. À mesure que les donateurs et leurs partenaires s’efforcent de préciser les modalités d’application de ces principes, prendre les droits de l’homme comme référence pourrait fournir un axe autour duquel pourraient s’articuler les discussions. Travailler à la réalisation du premier objectif du Millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié, d’ici à 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim, sans fonder les politiques que nous concevons à cette fin sur le droit fondamental à une alimentation adéquate, conduirait à élaborer des politiques moins éclairées, moins viables à long terme et dont la légitimité serait plus facilement contestable. Les recommandations formulées dans le présent rapport reposent non seulement sur le principe qui veut que les gouvernements doivent respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, mais aussi sur l’idée selon laquelle s’appuyer sur le droit à une alimentation adéquate est judicieux, présente un intérêt pratique et renforce véritablement les politiques de développement. Nous méconnaissons les possibilités offertes par le droit à l’alimentation à nos risques et périls.

43. Le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes:

a) Les pays donateurs devraient:

- **Réaliser des progrès mesurables sur la voie de la pleine réalisation des droits de l’homme en appuyant les efforts des gouvernements des pays en développement et en maintenant et en augmentant, au maximum de leurs ressources disponibles, les**

niveaux de l'aide au titre de l'aide publique calculés en pourcentage du produit intérieur brut;

- **Fournir une aide fondée sur une évaluation objective des besoins recensés dans les pays en développement;**
- **Respecter l'engagement qu'ils ont pris de fournir certains niveaux d'aide à un moment déterminé et au cours d'une période donnée et fournir les justifications voulues lorsque des engagements ne sont pas respectés;**
- **Appuyer l'application des Directives de la FAO dans les pays partenaires et le recours à celles-ci en tant que cadre de référence contraignant pour la coopération pour le développement, en particulier dans le domaine du développement rural et s'agissant de services consultatifs relatifs aux stratégies de développement telles que le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté;**
- **Respecter pleinement le principe d'appropriation dans le cadre de leurs politiques de coopération pour le développement en alignant ces politiques sur les stratégies nationales de réalisation du droit à l'alimentation élaborées dans les pays partenaires avec la participation des parlements nationaux et des organisations de la société civile;**
- **Promouvoir le droit à l'alimentation en tant que domaine prioritaire de coopération avec les pays partenaires dans lesquels la faim ou la malnutrition sont des problèmes importants, en mettant l'accent sur les groupes les plus vulnérables de la société;**
- **Réaliser des études d'impact *ex ante* (fondées sur les normes et principes relatifs aux droits de l'homme) afin de garantir que les politiques de développement et les investissements dans tous les secteurs concernés ne donnent pas lieu à des violations du droit à une alimentation adéquate;**
- **Appliquer les principes fondamentaux des droits de l'homme dans le cadre de la coopération pour le développement: transparence, responsabilisation, participation, non-discrimination et autonomisation;**
- **Proposer à leurs partenaires de procéder régulièrement à des évaluations conjointes de l'incidence de la coopération pour le développement sur la réalisation du droit à une alimentation adéquate, en se fondant sur les éléments normatifs de ce droit tels qu'ils sont reconnus par le droit international.**

b) Les États parties à la Convention relative à l'aide alimentaire devraient:

- **Traiter l'information fournie par les membres du Comité de l'aide alimentaire concernant leurs contributions de manière à permettre l'évaluation par tout observateur extérieur du respect de leurs engagements;**
- **Évaluer, dans le cadre des travaux du Comité de l'aide alimentaire, dans quelle mesure les États respectent l'article XIII de la Convention relative à l'aide alimentaire;**

- **Faire du Comité de l'aide alimentaire un forum d'apprentissage pour ses membres comme pour les gouvernements bénéficiaires et les ONG qui s'occupent d'aide alimentaire en procédant à des évaluations transparentes et conjointes de l'incidence de l'aide alimentaire sur la sécurité alimentaire à long terme;**
- **Veiller à ce que les engagements pris en vertu de la Convention relative à l'aide alimentaire soient axés sur les besoins, en les fondant sur une cartographie adéquate de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaires dans le pays bénéficiaire, et en exprimant les engagements en pourcentage des besoins identifiés ou sous forme de contribution à la prise en charge des coûts des systèmes d'assurance;**
- **Éviter la monétisation de l'aide alimentaire et accorder la priorité aux transferts d'espèces non liés à la production nationale et non subordonnés à des considérations de transport plutôt qu'à la fourniture d'aide alimentaire en nature;**
- **Mettre en place des mécanismes, notamment en réformant les processus internes de prise de décisions concernant la fourniture d'aide alimentaire, afin de garantir que leur aide soit ciblée et fournie en temps voulu et s'intègre dans la stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation adoptée par le pays bénéficiaire;**
- **Se renseigner sur la situation des marchés locaux avant de décider de la forme sous laquelle sera fournie l'aide alimentaire, afin d'éviter de perturber les prix ou la production agricole locale ou, dans le cas où la solution retenue est celle des achats locaux, d'éviter de contribuer à des hausses de prix qui pourraient rendre les denrées concernées inabordable pour les ménages ne bénéficiant pas du programme.**

c) Les États recevant une aide alimentaire devraient:

- **Établir une cartographie objective de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaires afin de permettre un ciblage adéquat de l'aide alimentaire;**
- **Examiner les incidences possibles de l'aide alimentaire sur la production agricole locale et sur le coût de la nourriture pour les personnes appartenant aux couches les plus pauvres de la population avant de déterminer sous quelle forme une telle aide pourrait être acceptée et comment elle devrait être distribuée;**
- **Assurer la livraison de l'aide alimentaire en se fondant sur des critères transparents et, en principe, fixés par la loi, et garantir aux bénéficiaires potentiels exclus de façon injustifiée le droit à un recours effectif.**

d) Les membres de l'Organisation mondiale du commerce devraient:

- **Appliquer pleinement la Décision ministérielle de Marrakech, notamment adopter des lignes directrices pour faire en sorte qu'une part croissante des produits alimentaires de base soit fournie aux pays les moins avancés et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sur lesquels le programme de réforme mené en vertu de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC a des incidences négatives, intégralement à titre de don et/ou à des conditions favorables appropriées, et faire en sorte que les États parties à la Convention relative à l'aide alimentaire**

fournissent un niveau d'aide alimentaire permettant aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires d'assurer une protection adéquate du droit à l'alimentation sur leur territoire.

e) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels devrait systématiquement demander aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de faire figurer dans leurs rapports des informations concernant:

- Les pays donateurs et: a) la part de l'aide alimentaire qu'ils ont pris l'engagement de fournir sous forme d'aide non liée; et b) les mesures qu'ils ont prises, dans le cadre de leurs programmes bilatéraux d'aide alimentaire, pour garantir que l'aide qu'ils fournissent ne compromette pas la sécurité alimentaire à long terme dans le pays bénéficiaire ni le développement de son secteur agricole, mais au contraire les favorise;**
- Les points de savoir si les pays bénéficiaires d'une aide: a) ont veillé à ce que l'aide qu'ils reçoivent s'inscrive dans une stratégie nationale de réalisation du droit à l'alimentation; et b) appliquent, en matière d'attribution d'aide alimentaire, des critères énoncés en toute transparence dans la législation nationale et garantissant à tout titulaire de droit exclu de manière injustifiable l'accès à des mécanismes de recours.**
