



Assemblée générale

Distr. générale
25 janvier 2018
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Trente-septième session

26 février-23 mars 2018

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 de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation

Note du secrétariat

Le rapport est consacré au droit à l'alimentation dans le contexte des catastrophes naturelles et fait suite au rapport d'activité consacré au système humanitaire et au droit à l'alimentation dans les situations de conflit (A/72/188). Sur la base d'exemples concernant des pays, le rapport replace dans leur contexte les conséquences directes et indirectes des catastrophes naturelles sur le droit à l'alimentation et sur les moyens de subsistance de la population. La Rapporteuse spéciale examine ensuite la manière dont les catastrophes contribuent à la faim et ce qui devrait être fait pour réduire les violations des droits de l'homme et les dommages causés à l'environnement. Le rapport souligne également combien il importe de parvenir à une convergence entre l'aide alimentaire d'urgence, l'assistance alimentaire et la coopération au service du développement pour garantir la réalisation du droit à l'alimentation. Enfin, la Rapporteuse spéciale souligne que, pour atteindre ces objectifs, il faut changer la conception très répandue selon laquelle les interventions humanitaires relèvent essentiellement du volontariat.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Effets des catastrophes sur le droit à l'alimentation	5
III. Effets des catastrophes sur les personnes ayant des besoins spéciaux	9
IV. Le droit des droits de l'homme dans les situations de catastrophe	12
V. Assistance alimentaire et rôle de la communauté internationale	17
VI. Conclusions et recommandations	22
A. Conclusions	22
B. Recommandations.....	24

I. Introduction

1. Selon le rapport de 2017 de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) intitulé *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, 815 millions de personnes (11 % de la population mondiale) souffrent actuellement de la faim, contre 777 millions en 2015. Cela représente une augmentation considérable après une baisse prolongée. La faim tue davantage de personnes chaque année que le paludisme, la tuberculose et le sida réunis. À ce rythme, il sera peut-être difficile de réaliser l'objectif 2 des objectifs de développement durable, qui vise à éliminer la faim et à mettre fin à la malnutrition dans le monde d'ici à 2030.

2. Ce retour en arrière s'agissant d'éliminer la faim a pour principales causes les conflits armés, les catastrophes naturelles et les phénomènes météorologiques extrêmes résultant des changements climatiques, le ralentissement économique et le manque de politiques efficaces en matière de protection sociale et d'élimination de la pauvreté. Souvent, toutes ces raisons se renforcent mutuellement, ce qui donne lieu à une grave insécurité alimentaire, malgré une production et des réserves céréalières historiquement hautes.

3. Le réchauffement général déclenche des catastrophes naturelles ou les prolonge et a des conséquences importantes sur la sécurité alimentaire. En 2015 et 2016, la sécheresse causée par l'un des plus sévères épisodes du phénomène El Niño enregistrés à ce jour a donné lieu à des pertes de récoltes et de bétails significatives en Afrique subsaharienne, portant atteinte aux moyens de subsistance des agriculteurs et des communautés agricoles ; la perte de plusieurs récoltes successives a causé une dépendance de grande ampleur à l'aide alimentaire, des taux d'endettement élevés et une énorme diminution des réserves de semences des foyers. Les pays africains sont particulièrement vulnérables aux effets du climat sur l'agriculture étant donné que moins de 5 % des zones de culture du continent sont irriguées.

4. Les graves inondations de 2017 ont continué d'avoir des conséquences sur au moins 8 millions de personnes, faisant des morts et des blessés, entraînant des pertes de bétail et de ressources alimentaires et causant des dégâts aux habitations et aux infrastructures agricoles. Outre la destruction de réserves et de sources de produits alimentaires, ces catastrophes ont aussi des conséquences sur le système de production alimentaire dans son ensemble, sur les prix des aliments, ainsi que d'importantes répercussions sur les moyens de subsistance des populations. Il est probable que ce type de situations continue de toucher un grand nombre de personnes puisque 80 % des personnes souffrant de la faim vivent actuellement dans des zones exposées aux catastrophes et où l'environnement est dégradé¹.

5. Même si les gouvernements ont l'obligation immédiate de fournir de la nourriture, de l'eau, des abris et une assistance médicale, dans les situations d'urgence il incombe à la communauté internationale d'aider les pays qui sont dans des situations difficiles. Il est clairement établi dans l'observation générale n° 12 (1999) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à une nourriture suffisante que les États sont tenus de fournir des secours en cas de catastrophe et une aide humanitaire en période d'urgence. Cette responsabilité est universelle, normative et éthique et est également essentielle pour une paix mondiale durable, qui ne peut être atteinte que si la faim et la malnutrition sont éliminées.

6. Ces dernière décennies, le système international d'intervention humanitaire a joué un rôle fondamental s'agissant d'atténuer les conséquences négatives des conflits et des catastrophes naturelles sur la sécurité alimentaire et de réduire le nombre de morts. Bien que les ressources financières et humaines de ce système soient plus importantes que jamais, des situations d'urgence majeures simultanées ont sollicité à l'excès sa capacité d'action humanitaire et son aptitude à répondre aux demandes mondiales.

¹ Voir <https://www.wfp.org/content/how-disasters-drive-hunger>.

7. Selon la FAO, les pertes économiques mondiales dues aux catastrophes naturelles ont atteint une moyenne impressionnante de 250 à 300 milliards de dollars par an. Or, nous en savons relativement peu sur les conséquences globales de ces catastrophes sur le secteur agricole.

8. La Programme alimentaire mondial (PAM) estime que les dépenses relatives à l'aide alimentaire ont plus que doublé entre 2009 et 2016, passant de 2,2 à 5,3 milliards de dollars. Même si les montants alloués à l'aide alimentaire internationale ont augmenté en réponse aux crises humanitaires qui se multiplient, il manque encore environ 3 milliards de dollars. Presque toute l'aide étrangère destinée à la sécurité alimentaire est utilisée pour les opérations de secours à court terme, tout simplement pour maintenir des personnes en vie ; il n'y a par conséquent pas de fonds disponibles pour l'investissement agricole et le développement rural, qui pourraient accroître la qualité de la sécurité alimentaire et renforcer la résilience dans les régions exposées aux changements climatiques et aux crises dues à des conflits². D'après la Banque mondiale, chaque année les catastrophes naturelles font basculer 26 millions de personnes dans la pauvreté, ce qui sape les avancées en matière de développement et accroît la dépendance à l'aide³.

9. Même si des annonces de contribution encourageantes ont été faites à l'occasion du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 pour combler les lacunes de l'aide humanitaire, le système d'aide humanitaire d'urgence connaît des difficultés, notamment un grave déficit de financements et des problèmes en matière de direction, de coordination, de fonctionnalité et d'efficacité, en raison de la récente augmentation du nombre de catastrophes et de conflits. Toutefois, il est important de souligner que, pour ce qui est de l'assistance alimentaire en particulier, des efforts ont été faits au cours des dernières décennies pour fournir une aide alimentaire davantage adaptée au contexte, pour accroître la participation locale et éviter la dépendance ou la perturbation des systèmes alimentaires locaux, ainsi que pour appliquer une approche fondée sur les droits de l'homme dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

10. À la suite du rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur le système humanitaire et le droit à l'alimentation dans les situations de conflit (A/72/188), le présent rapport met l'accent sur le droit à l'alimentation dans le contexte des catastrophes naturelles. Se fondant sur des exemples de phénomènes météorologiques extrêmes qui se sont produits dans certains pays, tels que des sécheresses, la désertification et des inondations, ainsi que des catastrophes soudaines telles que des ouragans, des feux incontrôlés, des tsunamis et des tremblements de terre, le rapport évalue les conséquences directes et indirectes des phénomènes en question sur le droit à l'alimentation et sur les moyens de subsistance des populations, examine la manière dont ils contribuent à la faim et ce qui devrait être fait pour réduire les violations des droits de l'homme et éviter l'épuisement des ressources à long terme. La Rapporteuse spéciale conclut que, en dépit de certains résultats positifs du Sommet mondial sur l'action humanitaire, il est nécessaire d'améliorer la capacité à faire face à de telles situations et de faire en sorte qu'une plus grande attention soit accordée au renforcement de la résilience des communautés les plus touchées et les plus vulnérables, et de mettre en place des systèmes alimentaires durables. Le rapport souligne également combien il importe de parvenir à une convergence réelle entre l'aide alimentaire d'urgence, l'assistance alimentaire et la coopération au service du développement, tout en veillant à ce que le droit à l'alimentation des individus et des communautés soit réalisé non seulement grâce aux interventions humanitaires à court terme dans des situations d'urgence, mais aussi compte dûment tenu des effets à long terme. Pour atteindre ces objectifs, la vision très répandue dans les communautés de donateurs selon laquelle les interventions sont actuellement traitées comme des actions volontaires devrait être remplacée par la négociation d'une obligation légale sous la forme d'un traité multilatéral complet et d'application générale.

² Rosamond L. Naylor, « The elusive goal of global food security », *Current History* (janvier 2018).

³ Banque mondiale, *Indestructible : Renforcer la résilience des plus pauvres face aux catastrophes naturelles* (Washington, 2017).

II. Effets des catastrophes sur le droit à l'alimentation

11. Les catastrophes naturelles et les changements climatiques sont étroitement liés. Les effets négatifs des changements climatiques, comme le réchauffement de la planète, nuisent non seulement à la productivité des cultures, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture, mais ont aussi une influence sur la fréquence des phénomènes météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles⁴. Ces phénomènes devraient devenir plus fréquents ces prochaines années et d'aucuns prédisent que leur intensité et leur ampleur pourraient augmenter.

12. L'intensification et la répétition des catastrophes naturelles amplifient aussi les conséquences sur les populations et, partant, les risques d'atteintes aux droits de l'homme, étant donné que « [d]es phénomènes météorologiques plus fréquents et intenses compliqueront également la logistique de la distribution de produits alimentaires pendant les situations d'urgence »⁵.

13. Les années 2015 et 2016 ont été particulièrement difficiles pour ce qui est des catastrophes naturelles graves. El Niño a eu des effets dévastateurs sur les pays de l'Afrique australe, laissant 12 millions de personnes dans une situation d'insécurité alimentaire⁶. En 2016, ce phénomène a causé une baisse des précipitations qui a donné lieu à une sécheresse intense et prolongée dans certaines zones tandis que des pluies diluviennes dans d'autres régions ont provoqué des inondations catastrophiques. Ces événements ont eu de graves conséquences sur la production agricole, l'élevage et les moyens de subsistance, ont réduit les échanges agricoles et donné lieu à des flambées des prix alimentaires, en particulier dans les pays qui n'avaient pas la capacité adéquate pour réagir, ainsi que parmi les populations dont la résilience était faible⁷.

14. Le Secrétaire général de l'ONU a nommé deux envoyés spéciaux et les a chargés d'enquêter sur les effets du phénomène El Niño et des changements climatiques. Dans leur rapport, ils affirment que cet épisode d'El Niño a sévèrement touché plus de 60 millions de personnes dans le monde et a conduit 23 pays d'Afrique de l'Est, d'Afrique australe, d'Amérique centrale, des Caraïbes et du Pacifique à recourir à l'aide humanitaire internationale. Les groupes les plus vulnérables, notamment, les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées ainsi que celles vivant avec le VIH/sida, étaient les plus durement touchés par les situations d'urgence⁸.

15. Lorsque des catastrophes se produisent, les conséquences sur l'approvisionnement alimentaire sont souvent la préoccupation immédiate, mais les effets progressifs des catastrophes naturelles sur l'accessibilité, l'adéquation et la durabilité sont tout aussi importants – ils peuvent être moins visibles et pourtant durer plus longtemps.

1. Disponibilité

16. Le secteur agricole et ses sous-secteurs sont très importants pour la population rurale, qui cultive des produits pour sa propre consommation alimentaire et pour générer un revenu. Même si les effets principaux varient de manière significative en fonction du type de catastrophe et de la région, le pourcentage total de pertes et de dommages absorbés par le secteur agricole dans les pays en développement a été estimé à 22 %⁹. Si les cultures risquent davantage d'être détruites par les inondations et les tempêtes, le bétail est généralement touché par les sécheresses, et les secteurs de la pêche et de l'aquaculture sont touchés par les tempêtes, les ouragans et les cyclones. Au niveau régional, la sécheresse a

⁴ Voir A/70/287, p. 4.

⁵ Ibid.

⁶ Food Security Information Network, *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017*.

⁷ Ibid., p. 18.

⁸ « Preventing El Niño Southern Oscillation episodes from becoming disasters : a "blueprint for action" » (2016), p. 2.

⁹ FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security* (Rome, 2015), p. 11, consultable à l'adresse : www.fao.org/3/a-i5128e.pdf.

été le plus dévastatrice en Afrique subsaharienne et au Proche-Orient ; tandis que l'Asie, l'Amérique latine et les pays des Caraïbes ont été davantage touchés par des inondations¹⁰.

17. Les catastrophes naturelles détruisent également des infrastructures, des outils et du matériel, des systèmes d'irrigation, des abris pour le bétail et des installations vétérinaires essentiels. Lors du passage de l'ouragan Matthew en Haïti, dans certaines des régions les plus durement touchées près de 100 % des cultures ont été détruites¹¹. À Puerto Rico, l'ouragan Maria a dévasté la plupart des cultures de l'île. Les bananes et le café, qui constituent les exportations les plus importantes de l'île, ont été les plus fortement touchés. Après le passage de Maria, la population a été immédiatement confrontée à des pénuries alimentaires, mais l'ouragan a aussi eu des conséquences à long terme liées à la destruction de l'ensemble de l'infrastructure agricole¹².

18. En cas de tsunamis ou d'ouragans, par exemple, les travailleurs du secteur de la pêche courent eux-mêmes un grand danger, tandis que leurs outils ou leurs embarcations risquent d'être endommagés ou d'être emportés. Le tsunami de 2004 aurait tué environ 10 % des pêcheurs de la province indonésienne d'Aceh. De plus, selon des estimations, 50 % des bateaux de pêche ont été endommagés ou perdus¹³. Suite à la mission qu'elle a effectuée aux Philippines en 2014, après le passage du typhon Haiyan, la Rapporteuse spéciale a indiqué que la production halieutique avait beaucoup baissé¹⁴.

19. Les phénomènes météorologiques extrêmes et les sécheresses ont aussi des conséquences sur le bétail, qu'il s'agisse de la propagation de maladies ou de la perte d'animaux. La sécheresse qui a frappé l'Éthiopie en 2016 a entraîné un taux élevé de morbidité et de mortalité du bétail, ainsi qu'une modification des schémas migratoires des animaux¹⁵. Au Malawi, la sécheresse provoquée par El Niño a eu des effets sur la production de diverses céréales, notamment le maïs, le riz, le sorgho et le millet, conduisant à des niveaux de production agricole nettement inférieurs à la moyenne en 2015 et 2016¹⁶.

20. Les semences sont essentielles pour que les saisons de semis suivantes et les récoltes futures puissent être assurées. Des semences mal protégées risquent d'être endommagées ou d'être complètement détruites¹⁷. Les inondations peuvent endommager les installations de stockage de semences et les semences elles-mêmes peuvent être mouillées, ce qui compromet leur utilisation potentielle. Après le tremblement de terre au Népal en 2015, il a été signalé qu'une grande quantité de semences avaient été endommagées ou perdues et que les installations de stockage avaient subi des dégâts¹⁸.

2. Accessibilité

21. Les catastrophes naturelles affectent de diverses manières l'accès à la nourriture. Elles contribuent à la hausse des prix alimentaires sur les marchés locaux due à la rareté des matières premières. Elles peuvent aussi donner lieu à une hausse du chômage ou à une baisse des salaires pour les employés agricoles, réduisant par conséquent leur pouvoir d'achat¹⁹. Ces faits produisent une érosion des moyens de subsistance, en particulier dans les zones rurales.

¹⁰ Ibid., p. 31.

¹¹ Voir <https://wfp-americas.exposure.co/a-timeline-of-wfps-response-to-hurricane-matthew-in-haiti>.

¹² Voir www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22326&LangID=E.

¹³ FAO, « *An Overview of the Impact of the Tsunami on Selected Coastal Fisheries Resources in Sri Lanka and Indonesia* » (Bangkok, 2007), p. 31.

¹⁴ Voir A/HRC/31/51/Add.1.

¹⁵ FAO, *El Niño Response Plan 2016*, p. 10, consultable à l'adresse : www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO-Ethiopia-ElNino-Response-Plan-2016.pdf ; et FAO, « Ethiopia situation report – April 2016 », consultable à l'adresse : www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO%20Ethiopia%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf.

¹⁶ Food Security Information Network, *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017*, p. 83.

¹⁷ Tejendra Chapagain et Manish N. Raizada, « Impacts of natural disasters on smallholder farmers : gaps and recommendations », *Agriculture and Food Security*, vol. 6, n° 1 (2017).

¹⁸ Voir http://nepal.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/PDNA_volume_BFinalVersion.pdf.

¹⁹ FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*.

22. En 2010, au Pakistan, les très fortes pluies de mousson ont provoqué des inondations qui ont touché plus de 20 millions de personnes et sérieusement perturbé le transport des produits alimentaires à l'intérieur du pays puisque les réseaux routiers et ferroviaires ont été endommagés²⁰. De plus, dans certaines régions, une diminution de la capacité des marchés a été signalée car les installations de vente et de stockage des marchandises ont été endommagées par les inondations²¹.

23. Au Lesotho, en 2016, la sécheresse liée au phénomène El Niño a perturbé la saison des récoltes et a causé une baisse de la production et une envolée des prix des denrées alimentaires. Dans ce contexte, les pressions sur les moyens de subsistance ont poussé de nombreux ménages à emprunter ou à contracter un crédit pour acheter de la nourriture et ont même conduit des personnes à entreprendre des activités illégales²².

24. En 2015 et 2016, en Éthiopie, l'insécurité alimentaire, en partie causée par la sécheresse intense et prolongée due au phénomène El Niño, a poussé de nombreux petits exploitants agricoles à recourir à des stratégies d'adaptation de dernier ressort comme la vente de leur bétail et de leurs biens agricoles²³. Les stratégies d'adaptation préjudiciables ont des conséquences à long terme sur la réalisation du droit à l'alimentation. En cas de perte de biens, la capacité d'investissement déjà faible des petits exploitants agricoles et des petits pêcheurs dans du matériel ou des semences de qualité peut être mise à mal. Certains peuvent ne pas être capables de réinvestir dans de tels biens parce qu'ils n'ont pas d'assurance ou ne peuvent pas obtenir de crédits et d'autres peuvent décider d'opter pour des cultures ou des technologies agricoles moins durables²⁴.

3. Adéquation

25. Une nourriture adéquate est une nourriture qui répond aux besoins nutritionnels (compte tenu notamment de l'âge, des conditions de vie, de l'état de santé, du travail et du sexe de la personne), qui est propre à la consommation humaine, qui ne contient pas de substances nocives et qui est culturellement acceptable et nutritive. Les catastrophes naturelles ont des effets négatifs sur l'adéquation alimentaire, en particulier en ce qu'elles peuvent nuire à la qualité des aliments consommés, ce qui augmente les risques de malnutrition.

26. Comme on le verra plus loin, lorsqu'une catastrophe naturelle frappe des communautés pauvres, l'état nutritionnel des enfants est une préoccupation majeure, que ce soit immédiatement après la catastrophe ou à long terme. Selon le PAM, dans les pays en développement, les variations de taille sont déterminées pour plus de 20 % par des facteurs environnementaux, en particulier les sécheresses, qui ont de graves effets sur la diversité nutritionnelle et réduisent la consommation alimentaire globale²⁵.

27. Après différents types de catastrophes naturelles, la nourriture peut être contaminée dans les régions touchées, ce qui augmente le risque de maladies d'origine alimentaire. De mauvaises conditions d'hygiène, un manque d'eau salubre, la destruction d'infrastructures et l'absence de conditions adaptées à la préparation de la nourriture ont entraîné une recrudescence massive des maladies d'origine alimentaire²⁶. Les cultures peuvent aussi être contaminées par des métaux lourds, des produits chimiques, des bactéries et des champignons. Bien souvent, il est difficile de déterminer quels contaminants se trouvent dans les cultures inondées²⁷.

²⁰ PAM, « Pakistan flood impact assessment » (2010), p. 8, consultable à l'adresse : <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp225987.pdf>.

²¹ Ibid., p. 9.

²² Food Security Information Network, *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017*, p. 75.

²³ Ibid., p. 28.

²⁴ Anastasia Telesetsky, « An evolving role for law and policy in addressing food security before, during and after a disaster », *Research Handbook on Disasters and International Law*, Susan C. Breau et Katja L.H. Samuel, éd. (Edward Elgar, 2016), p. 265.

²⁵ Voir www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger.

²⁶ Organisation mondiale de la Santé, « Ensuring food safety in the aftermath of natural disasters », consultable à l'adresse : www.searo.who.int/entity/emergencies/documents/guidelines_for_health_emergency_fsadvice_tsunami.pdf?ua=1.

²⁷ Voir www.fda.gov/Food/RecallsOutbreaksEmergencies/Emergencies/ucm112723.htm.

4. Durabilité

28. Les catastrophes naturelles peuvent avoir des effets à long terme sur le droit à l'alimentation car elles mettent en danger des ressources environnementales fondamentales et des écosystèmes tout entiers, qui sont essentiels pour une production alimentaire durable. La contamination des sols et de l'eau est une conséquence environnementale importante des tempêtes, des tsunamis et des inondations. La salinisation de masses d'eau comme les rivières, les puits, les lacs intérieurs et les nappes phréatiques nuit à la fertilité des terres agricoles, ce qui réduit le rendement des cultures à moyen et à long terme²⁸.

29. Les catastrophes réduisent aussi la capacité de défense de la nature et amplifient les effets des catastrophes futures. Il est probable que la disparition d'obstacles naturels, tels que les forêts, qui protègent contre le vent, et les mangroves, qui évitent l'érosion, augmente l'exposition de certaines régions aux catastrophes naturelles²⁹. La FAO a indiqué que les inondations qui ont touché le Pakistan en 2010 avaient eu des conséquences sur les ressources naturelles et avaient notamment endommagé ou détruit des arbres, des forêts et des zones forestières, des plantations, des pépinières, des mangroves, des zones humides, la faune et de la flore, ainsi que d'autres actifs naturels qui assurent la pérennité de l'agriculture et des moyens de subsistance³⁰.

30. Les glissements de terrain endommagent sérieusement les sols, les infrastructures agricoles et les réserves de semences et de nourriture. Il est important de mettre en œuvre des mesures de prévention comme des activités de préservation des forêts ou l'aménagement des bassins versants pour faire face à de telles situations et prévenir l'érosion³¹.

31. La biodiversité est essentielle pour la préservation de l'écosystème. Comme souligné dans un récent rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, « [l]a biodiversité est particulièrement importante pour la stabilité et la résilience des sources de nourriture » et contribue à la sécurité alimentaire globale³². Si l'érosion de la biodiversité fait partie des conséquences que subissent les écosystèmes lors de catastrophes, une grande biodiversité peut jouer un rôle fondamental dans la gestion des risques de catastrophe avant, pendant et après un événement en promouvant la résistance, en renforçant la résilience et en soutenant le relèvement³³. En outre, une perte directe de biodiversité peut réduire la disponibilité des aliments issus de la flore et de la faune sauvages – une stratégie d'adaptation vers laquelle certains se tournent pour s'en sortir en cas de catastrophes³⁴.

32. La résilience peut être renforcée par la fourniture d'une assistance au bétail dès le début des situations d'urgence, par exemple par des services de vaccination et par la mise en place de centres mobiles de distribution de nourriture pour faciliter la mobilité des troupeaux. Un décaissement des banques de semences pour aider les agriculteurs à rétablir leurs systèmes de semences peut aussi être un élément efficace d'une intervention en cas d'urgence, tout comme le fait de permettre la création de micro-jardins afin que les familles déplacées puissent cultiver des produits alimentaires où qu'elles se trouvent, souvent sans devoir acquérir des terres supplémentaires (par exemple, « un jardin sur le toit » ou « un jardin dans un sac »).

33. La fourniture de matériel de pêche et l'offre de formations se sont également révélées utiles pour les personnes bloquées par un conflit ou par une catastrophe naturelle et qui sont obligées de se procurer elles-mêmes leur nourriture. D'autres initiatives visent à faire en sorte que les marchés continuent de fonctionner – par exemple des mesures visant à encourager les commerçants et à leur assurer un soutien pour qu'ils puissent fournir les

²⁸ Voir www.sms-tsunami-warning.com/pages/tsunami-effects#.Wiqg_PIN-k4.

²⁹ FAO, *The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security*, p. 17.

³⁰ Ibid., p. 22.

³¹ Voir <http://www.fao.org/emergencies/urgences/glissementsdeterrain/fr>.

³² Voir A/HRC/34/49, par. 19.

³³ Voir http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/174012/1/9789241508537_eng.pdf.

³⁴ Ibid.

produits alimentaires de base et renforcer les réseaux d'approvisionnement, ou des investissements dans des projets d'irrigation destinés à assurer la pérennité des moyens de subsistance des agriculteurs et des éleveurs en période de crise.

III. Effets des catastrophes sur les personnes ayant des besoins spéciaux

34. Les catastrophes naturelles touchent de manière disproportionnée les personnes les plus vulnérables, rendant l'exercice du droit à l'alimentation encore plus compliqué pendant et après une catastrophe pour les personnes qui ont des besoins spéciaux. La subsistance de plus de 75 % des pauvres dans le monde est directement liée aux ressources naturelles³⁵. Ces personnes ont une épargne limitée, dépendent de l'agriculture pour leur subsistance et sont de plus en plus exposées aux risques de catastrophe. Selon la Banque mondiale, les populations pauvres sont généralement davantage exposées aux catastrophes naturelles, perdent une plus grande proportion de leur richesse quand elles sont touchées, et bénéficient souvent d'un moindre soutien de la part de leur famille et de leurs amis, des systèmes financiers, voire même des autorités³⁶.

35. Plus particulièrement, les communautés locales et traditionnelles qui sont marginalisées, comme les peuples nomades ou autochtones, ainsi que les paysans, font l'objet d'un déni d'accès aux terres, à la pêche et à la chasse ; sont privées d'accès à une nourriture adéquate et culturellement acceptable ; voient leur savoir traditionnel se perdre ; et sont touchées par l'appauvrissement de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes.

36. Les fermiers, les paysans et les communautés autochtones qui pratiquent une agriculture de subsistance dépendent généralement des terres les moins bonnes, y compris les flancs de coteau, les déserts et les plaines inondables et souffrent souvent d'insécurité alimentaire chronique. Ils peuvent aussi ne pas avoir accès aux dispositifs officiels de protection sociale. Les individus et les communautés qui sont déjà vulnérables ont une capacité moindre à faire face aux catastrophes naturelles et peuvent devoir contracter des dettes écrasantes et recourir à d'autres mesures encore plus extrêmes.

37. Les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes vivant avec le VIH/sida ou celles qui sont malades et qui vivent dans la pauvreté ainsi que les déplacés internes, les migrants et les réfugiés sont extrêmement vulnérables. Les catastrophes sont l'une des principales raisons pour lesquelles des personnes quittent leur foyer en quête de conditions supportables, devenant souvent des réfugiés. Dans son précédent rapport, le Rapporteuse spéciale avait accordé une attention particulière aux déplacés internes et aux réfugiés dans le contexte des conflits, avait mis en avant les éventuelles conséquences supplémentaires sur les communautés d'accueil et avait affirmé que les personnes qui fuyaient étaient souvent contraintes d'abandonner tous leurs biens et que les frais de voyage, le peu de possibilités de gagner de l'argent ainsi que les droits limités dont elles jouissaient dans le pays d'accueil pouvaient nuire à leur indépendance économique.

1. Les enfants

38. Les enfants sont particulièrement vulnérables dans la mesure où leur accès à la nourriture est intrinsèquement limité parce qu'ils sont tributaires de ceux qui s'occupent d'eux pour leur ration alimentaire quotidienne, en particulier pendant les 1 000 premiers jours de leur vie³⁷. Pendant cette période, il est essentiel qu'ils aient une alimentation adéquate pour surmonter les maladies infantiles mortelles³⁸. Les catastrophes naturelles peuvent entraîner une baisse considérable des revenus des ménages, limitant ainsi la capacité de ceux qui s'occupent des enfants à subvenir aux besoins nutritionnels essentiels de ceux-ci.

³⁵ FAO, *L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture : Tendances et défis* (Rome, 2017), p. 68, consultable à l'adresse : www.fao.org/3/a-i6583e.pdf.

³⁶ Banque mondiale, *Indestructible*, p. 26.

³⁷ Carolyn Kousky, « The future of children », *Children and Climate Change*, vol. 26, n° 1 (2016), p. 73 à 92, voir p. 75 et 76.

³⁸ Voir A/71/282, p. 5.

39. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), quelque 535 millions d'enfants, soit près d'un enfant sur quatre, vivent dans des pays touchés par des conflits ou des catastrophes, où ils sont souvent privés d'accès aux soins médicaux, à un enseignement de qualité et à une alimentation et une protection adéquates³⁹. Les carences nutritionnelles ou vitaminiques dont souffre un enfant peuvent avoir des répercussions à long terme sur sa croissance et sa vie adulte, notamment des dysfonctionnements du système immunitaire pouvant entraîner des maladies, des affections chroniques ou la mort. En outre, les enfants qui souffrent de malnutrition sont plus vulnérables aux catastrophes naturelles⁴⁰.

40. Ainsi, une étude a révélé qu'au Pérou, à la suite des fortes pluies provoquées par le phénomène El Niño entre 1997 et 1999, des enfants ont souffert de problèmes de croissance⁴¹. Cette même étude a également montré que, dans cette région, les catastrophes associées au phénomène ont engendré nombre de difficultés pour les ménages, notamment des pénuries alimentaires, un manque de soins médicaux adaptés et d'eau salubre, une recrudescence du paludisme et des maladies diarrhéiques, ainsi que des pertes de récoltes et de bétail entraînant une chute de revenus⁴².

41. Aux Philippines, au cours des deux dernières décennies, 15 fois plus d'enfants – des filles pour la plupart – sont morts au cours des vingt-quatre mois qui ont suivi le passage d'un typhon que lors du passage du typhon lui-même⁴³.

42. En novembre 2017, le Viet Nam a été frappé par un violent typhon qui a eu des conséquences directes sur l'état nutritionnel de 150 000 enfants.

43. Des études menées au Bangladesh révèlent une hausse des taux d'émaciation et d'hypotrophie nutritionnelle chez les enfants d'âge préscolaire à la suite d'inondations, en raison d'un accès restreint aux denrées alimentaires, de difficultés accrues à offrir des soins adaptés et d'une plus grande exposition aux contaminants⁴⁴.

44. Selon le bureau du PAM en Zambie, le risque d'avoir une taille et un poids inférieurs à la moyenne est jusqu'à 12 % plus important pour les enfants nés en période de sécheresse que pour les enfants nés alors que le pays ne connaissait pas de crise.

45. À Madagascar, au cours de l'été 2016, l'UNICEF a signalé que la sécheresse et la situation consécutive à la sécheresse nuisaient toujours à l'état nutritionnel des enfants. Les habitants se heurtaient à des problèmes particuliers dus aux faibles taux de précipitation et notamment à la formation de flaques dans lesquelles ils prélevaient une eau peu abondante mais contaminée⁴⁵.

46. De plus, au lendemain d'une catastrophe naturelle, les enfants pauvres sont souvent retirés de l'école ou empêchés de s'y rendre, et poussés à travailler. Après le passage de l'ouragan Mitch en 1998 au Nicaragua, il a été établi que le taux de participation des enfants à l'activité économique avait augmenté de 58 % dans les zones touchées (soit une hausse de 8,5 points de pourcentage)⁴⁶.

2. Les femmes

47. Partout dans le monde, les femmes et les filles souffrent déjà de nombreuses inégalités ancrées dans des pratiques sociales et des lois qui limitent leur accès aux ressources et compromettent leur sécurité alimentaire et leur nutrition.

³⁹ Voir www.unicef.org/media/media_93863.html.

⁴⁰ UNICEF, *Children's Vulnerability to Climate Change and Disaster Impacts in East Asia and the Pacific* (Bangkok, 2011) ; voir aussi A/71/282, p. 4.

⁴¹ Voir Carolyn Kousky, p. 79 ; Heather E. Danysh *et al.*, « El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru », *Climate Change Response 1* (2014), p. 1 à 10.

⁴² Heather E. Danysh *et al.*, « El Niño adversely affected childhood stature and lean mass in northern Peru ».

⁴³ Voir www.wfp.org/disaster-risk-reduction/how-disasters-affect-hunger.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ UNICEF, « Madagascar : El Niño drought, humanitarian situation report No. 2 » (juillet 2016).

⁴⁶ Voir Carolyn Kousky, p. 86.

48. Comme la Rapporteuse spéciale l'a indiqué dans son rapport de 2016 (A/HRC/31/51), les femmes sont plus vulnérables que les hommes dans les situations consécutives à une catastrophe. En cas de catastrophe naturelle, elles doivent endosser davantage de responsabilités dans le ménage alors que leur accès aux ressources diminue. L'approvisionnement quotidien des ménages en nourriture, en eau et en combustible après une catastrophe représente une lourde charge de travail, assumée en grande partie par les femmes. Dans de nombreuses zones rurales, les femmes et les filles consacrent la majeure partie de leur temps à l'agriculture de subsistance et à la collecte d'eau et de combustible. Or, à la suite d'une catastrophe, ces tâches demandent plus de temps.

49. Lors des tremblements de terre qui ont frappé le Népal en 2015, la répartition traditionnelle des rôles s'est accentuée, avec pour corollaire une augmentation de la charge de travail des femmes dans un pays où elles travaillent déjà jusqu'à seize heures par jour⁴⁷. Une telle situation entraîne une diminution du temps consacré à la production alimentaire et à la cuisine et compromet la santé et la sécurité des femmes, non sans conséquences sur la sécurité alimentaire et le bien-être nutritionnel de la famille⁴⁸.

50. La baisse de la qualité de l'eau après une catastrophe n'a pas non plus les mêmes répercussions selon le sexe. Les femmes sont physiquement plus exposées aux maladies transmises par l'eau dans la mesure où elles sont responsables de l'approvisionnement en eau et des tâches ménagères. Par ailleurs, la diminution des ressources en eau peut entraîner une détérioration de l'état de santé des femmes du fait de l'augmentation de leur charge de travail et d'une dégradation de leur état nutritionnel. Ainsi, au Pérou, dans le sillage du phénomène El Niño en 1997 et 1998, la malnutrition des femmes a été une cause majeure de maladies périnatales⁴⁹.

51. Il importe également de souligner que les changements climatiques amplifient le stress psychologique associé aux catastrophes, augmentant le risque que les femmes soient victimes de violences, de harcèlement sexuel ou de la traite. Certaines femmes étant contraintes de se prostituer, la prévalence du VIH est plus élevée dans les zones rurales d'Afrique gravement touchées par la sécheresse⁵⁰.

52. Les femmes qui vivent dans des camps de réfugiés ou qui sont déplacées dans leur propre pays se heurtent à des difficultés particulières. Elles ne peuvent pas facilement fuir une catastrophe ou une zone dangereuse lorsqu'elles sont enceintes, lorsqu'elles ont à charge des enfants ou des personnes âgées, ou lorsque des mœurs sociales limitent leur présence dans les espaces publics ou leur imposent un code vestimentaire restrictif. Si elles parviennent malgré tout à fuir la zone sinistrée, elles sont exposées aux mauvais traitements dans les camps pour réfugiés ou déplacés et courent notamment un risque accru d'être victimes de violences sexuelles ou sexistes, n'ont pas accès dans des conditions d'égalité à la formation et aux débouchés économiques et souffrent de l'insuffisance ou de la mauvaise qualité des soins en matière de santé procréative. Les discriminations préexistantes à l'égard des femmes dans ces domaines sont exacerbées et contribuent aux violations du droit des femmes au logement et de leur droit à la terre et à la propriété⁵¹.

3. Les personnes vivant avec le VIH/sida

53. Les personnes qui vivent avec le VIH/sida dans des zones sinistrées sont particulièrement vulnérables dans la mesure où le manque de nourriture, notamment de certains nutriments essentiels, peut accélérer le passage du VIH au sida⁵². Leurs besoins

⁴⁷ Voir http://norlha.org/wp-content/uploads/2015/04/Impact_of_natural_disaster_on_girls_and_women_Norlha_June_2015.pdf.

⁴⁸ Banque mondiale, FAO, Fonds international de développement agricole, *Gender in Agriculture Sourcebook* (Washington, 2009), p. 455 et 456.

⁴⁹ Voir A/70/287.

⁵⁰ Marshall Burke, Erick Gong et Kelly Jones, « Income shocks and HIV in Africa », *The Economic Journal*, vol. 125, n° 585 (2015), p. 1157 à 1189.

⁵¹ Voir A/HRC/23/44, par. 21 et 22.

⁵² Fiona Samuels, Paul Harvey et Thobias Bergmann, « HIV and AIDS in emergency situations : synthesis report », Overseas Development Institute (2008).

énergétiques sont supérieurs à ceux d'une personne séronégative, en bonne santé, de condition physique similaire, de même âge et de même sexe⁵³.

54. Le taux de prévalence du VIH/sida est élevé en Afrique subsaharienne et la région est régulièrement touchée par des catastrophes naturelles. De plus, dans les zones rurales où le VIH est endémique, ce taux a augmenté de 11 % à chaque épisode de sécheresse récent⁵⁴.

55. Comme ONUSIDA l'a indiqué dans une récente fiche d'information consacrée aux régions de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, les risques et la vulnérabilité sont souvent exacerbés – en particulier chez les femmes et les filles – par la volatilité des revenus et l'insécurité alimentaire dus à une série de facteurs tels que la migration de travail, le mariage précoce de filles et de jeunes femmes à des hommes plus âgés dans un souci de sécurité économique, ainsi que les rapports sexuels échangés contre de la nourriture ou de l'argent⁵⁵. Ces situations engendrent aussi une augmentation des risques de transmission de maladies dues aux stratégies d'adaptation de dernier ressort dans certaines régions.

56. Les catastrophes naturelles peuvent aussi être à l'origine d'une montée de la violence sexiste, y compris la violence sexuelle⁵⁶, et d'une hausse de la prévalence des maladies. De tels risques sont exacerbés si les préservatifs sont rares ou introuvables⁵⁷. En outre, le taux de transmission mère-enfant, notamment par l'allaitement maternel, augmente sous l'effet d'une catastrophe naturelle.

IV. Le droit des droits de l'homme dans les situations de catastrophe

1. Le droit relatif aux interventions en cas de catastrophe

57. Les catastrophes naturelles sont à l'origine de souffrances humaines à grande échelle, et il est difficile d'y apporter une réponse adaptée. Outre le droit des droits de l'homme, d'autres branches du droit, telles que le droit relatif aux interventions en cas de catastrophe, le droit humanitaire, le droit de l'environnement, le droit relatif aux changements climatiques, le droit des réfugiés, le droit commercial, le droit du développement et le droit économique, ainsi que des textes non contraignants et des résolutions de l'Assemblée générale élaborés par des acteurs humanitaires gouvernementaux et non gouvernementaux, contiennent des normes qui sont pertinentes dans le contexte de catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Néanmoins, il n'existe pour l'heure aucun traité multilatéral, global et intégré relatif aux interventions en cas de catastrophe qui soit d'application générale.

58. Bien que le cadre juridique soit fragmenté et incertain, des mesures positives ont récemment été prises en vue de mettre en œuvre une approche fondée sur les droits de l'homme en cas de catastrophe, notamment dans les domaines de l'aide et de l'assistance alimentaires. Une telle approche présente des avantages considérables dans les situations de catastrophes, en cela notamment qu'elle permet d'éviter la discrimination, donne la priorité aux populations vulnérables et prévoit des obligations mesurables et contraignantes s'appuyant sur des mécanismes de responsabilisation. Pourtant, l'application du principe de responsabilité demeure difficile aux niveaux national et international en raison de la complexité du système humanitaire.

⁵³ Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), « Nutrition and HIV/AIDS : evidence, gaps, and priority actions » (2004).

⁵⁴ ONUSIDA, « Building resilience to drought and disease : how UNAIDS is supporting Eastern and Southern Africa in the face of El Niño » (2016).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Fiona Samuels, Paul Harvey et Thobias Bergmann, « HIV and AIDS in emergency situations : synthesis report », p. vii.

⁵⁷ Ibid., p. 11.

Définition des urgences et des catastrophes

59. Il existe une tendance à exagérer la distinction entre catastrophe naturelle et catastrophe causée par l'homme. La plupart des catastrophes naturelles ne peuvent pas être simplement qualifiées de « naturelles », ce qui dégagerait effectivement les responsables directs et indirects de toute responsabilité. Or la plupart du temps, les deux caractéristiques sont liées. Les interactions entre la nature et l'activité humaine doivent être mieux cernées du point de vue conceptuel et en termes d'objectifs fixés dans les politiques, et une démarche préventive convient dans les deux cas. Étant donné que la plupart des catastrophes naturelles font davantage de victimes parmi les personnes pauvres et défavorisées, il importe de donner une définition juridique du terme « catastrophe » et de déterminer qui portera la responsabilité des conséquences d'une catastrophe.

60. Dans une récente étude, le Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme a qualifié les « situations d'urgence » de situations dans lesquelles, dans le contexte d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit, « les familles et les communautés locales ne peuvent plus faire face à la situation ou la surmonter par leurs propres moyens »⁵⁸. Selon la Commission du droit international, on entend par « catastrophe » « un événement ou une série d'événements calamiteux provoquant des pertes massives en vies humaines, de grandes souffrances humaines et une détresse aiguë, des déplacements massifs de population, ou des dommages matériels ou environnementaux de grande ampleur, perturbant ainsi gravement le fonctionnement de la société »⁵⁹.

61. Du point de vue de la sécurité alimentaire, une « catastrophe » est un événement qui, non seulement touche directement une grande partie de la population et limite la disponibilité d'une nourriture nutritive, culturellement acceptable et salubre et l'accès à une telle nourriture, mais peut aussi, comme indiqué plus haut, entraîner l'affaiblissement des structures de gouvernance, une déstabilisation du marché des denrées alimentaires et la destruction des moyens de subsistance, rendant ainsi les populations qui vivent dans l'insécurité alimentaire encore plus susceptibles de connaître d'autres crises⁶⁰. Une catastrophe donne généralement lieu à une intervention d'urgence qui ne permet pas vraiment de lutter contre les causes profondes ou les conséquences à long terme de l'événement. D'ailleurs, les interventions d'urgence font partie de ce que l'on pourrait appeler le « cycle des catastrophes »⁶¹.

62. Face à l'absence de mécanismes juridiques contraignants, aux divergences d'interprétation et à l'augmentation du nombre de catastrophes dans le monde, la Commission du droit international a élaboré 21 projets d'article consacrés à des questions allant du rôle de l'État touché dans la coordination d'une intervention internationale en cas de catastrophe à la reconnaissance des droits de l'homme dans le contexte d'une catastrophe naturelle. Dans le projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe qu'elle a élaboré en 2016, la Commission adopte explicitement une approche axée sur les droits de l'homme, affirmant notamment la dignité humaine, pour parer à la vulnérabilité dans les situations d'urgence⁶². Le Rapporteur spécial de la Commission chargé du sujet a contribué au débat qui anime la communauté humanitaire, notant que l'approche « fondée sur les droits » et l'approche plus traditionnelle « fondée sur les besoins » n'étaient pas nécessairement incompatibles, et même plutôt complémentaires⁶³. En outre, s'il admet que c'est l'État touché par une catastrophe qui porte la responsabilité principale, il adopte une approche novatrice en suggérant que la responsabilité de la protection des droits de l'homme pourrait être sur le point d'être « déterritorialisée »,

⁵⁸ Voir A/HRC/28/76.

⁵⁹ Voir A/71/10, par. 48.

⁶⁰ FAO, « The right to adequate food in emergency programmes » (Rome, 2014), p. 3.

⁶¹ Daniel A. Farber, « International law and the disaster cycle », *The International Law of Disaster Relief*, (Cambridge University Press, 2014), p. 9.

⁶² Voir A/71/10, par. 48.

⁶³ Commentaire relatif à l'article 2.

proclamant et établissant une obligation internationale de coopérer⁶⁴. Le projet d'articles rappelle clairement à la communauté internationale les responsabilités que les acteurs externes ont à l'égard des populations touchées par une catastrophe. Dans le même temps, le projet d'articles porte principalement sur les droits et obligations des États et non sur ceux des acteurs non étatiques⁶⁵, tandis que le terme « communauté internationale » y est employé pour désigner l'ensemble des acteurs concernés : États tiers, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales (ONG) aptes à apporter une aide humanitaire⁶⁶.

63. À la différence du projet d'articles de la Commission du droit international, l'opinion qui continue de prédominer concernant les secours fournis par la communauté internationale en cas de catastrophe est que cette assistance repose sur une base volontaire, ce qui implique que les populations touchées restent tributaires d'élans d'altruisme, qui sont souvent imprévisibles, liés à des partis pris politiques et arbitraires⁶⁷.

64. Il convient de noter que le rapport du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme (A/HRC/28/76) ne mentionne pas les travaux de la Commission du droit international sur la protection des personnes en cas de catastrophe ni les travaux sur les obligations juridiques internationales des États et des acteurs non étatiques entrepris par le Rapporteur spécial de la Commission. Il est essentiel, pour parvenir à une approche véritablement coordonnée en matière de normes relatives aux droits de l'homme au sein du système des Nations Unies, de mettre en commun les projets, les travaux de recherche et les activités⁶⁸.

2. Le système des droits de l'homme

65. Divers mécanismes des Nations Unies fondés sur la Charte ou sur des traités, ainsi que des dispositifs et procédures institutionnels tels que la Commission du droit international, le Conseil des droits de l'homme et son Examen périodique universel, les mandats thématiques et les organes de surveillance de l'application des traités, se penchent sur les liens qui existent entre les droits de l'homme et les catastrophes, mais pas de manière coordonnée et cohérente. Les dispositions générales relatives aux droits de l'homme peuvent s'appliquer aux populations touchées par une catastrophe, mais elles ne portent pas spécifiquement sur les difficultés qui surviennent généralement à la suite d'une catastrophe⁶⁹. Au lieu de cela, chaque violation des droits de l'homme, qu'elle concerne l'accès à l'alimentation, à une eau salubre, à la santé et à un abri ou autre, est étudiée séparément, sans que soit pris en considération le contexte plus large dans lequel elle s'inscrit, notamment la détresse de toute une communauté.

66. Il aura fallu attendre 2013 pour que le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies aborde la question des catastrophes naturelles de manière systématique. La résolution 22/16 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil demande que soient menés des travaux de recherche concernant les meilleures pratiques et les difficultés recensées en ce qui concerne la promotion et la protection des droits de l'homme dans les situations consécutives à une catastrophe ou à un conflit, constitue le premier acte officiel de reconnaissance des incidences qu'ont les catastrophes naturelles et celles causées par l'homme sur les droits de l'homme. Toutefois, le texte ne mentionne pas la préparation en prévision des catastrophes.

⁶⁴ Therese O'Donnell et Craig Allan, « Identifying solidarity : the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights », *George Washington International Law Review*, vol. 49, n° 1, p. 53 à 95 (2016).

⁶⁵ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 33/1 (2015), p. 18.

⁶⁶ Voir A/71/10, p. 70.

⁶⁷ Therese O'Donnell et Craig Allan, « Identifying solidarity : the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights ».

⁶⁸ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », p. 24.

⁶⁹ Therese O'Donnell et Craig Allan, « Identifying solidarity : the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights ».

67. La même année, l'Assemblée générale a consacré sa résolution 67/87 à l'obligation pour les intervenants humanitaires de rendre des comptes. Sachant que les opérations humanitaires peuvent donner lieu à de nombreuses violations des droits de l'homme, telles que l'inégalité d'accès à l'assistance, la discrimination en matière de fourniture de l'aide, les réinstallations forcées, la violence sexuelle et sexiste, la perte de papiers, l'enrôlement d'enfants dans les forces combattantes, le retour ou la réinstallation forcés ou dans des conditions peu sûres, et les problèmes relatifs à la restitution des biens, il est crucial que les intervenants humanitaires aient l'obligation de rendre des comptes⁷⁰. L'invocation de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies par le Secrétaire général dans le but d'éviter d'éventuelles demandes d'indemnisation à la suite de l'introduction du choléra par des Casques bleus lors du tremblement de terre qui s'est produit en Haïti illustre à quel point il est difficile de mettre en place des mécanismes de responsabilisation applicables aux intervenants humanitaires⁷¹.

Obligations des États

68. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a fait observer, « les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. [...] Chaque État devrait contribuer à cette entreprise au maximum de ses capacités »⁷². Il convient de noter que la reconnaissance de l'indivisibilité des droits dans les situations de catastrophe constitue un élément de la jurisprudence naissante relative à la responsabilité des États⁷³. En cas d'urgence, à la différence des droits civils et politiques, il n'existe pas de clause dérogatoire permettant aux États de suspendre leurs obligations relatives au droit à l'alimentation ou à d'autres droits économiques, sociaux et culturels⁷⁴.

69. Le droit à l'alimentation dans les situations d'urgence exige des États qu'ils prennent des mesures positives non seulement pour respecter et protéger les droits de l'homme, mais aussi pour mettre en œuvre le contenu normatif des principes internationaux relatifs aux droits de l'homme. L'obligation de mise en œuvre qui incombe aux États implique qu'ils prennent des mesures énergiques pour renforcer la capacité de leurs populations à se nourrir, en repérant notamment les groupes les plus vulnérables afin de garantir leur accès à l'alimentation et en fournissant directement des denrées alimentaires lorsque des individus ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle (catastrophe naturelle ou conflit armé par exemple), de se procurer de la nourriture en suffisance par leurs propres moyens. L'article 11 du Pacte ne prévoit aucune différenciation des obligations de l'État en fonction des causes des difficultés que connaît le pays⁷⁵.

70. Dans son observation générale n° 19 (2007) relative au droit à la sécurité sociale, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels aborde également la question des incidences des aspects financiers de la préparation aux catastrophes sur les droits de l'homme, déclarant que les États parties devraient envisager la mise en place de régimes d'assurance accessibles aux victimes de catastrophes, notamment des systèmes d'assurance contre les mauvaises récoltes ou les catastrophes naturelles⁷⁶. Bien que le Comité reconnaisse que divers droits de l'homme énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels nécessitent la prise de mesures spéciales par les

⁷⁰ Comité permanent interorganisations, *Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters* (juin 2006), p. 8.

⁷¹ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », p. 23.

⁷² Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, par. 40 et 65, et observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 38.

⁷³ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », p. 16.

⁷⁴ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12, par. 6 ; A/72/188, par. 48 à 50.

⁷⁵ Voir A/72/188, par. 47 à 61.

⁷⁶ Voir par. 28 à 50.

États en cas de catastrophe et qu'il ait entrepris de clarifier leurs obligations à cet égard, le Comité n'a pas encore élaboré de directives portant spécialement sur les conséquences des catastrophes naturelles sous la forme d'une observation générale, ce qui constituerait une avancée très utile⁷⁷.

71. Lorsqu'un État, qui porte la responsabilité première, n'a pas la capacité ou la volonté d'offrir une assistance humanitaire à sa population en détresse, les autres États et les organisations non gouvernementales ont la responsabilité subsidiaire d'agir. Ces problèmes pluridimensionnels doivent être pris en charge par la fourniture de secours d'urgence et d'une assistance humanitaire⁷⁸.

72. Même si l'assistance humanitaire externe doit être apportée à la demande des États touchés par des catastrophes naturelles, ou tout du moins avec leur accord, le refus arbitraire d'un État de recevoir une telle assistance doit être considéré comme une violation du droit international des droits de l'homme. En effet, parmi les violations du droit à une nourriture suffisante mentionnées dans l'observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels figure la « prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence »⁷⁹. En outre, dans les cas où le refus de l'aide mettrait en danger la vie des habitants touchés, l'État commettrait une violation du droit à la vie. D'ailleurs, en 2008, lorsque le cyclone Nargis s'est abattu sur le Myanmar, le régime militaire a dans un premier temps rejeté toutes les offres d'assistance humanitaire internationale. Ce refus a ravivé le débat concernant le conflit apparent entre le droit d'un État souverain de refuser de l'aide et le droit des êtres humains de recevoir une assistance humanitaire en cas de catastrophe naturelle. Certains ont émis l'avis controversé selon lequel le fait, pour le Myanmar, de refuser ou d'ignorer les offres d'assistance humanitaire pouvait constituer un crime contre l'humanité⁸⁰.

Organes conventionnels

73. Les organes conventionnels traitent également des situations de catastrophes, relativement à des domaines de protection spécifiques. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait part au Gouvernement indonésien de ses préoccupations quant à la protection des femmes rurales et à leur accès à l'assistance lors de tsunamis ou de tremblements de terre. En outre, il s'est déclaré préoccupé par les répercussions des tsunamis et des tremblements de terre au Chili, insistant pour que les plans de reconstruction tiennent dûment compte de la perspective de genre⁸¹.

74. De la même manière, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, chargé de suivre l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, a exprimé sa préoccupation au sujet de l'ouragan Katrina qui s'est abattu sur les États-Unis d'Amérique, soulignant la lenteur et l'insuffisance des mesures de protection du droit au logement prises après le passage de l'ouragan, en particulier pour les Afro-Américains à faible revenu⁸².

75. Aux fins d'une protection effective des enfants, le Comité des droits de l'enfant a recommandé : a) l'intégration d'activités de préparation aux catastrophes dans les programmes scolaires ; b) l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action ou de stratégies axés sur l'assistance et la protection ; et c) la mise en place de « lignes budgétaires stratégiques » propres à protéger les enfants vulnérables et défavorisés « même en cas de crise économique et de catastrophe naturelle ainsi que dans d'autres situations d'urgence »⁸³.

⁷⁷ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », p. 27.

⁷⁸ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12, par. 38.

⁷⁹ Ibid., par. 19.

⁸⁰ Matias Thomsen, « The obligation not to arbitrarily refuse international disaster relief : a question of sovereignty », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16 (2015), p. 3.

⁸¹ Dug Cubie et Marlies Hesselman, « Accountability for the human rights implications of natural disasters : a proposal for systemic international oversight », p. 28.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid., p. 29.

76. Enfin, le Comité des droits des personnes handicapées a mis sur pied des groupes de travail informels chargés de suivre les mesures de protection des personnes handicapées dans les situations de risque, notamment en cas de conflit armé, d'urgence humanitaire et de catastrophe naturelle⁸⁴.

V. Assistance alimentaire et rôle de la communauté internationale

Historique et structure

77. L'assistance alimentaire constitue l'une des formes les plus anciennes de l'aide internationale et a sauvé de nombreuses vies lors de graves crises humanitaires. Elle permet de remédier à des situations d'urgence par la fourniture de vivres aux personnes qui sont victimes d'une situation de catastrophe.

78. Dans le même temps, lorsqu'elle est mal conçue, l'aide alimentaire caritative peut faire plus de mal que de bien et peut avoir des effets néfastes sur les petits exploitants agricoles dans les pays bénéficiaires en exerçant une pression à la baisse sur les prix des denrées alimentaires sur les marchés nationaux, et nuire au commerce, aux aides à la production et au marché du travail. Certaines pratiques en matière d'aide alimentaire peuvent même parfois porter atteinte au droit à l'alimentation, lorsque la nourriture n'est pas répartie de manière équitable ou si la priorité n'est pas accordée aux personnes les plus vulnérables. L'aide alimentaire devrait servir au mieux la politique agro-alimentaire du pays bénéficiaire, fournir des moyens de subsistance pérennes et respecter les pratiques optimales relatives à l'environnement. L'argument fort simpliste selon lequel « si les gens ont faim, il suffit de leur donner à manger », qui est largement répandu, constitue un exemple d'une utilisation inadaptée de l'aide alimentaire⁸⁵. Le volontariat dans le domaine de l'assistance alimentaire est en outre humiliant pour les bénéficiaires et est par définition inconstant et souvent manipulé à des fins politiques.

79. Dans les années 1950, les principaux acteurs de l'aide alimentaire étaient les États-Unis, le Canada et l'Australie, qui fournissaient plus de 90 % du volume total de l'aide. Pendant la guerre froide, les engagements internationaux en faveur de l'aide alimentaire n'étaient que partiellement fondés sur des considérations humanitaires et répondaient souvent à des intérêts géopolitiques et économiques prioritaires. À cette époque, les programmes d'aide alimentaire consistaient principalement en une fourniture de céréales en vrac, souvent issues de la production agricole excédentaire accumulée dans les pays donateurs⁸⁶.

80. Dans les années 1970, la Communauté européenne et le Japon ont également commencé à fournir une aide alimentaire internationale. Depuis, l'Union européenne est devenue le deuxième fournisseur d'aide alimentaire. Un tiers du budget de l'Union consacré à l'aide humanitaire sert à l'assistance alimentaire d'urgence. L'Union européenne s'est dotée d'une politique souple qu'elle peut adapter selon la situation en apportant une aide financière ou une aide en nature.

81. Bien que l'aide publique au développement (APD), l'aide humanitaire d'urgence et l'aide alimentaire aient des cibles, des priorités et des financements différents et soient gérées par des structures organisationnelles différentes, les trois programmes ont une incidence significative sur l'économie locale, la structure agricole à l'échelle locale et sur le droit de la population à l'alimentation, sur les plans individuel et communautaire. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires de longue durée de l'APD ou de l'aide alimentaire deviennent tributaires de ces dispositifs d'une manière qui empêche un développement équilibré et durable.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Christopher B. Barrett et Daniel G. Maxwell, *Food Aid After Fifty Years : Recasting its Role* (New York, Routledge, 2005).

⁸⁶ Jennifer Clapp, *Hunger in the Balance : The New Politics of International Food Aid* (Cornell University Press, 2012).

82. Au cours des cinquante dernières années, la nature des politiques et des pratiques relatives à l'aide alimentaire a évolué, parallèlement aux changements structurels qui sont intervenus dans l'agriculture au niveau mondial et à l'évolution de la situation géopolitique. Premièrement, la valeur absolue et l'importance relative de l'aide alimentaire ont considérablement diminué. Dans les années 1960, cette aide représentait environ 20 % de l'ensemble de l'APD, mais elle est tombée à environ 5 % au début des années 2000⁸⁷.

83. Deuxièmement, au lendemain de la guerre froide, les donateurs ont commencé à orienter leur aide ou assistance alimentaire vers les pays les plus pauvres, plutôt que de donner la priorité aux considérations géopolitiques. En raison de la fréquence, de la gravité et de la durée accrues de catastrophes naturelles ou causées par l'homme qui surviennent partout dans le monde, l'aide alimentaire a été recentrée sur la nécessité de nourrir les victimes des situations d'urgence. Au début des années 2000, plus de 60 % de l'aide alimentaire était affectée à la prise en charge des situations d'urgence⁸⁸. Ces dernières années, 80 % des catastrophes ont été des phénomènes météorologiques extrêmes liés aux changements climatiques, qui ont durement frappé des régions déjà touchées par l'insécurité alimentaire, notamment des pays d'Asie du Sud, d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient et d'Amérique centrale. Or la contribution de ces pays au réchauffement climatique est négligeable. En conséquence, les dispositifs de secours en cas de catastrophe et l'aide humanitaire vont presque de pair avec les politiques relatives aux changements climatiques et devraient être pris en compte dans les mesures d'adaptation et d'atténuation⁸⁹.

84. Troisièmement, les pays donateurs sont progressivement passés d'un transfert direct d'excédents de produits de base à un approvisionnement sur les marchés ouverts aux fins de l'aide alimentaire. Les États-Unis, en tant que premiers donateurs, fournissent environ 50 % de l'ensemble de l'aide alimentaire dans le monde, laquelle touche approximativement 50 millions de personnes dans 56 pays pour un coût annuel moyen de 2 à 3 milliards de dollars des États-Unis. Mais, en valeur réelle, le budget alloué par les États-Unis à l'aide alimentaire s'élève actuellement à moins du tiers de ce qu'il était en 1965. Plus de la moitié du budget consacré par les États-Unis à l'aide alimentaire internationale sert à acheminer des produits de base vitaux par l'intermédiaire d'un système complexe qui obéit à des intérêts particuliers et est entravé par les lourdeurs bureaucratiques⁹⁰. Comme l'a montré le groupe Oxfam, ce système est dépassé et inefficace pour ce qui est d'approvisionner en nourriture des personnes qui se trouvent dans le besoin⁹¹. Dans les situations d'urgence soudaines, telles que le tremblement de terre en Haïti et le cyclone qui a touché Porto Rico, les retards coûtent des vies. Ces dernières années, des réformes ont été mises en place pour remédier à ce type de situations.

85. L'aide alimentaire souffre intrinsèquement de déficiences plus générales qui nuisent fortement à l'ensemble du dispositif humanitaire. Le système humanitaire, plutôt que d'être soigneusement coordonné et conçu de manière réfléchie, s'est bâti à partir d'actions fragmentaires et se compose d'une multitude d'entités autonomes dotées de structures de gouvernance et de responsabilité distinctes – dont des ONG⁹², les organismes humanitaires des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organismes publics bénéficiaires et donateurs, les services humanitaires d'organisations régionales intergouvernementales, les forces armées, des institutions religieuses et des entités du secteur privé⁹³. Ce système disparate, qui manque d'encadrement et de coordination, est susceptible de souffrir d'inefficacité, d'une communication défectueuse, de restrictions bureaucratiques, de corruption et de processus administratifs coûteux qui font

⁸⁷ Jennifer Clapp, « Food aid », *Handbook of Globalisation and Development* (2017), p. 394.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Voir A/70/287.

⁹⁰ En ce qui concerne l'Afrique, par exemple, 70 % du budget sont affectés au transport. Voir Medill et *USA Today*, « Hunger pains : U.S. food program struggles to move forward ».

⁹¹ Voir www.oxfamamerica.org/take-action/campaign/food-farming-and-hunger/food-aid.

⁹² Parmi les ONG disposant d'importants moyens financiers, on peut citer World Vision, CARE et Catholic Relief Services.

⁹³ Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, éd. 2015, p. 19.

double emploi et ne permettent pas de répondre de manière rapide, souple et efficace à des besoins qui évoluent⁹⁴.

86. Le manque de financements est très préoccupant étant donné que le nombre de régions exposées aux risques de catastrophe ou de conflit augmente. Les pays donateurs ont promis d'affecter à l'APD 0,7 % de leur revenu national brut. Selon les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), beaucoup de pays riches n'ont pas rempli les obligations qu'ils avaient accepté de contracter ; seuls quelques-uns ont honoré leurs engagements⁹⁵.

87. Les denrées alimentaires qui proviennent de programmes d'aide alimentaire fondés sur l'offre plutôt que sur la demande, parviennent souvent à des personnes qui ne souhaitent pas les consommer, ne savent pas les cuisiner ou n'en ont pas une réelle utilité^{96,97}. En outre, la qualité des aliments est souvent mise en doute, qu'il s'agisse de semences génétiquement modifiées ou d'aliments renforcés en vitamines qui n'ont jamais été testés sur des populations importantes.

Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire

88. La Convention de 2012 relative à l'assistance alimentaire⁹⁸ est le seul instrument international juridiquement contraignant qui traite de la question des « besoins alimentaires et nutritionnels des populations les plus vulnérables » dans les situations d'urgence. En réalité, cet instrument existe depuis 1967 et a été continuellement remanié au fil des ans. En 1991, l'approche suivie a radicalement changé pour mettre l'accent non plus sur l'aide alimentaire en nature liée, mais sur une forme d'assistance beaucoup plus large, davantage axée sur les aspects nutritionnels de l'aide alimentaire, la protection des moyens de subsistance et l'utilisation de transferts monétaires et de bons de caisse.

89. En 2012, le terme « aide » a été remplacé par celui d'« assistance » dans le titre de la Convention, ce qui témoigne d'un certain changement de perspective. Il semble que les modifications apportées au cadre de gestion des situations d'urgence prévu par la Convention de 2012, qui englobe tous les types d'assistance alimentaire, correspondent à une assistance au développement à plus long terme, ce qui peut permettre de prévenir les distorsions des marchés locaux et de générer des bénéfices pour les producteurs locaux, mettant ainsi en adéquation les interventions en cas d'urgence avec les objectifs de développement plus généraux relatifs à la sécurité alimentaire dans les pays bénéficiaires.

90. Il semble que ce changement soit dû à des engagements pris antérieurement au niveau international, tout particulièrement la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005), qui a mis fortement l'accent sur la maîtrise par les pays bénéficiaires de leurs politiques et stratégies de développement tout en soulignant qu'il incombait aux donateurs de prendre en compte les politiques alimentaires en vigueur dans ces pays⁹⁹.

91. La transition vers une dynamique d'assistance, qui offre davantage de possibilités de participation aux bénéficiaires et s'accompagne de la reconnaissance expresse du droit à l'alimentation, donne à penser que la Convention relative à l'assistance alimentaire peut contribuer à la mise en place d'un régime de gouvernance¹⁰⁰. Néanmoins, il reste un certain nombre de domaines à réformer. Par exemple, la mesure dans laquelle les bénéficiaires participent réellement aux pratiques et politiques relatives à l'assistance alimentaire n'est pas claire¹⁰¹. De même, les États bénéficiaires peuvent à présent aussi devenir partie à la

⁹⁴ ALNAP, *The State of the Humanitarian System*, éd. 2015.

⁹⁵ Voir <http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/aide-au-developpement-augmente-de-nouveau-en-2016-mais-les-apports-aux-pays-les-plus-pauvres-diminuent.htm>.

⁹⁶ Rob Bailey, Chatham House, dans « Hunger pains : U.S. food program struggles to move forward »

⁹⁷ Frederic Mousseau, « Food aid or food sovereignty? Ending world food hunger in our time » (The Oakland Institute, 2005).

⁹⁸ Ratifiée en 2012 par l'Autriche, le Canada, le Danemark, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, le Japon et la Suisse, ainsi que par l'Union européenne.

⁹⁹ Voir la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, par. 14.

¹⁰⁰ Voir la Convention relative à l'assistance alimentaire (2012), art. 2 c) ii).

¹⁰¹ Voir www.foodassistanceconvention.org/downloads/sumrec/fac2015nr.pdf, p. 6 à 16.

Convention mais, si un certain nombre d'États non parties ont assisté en qualité d'observateurs à des sessions du Comité de l'assistance alimentaire, aucun pays bénéficiaire n'est encore devenu partie à la Convention.

Approche fondée sur le droit à l'alimentation

92. La Convention de 2012 mentionne expressément le droit à l'alimentation¹⁰². On constate que les États donateurs reconnaissent de plus en plus l'utilité d'une perspective fondée sur les droits de l'homme lorsqu'ils abordent la question de l'insécurité alimentaire¹⁰³. Si la reconnaissance du droit à l'alimentation dans le préambule de la Convention constitue un progrès, le préambule met toutefois l'accent sur le rôle des États bénéficiaires et non sur celui des États donateurs¹⁰⁴. La Convention ajoute en outre une référence au respect de la dignité des bénéficiaires de l'assistance alimentaire, invoquant indirectement ce principe fondamental des droits de l'homme¹⁰⁵.

93. De même, plusieurs dispositions de la Convention s'inspirent du texte des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (2004). Tant les Directives volontaires que la Convention de 2012 reconnaissent qu'il importe de veiller à ce que l'assistance alimentaire cible les groupes vulnérables (art. 2 c) i) de la Convention), de soutenir les objectifs à long terme des États bénéficiaires en matière de sécurité alimentaire (art. 2 a) ii) de la Convention), de tenir compte des objectifs de réhabilitation et de développement à long terme (art. 2 a) ii) de la Convention), d'éviter la dépendance à l'égard de l'assistance alimentaire (art. 2 a) iv) de la Convention) et de prévenir toute perturbation de la production alimentaire locale (art. 2 a) v) de la Convention).

94. En traduisant des éléments des Directives volontaires en principes qui visent à orienter les interventions des parties, la Convention de 2012 jette les bases d'une démarche de plus en plus fondée sur les droits applicable à l'aide d'urgence. La Convention de 2012 peut donner un exemple de la manière dont les États peuvent s'acquitter dans un contexte particulier de « l'obligation d'assistance » qui leur incombe¹⁰⁶.

95. Bien que les principes relatifs à l'assistance reposent sur une approche fondée sur les droits, il est difficile de mesurer leur incidence actuelle sur la pratique des parties. Le rapport annuel pour 2016 du Comité de l'assistance alimentaire donne un exemple de conformité. Il ressort en effet du rapport que l'Union européenne, dans le cadre des activités menées en Afrique de l'Ouest à la suite des crises provoquées par Ebola, a mis l'accent sur les communautés les plus touchées par la maladie, conformément au principe visant à ce que la priorité soit donnée aux groupes vulnérables, en application de l'article 2 c) i) de la Convention de 2012. De récentes recherches montrent toutefois que, pour ce qui est de l'assistance alimentaire octroyée à la République arabe syrienne entre 2012 et 2015, la Convention n'a pas du tout été mentionnée¹⁰⁷. Il est ressorti des 100 entretiens menés avec des représentants d'organisations humanitaires qui fournissent une assistance alimentaire dans la région que les personnes interrogées ne considéraient pas la Convention comme un élément important.

96. En outre, la Convention ne prévoit pas de mécanisme d'évaluation effectif. Son article 2 d), sur les principes de responsabilisation en matière d'assistance alimentaire, laisse aux parties le soin de procéder à l'évaluation, et la Convention ne mentionne pas de mécanisme systématique qui permettrait de suivre et d'évaluer les résultats et l'impact des activités d'assistance alimentaire (voir l'article 2 d) ii) de la Convention).

¹⁰² Voir le préambule de la Convention relative à l'assistance alimentaire.

¹⁰³ Voir www.tafad.org.

¹⁰⁴ Annamaria La Chimia, « Food security and the right to food : finding balance in the 2012 Food Assistance Convention », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, n° 1 (2016), p. 99 à 137.

¹⁰⁵ Voir la Convention relative à l'assistance alimentaire, art. 2 c) iv).

¹⁰⁶ Annamaria La Chimia, « Food security and the right to food : finding balance in the 2012 Food Assistance Convention ».

¹⁰⁷ José Ciro Martínez et Brent Eng, « The unintended consequences of emergency food aid : neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012-2015 », *International Affairs*, vol. 92, n° 1 (2016), p. 153 à 173.

97. Compte tenu du rôle croissant des entités privées, les États devraient appliquer les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (pilier I) s'agissant des interventions des partenaires du secteur privé dans les situations d'urgence. Il est ici question du rôle des États parties concernant l'élaboration de textes législatifs, le contrôle et l'exécution des obligations nationales. Les entreprises privées devraient aussi mettre leurs interventions en conformité avec les Principes directeurs (pilier II). Des orientations ont été fournies récemment par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans l'observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises. Le Comité est bien placé pour demander aux autorités nationales des renseignements sur la mesure dans laquelle ils honorent leurs obligations extraterritoriales.

Sommet mondial sur l'action humanitaire

98. En mai 2016, le premier Sommet mondial sur l'action humanitaire a été organisé par l'ONU en vue de mettre en place un système d'aide humanitaire plus global, responsable et solide et de réformer le secteur de l'aide humanitaire. Le Sommet a ouvert de nouvelles perspectives en ce qu'il y a été préconisé de favoriser des financements plus souples, une plus grande maîtrise locale des initiatives et un renforcement de la responsabilisation. Il a été convenu de recourir dans une moindre mesure à l'affectation des fonds, d'avoir davantage recours aux transferts monétaires et de relever le plafond du Fonds central pour les interventions d'urgence.

99. Bien que l'on ait la preuve que les systèmes de préparation, d'alerte rapide et de contrôle sauvent des vies, les financements ciblés apportés par la communauté internationale restent faibles. Entre 1991 et 2010, moins de 0,5 % de l'APD a été dépensée aux fins de la réduction des risques de catastrophe, et seule une petite partie des montants concernés a été allouée aux activités de préparation¹⁰⁸. Face à ce constat, un nouveau Partenariat mondial pour la préparation aux catastrophes a été lancé au Sommet mondial sur l'action humanitaire aux fins de l'apport de financements prévisibles. Le Partenariat a toutefois déjà rencontré de sérieux obstacles, aucun État ne s'étant engagé à verser des financements à long terme et les donateurs restant hésitants à apporter des contributions sans affectations déterminées à un tel fonds commun¹⁰⁹.

100. Si, dans de nombreux cas, il est encore trop tôt pour apprécier la manière dont les divers engagements pris seront exécutés et suivis, les premiers rapports de situation font état de résultats mitigés. Les progrès ont été inégaux, la plupart des avancées concernant la localisation, les programmes de versement d'espèces et l'amélioration des liens avec les réseaux du secteur privé, des progrès plus modestes ayant été réalisés en ce qui concerne la participation et l'affectation des fonds¹¹⁰.

101. Compte tenu des déficiences du secteur humanitaire, les plus critiques affirment que les limites des réformes possibles ont été atteintes. Ils ont par exemple condamné le fait que les participants au Sommet n'aient pas été en mesure de s'entendre quant à une véritable réforme structurelle du système des Nations Unies¹¹¹ et certains demandent que l'on repense radicalement l'ensemble du système d'action humanitaire de sorte à lui donner une plus grande capacité d'anticipation et à le rendre plus adaptable, participatif et responsable. Parmi les diverses suggestions formulées, on peut citer : la création d'un « super-organisme de gestion des situations d'urgence » unifié relevant des Nations Unies ; la mise en place d'une capacité d'intervention centralisée à l'échelle internationale qui puisse assurer une direction plus forte des activités ; ou encore une décentralisation massive vers les échelons local et régional pour que les modalités de fonctionnement correspondent mieux aux réalités du terrain.

¹⁰⁸ Jan Kellett et Alice Caravani, « Financing disaster risk reduction : a 20-year story of international aid » (Overseas Development Institute, 2013).

¹⁰⁹ Matthew Serventy et Petra Jaervinen, « Global Preparedness Partnership : update on progress since the World Humanitarian Summit ».

¹¹⁰ Global Public Policy Institute, « Independent grand bargain report », 8 juin 2017.

¹¹¹ Voir www.irinnews.org/analysis/2016/05/26/world-humanitarian-summit-winners-and-losers.

VI. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

102. Les catastrophes liées au climat sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus graves. Leur nombre a presque doublé au cours de la dernière décennie (on recense actuellement 335 événements en moyenne chaque année). Elles peuvent avoir des répercussions dévastatrices sur n'importe quel État, même un État riche. En 2017, les pertes totales dues aux tempêtes et aux incendies qui se sont produits aux États-Unis et aux importantes inondations qui ont eu lieu en Asie orientale ont atteint 330 milliards de dollars des États-Unis¹¹². Le cyclone Harvey, au Texas, a été la catastrophe naturelle la plus coûteuse de l'année 2017, pour un coût de 85 milliards de dollars des États-Unis. Les conséquences sur l'agriculture des incendies de forêt dévastateurs qui se sont produits en Californie n'ont pas encore été évaluées.

103. Il ne fait aucun doute que le manque d'infrastructures, le fait que les populations soient défavorisées, le non-respect des normes de sécurité dans le secteur du bâtiment et l'insuffisance des ressources octroyées au système de santé viennent renforcer la souffrance humaine causée par les catastrophes naturelles graves. En 2017, les cyclones Irma et Maria ont provoqué de sérieux dégâts à Cuba, en Haïti et à Porto Rico. Dans la corne de l'Afrique, la sécheresse a plongé plus de 11 millions de personnes dans une situation de grave insécurité alimentaire en Éthiopie, au Kenya et en Somalie. Les inondations survenues au Népal et au Bangladesh ont laissé 10 millions de personnes dans une situation d'insécurité alimentaire.

104. Nombre des effets préjudiciables des catastrophes peuvent être évités par une planification adéquate et des investissements appropriés dans les infrastructures, ou par la suppression des causes profondes de ces phénomènes et la prise en compte des variations en matière de vulnérabilité. La plupart des catastrophes liées au climat qui, souvent, sont juste qualifiées d'« accidents climatiques », ne sont en réalité absolument pas accidentelles¹¹³. En conséquence, des politiques et des réglementations efficaces et pertinentes nécessitent une approche beaucoup plus globaliste, qui tienne compte des aléas observés dans le passé et des inégalités dans la répartition des richesses¹¹⁴.

105. Il est possible de prévenir ou de réduire considérablement les risques d'insécurité alimentaire grave en investissant de manière adéquate dans l'agriculture pendant la période consécutive à une catastrophe. Il faudrait à cet effet mener à la fois des interventions d'« urgence » humanitaire plus conventionnelles et des activités de « développement » et de renforcement des capacités. Même aux premiers stades d'une intervention, lorsque l'accent est mis sur la fourniture d'une assistance alimentaire d'urgence destinée à sauver des vies, il est indispensable de renforcer la résilience des communautés touchées.

106. Si elle joue un rôle essentiel dans le système humanitaire, l'assistance alimentaire souffre de sérieuses contraintes financières et d'une coordination insuffisante. Il faut, pour résoudre le problème de la faim chronique dans une situation de catastrophe à laquelle viennent s'ajouter d'autres calamités, recourir à différentes formes d'assistance, en utilisant diverses tactiques humanitaires, économiques, politiques et même militaires. Ce ne sera possible que si les pays développés prennent des engagements politiques et financiers coordonnés. Ces catastrophes ont des effets potentiellement dévastateurs et font généralement un grand nombre de victimes forcées de quitter leur foyer pour devenir des migrants et des réfugiés.

¹¹² Voir www.nytimes.com/2018/01/04/climate/losses-natural-disasters-insurance.html.

¹¹³ Therese O'Donnell et Craig Allan, « Identifying solidarity : the ILC project on the protection of persons in disasters and human rights ».

¹¹⁴ Ibid.

107. Les causes profondes de l'insécurité alimentaire, dans le contexte des catastrophes naturelles et des situations consécutives à une catastrophe, doivent être comprises et traitées conjointement avec d'autres problèmes mondiaux. Les changements climatiques ont de profondes répercussions à long terme pour ce qui est de l'insécurité alimentaire, qui pourraient finalement générer des conflits dans des pays qui ont une capacité limitée à faire face à ces situations et qui risquent d'être piégés dans le cercle vicieux d'un conflit, d'une catastrophe et de l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, si ces pays contribuent de manière marginale aux émissions de gaz à effet de serre, la plupart des pays qui apportent une assistance alimentaire sont en grande partie responsables des changements climatiques. C'est pourquoi il est capital d'accroître les financements destinés à aider les pays en développement à lutter contre les effets des changements climatiques, par des mesures d'adaptation et en remédiant aux pertes et préjudices.

108. Compte tenu des effets néfastes qu'ont les violations des droits de l'homme sur l'efficacité des opérations de secours, les mesures prises pour réformer le secteur de l'action humanitaire tendent de plus en plus à intégrer une approche fondée sur les droits dans la programmation, le ciblage et la répartition de l'assistance alimentaire. Au-delà des notions implicites d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de l'homme, la participation des populations touchées aux processus de décision, l'adéquation culturelle, la non-discrimination, la protection des groupes vulnérables et les évaluations fondées sur le genre seront utiles pour améliorer des systèmes fragmentés et pour réformer la gouvernance de la gestion des situations de catastrophe.

109. Il est important de considérer le droit à l'alimentation comme un droit collectif et comme un droit individuel, les catastrophes et les situations d'urgence ayant une incidence sur la société dans son ensemble, ainsi que sur des communautés particulières. On trouve cette approche dans plusieurs instruments des Nations Unies, comme la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, la Convention (n° 169) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989, et le chapitre 26 du programme Action 21, issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (Sommet de Rio).

110. Interpréter le droit à l'alimentation dans un contexte humanitaire en tant que droit collectif permettrait d'envisager l'amélioration des systèmes alimentaires de manière globale, d'offrir une protection juridique supplémentaire aux communautés pour leur accès aux ressources et aux biens, de protéger et de renforcer les systèmes alimentaires traditionnels et les connaissances locales, tout en assurant le relèvement après les catastrophes. En d'autres termes, les situations d'urgence offrent l'occasion d'introduire des principes relatifs à la souveraineté alimentaire, en tant que partie intégrante du droit fondamental à l'alimentation, dans le cadre de la gestion des situations de catastrophe et des efforts faits pour assurer le relèvement après une catastrophe. Il est capital que les catastrophes ne soient pas vues par les donateurs comme une occasion de modifier les systèmes alimentaires et agricoles traditionnels et d'imposer une agriculture industrielle. Au contraire, tout en répondant aux besoins alimentaires les plus urgents, les interventions menées dans les situations consécutives à une catastrophe devraient permettre de favoriser ou d'introduire une souveraineté alimentaire qui apporte un appui avant tout à la population locale, aux petits exploitants agricoles, aux petits pêcheurs, aux communautés autochtones et aux femmes.

B. Recommandations

111. En vue mettre en œuvre une approche intégrée et systémique du droit à une nourriture adéquate dans le cadre de situations de catastrophe ou de situations consécutives à une catastrophe, la Rapporteuse spéciale recommande aux États :

a) D'élaborer des lois nationales et de mettre au point des systèmes de contrôle concernant la gestion des catastrophes (prévention, intervention et relèvement) intégrant une approche fondée sur les droits de l'homme ;

b) D'adopter les mesures législatives et budgétaires qui s'imposent pour concentrer leurs efforts sur la prévention et sur les mesures de réduction des risques de catastrophe, afin d'éviter la dégradation de l'environnement et ses répercussions sur les écosystèmes et la biodiversité, y compris des activités de conservation des forêts et de gestion des bassins versants ;

c) D'élaborer des textes législatifs et de mettre au point des mécanismes de contrôle et d'application sur le plan national, en suivant les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme en ce qui concerne la participation du secteur privé aux efforts de gestion des situations d'urgence ;

d) De réglementer et de contrôler les investissements dans le secteur agricole en cas de catastrophe, en privilégiant l'appropriation par les communautés locales et la souveraineté alimentaire et de s'abstenir d'intervenir dans les marchés locaux ;

e) D'envisager la possibilité de créer une assurance « cultures et catastrophes naturelles » qui soit accessible aux victimes après une catastrophe, et d'adopter des mesures aux fins de la protection des semences ;

f) De donner la priorité aux besoins des personnes les plus vulnérables, en particulier les enfants, et les plus à risque, en adoptant des priorités budgétaires applicables même en cas de crise économique, de catastrophe naturelle, ou d'autres situations d'urgence ;

g) D'élaborer des politiques qui portent une attention particulière au rôle des femmes dans la gestion des situations de catastrophe et des situations consécutives à une catastrophe et qui reconnaissent leur rôle réformateur et leur capacité de direction.

112. En outre, la communauté internationale devrait :

a) Améliorer la coordination entre les institutions humanitaires existantes et les organismes des Nations Unies, qui sont tous pourvus d'un mandat précis sans toutefois qu'aucun d'entre eux ne soit chargé exclusivement de la gestion des situations de catastrophe, en vue d'assurer la régulation du système dans son ensemble ;

b) Envisager de négocier un instrument multilatéral complet qui permette d'intervenir de façon coordonnée et efficace en cas de catastrophe. Cet instrument devrait :

- Rappeler aux États qu'il leur incombe d'assurer la protection des personnes et de l'environnement dans les situations d'urgence grave ou de catastrophe naturelle de grande ampleur, plutôt que de s'en remettre au volontariat ;
- Souligner que de telles obligations devraient être mises en conformité avec les principes relatifs aux droits de l'homme se rapportant à la justice, la dignité humaine et l'équité ;
- Prévoir la création d'une institution centralisée sur le plan international chargée d'assurer un meilleur encadrement de l'action humanitaire ;
- Prévoir des mécanismes innovants pour combler le déficit de financement ;

- Prévoir la création de mécanismes de responsabilisation pour tous les organismes humanitaires, y compris les ONG et les acteurs du secteur privé.

113. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels devrait élaborer une observation générale sur les recours disponibles en matière de droits de l'homme dans les situations de catastrophe et les situations consécutives à une catastrophe, ainsi que sur les mesures préventives, afin de préciser les obligations qui incombent aux États et à la communauté internationale.
