

## Sommet mondial de l'alimentation

*En novembre 1996 a eu lieu à Rome le « Sommet mondial de l'alimentation », organisé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Environ 150 gouvernements y ont pris part. Le CICR y a participé à titre d'observateur et son vice-président y a fait une déclaration. La délégation du CICR a en outre fait parvenir aux participants du sommet un document qui décrit l'approche et l'expérience de l'institution en matière de sécurité alimentaire au cours de conflits armés. La Revue publie ce texte ci-dessous.*

### La sécurité alimentaire dans les conflits armés : l'approche et l'expérience du CICR

#### 1. Le mandat du CICR, son rôle et les opérations qu'il déploie dans les situations de conflit armé

##### 1.1 Le mandat et le rôle du CICR

La communauté des États a confié un double mandat au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) : **assurer protection et assistance aux victimes des conflits armés et des tensions internes, et promouvoir et garantir le respect du droit international humanitaire.** En vertu de ce mandat, le CICR est le gardien du droit humanitaire. Son action est fondée sur les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi que sur les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

##### 1.2 Les opérations du CICR dans les situations de conflit armé

Par ses opérations, le CICR s'emploie notamment à promouvoir à tous les niveaux le respect du droit humanitaire, à visiter des détenus, à apporter une assistance sanitaire et médicale (y compris l'approvisionnement

ment en eau potable), ainsi qu'une aide alimentaire, des abris et des vêtements, et à rétablir des liens familiaux (en particulier en recherchant des personnes disparues et en organisant des regroupements familiaux).

Ces activités déployées dans le domaine de l'assistance ont pour objectif de répondre aux exigences essentielles de la population affectée. Pour couvrir les **besoins prioritaires**, le CICR a mis au point une **approche globale** plutôt que d'axer son assistance sur des secteurs spécifiques. Sa stratégie repose sur la notion de «pyramide», la nutrition et l'hygiène du milieu formant la base de ses opérations de secours. Puis viennent les programmes de santé publique. Les soins curatifs sont au sommet de la pyramide, complétant ainsi la stratégie d'assistance.

L'assistance nutritionnelle comprend les programmes d'aide alimentaire de base et de réhabilitation nutritionnelle. Ceux-ci sont menés simultanément avec d'autres activités de secours, telles que les programmes agricoles et vétérinaires, visant à permettre à ceux que le CICR s'emploie à secourir de retrouver le niveau d'autosuffisance le plus élevé possible. L'hygiène du milieu inclut l'approvisionnement en eau, l'élimination des déchets, le logement, le combustible et l'hygiène. Les activités déployées dans le domaine de la santé publique sont fondées sur la participation de la communauté; elles comprennent des programmes d'immunisation et de réhydratation orale, ainsi que des soins de médecine traditionnelle dans certains contextes. Les soins curatifs portent sur le traitement médical dans son ensemble.

Alors que la sécurité alimentaire relève principalement des deux composantes de base de la stratégie d'assistance du CICR, à savoir la nourriture et la nutrition au sens large — comprenant des programmes visant à rétablir l'accès à la nourriture et l'hygiène du milieu —, la santé publique et les soins curatifs sont des activités essentielles qui permettent de garantir que la sécurité alimentaire se traduise en «sécurité nutritionnelle», c'est-à-dire en bien-être physiologique.

## **2. Le concept de sécurité alimentaire, pour le CICR, dans les situations de conflit armé**

### **2.1 Corollaires de la notion de sécurité alimentaire**

La définition habituelle de la «sécurité alimentaire», à savoir: «permettre à tous les individus d'accéder à tout moment aux aliments salubres et nutritifs dont ils ont besoin pour mener une vie saine et

active»<sup>1</sup> s'applique également aux situations de conflit. Elle a quatre corollaires immédiats, qu'il convient de garder à l'esprit:

1. *La disponibilité en nourriture est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour empêcher la faim et garantir l'accès aux aliments. Les moyens d'accès peuvent comprendre le revenu, l'emploi, ou la capacité d'obtenir de la nourriture par l'intermédiaire de programmes de production, d'échange ou de soutien social.*
2. *La sécurité alimentaire au niveau national ou régional n'implique pas nécessairement la sécurité alimentaire au niveau local ou individuel.*
3. *L'accès « à tout moment » aux aliments requiert une situation de paix et de stabilité. Les conflits internationaux ou internes et les catastrophes naturelles peuvent désorganiser gravement la production alimentaire, la commercialisation et la gestion des stocks.*
4. *Une nourriture adéquate tant en quantité qu'en qualité ne suffit pas à garantir une vie saine et active. L'accès à des services de base comme les soins de santé ou l'approvisionnement en eau revêt lui aussi une importance capitale.*

L'accès à la nourriture est la pierre angulaire de la sécurité alimentaire. Il doit être reconnu comme un droit fondamental, non seulement en temps de paix, mais aussi dans les situations de conflit. Le droit international humanitaire interdit spécifiquement d'utiliser la famine comme arme de guerre et contient des dispositions relatives au droit des civils à recevoir, en temps de guerre, des secours de première nécessité.

## 2.2 Le concept de sécurité alimentaire dans les situations de conflit armé

Il existe un lien très étroit entre de nombreux conflits et l'insécurité alimentaire. Pour le CICR, il convient de considérer la sécurité alimentaire, en premier lieu, au niveau individuel et familial, car **les conflits affectent les individus et les ménages** avant d'avoir un impact négatif sur le pays tout entier.

---

<sup>1</sup> Banque mondiale, *Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries (Pauvreté et faim: problèmes et options pour atteindre à la sécurité alimentaire dans les pays en développement)*, Washington, 1986.

FAO, *Éléments pouvant être inclus dans un projet de document directeur et de plan d'action sur la sécurité alimentaire universelle*, «Rapport au Comité de la sécurité alimentaire mondiale», Document CFS: 95/4, Rome, 1995.

Il arrive souvent, dans les situations de conflit, que l'insécurité alimentaire soit due, moins à un épuisement des ressources qu'à la perte soudaine des moyens de production, des emplois et des salaires, et à la destruction des réseaux commerciaux. Sur le continent africain et dans certaines régions d'Asie, en particulier, l'insécurité alimentaire peut toutefois être antérieure au début du conflit. La raison peut en être les difficultés d'accès aux moyens de production, les faibles revenus, la forte pression démographique sur des ressources naturelles limitées, la mauvaise santé, l'état nutritionnel insatisfaisant, la faiblesse du degré d'instruction, etc. Le conflit ne fait donc que précipiter ou aggraver les difficultés d'accès à la nourriture.

### **3. La sécurité alimentaire et l'assistance humanitaire du CICR**

#### **3.1 La politique du CICR en matière de sécurité alimentaire**

En ce qui concerne la sécurité alimentaire, le CICR est d'avis que les objectifs des opérations humanitaires sont les suivants, selon le moment où celles-ci entrent en jeu, et en fonction de la gravité de l'urgence liée au conflit :

- *empêcher une insécurité alimentaire flagrante (idéalement) ;*
- *rétablir au moins une sécurité alimentaire minimale (habituellement) ;*
- *réduire au minimum le risque d'insécurité alimentaire pour l'avenir (aussi tôt que possible).*

Il convient de souligner que toute assistance visant à rétablir ou à renforcer la sécurité alimentaire au niveau de l'individu ou de la cellule familiale dans une situation de conflit est vouée à ne rencontrer qu'un succès temporaire tant que la paix n'est pas restaurée ; et ce, pour les raisons suivantes :

- *les personnes sont incapables de maintenir leur autosuffisance alimentaire, parce que les ressources humaines et financières sont détournées de la production agricole ;*
- *les récoltes sont détruites et il est impossible de cultiver les champs à cause des mines terrestres ;*
- *la nourriture est détournée pour être consommée par les forces militaires.*

**Prévenir les conflits, respecter le droit international humanitaire pendant les conflits et faire cesser les hostilités sont donc les éléments-clés d'une sécurité alimentaire durable.**

Dans les situations de conflit, le CICR base sa réponse globale aux besoins sur une **triple stratégie** :

1. *empêcher le dénuement (en identifiant d'abord tout changement intervenant dans l'accès habituel à la nourriture, tel que, par exemple, une consommation alimentaire modifiée, la consommation de semences, la vente des biens et des moyens de production) ;*
2. *apporter un soutien pour rétablir l'accès normal à la nourriture, notamment en fournissant les moyens de production nécessaires ;*
3. *rétablir au moins le minimum d'accès aux services de santé de base, aux installations d'eau et d'hygiène du milieu (afin que la sécurité alimentaire se traduise réellement en « sécurité nutritionnelle » et en bien-être physiologique).*

### 3.2 La démarche opérationnelle du CICR et son expérience

#### 3.2.1 Promouvoir le respect du droit international humanitaire

Bien que l'insécurité alimentaire soit déjà problématique dans de nombreux cas avant que n'éclate le conflit, **le non-respect du droit international humanitaire précipite et exacerbe en général la crise alimentaire**. À chaque fois, le CICR insiste auprès de toutes les parties, à tous les niveaux, pour qu'elles fassent respecter le droit humanitaire, notamment :

- en diffusant les règles humanitaires parmi les forces armées et les autorités civiles ;
- en intervenant directement auprès des autorités pour que la population civile soit respectée (par exemple, dans des situations où l'accès aux terres agricoles est rendu impossible ou lorsque les militaires pillent régulièrement les greniers et les stocks alimentaires des agriculteurs) ;
- en rendant la population civile elle-même plus consciente du droit humanitaire (diffusion à partir de la base).

#### 3.2.2 Empêcher le dénuement

Lorsqu'il existe une pénurie potentielle ou réelle de nourriture, ou lorsque les gens n'ont pas les moyens d'acheter des vivres, les individus et les ménages se mettent à modifier leur style de vie, canalisant leurs modestes ressources vers l'obtention de la nourriture et d'autres articles essentiels (médicaments, vêtements et abris). En soutenant ces mécanismes d'adaptation, le CICR vise à alléger la souffrance humaine et à éviter

une baisse brutale du niveau de vie général. Cette approche est fondée sur la participation active des personnes elles-mêmes à la définition des opérations de secours humanitaires nécessaires. Lorsque la période d'insécurité alimentaire aiguë se prolonge, il se peut toutefois que les personnes soient contraintes d'adopter des stratégies qui, à long terme, menaceront leurs moyens d'existence. Les programmes d'assistance mettront l'accent sur des mécanismes d'adaptation qui ne portent pas atteinte à la sécurité alimentaire future et sur des mesures permettant d'empêcher tout processus susceptible d'entraîner le dénuement.

Si les scénarios de base d'un comportement d'adaptation sont certes semblables dans des contextes différents (baisse de la consommation de nourriture, modification des habitudes alimentaires, des modes de culture et de la structure des dépenses, vente de bétail, migration de certains membres de la famille, vente et hypothèque des biens, endettement, etc.), la manière précise dont ces mécanismes d'adaptation sont mis en œuvre et leur interaction varient toutefois en fonction du contexte et du conflit.

En conformité avec sa politique d'assistance, le CICR tient compte des facettes multiples et interdépendantes de ces mécanismes d'adaptation. Les paramètres les plus importants à cet égard sont l'agriculture, les conditions économiques, la nutrition au sens large (c'est-à-dire comprenant l'acquisition de la nourriture, les modes de consommation et l'évaluation de l'état nutritionnel), enfin, la santé, y compris l'eau et l'hygiène du milieu. En se polarisant uniquement sur la production agricole, ou sur la ration alimentaire, ou sur l'état nutritionnel — par exemple la prévalence de dénutrition — on n'aura qu'une vue partielle du problème de la sécurité alimentaire, ce qui rendra très compliquée la décision à prendre pour que l'assistance soit la mieux adaptée à la situation.

Le CICR s'efforce toujours de maintenir son approche globale, même s'il arrive que ses méthodes d'évaluation soient soumises à des contraintes de temps et de sécurité. Après avoir identifié les mécanismes d'adaptation spécifiques et leurs limites (effets négatifs sur la sécurité alimentaire future), le CICR décide de l'action humanitaire à entreprendre. Chaque contexte est différent, mais le CICR présente ci-dessous quelques-unes des activités destinées à contribuer au maintien ou au rétablissement de la sécurité alimentaire<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Seule une sélection de programmes d'assistance déployés récemment par le CICR est mentionnée (en italiques).

● **Distributions de secours alimentaires et non alimentaires**, destinées à couvrir des besoins identifiés (par exemple, des couvertures dans les climats froids), à améliorer l'utilisation biologique des aliments et à fournir des articles destinés au troc, afin que les personnes ne soient pas obligées de vendre des moyens indispensables à leur survie et à la production — *Rwanda (1995): distributions alimentaires mensuelles à 360 000 personnes (populations déplacées et résidentes de régions où des gens étaient retournés en grand nombre) et distributions non alimentaires à des résidents dont les biens avaient été pillés.*

● **Cuisines publiques**, afin de fournir quotidiennement des repas aux personnes vivant dans des zones urbaines et dans l'impossibilité d'obtenir et de se préparer des repas adéquats — *Abkhazie: un programme de cuisines fonctionne depuis 1994, en raison de la crise prolongée dans la région. En 1996, une vingtaine de cuisines de ce type ont fourni des repas couvrant tous les besoins alimentaires énergétiques quotidiens à quelque 7 000 personnes âgées et autres individus dans le besoin, choisis par la communauté. Des produits frais ont été procurés aux cantines par des producteurs locaux (kolkhozes et sovkhoses) dont le CICR soutient les activités.*

● **Mise sur pied d'installations d'approvisionnement d'urgence en eau et en hygiène du milieu**, pour fournir immédiatement de l'eau et des latrines aux personnes déplacées, afin de contribuer à préserver leur santé — *Burundi (1995): des unités mobiles de traitement de l'eau ont été acheminées, afin d'approvisionner en eau potable les personnes déplacées dans un camp temporaire.*

### 3.2.3 Rétablir l'accès à la nourriture, les services de santé de base, les installations d'eau potable et d'hygiène du milieu

En même temps que les efforts qu'il déploie pour prévenir le dénuement et soutenir des mécanismes d'adaptation non préjudiciables pour l'avenir, le CICR mène, chaque fois que possible, des activités destinées à ouvrir la voie de la réhabilitation dans la phase postérieure au conflit. Ces activités ont pour but d'aider les personnes à retrouver une autosuffisance durable en matière de production et d'acquisition de nourriture, et à assurer ainsi l'utilisation biologique optimale de celle-ci.

Voici quelques exemples de ces activités:

● **Programmes de réhabilitation agricole, vétérinaire et piscicole**: distributions de semences et d'outils, vaccination du bétail — *Somalie (1991-1996), Soudan (1993-1996): distributions de semences et de ma-*

*tériel de pêche, activités vétérinaires — Afghanistan (1995-1996): irrigation et soins aux arbres fruitiers — Sri Lanka (1996): distribution de 170 000 tonnes de riz et d'autres semences pour cultures, de 4 300 houes et de 2 000 assortiments de matériel de pêche à 13 720 familles vivant dans des régions affectées par les combats, ainsi que par la sécheresse — Angola (1996): projet de multiplication de semences mis sur pied au Planalto.*

● **Distributions alimentaires générales, à titre de soutien, jusqu'à la prochaine récolte:** elles se poursuivent jusqu'à ce que le rendement agricole soit suffisant pour permettre aux agriculteurs de garder leurs semences pour la saison de plantation — *Rwanda (1995): aide alimentaire (parallèlement à des distributions de semences et d'outils) destinée à quelque 70 000 familles résidentes et familles de retour dans leur lieu d'origine, pour faciliter la reprise de la production agricole.*

● **Programmes de petit crédit:** action destinée à promouvoir le rétablissement du capital des systèmes agricoles — *Azerbaïdjan (1996): projet de petit crédit pour permettre à des agriculteurs d'acheter du matériel agricole (principalement des pièces de rechange pour leurs machines et des engrais). Remboursement du crédit par une partie de la récolte suivante.*

● **Programmes d'aliments- ou d'argent-contre-travail:** action pour accroître le pouvoir d'achat des personnes, tout en réhabilitant des structures vitales (installations d'hygiène du milieu, routes, systèmes d'irrigation, etc.) — *Rwanda (1995): nourriture et rémunération en espèces contre du travail pour remettre en état des systèmes d'assainissement (une centaine de travailleurs environ par projet) — Afghanistan, Mali, Somalie: remise en état de systèmes d'irrigation, programmes de fabrication d'outils aratoires et de filets de pêche. En Afghanistan, la communauté a dû remettre en état un tiers de ses canaux d'irrigation en recourant à sa propre main-d'œuvre et à des ressources en espèces avant que le CICR n'apporte son soutien, afin d'assurer la participation et l'engagement de la communauté.*

● **Programmes visant à revitaliser l'économie locale:** ils sont réalisés par le biais d'un apport *ad hoc* de vivres sur les marchés locaux à un moment de stockage spéculatif, ou de contrats d'achat de nourriture et d'autres articles passés avec des producteurs sur les marchés locaux ou régionaux, ou de fourniture de matières premières à des artisans et à des usines locales, par des subventions, etc. — *Bosnie centrale (1995): fourniture à des usines locales de matériaux de première nécessité (colle pour une fabrique de chaussures, sucre pour une fabrique de confiture; vaccins*



*et médicaments vétérinaires pour des laiteries approvisionnant un centre laitier).*

● **Réhabilitation de structures sanitaires:** reconstruction, fourniture de médicaments — *Burundi (1995): distribution de médicaments à 95 centres médicaux et 17 hôpitaux.*

● **Remise en état d'installations d'approvisionnement en eau et en hygiène du milieu:** reconstruction de latrines et remise en état de puits — *Tchéchénie (1995): approvisionnement en eau potable par la mise sur pied d'un réseau de distribution et réparation du système local de distribution d'eau destiné à quelque 300 000 habitants de Grozny.*

● **Reconstruction de maisons détruites** — *Haut-Karabakh (1996): fourniture de matériaux pour la reconstruction de maisons destinées à 3 000 familles de retour dans la région.*

#### **4. La sécurité alimentaire dans les situations de conflit armé et la réponse de la communauté internationale**

Les objectifs de l'aide humanitaire et l'ampleur des opérations destinées à contribuer à rétablir ou à maintenir la sécurité alimentaire des individus et des ménages affectés par un conflit armé, tels qu'ils sont décrits plus haut et mis en œuvre par le CICR et d'autres organisations humanitaires, requièrent qu'un certain nombre d'exigences soient remplies, dont chacune réclame le soutien de la communauté internationale et des donateurs.

● **L'obtention de la sécurité alimentaire dans des situations de conflit nécessite une réponse globale.** Les opérations ne sauraient se limiter à une aide alimentaire d'urgence. Elles impliquent une vaste gamme d'activités qui vont des soins médicaux et d'hygiène d'urgence au soutien économique et social. L'objectif est non seulement de fournir une aide alimentaire de simple survie, mais aussi de rétablir l'autosuffisance de la population et de rendre celle-ci moins vulnérable aux catastrophes futures.

● **Pour être optimales, les réponses doivent tenir compte du moyen terme et du long terme,** ce qui implique donc que les budgets et les programmes soient planifiés dès le départ dans la perspective de la phase qui suivra l'urgence immédiate.

● **Il est de la plus haute importance de prévenir l'insécurité alimentaire résultant d'un conflit.** La prévention est de toute évidence

moins coûteuse, financièrement parlant — sans mentionner bien sûr le plan humain —, que toute tentative entreprise pour rétablir la sécurité alimentaire, une fois que les personnes sont dans le dénuement.

D'un point de vue pratique, remplir ces exigences implique les changements essentiels suivants :

1. *La communauté internationale et en particulier les médias doivent prêter plus d'attention à la prévention des conflits. La prévention n'intéresse pas la presse, alors que les tragédies humaines déclarées ne cessent de faire les grands titres. Les médias servant de plus en plus à déclencher l'action de la communauté internationale, ils devraient mieux couvrir la menace d'une crise, et non pas simplement braquer leurs projecteurs sur elle lorsqu'elle est là.*
2. *On ne saurait établir de parallèle entre « les réponses d'urgence » — que la crise soit liée à un conflit ou à toute autre catastrophe — et les « opérations à court terme ». La budgétisation, la dotation en effectifs et la programmation doivent être planifiées dès le départ pour le moyen terme au moins et prévoir diverses activités visant à soutenir les stratégies d'adaptation.*
3. *La toute première priorité qui incombe aux autorités et aux dirigeants est d'assurer une sécurité alimentaire adéquate au niveau des ménages. Un des principaux arguments en sa faveur est le fait que l'accès inadéquat à la nourriture (en particulier l'accès aux terres permettant la production alimentaire) est le plus souvent un facteur de déclenchement du conflit.*

## 5. Conclusion

Assurer l'accès à la nourriture et la sécurité alimentaire est un droit fondamental et une priorité dans toute situation d'urgence. Alors que l'éradication à long terme de l'insécurité alimentaire est tributaire de la détermination politique, alléger à court terme la souffrance causée par une pénurie de nourriture exige une approche globale visant à renforcer les stratégies adoptées par les victimes elles-mêmes pour optimiser leur accès à la nourriture et réduire au minimum l'impact du problème sur leur existence future. Étant donné que la plupart des conflits sont soit de longue durée, soit cycliques, il est nécessaire d'entreprendre des activités à long terme pour rétablir, autant que faire se peut, l'accès aux services élémentaires (santé, eau et hygiène du milieu) et la capacité de production des populations concernées.

Ces actions varient, tant par leur ampleur que par leur durée, mais toutes nécessitent que l'on modifie la perception traditionnelle de l'aide humanitaire dans les situations de crise et d'urgence. Empêcher que la situation ne se dégrade devrait être le point-clé. Une fois que l'action « curative » est devenue nécessaire, il convient d'adopter une approche tournée vers l'avenir qui permette d'ouvrir la voie au rétablissement de l'autosuffisance.

---