

Crise alimentaire en Ethiopie : Ce que cache la sécheresse

Fabrice Weissman

2003

Humanitarian Exchange, Mars 2003.

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

Crise alimentaire en Ethiopie : Ce que cache la sécheresse¹

Fabrice Weissman

D'après le Premier ministre éthiopien et les agences alimentaires des Nations unies, environ 11 millions de personnes en Ethiopie seront exposées en 2003 à un grave déficit alimentaire provoqué par « la sécheresse ». A moins que la communauté internationale n'octroie une aide alimentaire d'un million et demi de tonnes, le pays connaîtrait une « famine de masse ».

Trois ans auparavant, l'Ethiopie avait déjà déclaré être au bord d'une famine « rivalisant avec [celle] de 1984/85 ». Alors en guerre avec l'Erythrée et engagé dans une période d'importantes consultations électorales, Addis-Abeba avait fait état d'une sécheresse gravissime, menaçant 10,5 millions de personnes en 2000. Au terme d'une intense campagne médiatique ayant mobilisé de nombreuses agences de presses occidentales, les Nations unies, la quasi-totalité des ONG et même Sir Bob Geldof, les bailleurs de fonds avaient fini par octroyer au gouvernement l'un des plus gros volumes d'assistance de son histoire : 1,2 million de tonnes de nourriture. Malgré cette assistance substantielle, plusieurs milliers de Somalis éthiopiens étaient morts de faim dans la région de l'Ogaden, faute d'avoir reçu une aide suffisante...

La succession rapprochée de ces appels alarmistes et le bilan mitigé des précédents opérations de secours soulèvent un certain nombre de questions. L'Ethiopie serait-elle la proie d'une fatalité climatique l'exposant régulièrement à la famine ? Les autorités n'ont-elles pas une part de responsabilité dans la genèse de ces crises et dans l'incapacité à secourir certaines victimes en dépit de l'importance de l'assistance mobilisée ?

Un risque de famine bien réel

Le risque de famine en Ethiopie est bien réel. Les faiblesses de l'économie éthiopienne limitant les importations alimentaires commerciales à un niveau encore marginal, c'est sur sa propre agriculture que le pays doit compter pour nourrir sa population. Or le secteur agricole peine à rattraper la croissance démographique. Entre 1969 et 1999, la population éthiopienne a été multipliée par deux alors que la moyenne quinquennale des récoltes de céréales et légumineuses ne progressait que de 50%. Après avoir connu une baisse significative dans les années 1980, la production *per capita* retrouve aujourd'hui des niveaux comparables à la décennie 1961-1970. Mais ce rattrapage est fragile. Il n'est pas à l'abri de décrochages épisodiques (comme en 1998 et 2002/2003) et permet tout juste de répondre à la demande nationale : à supposer que l'ensemble de la nourriture disponible en Ethiopie soit équitablement répartie, le pays connaîtrait une situation de disette modérée mais généralisée, y compris les bonnes années.

En réalité, toute la population ne paye pas le prix du déficit alimentaire national. Celui-ci touche en priorité les populations politiquement et économiquement marginalisée qui sont dans l'incapacité croissante de couvrir leurs besoins alimentaires, quelles que soit l'abondance des pluies. De qui

¹ Article publié en anglais dans la revue *Humanitarian Exchange* de mars 2003 disponible sur le site de Humanitarian Practice Network, www.odihpn.org

s'agit-il ? En premier lieu, des agriculteurs sédentaires des hauts plateaux, habitant des zones à forte densité démographique où les opportunités d'emploi restent limitées. Leurs exploitations agricoles, de très faible taille (inférieure à 0,5 ha), sont situées sur des sols rocaillieux en proie à une érosion et à un appauvrissement rapides. Depuis plusieurs années, les paysans du Tigray (Est et Centre), du Wollo, du Wag Hamra, et de l'Harargué connaissent des déficits alimentaires réguliers qui les contraignent à liquider progressivement leur maigre capital. Engagés dans une spirale de paupérisation, ils deviennent structurellement dépendants d'une assistance alimentaire extérieure. Ce phénomène a été particulièrement bien documenté par l'organisation Save the Children-UK dans le Wollo². Ses études montrent que la proportion des foyers dépourvus d'épargne animalière a doublé entre 1996 et 2000 (elle est passée de 15-20% à plus de 30-40%).

Les populations nomades habitant les plaines arides et semi-arides qui ceignent les hauts plateaux abyssins sont également exposées à un risque de famine élevé. Depuis plusieurs années, l'économie pastorale connaît une crise croissante liée à l'empiètement des périmètres agricoles sur les zones de pâturage, aux entraves aux migrations du bétail, à la raréfaction du fourrage, à la disparition des activités caravanières, etc. Le cas des Afars, principales victimes du déficit alimentaire de 2002-2003, est particulièrement représentatif. Le développement de la culture du coton dans les fermes d'Etat de la vallée de l'Awash a considérablement réduit les surfaces de pâtures traditionnelles et empiété sur les pâturages de réserve anciennement utilisés pendant les sécheresses. En période de faibles pluies, l'irrigation des champs de coton prive les communautés agropastorales sédentarisées en aval de la rivière Awash des ressources hydrauliques nécessaires à leur récolte. Négligence et incompétence sont en outre à l'origine d'un énorme gaspillage : des dérivations anarchiques du cours d'eau transforment des surfaces de pâturage en marécages improductifs et impropres à la consommation du bétail. Qui plus est, les Afars sont en butte à la concurrence d'autres pasteurs – Somalis en l'occurrence – confrontés à une crise économique similaire et engagés dans une véritable guerre pour le contrôle des zones de pâturage, des points d'eau, des routes commerciales et de la contrebande.

Dans ces conditions, les famines localisées sont récurrentes en zone pastorale. Il suffit que le bétail soit décimé par un manque de pluies ou des entraves aux migrations pastorales, que les termes de l'échange animal/graines se dégradent, que les débouchés d'exportation du cheptel se tarissent (comme c'est actuellement le cas avec la fermeture de la frontière érythréenne et le peu d'engouement des pays arabes pour la viande éthiopienne depuis les récentes épidémies de fièvre aphteuse), ou qu'il y ait rupture d'approvisionnement des marchés locaux en céréales, pour qu'une crise alimentaire se développe et dégénère en famine si aucun secours n'est déployé pour l'enrayer.

Ceci n'est pas nouveau. Les famines jalonnent l'histoire du pays depuis l'antiquité axoumite. La deuxième moitié du XX^{ème} siècle a connu à elle seule deux crises majeures : la famine de 1973/74, qui fit entre 50.000 et 200.000 morts et précipita la chute du régime impérial d'Hailé Sélassié ; et celle de 1984/85 (environ un million de victimes), savamment manipulée par le régime de Mengistu pour mettre en œuvre une politique de déplacements forcés de population et asphyxier les guérillas érythréenne et tigréenne³. La faim a souvent accompagné les transformations radicales de la société abyssinienne, quand elle ne les a pas précipitées. Elle a constitué tour à tour une arme et une menace pour les différents acteurs de la scène politique éthiopienne.

² Ellen C. Mathys, E. Kebede, Monitoring the Impact of Food Aid: The SC (UK) Programme in north and south Wollo Ethiopia in 2000, Save the Children (UK) Ethiopia, November 2000.

³ Cf. JEAN (François). – Du bon usage de la famine. – Paris : Fondation Liberté Sans Frontières, 1987.

L'échec des politiques de développement agricole et pastoral

Les nombreuses tensions qui traversent l'ordre politique éthiopien imposent au gouvernement une certaine prudence dans la gestion de la pénurie. De fait, les questions alimentaires occupent une place centrale sur l'agenda officiel du régime actuel. Pas moins de douze programmes nationaux y sont consacrés en tout ou partie. La Stratégie et le Programme de Sécurité Alimentaire (1996 et 1998) ne visent rien moins que « *l'élimination des problèmes de sécurité alimentaire dans les sept ans (1998-2004)* ».

Force est de constater que les résultats enregistrés sont médiocres. Certes, l'agriculture éthiopienne souffre de graves problèmes structurels. Les famines de 1974/75 et 1984/85 ont laissé des séquelles durables. Des études ont montré qu'au début des années 1990, les habitants des régions sévèrement touchées par la crise de 1984/85 n'avaient reconstitué leur cheptel qu'à hauteur de 60% et qu'en 1995 la valeur marchande de celui-ci ne correspondait qu'à 64% de celle de 1983⁴. Plus généralement, l'agriculture des hauts plateaux souffre du morcellement et de l'appauvrissement des terres. Au milieu des années 1990, les deux tiers des foyers éthiopiens disposaient d'exploitations inférieures à l'hectare dont la productivité moyenne se situait parmi les plus basses d'Afrique. Déforestation et érosion des sols, rusticité des techniques agricoles et dépendance à l'égard de pluies erratiques (à peine 3% des terres cultivées sont irriguées) sont en partie responsables de ces maigres performances. En outre, le maintien de la propriété publique des terres décourage les agriculteurs d'investir dans l'amélioration de leurs champs et fait obstacle au remembrement des parcelles.

Face à cette situation, la principale initiative des autorités a été d'étendre les mesures de libéralisation économique introduites par Mengistu à la fin de son règne et de lancer un programme d'accès aux intrants (PADETES) censé démultiplier le rendement des terres. Le « package » proposé aux agriculteurs comprend la vente de semences améliorées, de pesticides et d'engrais chimiques, l'enseignement de nouvelles techniques agricoles, ainsi qu'un accès « privilégié » au crédit. Or, les conditions de recouvrement de ces emprunts sont draconiennes. Les paysans dans l'incapacité de rembourser leurs dettes en raison d'une mauvaise récolte sont contraints de céder leurs biens ou emprisonnés (ce qui a d'ailleurs déclenché plusieurs révoltes dans les régions sud du pays). Dans ces conditions, seuls les paysans les plus aisés habitant les zones traditionnellement excédentaires prennent le risque de rejoindre ce programme⁵. Associés aux mesures de libéralisation et à des conditions climatiques favorable, celui-ci a néanmoins participé au redressement de la production agricole à partir de 1995.

Quant à la gestion publique des terres, il est hors de question que le gouvernement la remette en cause. Les autorités sont saisies d'une peur panique à l'idée que des milliers de paysans déshérités puissent vendre leur ferme et se ruer vers des villes incapables de les absorber. Si le système des « passeports intérieurs » instauré par Mengistu a été aboli, l'actuel gouvernement s'évertue à fixer les paysans dans les campagnes en les menaçant d'une expulsion définitive s'ils abandonnent « leur » terre, même temporairement. Ceux qui ne peuvent vivre de leurs récoltes, pourront éventuellement disposer d'une aide « humanitaire ». De fait, le taux d'urbanisation de l'Ethiopie est exceptionnellement bas (15%).

Enfin, le régime n'excelle pas plus que ces prédécesseurs en matière de développement pastoral. Considérant la sédentarisation des nomades comme un processus nécessaire – ne serait-ce que pour contrôler cette population fluide – il encourage le développement de l'agriculture irriguée de

⁴ Cf. DERCON (Stefan). – "Growth and Poverty in Ethiopia in 1990's: an Economic Perspective". – Centre for the Study of African Economies, Oxford University. – October 2000.

⁵ cf. DERCON (Stefan), opus cit.

cultures de rente dans les plaines semi-arides, réduisant d'autant plus les surfaces de pâturage. En revanche, très peu est fait pour enrayer le délitement du mode de production pastoral. Les rares projets qui s'y sont consacrés ont été conçus autour d'une approche techniciste de la conservation des sols faisant l'impasse sur la complexité du rapport au territoire dans les cultures nomades. Ils ont tous rencontré l'hostilité vivace des populations auxquelles ils s'adressaient⁶.

Il est indéniable que la situation alimentaire de l'Ethiopie s'est sensiblement améliorée par rapport aux années 1980, au point de susciter l'enthousiasme du vice Premier ministre éthiopien qui annonçait en mars 1998 que « la faim en Ethiopie [avait] été éliminée » – optimisme largement partagé à l'époque par le Programme alimentaire mondial. Mais il est crucial de souligner que l'embellie est pour le moins fragile et surtout qu'elle ne profite pas à l'ensemble de la population. La croissance laisse sur le bord du chemin un certain nombre de groupes sociaux occupant une place largement subordonnée dans l'ordre politique éthiopien : c'est le cas des populations nomades et celui des agriculteurs trop pauvres pour bénéficier des opportunités introduites par les mesures de libéralisation ou les programmes d'extension. Sans surprise, ils forment la majorité des bénéficiaires inscrits comme « victimes de catastrophes naturelles » sur les listes de distribution du comité inter-ministériel chargé de l'aide alimentaire d'urgence : la Commission pour la prévention et la préparation aux désastres (DPPC).

Un dispositif de secours « efficace et transparent » ?

Le DPPC joue un rôle clef dans l'évaluation des crises alimentaires et la mise en œuvre des opérations de secours. Sauf exception, les bailleurs de fonds, les ONGs et les agences des Nations unies doivent reprendre à leur compte ses estimations, se conformer aux listes de bénéficiaires dressées par ses soins et n'intervenir à aucun moment dans les distributions si ce n'est pour surveiller leur déroulement. Comme le précise la législation éthiopienne : « Il va sans dire que les ONG doivent adhérer à la politique du gouvernement et qu'elles ne sauraient interférer ou outrepasser les opérations qu'il organise⁷ ».

A en croire USAID et les déclarations publiques des ONG travaillant en Ethiopie, le système national de distribution est « efficace et transparent ». Pourtant, tel n'est pas le constat dressé en 1998 par une vaste enquête statistique portant sur un échantillon représentatif national de plus de 4.000 ménages⁸. Cherchant à identifier le profil des groupes ayant effectivement reçu une aide alimentaire du DPPC en 1995/96, elle a mis en évidence l'absence de corrélation entre « besoins » et « allocations ». Elle montre que les ménages déficitaires en nourriture ont reçu moins de secours alimentaires en 1995/96 que les ménages excédentaires et que les familles disposant de moins de 1.000 kilocalories par personne et par jour ont reçu autant que celles ayant plus de 2.800 kilocalories – les moins aidés étant les ménages situés dans la fourchette pourtant critique de 1.000-1.679 kilocalories par personne et par jour. Par ailleurs, l'aide moyenne par habitant allouée au Tigray (d'où sont originaires les principaux dirigeants du régime) était 8 fois supérieure à la moyenne nationale en valeur énergétique et 20 fois supérieure à celle de la région Somalie en valeur marchande, bien que cette province soit plus pauvre que la précédente. Enfin, les chercheurs ont observé que « les ménages ont plus de probabilité de recevoir une aide alimentaire dans l'année en cours s'ils en ont reçu les années précédentes », quelle que soit leur vulnérabilité avérée au moment des distributions.

⁶ Cf. Cf. HOGG (Richard) ed. – Pastoralists, ethnicity and the state in Ethiopia. – London: Haan Publishing, 1998.

⁷ Guidelines for NGOs Operation in Ethiopia. – RRC, July 1995, p. 1.

⁸ JAYNE (T.S.), STRAUSS (John), YAMANO (Takashi), MOLLA (Daniel). – Targeting of Food Aid in Ethiopia : Chronic Need or Inertia ?. – MSU International Development Paper, n°23, 2000.

De fait, dans les régions où les opérations d'assistance sont bien implantées après plusieurs années d'investissement dans des procédures de surveillance et de ciblage financées le plus souvent par des ONG, l'infrastructure bureaucratique ainsi créée se nourrit d'elle-même et devient aveugle aux évolutions réelles de la sécurité alimentaire. Quant aux « bénéficiaires » ils développent un savoir-faire leur permettant de jouer de ces logiques institutionnelles. Tel ce paysan du Wollo qui préfère labourer son champ mais ne rien semer afin de faire valoir aux autorités l'échec total de sa récolte et par conséquent son éligibilité au titre d'une aide alimentaire qui lui rapportera deux à trois quintaux de plus qu'une moisson hasardeuse, les bénéficiaires n'ont pas développé un quelconque « syndrome de dépendance » qui ferait d'eux des acteurs passifs attendant un don providentiel du ciel, mais un véritable savoir pratique permettant de diversifier leurs moyens de se procurer leur nourriture. A ce titre, il n'est pas étonnant que ces stratégies s'épanouissent principalement dans des régions comme le Wollo où l'exploitation agricole ne permet plus aux paysans les plus défavorisés de subvenir à leurs besoins.

Mais les « erreurs de ciblage » renvoient également à des mécanismes beaucoup plus politiques. Les disparités entre régions reflètent le poids du pouvoir central dans les décisions d'allocation des secours. Celui-ci tend à privilégier les zones politiquement utiles ou celles qui disposent de puissants relais à Addis-Abeba capables de faire pencher les arbitrages en leur faveur. Autrement dit, les décisions d'allocations reflètent autant l'état réel ou supposé de la sécurité alimentaire à travers le pays que les rapports de force entre les différentes composantes de la coalition au pouvoir. Enfin, au dernier échelon du système de distribution, ce sont les responsables administratifs locaux qui sont chargés d'identifier les bénéficiaires. Leur marge de manœuvre et leurs fonctions administratives favorisent l'utilisation des secours à des fins de contrôle policier ou dans une logique clientéliste. C'est ainsi que pendant la famine de l'Ogaden en 2000, certaines populations épargnées par la crise alimentaire ont reçu des secours alors que d'autres, pourtant sinistrées, en ont été exclues faute d'appartenir aux clans dominants des zones où elles avaient trouvé asile.

De toute évidence, le déficit de production national enregistré pour 2003 ainsi que la sécheresse aggraveront le sort de centaines de milliers d'Ethiopiens, d'ores et déjà confrontés à une situation de pénurie alimentaire chronique. S'il n'appartient pas aux organisations humanitaires de résoudre les problèmes soulevés par l'échec des politiques de développement agricole et pastoral de l'Ethiopie – qui n'est pas non plus dénué de lien avec la façon dont le pays est inséré dans le système économique mondial –, les ONG d'urgence ont en revanche une double responsabilité : ne pas masquer les origines sociales et politiques de la crise qui frappe les populations marginalisées, et s'assurer que les secours parviennent bien à ceux qui en ont besoin. A cet égard, il est indispensable qu'elles préservent leur indépendance opérationnelle et critique à l'égard du système national de réponse aux crises, afin de sauver ceux qui passent au travers des mailles du filet