

A qui s'adresse l'aide alimentaire d'urgence ?

*La réponse internationale à la « famine »
éthiopienne de l'an 2000*

Fabrice Weissman



Paris, Juin 2001

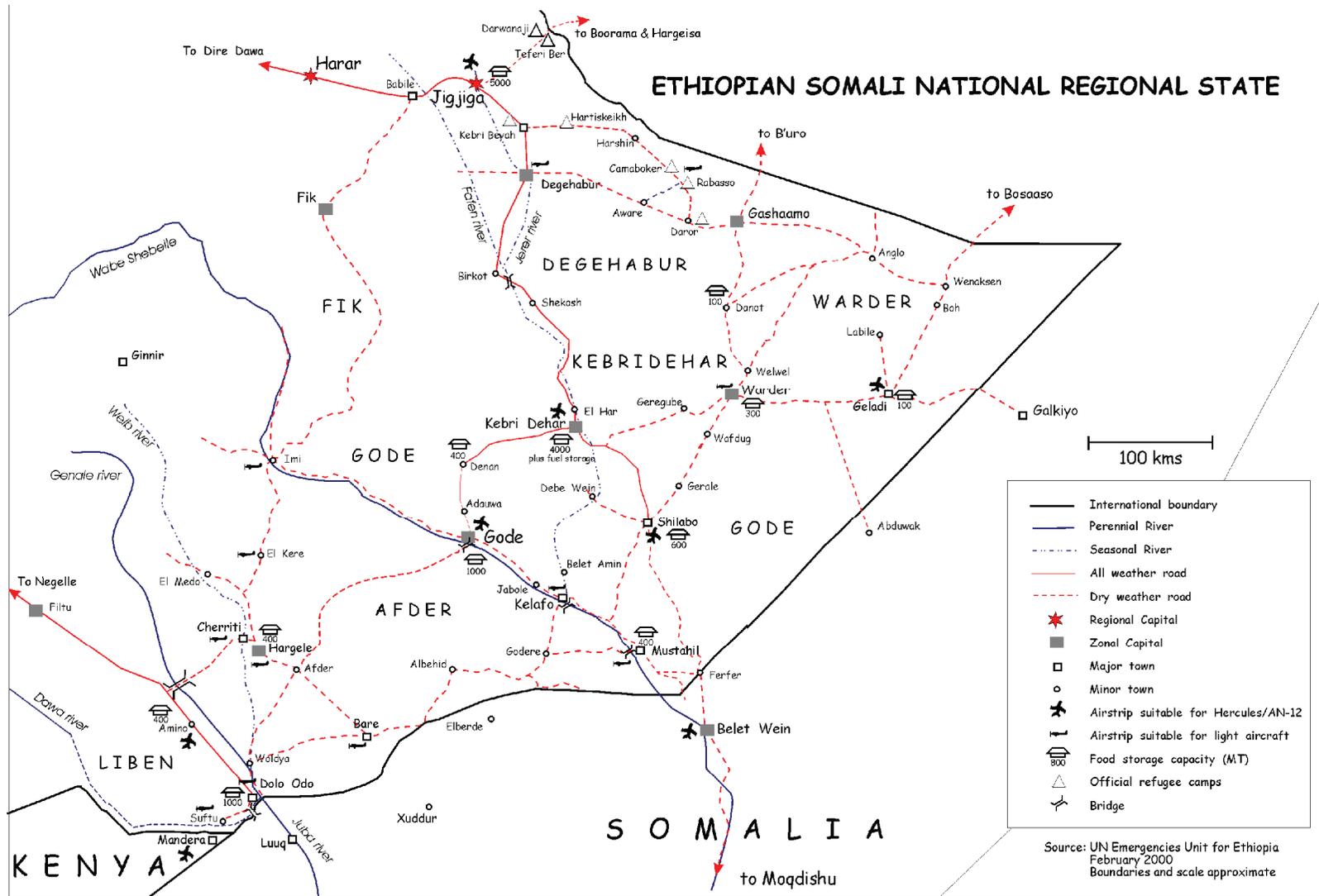
Sommaire

INTRODUCTION	1
CHAP. 1. ÉTHIOPIE : LA PRECARITE ALIMENTAIRE AU CŒUR DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE	4
I – Une précarité alimentaire chronique	5
<i>Un déficit alimentaire national</i>	6
<i>Un accès inégalitaire</i>	8
<i>Un risque significatif de famine</i>	10
II – La gestion politique de la précarité alimentaire	11
<i>Le nouveau théâtre des stratégies alimentaires</i>	13
<i>Les politiques de croissance et leur laissés pour compte</i>	17
<i>Les politiques de réponse aux crises</i>	19
CHAP. 2. RETOUR SUR LA « FAMINE » DE L'AN 2000	26
I – La « répétition de l'histoire » à la Une	26
<i>Drôle de guerre et échéances électorales</i>	26
<i>La médiatisation de la crise de l'Ogaden</i>	30
<i>Les bailleurs de fonds au pied du mur</i>	33
<i>La campagne de presse du gouvernement et des acteurs de l'aide internationale</i>	33
<i>L'étrange enthousiasme américain</i>	35
<i>L'indécision européenne</i>	38
II – L'envers du décor	39
<i>Retour sur l'ampleur et les origines de la crise alimentaire en l'an 2000</i>	39
<i>La troisième meilleure récolte des 30 dernières années</i>	40
<i>Une sécheresse aux effets ambigus</i>	41
<i>Les conséquences économiques de la guerre</i>	43
<i>La faillite structurelle de l'économie rurale</i>	45
<i>Une crise naturelle d'une ampleur exceptionnelle ?</i>	46
<i>Retour sur la crise de l'Ogaden</i>	47
<i>La question de l'alerte ou le retour de flamme de la rhétorique humanitaire</i>	48
<i>Des stocks disponibles suffisants</i>	49
<i>La spécificité du contexte éthio-somalien, périphérie sensible et turbulente</i>	50
<i>Des opérations de distribution dévoyées</i>	52
<i>La responsabilité du gouvernement fédéral</i>	54
CONCLUSION	56

Carte 1 – Géographie physique de l’Ethiopie



Carte 3 – Région Somalie de l’Ethiopie



Introduction

Un monde merveilleux ? Une manipulation odieuse ?

« **A**u nom du DPPC et de l'ensemble du gouvernement, je voudrais remercier les bailleurs de fonds, les agences des Nations unies et les ONGs concernées pour le soutien apporté à notre peuple et pour la préoccupation sincère dont elles ont fait preuve¹ ». C'est par cet hommage appuyé que le responsable de l'organisme éthiopien en charge des opérations humanitaires – la Commission pour la Prévention et la Préparation aux Désastres (DPPC) – saluait le 21 janvier 2001 l'action des organisations d'assistance en faveur de l'Éthiopie en l'an 2000. Ces propos ont de quoi surprendre. Il est plutôt rare d'observer une attitude aussi amène des autorités éthiopiennes à l'égard de la communauté internationale et des humanitaires. Mais, à en croire le DPPC, l'année écoulée ne fut pas une année comme les autres. Le pays aurait frôlé une « catastrophe humanitaire » que la prompt réaction des autorités et des agences d'aide aurait permis de contenir : « Il y avait une menace réelle de famine. Cependant, celle-ci a été évitée grâce à l'effort concerté du gouvernement et de ses partenaires² ».

De fait, en mars-avril 2000 l'Éthiopie faisait son retour à la une des médias sous son jour le plus convenu. L'espace de quelques semaines, les images de la BBC et de CNN tournées dans l'est du pays en région Ogaden (la « région 5 », peuplée majoritairement de nomades somalis) inondent nos tubes cathodiques de visions apocalyptiques : des populations déplacées par la faim agglutinées dans des camps de fortune, des enfants squelettiques entassés dans des centres nutritionnels débordés, des routes jonchées de carcasses d'animaux morts de soif... En guise de commentaire, les médias relayent

¹ *Opening Statement of H.E. Commissioner Simon Mechale on the Year 2001 appeal.* – DPPC, 22 January 2001, Addis Ababa, Ethiopia.

² *Introduction to the DPPC Year 2001 Appeal,* Addis Ababa, Ethiopia.

sans sourciller le discours gouvernemental abondamment amplifié par une partie des organisations humanitaires : la crise de l'Ogaden illustre la gravité de la sécheresse qui frappe l'Ethiopie en l'an 2000. De 7.7 à 10.5 millions de personnes sont menacées d'une « catastrophe humanitaire » comparable à la grande famine de 1984/85. Seule une aide alimentaire estimée à 900.000 puis 1.3 millions de tonnes est susceptible de sauver d'une mort certaine des millions d'affamés. Or, pour l'heure, l'Occident fait montre d'une indifférence criminelle mais il n'est pas trop tard pour sauver les survivants...

Ce discours sera largement entendu. Quelques jours après la diffusion des images de la BBC, les USA et l'Union européenne annoncent l'envoi de 800.000 tonnes de nourriture en Ethiopie alors que les agences d'aide se précipitent en région somalie. Au total, l'Ethiopie recevra en l'an 2000 l'un des plus gros volumes d'assistance de son histoire. Un an plus tard, tout le monde se félicite. Le gouvernement, les bailleurs de fonds, les agences d'aide et la presse se congratulent d'avoir su mettre leurs efforts en commun pour « éviter le pire ». Il s'agirait d'une « success story », d'un exemple de synergie positive entre média, humanitaire et politique. L'histoire pourrait s'arrêter là si des voix discordantes ne venaient ternir la beauté du conte.

Quelques mois après le déclenchement de la crise, le *Monde Diplomatique* publie sous la plume de Sylvie Brunel – qui ne s'exprime pas alors au nom d'Action Contre la Faim – un article intitulé « Famine manipulée en Ogaden. Une catastrophe peu naturelle¹ ». Loin de la vision angélique des événements, l'auteur y dénonce les manœuvres « cyniques » du gouvernement qui aurait délibérément laissé la situation se dégrader en région somalie afin de justifier un volume d'assistance « sans rapport avec le nombre d'affamés ». ACF souligne : « Par cette stratégie, un peuple bascule dans une famine qui aurait pu être évitée² ».

En Ethiopie, ce genre de manipulations ne saurait surprendre. La famine de 1984/85 est présente dans tous les esprits – même si peu d'intervenants semblent en tirer les leçons. Certes, c'est un nouveau régime qui est au pouvoir depuis 1991, mais ses relations avec la région somalie sont toujours dominées par une approche « autoritaire et extractive »³. Par ailleurs, le conflit qui depuis 1998 oppose Addis-Abeba à l'Erythrée grève lourdement l'économie nationale alors que les bailleurs de fonds réduisent leur aide structurelle pour marquer leur désaccord avec la politique belliciste du régime. Or des élections sont programmées au mois de mai 2000 et il serait tentant pour le pouvoir de bénéficier d'une manne humanitaire conséquente pour mobiliser l'électorat tout en soutenant son effort de guerre. D'autant que le contrôle étroit qu'il exerce sur les opérations de secours lui donne la latitude nécessaire pour user des ressources humanitaires à sa guise.

Dans ces conditions, la thèse défendue par ACF mérite d'être considérée. Le pouvoir éthiopien aurait-il consciemment entravé la marche du système national de réponse aux crises pour produire une « urgence humanitaire » dans une zone périphérique et récupérer sous forme d'aide alimentaire le

¹ BRUNEL (Sylvie). – « Famine manipulée en Ogaden ». – *Le Monde Diplomatique*, Août 2000, p. 9.

² Action Contre la Faim. – « Ethiopie : une famine exposée, l'Ogaden ». – in *Géopolitique de la faim, 2001*. – Paris : PUF, octobre 2000, pp. 110-130.

³ Selon les termes de l'historien Richard Panckhurts.

manque à gagner lié à la guerre et à la suspension des aides au développement ? Les bailleurs de fonds auraient-ils cautionné cette manipulation ? A vrai dire, le problème semble un peu plus complexe. La réalité se situe entre l'histoire sainte et la thèse de la machination scabreuse. C'est cette réalité compliquée que nous voudrions approcher, ce qui nous impose un détour préalable par l'économie alimentaire du pays et sa gestion politique.

Chapitre 1

Ethiopie : la précarité alimentaire au cœur de l'économie politique

Comprendre les événements de l'année 2000 est inconcevable sans avoir à l'esprit la dimension structurelle de la précarité alimentaire en Ethiopie. En effet, les famines jalonnent l'histoire du pays depuis l'antiquité axoumite. Entre 1540 et 1800, les chroniques royales en recensent pas moins de 23. La « grande famine » qui frappa le pays de 1888 à 1892 – et reste gravée dans les mémoires sous le nom de « *kefu qen* », les « jours maudits » – décima plus du tiers de la population et les neuf dixièmes du bétail. La deuxième moitié du XX^{ème} siècle connaît à elle seule deux famines majeures qui marquent durablement le pays et les représentations occidentales : la crise 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), à l'origine d'un vaste élan de solidarité internationale aux conséquences pour le moins ambiguës¹.

Événement récurrent de l'histoire éthiopienne, les famines ont graduellement perdu de leur essence divine. La répétition des « fléaux de Dieu » – désormais exposés à la face du monde et donnant lieu à la mobilisation de vastes ressources humanitaires – a progressivement conduit à leur sécularisation et à leur politisation. Les famines ont été inscrites à l'agenda des gouvernants, qui bon gré mal gré, ont dû les considérer comme constitutives de leur sphère de responsabilité. Déjà prégnant à l'époque féodale, le passage au politique des problèmes alimentaires – leur transformation en enjeu structurant de l'affrontement pour le pouvoir et sa conservation – s'est radicalisé depuis la révolution et le renversement du régime impérial au milieu des années 1970. C'est ce qu'atteste la création en 1974 de la Commission de Secours et de Réhabilitation (RRC) chargée par les tombeurs d'Hailé Sélassié de prévenir et de répondre aux crises avant qu'elles ne dégénèrent en famine généralisée. Depuis, la

¹ Cf. JEAN (François). – *Du bon usage de la famine en Ethiopie*. – Fondation Libertés Sans Frontières, 1987.

politisation et l'institutionnalisation des enjeux de sécurité alimentaire n'a fait que se renforcer : création d'un système d'alerte précoce (1976), établissement d'une réserve alimentaire d'urgence (1982), définition de programmes nationaux et régionaux de préparation et de lutte contre les désastres naturels (1993, 1998), définition de programmes nationaux et régionaux de sécurité alimentaire (1996), établissement d'un fonds d'urgence pour lutter contre les désastres (2000), etc.

Par conséquent, la crise de l'année passée ne prend pas l'Ethiopie au dépourvu. La précarité alimentaire d'une large partie de la population est une donnée structurelle de son économie et la gestion de celle-ci est l'un des piliers de son système politique.

I – Une précarité alimentaire chronique

Sur quelle trame la crise de l'année écoulée est-elle tissée ? Quelles sont les caractéristiques de l'économie alimentaire « normale » de l'Ethiopie ? Comme l'a souligné Amartya Sen, la réponse à une telle question ne saurait se limiter à l'analyse des déséquilibres entre production disponible et besoins objectifs à l'échelle du pays ou de ses unités administratives. Appréhender l'économie alimentaire d'un Etat, c'est non seulement s'interroger sur les quantités de nourriture dont il dispose, mais également sur la manière dont il les répartit – sur la façon dont chaque composante de sa population parvient à accéder aux denrées nécessaires à sa survie. C'est dans la relation dialectique entre « offre » et « droits d'accès » – économiques, sociaux, institutionnels, politiques, etc.¹ – que se nouent les mécanismes de sécurité alimentaire caractéristiques d'une économie donnée.

Une telle analyse s'avère particulièrement ardue en Ethiopie. En effet, l'alimentation des familles éthiopiennes ne repose que partiellement sur la production de subsistance². Les denrées achetées sur les marchés participent autant à l'approvisionnement des ménages que celles directement issues de la production domestique. Aussi l'offre de travail rémunéré, le cours des céréales, la santé du commerce, l'accessibilité aux marchés etc. jouent-ils un rôle tout aussi important dans les mécanismes de sécurité alimentaire que l'élevage et les récoltes destinées à l'autoconsommation. En outre, l'intrication des économies monétaires et de subsistance s'organise selon des modalités très diverses à travers le pays. Dans l'immense empire abyssin, l'hétérogénéité des régimes agro-climatiques n'a d'égal que la diversité des pratiques économiques et alimentaires. Le territoire éthiopien s'étale entre des altitudes inférieures au niveau de la mer et des hauts sommets côtoyant les 4.000 mètres. La pluviométrie y oscille entre moins de 300 mm par an dans les régions sahéennes et plus de 2.000 mm sur les hauts plateaux du centre-ouest. L'économie alimentaire des différentes composantes de l'ensemble abyssin reflète cette diversité. La population des hauts plateaux est essentiellement

¹ Traduction approximative de la notion d' "entitlement" développée par Amartya Sen. Cf. SEN (Amartya). – *Poverty and Famine. An Essay on Entitlement and Deprivation*. – Oxford: Clarendon Press, 1981.

² Selon une étude menée en 1994/95 par les universités d'Oxford et d'Addis-Abeba, la production de subsistance ne couvre que 45% des besoins alimentaires ménagers en moyenne nationale. C'est moins que la part des denrées acquises au cours de transactions commerciales (53%) et par le biais des transferts sociaux (2%) (dons, aide humanitaire...).

engagée dans une production agricole sédentaire et monopolise l'accès aux principaux bassins de main d'œuvre. Celle des zones sahéniennes est engagée dans une économie pastorale ou agro-pastorale tournée vers l'exportation. Quant aux peuples des basses plaines occidentales et méridionales, ils pratiquent une agriculture extensive et itinérante. Cette fragmentation des systèmes agro-climatiques et économiques explique la difficulté à donner sens aux statistiques nationales – qui renvoient souvent à une fiction comptable déconnectée des réalités empiriques – et souligne les dangers d'extrapoler à partir d'expériences particulières. Il est néanmoins possible, avec toutes les précautions d'usage, de dégager quelques grandes tendances.

Un déficit alimentaire national

L'économie alimentaire de l'Éthiopie apparaît tout d'abord contrainte par les limites de la disponibilité globale en céréales et légumineuses (qui constituent la base de l'alimentation nationale¹). La faiblesse de l'économie éthiopienne limitant l'importation commerciale de denrées comestibles à un niveau marginal, *c'est sur sa propre agriculture – et l'aide internationale – que le pays doit compter pour s'approvisionner*. Or, celles-ci ne répondent que partiellement à la demande d'une population en pleine expansion et font preuve d'une volatilité déroutante.

Graphique 1 - Evolution comparée de la production agricole (céréales et légumineuses) et de la population éthiopiennes (source: FAO/FAOSTAT - MSF)

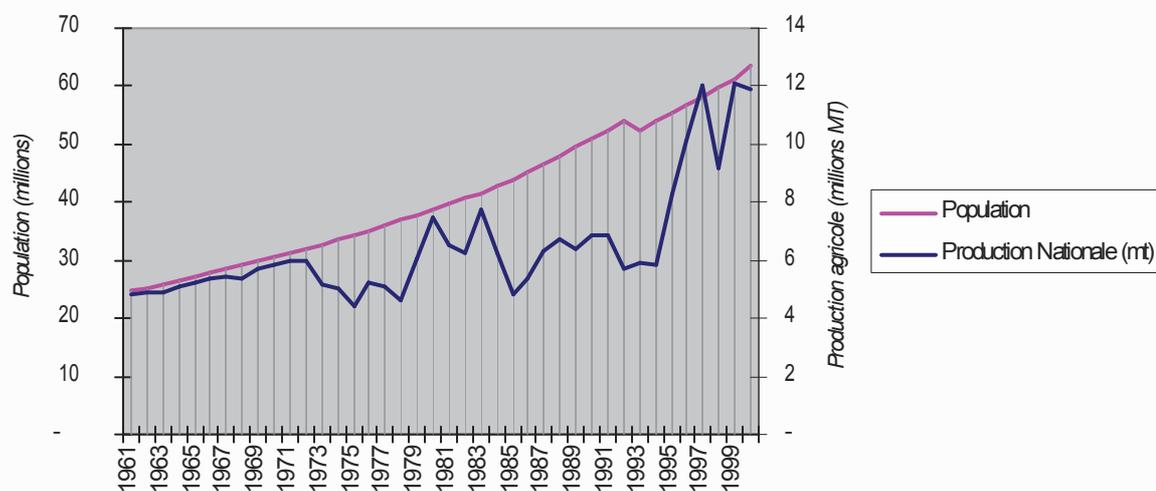


Tableau 1 - Evolution de la production per capita en Ethiopie (source: FAOSTAT/FAO - MSF)

Période	Moyenne 1961-1970	Moyenne 1971-1980	Moyenne 1981-1990	Moyenne 1991-2000	Année 1998	Année 1999	Année 2000
Production per capita (kg/an)	190.7	158.2	142.03	153.2	153.5	198.0	187.7

¹ D'après les estimations de la FAO, ces denrées représentent les trois quarts des apports énergétiques quotidiens de la population éthiopienne, le solde étant constitué par les racines et tubercules (enset, manioc, etc.), ainsi que les produits animaux (viande, œufs, lait, laitages, etc.). Bien entendu, la part des céréales est plus importante chez les agriculteurs des hauts plateaux (consommation moyenne de 160 kg par an et par personne) que chez les pasteurs nomades (110 kg) bien que l'alimentation de ces derniers ait tendance à reposer de façon croissante sur les graines.

En l'espace de trente ans, la population éthiopienne a été multiplié par deux (elle est passés de 30 à 61 millions d'habitants entre 1969 et 1999) alors que les récoltes ne progressaient que de 50%. Au delà des fortes fluctuations annuelles, la production *per capita* a ainsi chuté de 190.7 kg/an dans les années 1960 à 142.3 kg/an dans les années 1980 avant d'amorcer un redressement en 1995. Elle retrouve aujourd'hui des niveaux comparables à la décennie 1961-1970, mais ce rétablissement reste fragile comme l'illustre la rechute de 1998 (cf. tableau 1 et graphique 1).

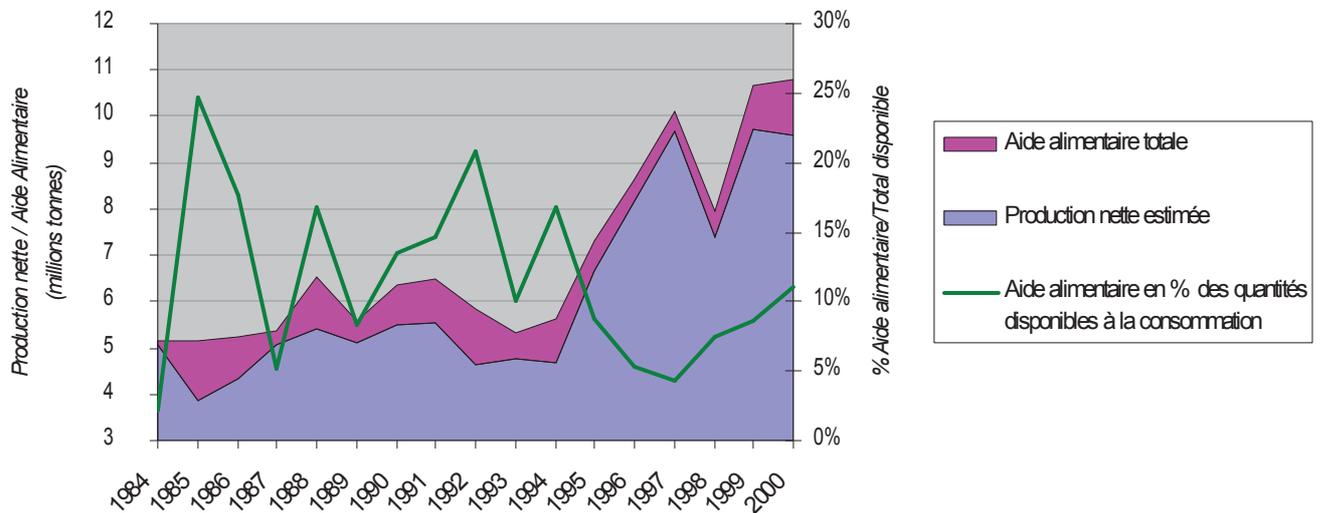
D'où viennent les difficultés de l'agriculture éthiopienne ? En premier lieu, de l'effet durable des famines de 1974/75 et 1984/85. Toutes deux ont été suivies de périodes de récupération erratique où la production peinait à re-décoller en raison des dommages subis par le capital productif au cours de la catastrophe. Plus généralement, la médiocrité des récoltes renvoie au morcellement et à 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 sub-saharienne. Déforestation et érosion des sols, rusticité des techniques agricoles et dépendance à l'égard de pluies erratiques (moins de 2% des terres cultivées sont dotées de systèmes d'irrigations les affranchissant des aléas climatiques) expliquent en partie ces maigres performances. Enfin, les faiblesses de l'agriculture reflètent l'environnement socio-politique dans lequel elle s'insère. Les politiques publiques ont longtemps maintenu la paysannerie dans une position de subordination absolue peu propice au développement de ses activités productives. Si l'iniquité du système foncier féodal a été mise à bas par la révolution de 1974, elle fut remplacé par les délires planificateurs du socialisme scientifique sous le Derg. Appliqués avec brutalité, les programmes de villagisation et de collectivisation des terres, le contrôle des prix, les fortes taxations et les déplacements forcés de population eurent des conséquences désastreuses sur la production. Sans compter les effets de la guerre. Depuis 1991, le climat est plus propice au redressement de l'activité agricole, même si le maintien de la propriété publique des terres laisse la population rurale dans l'incertitude de ses droits fonciers.

Etant donné le décalage latent entre croissance démographique et production agricole, l'aide alimentaire joue un rôle clef dans l'économie du pays. Au cours des vingt-cinq dernières années, elle a fourni en moyenne un dixième des quantités de nourriture disponibles en Ethiopie, soit 740.000 tonnes par an (cf. graphique 2). L'assistance a oscillé entre 1.27 million de tonnes en 1985 – le quart des stocks alimentaires nationaux – et 276.819 tonnes en 1987. Depuis 1990, elle n'est jamais descendue sous la barre des 430.000 tonnes. Les spécialistes estiment qu'elle constitue en temps normal 25% des céréales commercialisées sur le marché et jusqu'à 50% en temps de crise¹. Soulignons que *l'aide alimentaire connaît une évolution autonome au regard des fluctuations de la production* : loin de se compenser l'une l'autre, assistance et récoltes ont évolué de concert entre 1987 et 1991 (hausses et

¹¹ S'agissant de sa composition, on remarque que l'aide programme occupe une place limitée dans les volumes globaux (environ 2% en 1999, 12.3% sur la période 1991/94) et que l'essentiel de l'assistance se répartit entre aide d'urgence et aide projet. La distinction entre ces deux catégories est purement formelle dans la mesure où l'aide projet vise les zones déficitaires en situation de crise latente et que l'aide d'urgence est censée être délivrée contre travail.

baisses simultanées). De 1997 à 2000, les apports de l'aide internationale ont connu une augmentation constante (plus 167% sur la période) alors que la production ne baissait que de 1%.

Graphique 2 – Production nette, aide alimentaire et part de l'aide dans les quantités disponibles à la consommation (source : FAO/WFP - MSF)



Ainsi, l'Éthiopie reçoit annuellement un assistance considérable, tant au regard de sa production qu'en valeur absolue. En 1999, elle s'est appropriée le tiers de l'aide alimentaire allouée à l'ensemble du sous-continent – ce qui en faisait le premier pays récipiendaire d'Afrique subsaharienne. Malgré l'importance des secours, les quantités de nourriture disponibles restent néanmoins en deçà des standards nutritionnels internationaux. En 1998, la consommation moyenne de céréales s'établissait à 145 kg par personne et par an, soit, compte-tenu des autres apports caloriques, 1.805 Kcal par personne et par jour. Ce qui représente les 4/5 seulement de la ration considérée comme minimale par l'OMS et 20% de moins que la moyenne de l'Afrique subsaharienne. Ainsi, à supposer que l'ensemble de la nourriture disponible en Éthiopie soit équitablement répartie, le pays connaîtrait une situation de disette modérée mais généralisée. Tel n'est pas le cas.

Un accès inégalitaire

Toute la population ne paye pas le prix du déficit alimentaire national. D'après le gouvernement éthiopien, « seule » la moitié des familles éthiopiennes connaissent une précarité alimentaire chronique¹. Comme ailleurs, la pénurie fait l'objet d'arbitrages qui reflètent les inégalités sociales, économiques et politiques qui structurent la société éthiopienne. Le profil des groupes déficitaires est on ne peut plus classique : il s'agit des familles disposant d'un faible capital agricole ou pastoral, habitant des régions particulièrement exposées aux aléas climatiques et où les opportunités d'emploi

¹ Sources: DDPC. Cette estimation est partiellement corroborée par une série d'études réalisées par les Universités d'Oxford et d'Addis-Abeba en 1994/95, montrant que les dépenses alimentaires des ménages éthiopiens varient de 1 à 7 entre le quart des foyers les plus pauvres et le quart des foyers les plus riches et que plus de la moitié de la population vit avec moins de 1.600 Kcal/pers./jour.

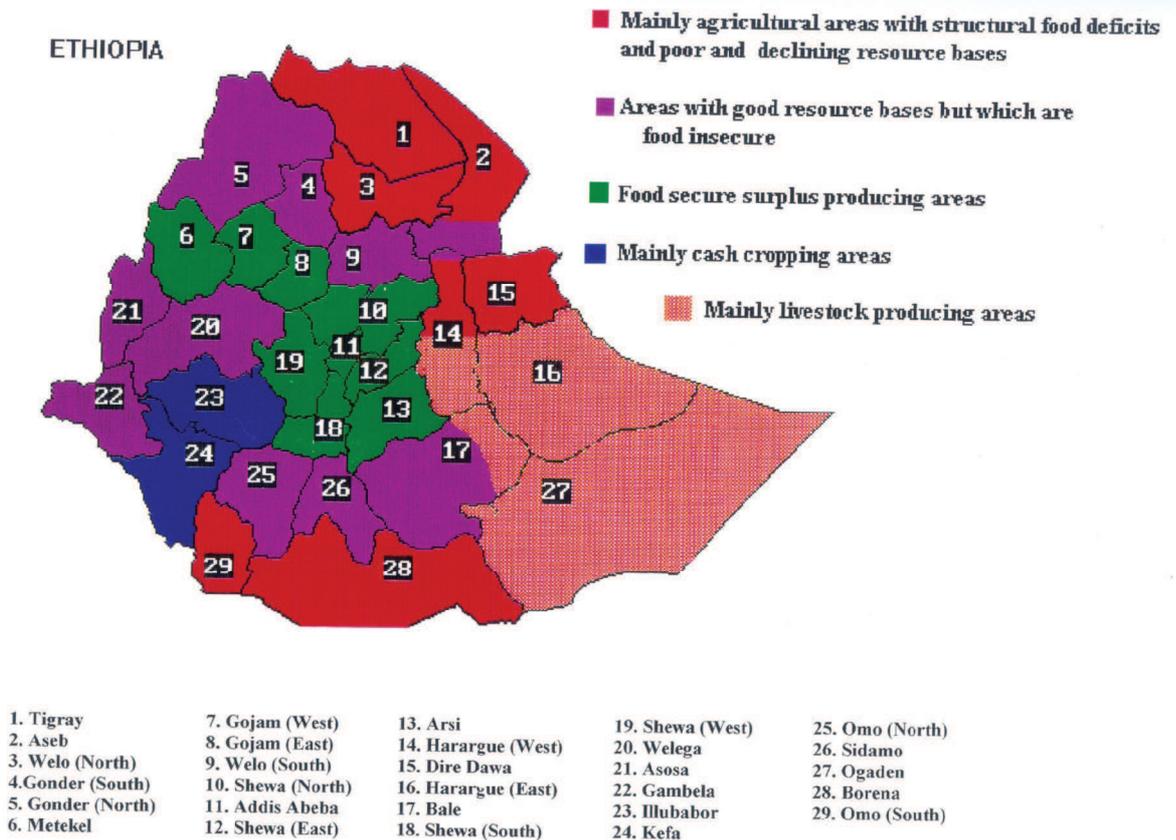
restent limitées. Singulièrement, ces groupes défavorisés sont beaucoup plus dépendants du marché et de l'économie monétaire que les familles mieux loties dont l'alimentation repose principalement sur la production de subsistance.

Si les ménages déficitaires se répartissent sur l'ensemble du territoire éthiopien, leur proportion est plus grande dans un certain nombre de régions qui cumulent les handicaps. Parmi les provinces agricoles, c'est le cas du Tigray (central et est), du Wollo (Ahmara), du Wag Hamra (Ahmara) et de l'Haragué (Oromiya). La production par habitant y dépasse rarement les 100 kg par an. Ces zones sont caractérisées par une forte densité démographique, des exploitations de très faible taille, des sols en butte à une érosion et à un appauvrissement aiguës, et par un risque significatif de sécheresse. En outre, il s'agit de provinces où les opportunités de revenus annexes demeurent limitées en raison de la faiblesse du marché de l'emploi et de l'économie marchande. Les régions pastorales sont elles aussi fragiles. Situées dans les plaines arides et semi-arides qui ceinturent les hauts plateaux elles sont particulièrement vulnérables aux aléas du climat sahélien (forte probabilité de sécheresse) et à la santé du commerce de bétail. Pour peu que les pluies tardent à régénérer les points d'eau et les pâtures, que les débouchés d'exportation se tarissent, que les termes de l'échange céréales / bétail se dégradent, et c'est une crise latente qui se développe. A l'inverse, les zones centres et centre-ouest constituent le véritable grenier céréalier de l'Éthiopie. Arsi (Oromiya), Shoa (Oromiya), Gondar (Ahmara) et dans une moindre mesure Gojam (Ahmara) et ouest Wollega (Oromiya) bénéficient de précipitations relativement stables et abondantes ainsi que d'une production par habitant supérieure à 200 kg par an quand elle n'approche pas les 400 kg (à l'instar du Shoa est). L'économie locale y est plus prospère, même si d'importantes disparités sociales persistent.

Il est ainsi possible de dresser la carte approximative de la pénurie distinguant les zones plutôt bien portantes (verte et bleu sur la carte 4 ci-dessous), les zones précaires (violet et régions pastorales) et les zones structurellement à risque (en rouge). Dans ces deux derniers espaces, la population est régulièrement confrontée à des crises alimentaires aiguës auxquelles elle fait face par différents mécanismes d'adaptation. Modification des parts respectives de la production de subsistance et des achats, diversification des revenus monétaires et agraires (agro-pastoralisme, dispersion des semis et des terres cultivées par altitude), vente du bétail, modification des habitudes alimentaires, recours au crédit, migrations individuelles ou collectives, mobilisation des réseaux de solidarité traditionnels ou modernes (i.e. aide humanitaire)... font partie intégrante de leurs stratégies de survie quotidienne. Parmi ces mécanismes, certains sont non renouvelables d'une année sur l'autre et entament le capital productif des familles. C'est notamment le cas de la vente du bétail chez les agriculteurs des hauts plateaux. Si le négoce de petits ruminants s'avère insuffisant, ils sont contraints de se séparer de leurs bœufs, hypothéquant leur épargne et leur capacité de production future. De plus, la reconstitution des troupeaux est longue et coûteuse – elle peut prendre jusqu'à 60 ans pour l'imposant cheptel nomade. Plusieurs années consécutives de marasme agricole et pastoral entraînent les familles dans une spirale de décapitalisation réduisant graduellement leur capacité de résistance et les emportant toujours plus bas vers une pauvreté dont ils auront beaucoup de mal à sortir. La durée de récupération des famines de 1974/75 et 1984/85 est à cet égard parlante. Certaines 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 1983¹.

Carte 4 - Dispersion géographique des conditions de sécurité alimentaire (source: ADE)



Un risque significatif de famine

L'Éthiopie est donc confrontée à une précarité nutritionnelle structurelle qui tend régulièrement à dégénérer en catastrophe. Comme le souligne un rapport commandité par l'Union européenne : « Le principal problème de la population est que ce qui pourrait être appelé "crise" dans un autre pays est une caractéristique normale de la vie en Éthiopie. » De fait, les taux de malnutrition chronique sont particulièrement alarmants (en 1995/96, près des deux tiers de la population souffrait de retards de croissance dus à des déficits nutritionnels²) et les crises alimentaires récurrentes. Les famines constituent une menace réelle. Pour faire bref, on passe d'une crise alimentaire à une famine lorsqu'une population donnée : 1) est confrontée à une pénurie alimentaire qu'elle ne peut plus compenser par ses mécanismes d'adaptation habituels ; 2) que ce déficit dégénère en crise nutritionnelle généralisée à l'ensemble des classes d'âge du groupe considéré (i.e. y compris les

¹ Cf. DERCON (Stefan). – "Growth and Poverty in Ethiopia in 1990's: an Economic Perspective". – Oxford University, 2000.

² (z-score inférieur à -2 âge/taille). La proportion s'élevait à 68.7% en zone rurale où la situation va en s'empirant depuis 1983.

adultes) ; 3) que cette malnutrition est à l'origine d'une sur-mortalité aiguë. En Ethiopie, une telle situation conduit généralement à des déplacements massifs de populations, à leur concentration dans des zones où elles espèrent trouver une assistance et à l'émergence des problèmes de santé publique liés à la constitution des camps de déplacés (épidémies, accès à l'eau, etc.). L'ancien Empire abyssin réunit une série de facteurs propres au déclenchement de ces désastres. Pour peu que le pays connaisse une sécheresse affectant les régions traditionnellement excédentaires, et c'est la disponibilité totale de nourriture qui chute engendrant un risque *généralisé* de famine. Il en va de même si ce sont des politiques publiques ou des événements militaires qui sont à l'origine de l'effondrement de la production (comme c'était partiellement le cas en 1984/85). Pour peu que les régions traditionnellement déficitaires soient frappées par une ou plusieurs mauvaises récoltes consécutives, une flambée du cours des céréales, une rétraction du marché de l'emploi ou une récession économique, et c'est une famine *localisée* qui se profile. Le risque est similaire en région pastorale si le bétail est décimé par un manque de pluies ou des entraves aux migrations pastorales, si les termes de l'échange animal / graines se dégradent, si les débouchés d'exportation du cheptel se tarissent, où s'il y a rupture d'approvisionnement des marchés locaux en céréales (comme chez les Borana en 1990-1992).

Néanmoins, les famines ne se développent pas du jour au lendemain. Elles nécessitent l'assemblage progressif des conditions nécessaires à leur maturation (dégradation de la disponibilité et/ou de l'accessibilité aux denrées nutritives → déficit alimentaire → épuisement des stratégies d'adaptation → malnutrition → sur-mortalité → déplacements). A chaque étape, il est possible d'intervenir pour ralentir ou stopper le processus. En définitive, la survenue effective des famines renvoie au manque de volonté ou à l'incapacité du pouvoir politique à enrayer leur déroulement.

II – La gestion politique de la précarité alimentaire

Une économie alimentaire aussi fragile ne pouvait qu'imprimer sa marque à l'histoire politique éthiopienne. De fait, la faim a souvent accompagné les transformations radicales de la société abyssinienne, quand elle ne les a pas précipitées. Au milieu du premier millénaire, le déclin de l'Empire axoumite – considéré comme l'ancêtre de l'Ethiopie moderne par l'historiographie officielle –, avait commencé par l'épuisement de son économie agricole et la multiplication des disettes. La destruction finale de sa capitale, Axoum, fut l'œuvre de hordes Beja chassées vers les hautes terres par le manque de pluies et la faim qui sévissaient aux marches soudanaises de l'Abyssinie. A l'inverse, l'expansion impériale entreprise par Ménélik II à la fin du XIX^{ème} siècle, bénéficia de la terrible famine de 1888 provoquée par une épizootie de peste bovine et plusieurs épisodes de sécheresse. Ravageant le nord du pays, elle poussa les survivants à émigrer vers les régions méridionales nouvellement rattachées au royaume. Ce processus de colonisation « naturelle » consolida les conquêtes de Ménélik ; et la catastrophe incita les soldats tigréens à rejoindre son armée – mettant un terme à la transition dynastique entre la royauté du Tigré, anéantie par la guerre et la faim, et la royauté ahmara qui lui succède (cf. encadré). Elle même périt dans des circonstances similaires. La Révolution qui emporte le régime impérial d'Hailé Sélassié en 1974 doit beaucoup à la famine qui s'abattit sur le pays à la

La marginalisation politique du Tigré (1889-1991)

La gestion de l'Empire éthiopien a longtemps été partagée entre trois grands groupes : les Tigréens originaires du nord du pays qui abrita la civilisation axoumite, les Ahmaras logés plus au sud et qui firent leur (ré-)apparition politique au 13^{ème} siècle, reprenant les reines de l'Empire au nom de la dynastie salomonide, et les Oromos, intégrés plus tardivement (16^{ème} siècle) au grès de migrations. Entre 1763 et 1855, l'institution impériale connut une période de dégénérescence caractérisée par la quasi-disparition de tout pouvoir centralisé (au point de réduire l'Ethiopie à une « simple expression géographique » selon R. Hesse) et sa répartition entre une multitude de seigneurs régionaux, plus particulièrement Oromo. C'est sous l'influence d'un entrepreneur politique tigréen, Kassa Haylu, qui se fit couronner Empereur en 1855 sous le nom de Téwodros II, que l'Abyssinie reforma quelques peu son unité. Il se suicidera en 1863, après avoir été vaincu par les Britanniques. Son successeur, Yohannes IV, également originaire du Tigré, paracheva son œuvre et restaura le prestige et l'autorité du trône impérial, avant d'être tué par les Madhistes en 1889. Il fut remplacé par un Ahmara originaire de la Shoa, Ménélik II, qui consolida les acquis de ses prédécesseurs par de vastes conquêtes territoriales et adopta une politique très nettement favorable aux Ahmaras. Tigréens et Oromos se retrouvèrent marginalisés. En proie à une profonde amertume, les premiers coopérèrent avec les Italiens lors de l'invasion coloniale de 1936 qui conduisit à l'exil du nouvel Empereur ahmara, Hailé Sélassié. Revenu sur le trône en 1941, celui-ci s'engagea dans une politique de centralisation destinée à mettre au pas les derniers seigneurs féodaux. L'instauration d'une administration provinciale répondant aux ordres d'Addis-Abeba acheva de les dépouiller de leurs prérogatives nobiliaires. Cette nouvelle humiliation déclencha en 1943 une rébellion au Tigré qui prit le nom de « Woyané » (les patriotes). Cette appellation sera reprise par les partisans du Front Populaire de Libération du Tigré (TPLF) qui prirent à nouveau les armes en 1975 contre le régime de Mengistu, autre dirigeant ahmara, mais « révolutionnaire ». Toujours est-il que jusqu'en 1991, les Tigréens ont eu l'impression d'avoir été réduits au sort des populations nouvellement intégrées à l'Empire à l'occasion des conquêtes de Ménélik, alors que leur « légitimité historique » les appelait à un autre rôle.

même époque. La crise, qui avait d'abord frappé les hauts plateaux septentrionaux (Wollo et Tigré) avant de s'étendre au Harargué et à la région Somalie, avait amplement été occultée par le pouvoir central¹. La féroce répression des marches d'affamés sur la capitale et la médiatisation de la catastrophe par la presse occidentale la portèrent finalement au centre du débat national. Hailé Sélassié fut accusé d'avoir délibérément livré le Wollo au désastre. La passivité des autorités contribua à décrédibiliser le régime, qui traversait déjà une crise de légitimité, et accéléra la déposition de l'Empereur par les généraux putschistes du Derg.

Le régime de Mengistu, qui prend définitivement le pouvoir trois ans plus tard – et fera exécuter les officiels coupables d'avoir occulté la famine –, ne sera pas longtemps épargné par la faim. Dès 1984, sécheresse et politique agricole désastreuse provoquent une terrible famine à l'origine d'un vaste élan de solidarité internationale. Mais tirant les leçons des échecs de son prédécesseur, le « Négus Rouge » parvient à utiliser la catastrophe et la sollicitude aveugle du monde occidental pour consolider son régime². Non seulement, il refusera de laisser les agences humanitaires opérer dans les zones tenues par les rébellions tigréenne et érythréenne qui s'étaient dressées contre le pouvoir central depuis 1961 et 1975. Mais en plus les opérations d'assistance seront enrôlées au service de vastes projets de déplacements forcés de population qui visaient deux objectifs : réaliser la politique de rééquilibrage démographique du pays – i.e. transférer dans des conditions effroyables des milliers d'Éthiopiens des hauts plateaux saturés vers les basses terres de la périphérie ; par la même, vider de

¹ Cf. SEN (Amartya). – *Poverty and Famine. An Essay on Entitlement and Deprivation*. – Oxford: Clarendon Press, 1981, pp. 98 et s.

² Cf. JEAN (François). – *Ethiopie : Du bon usage de la famine*. – Paris : MSF, 1986.

leurs habitants les territoires contrôlés par l'opposition armée. En retour, cette gestion de la crise et de l'aide censée y remédier contribuera à lui aliéner une part croissante de la population. D'autant que la rébellion avait saisi tous les bénéfices qu'elle pouvait tirer d'une approche plus équitable des questions alimentaires. Très tôt, les Fronts Populaires de Libération de l'Erythrée et du Tigré (EPLF, TPLF) entamèrent un processus de mobilisation politique des populations placées sous leur contrôle au travers d'une politique de transferts sociaux répondant aux problèmes agraires et alimentaires. Programmes de redistribution des terres, création de services sociaux gérés par les bras « humanitaires » des mouvements armés (ERA, REST) et subvenant aux besoins des populations frappées par la disette, etc., ont amplement contribué à asseoir leur légitimité. Par la même, ils consolidèrent une économie de guerre fonctionnant sur un mode « contractuel » avec les populations hôtes¹.

Ainsi, la faim a constitué tour à tour une arme et une menace pour les différents acteurs de la scène politique éthiopienne. Toutefois, son insertion dans les dynamiques de pouvoir doit être appréciée au regard des autres instruments de légitimation et de contrôle social dont disposent les forces en présence. L'idéologie, la puissance coercitive de l'armée et de la bureaucratie impériales, celle des organisations contestataires, la prégnance des allégeances communautaires et clientélistes, etc. sont autant de registres qui bordent et relativisent celui des stratégies alimentaires. Quel est leur rôle aujourd'hui ? Quelle place la gestion de la précarité alimentaire occupe-t-elle dans l'économie politique du régime qui a succédé à celui de Mengistu en 1991 ?

Le nouveau théâtre des stratégies alimentaires

Saisir les stratégies alimentaires du nouveau régime, c'est tout d'abord s'interroger sur ses auteurs. Après un siècle de domination ahmara, le renversement du « Négus Rouge » par les rébellions érythréennes et tigréennes le 21 mai 1991 a ouvert une nouvelle page de l'histoire éthiopienne, qui renouvelle quelques peu les problématiques de la faim. Désormais amputée de l'Erythrée², l'Ethiopie est dirigée par une coalition « multiethnique » – le Front Révolutionnaire Démocratique du Peuple Ethiopien (EPRDF) – pilotée d'une main de fer par l'ancienne guérilla tigréenne du TPLF³. Sa position

¹ Comme le soulignent Mark Duffield et John Prendergast, « les fronts sont parvenus avec succès à transformer la dislocation sociale et les privations [générées par la famine] en un outil de mobilisation de masse et de consolidation politique (...). [Ils] ont établi une économie politique de la libération capable simultanément de lutter efficacement contre la famine, de générer une adhésion politique et de soutenir l'effort de guerre. » Cf. DUFFIELD (Mark) & PRENDERGAST (John). – *Without Troops & Tanks. Humanitarian Intervention in Ethiopia and Eritrea*. – Lawrenceville: The Read See Press, 1994., pp. 18-19 pour la citation.

² Indépendante de fait depuis le renversement de Mengistu, l'Erythrée accède officiellement au statut d'Etat souverain à l'issue d'un référendum d'autodétermination en avril 1993.

³ Créé en 1975 en réaction aux réformes autoritaires du Derg et à l'ahmarisation des structures de domination (cf. encadré), le TPLF avait d'abord combattu pour l'indépendance du Tigré. Mais prenant acte de ses faibles chances de succès, il avait changé de stratégie à la fin des années 1980 pour embrasser la cause pan-éthiopienne. « La libération du peuple éthiopien du chauvinisme ahmara » devint alors son credo. Préparant son accession au pouvoir central, le TPLF entreprit alors d'élargir son audience à l'ensemble du pays. Il suscita une myriade d'organisations à base prétendument ethnique et sociale, toutes regroupées au sein d'une même coalition. Celle-ci, souligne Gérard Prunier, n'était guère plus que le « vieux TPLF avec ses diverses adjonctions qui dépendaient de lui avec à peu près autant d'indépendance que les organisations syndicales russes par rapport au Parti communiste de l'Union soviétique » (PRUNIER (Gérard). – « Le communisme est-il soluble dans l'ethnicité ? L'Ethiopie depuis la chute du Colonel Mengistu ». – in *Relations Internationales et Stratégiques*, été 1994, n° 14, p. 123). C'est cette coalition quelques peu rénovée – l'EPRDF – qui préside aux destinées de l'Ethiopie

est loin d'être confortable. La base sociale du TPLF (qui assure la direction de l'EPRDF) reste divisée entre les groupes qui soutiennent la vocation pan-éthiopienne du Front (projet dans lequel ils voient une forme de renaissance des anciennes dynasties tigréennes qui ressuscitèrent l'Empire durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle avant d'être évincées par les Ahmaras du Shoa sous Ménélik II) et qui adhèrent au pragmatisme du Secrétaire général et Premier ministre actuel, Meles Zenawi; et ceux qui n'ayant jamais digéré l'abandon des projets indépendantistes tigréens à la fin des années 1980 continuent à rêver d'un « Grand Tigré » souverain en jalousant amèrement leurs frères érythréens. Les principaux leaders de cette tendance appartiennent à la Ligue Marxiste Léniniste du Tigré (MLLT), créée par le TPLF en 1984¹. La seconde source d'inconfort de l'EPRDF tient à son obligation de donner des gages d' « éthiopianité ». Ses dirigeants appartenant à un groupe minoritaire représentant à peine 7% de la population (à peu près autant que les Somalis), la coalition est sans cesse accusée de ne pas représenter l'Ethiopie dans son intégralité et de privilégier les intérêts tigréens. Pour atténuer ces tensions, le nouveau régime a entrepris de transformer l'Ethiopie en Etat fédéral. En 1995, le pays a été divisé en 9 Etats régionaux et 2 communautés urbaines disposant de leur propre gouvernement, d'une importante délégation de pouvoir et du droit à l'autodétermination. Répondant à un projet idéologique autant qu'à des considérations d'opportunité, cette réforme a très rapidement révélé ses contradictions. Alors que la définition des frontières intérieures a suscité de multiples conflits, la viabilité administrative des provinces nouvellement créées s'est avérée douteuse. Outre l'absence d'infrastructures correspondant au re-découpage administratif du pays, les régions périphériques intégrées tardivement à l'Empire ont éprouvé les plus grandes difficultés à recruter les cadres économiques et politiques aptes à les administrer. Enfin, l'application de la réforme fédérale s'est heurtée à des forces régionales fermement décidées à exercer immédiatement leur droit à l'autodétermination. Les Oromos et les Somalis furent les premiers à revendiquer une égalité de traitement avec les Erythréens (qui déclarent officiellement leur indépendance en 1993). Or, comme dans l'ancienne constitution soviétique, si chaque région a désormais le droit de faire sécession, c'est précisément pour qu'elle ne ressente pas le besoin d'en faire usage.

Aussi, pour éviter l'éclatement de la fédération, l'EPRDF a-t-elle multiplié les manœuvres vidant l'essentiel des réformes de leur contenu. L'armée est restée fermement contrôlée par le TPLF et les élections solidement encadrées. Parallèlement, le pouvoir central recourt à toute sorte de manœuvres souterraines pour consolider son emprise sur la périphérie : cooptation de leaders locaux, noyautage des administrations régionales, répression impitoyable des mouvements d'opposition prônant ouvertement la sécession, etc. Mais quelle que soit l'ampleur des atteintes portées à l'esprit du fédéralisme, l'Ethiopie n'est plus un Etat centralisé comparable à celui du Derg ou d'Hailé Sélassié après le départ des Britanniques. Les réformes ont introduit du « jeu » dans les relations centre-périphérie et c'est sur un mode transactionnel que s'opère l'assujettissement des Etats régionaux au pouvoir fédéral. Nous sommes revenus à une architecture proche du système féodal mis en place par le

depuis 1991. Sur l'évolution de l'agenda politique du TPLF, cf. ABBAY (Alemseged). – *Identity Jilted or Re-Imagining Identities*. – Lawrenceville, NJ : The Red Sea Press, 1998, pp. 197-201. Toutes les citations TPLF sont tirées de cet ouvrage.

¹ Eloignés d'Addis-Abeba en 1994, ils continuent d'exercer une influence déterminante au Tigré – où ils contrôlent l'administration régionale et les grands conglomerats locaux – ainsi qu'au sein des structures délibératives du Front – le comité central et le Congrès.

Négus avant l'invasion du pays par les Italiens en 1936 : barons et monarque sont dans une situation de dépendance réciproque bien que ce dernier bénéficie d'un excès de ressources – en l'occurrence le contrôle de l'armée et des appareils TPLF/EPRDF – qui lui permet précisément d'occuper le trône. Soulignons que ce régime est loin d'être « faible ». Le TPLF est une organisation extrêmement efficace, dont la relative intégrité des membres n'a d'égal que l'autoritarisme des structures. En outre il s'appuie sur un appareil d'Etat lourd mais non moins puissant, produit de la longue tradition bureaucratique abyssinienne. Enfin, l'EPRDF a préservé les structures de contrôle social mises en place sous le Derg et qui s'enfoncent très profondément au cœur de la société. Le maillage de l'administration territoriale descend jusqu'à l'échelle de 10 familles, unités de base qui par empilement successifs forment les *kébélés* – ou « association de paysans » – où se jouent l'essentiel des transactions locales avec le pouvoir politique¹.

L'Ethiopie apparaît ainsi sous la coupe *d'un régime minoritaire et tiraillé qui parvient à se maintenir au pouvoir par le biais d'un système fédéral en trompe-l'œil renouvelant la tradition féodale*. Dans ces conditions, les enjeux alimentaires revêtent une importance capitale. Les contradictions qui traversent l'ordre politique éthiopien imposent aux gouvernants une certaine prudence dans la gestion de la pénurie alimentaire afin de tempérer son potentiel déstabilisateur. De fait, les questions alimentaires occupent une place centrale dans l'agenda du nouveau régime. Pas moins de 12 programmes nationaux y sont consacrés en tout ou partie. Tous affichent des objectifs extrêmement ambitieux. 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)* » non seulement au niveau national mais aussi à l'échelle des familles. Le défi est de taille dans la mesure où les autorités proposent d'augmenter dans le même temps la consommation calorique moyenne par habitant. Quant au Programme National de Prévention et de Gestion des Désastres (1993, revu en 1998), il stipule que d'ici 2002 : « *aucune vie humaine ne doit être perdue par manque d'assistance*² ».

Ces engagements renvoient tout d'abord à *une certaine idéologie « Grand Ethiopienne »* : faire de l'Ethiopie une puissance souveraine et prospère, digne héritière de la prestigieuse civilisation axoumite – tout en préservant les intérêts du Tigré... La dépendance à l'égard de l'aide internationale mine l'indépendance du pays, la précarité nutritionnelle handicape sa modernisation économique et les famines renvoient au monde extérieur une image hideuse à mille lieux des splendeurs passées dont le pays se réclame. L'insécurité alimentaire doit donc disparaître. Bien entendu, ce dessein apparaît aussi comme un puissant argument de campagne à l'usage d'un pouvoir minoritaire endin à faire vibrer la fibre nationaliste pour masquer l'étroitesse de sa base sociale.

¹Cette formidable architecture institutionnelle, associée à la détermination et à l'engagement des dirigeants actuels, n'a pas manqué de fasciner nombres d'observateurs, peu habitués à ces formes d'organisation politique en Afrique. A tel point que l'administration américaine a cru y déceler un modèle innovant de « bonne gouvernance » propre au continent Noir. Elle le baptisa « nouvel africanisme » et le caractérisa en ces termes : « more responsive, accountable, and egalitarian than any of their predecessors » (c'est en ces termes que la revue *Foreign Affairs* décrivait les « nouveaux leaders » d'Ethiopie, d'Erythrée, du Rwanda, du Congo et de l'Ouganda, après la visite du président Clinton en Afrique en mars 1998).

² « No human life shall perish for want of assistance in time of disaster ». – DPPC, *Five-Year National Plan, 1998-2002*, p. 26.

En effet, conscients du rôle politique joué par les crises alimentaires dans l'histoire du pays et de leur faible représentativité, les dirigeants actuels semblent chercher à *renouer un « contrat social » entre la paysannerie et l'Etat autour des problèmes de la faim*. La promesse d'un avenir radieux où les famines auront disparu et d'une aide d'urgence en cas de « catastrophe naturelle » résonne plus fortement à l'oreille des paysans défavorisés pour qui l'agriculture constitue une issue économique de moins en moins viable. Comme nous l'avons vu, ils sont nombreux dans les régions handicapées par une forte densité de population, l'érosion des terres et l'exposition aux aléas climatiques à connaître une insécurité alimentaire chronique. Ailleurs en Afrique, une telle situation aurait conduit à un exode rural massif. Mais en Ethiopie, le taux d'urbanisation se limite à 15%, la gestion publique des terres contribuant à fixer la paysannerie dans les campagnes¹. Les autorités sont saisies d'une peur panique à l'idée que des milliers de paysans déshérités vendent leur ferme et se ruent vers des villes incapables de les absorber. La propriété publique des sols associée à la menace d'une expropriation définitive pour les paysans qui abandonneraient leur ferme les dissuade d'émigrer vers les centres urbains. Et la promesse d'un « minimum alimentaire vital » en cas d'incapacité à couvrir leurs besoins les encourage à rester dans les campagnes. Le discours sur la sécurité alimentaire vient ici en complément de mesures sécuritaires destinées à tenir les populations rurales à l'écart des villes². Enfin, la rhétorique gouvernementale correspond également aux attentes des bailleurs de fonds qui acceptent de subvenir aux besoins d'assistance de l'Ethiopie à condition que celle-ci s'engage à résoudre les problèmes alimentaires structurels auxquels l'aide d'urgence n'apporte que des solutions temporaires et coûteuses.

Edification de la « Grande Ethiopie », légitimation des élites au pouvoir, prévention de l'exode rural et séduction de la communauté internationale, semblent donc les maîtres mots des ambitions affichées par le régime. Comment compte-t-il les réaliser ? La stratégie envisagée repose sur trois piliers : a) encourager la croissance économique et plus particulièrement celle du secteur agricole porté par les petits exploitants ; b) compléter l'effet « mécanique » de la croissance par des mesures ciblées en direction des groupes les plus défavorisés afin d'améliorer leur accès à la nourriture ; c) renforcer le dispositif de lutte contre les « catastrophes naturelles ». Sur le papier, il s'agit d'un programme modèle au sens où disponibilité et répartition des denrées alimentaires sont appréhendés conjointement. Néanmoins, ce n'est pas un plan d'action détaillé et sa traduction en mesures concrètes reste extrêmement vague. En 2000, seuls le premier et le troisième volet ont fait l'objet de mesures d'application concrètes. S'agissant du second – l'adoption de projets ciblés en direction des familles défavorisées –, les autorités reconnaissent qu'elles n'en sont qu'au stade de « l'identification des

¹ Les fermiers qui abandonnent ou louent leurs champs, même temporairement, s'exposent au risque de voir leur exploitation réallouée sans grand espoir de pouvoir la récupérer un jour. Dans un pays où la « propriété » foncière reste une valeur cardinale (sur les hauts plateaux), la perspective de devenir un « sans terre » est suffisamment dissuasive pour limiter les migrations.

² Soulignons qu'au Tigré la rhétorique gouvernementale possède des résonances beaucoup plus locales. Comme nous l'avons brièvement évoqué, les dynasties tigréennes qui ont contribué au redressement de l'Empire au milieu du XIX^{ème} siècle ont été évincées du pouvoir à la mort de Yohannes IV par les dynasties ahmaras. Or, la famine de 1888 a joué un rôle important dans cette transition. Dans une perception tigréenne de l'histoire, elle est l'une des armes utilisée par Ménélik II et ses successeurs pour les assujettir. C'est le sens du slogan diffusé pendant les années de lutte : « grâce aux classes dominantes ahmaras, le Tigré n'est jamais resté longtemps à l'abri des famines ». Le gouvernement rajoute aujourd'hui : grâce au TPLF il le sera, nous ne nous laisserons plus anéantir par la faim. Le discours prend ici une tournure beaucoup plus « ethno-nationaliste » à destination de la base sociale du régime

différents projets au niveau des districts¹ ». *C'est donc sur la croissance de l'économie et sur la réponse aux urgences que le pouvoir a jusqu'ici porté ses efforts* – avec des résultats pour le moins mitigés.

Les politiques de croissance et leur laissés pour compte

Pour soutenir la croissance, le nouveau régime a introduit une série de mesures dans la continuité des réformes libérales initiées par le régime de Mengistu dès 1988. La suspension du soutien soviétique et la sévérité des problèmes économiques rencontrés avaient amené le Derg à réviser sa politique collectiviste et à entamer la libéralisation du secteur agricole. Bien que se réclamant à sa création du modèle socialiste albanais, le TPLF poursuivit ces réformes. En 1992, la monnaie nationale fut fortement dévaluée et deux ans plus tard la liberté des changes rétablie. Dans la foulée, l'EPRDF entama la libéralisation du commerce international avant d'introduire un troisième train de réformes au milieu des années 1990 en partenariat avec le FMI et la Banque mondiale. L'inflation fut ramenée à 3.8% et le PIB connut une croissance annuelle de 6% sur la période 1992-2000². Quant à la production de céréales et légumineuses, elle connaît entre 1995 et 2000 un redressement significatif (cf. graphique 1, supra). Les récoltes de la principale saison agricole – celle du meher – sont passées de 7.9 millions de tonnes en 1994/95 à près de 12 millions en 1996/97 et 1998/99³. Mais la responsabilité gouvernementale dans cette embellie semble limitée. Outre les mesures générales de libéralisation, les autorités se sont contentées de lancer un programme d'accès aux intrants (semences améliorées, engrais, pesticides...) censé démultiplier le rendement des terres⁴. D'une efficacité douteuse, il profite de façon quasi-exclusive aux paysans favorisés habitant les zones traditionnellement excédentaires⁵. Enfin l'EPRDF n'excelle pas plus que ces prédécesseurs en matière de développement pastoral. Depuis plusieurs années, l'économie nomade des zones sahéliennes connaît une crise structurelle (empiètement des périmètres agricoles sur les zones de pâturage, entraves aux migrations pastorales, raréfaction du fourrage, disparition des activités caravanères, etc.). Inspirés par une anthropologie développementaliste, les politiques déployées pour enrayer le délitement du mode de production pastoral se sont avérées des échecs patents. Conçus autour d'une approche techniciste de conservation des sols faisant l'impasse sur la complexité du rapport au territoire dans les cultures nomades, ils ont rencontré l'hostilité vivace des populations auxquelles ils s'adressaient⁶.

¹ FDRE. – *Ethiopia Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000/01 – 2002/3*, Addis Ababa, September 2000, p. 17.

² Quels que soient les progrès réalisés, l'économie retrouve les performances qui étaient les siennes avant la famine de 1984/85.

³ Cette croissance, au demeurant fragile, a suscité l'enthousiasme du gouvernement dont le vice Premier ministre annonçait en mars 1998 : « la faim en Ethiopie [a] été éliminée » - optimisme largement partagé à l'époque par le PAM (« Kassu Illala Paints Optimistic Development Plan for Ethiopia (Says Hunger in Ethiopia Has Been Eliminated) ». – in *Addis Tribune*, 27 march 1998).

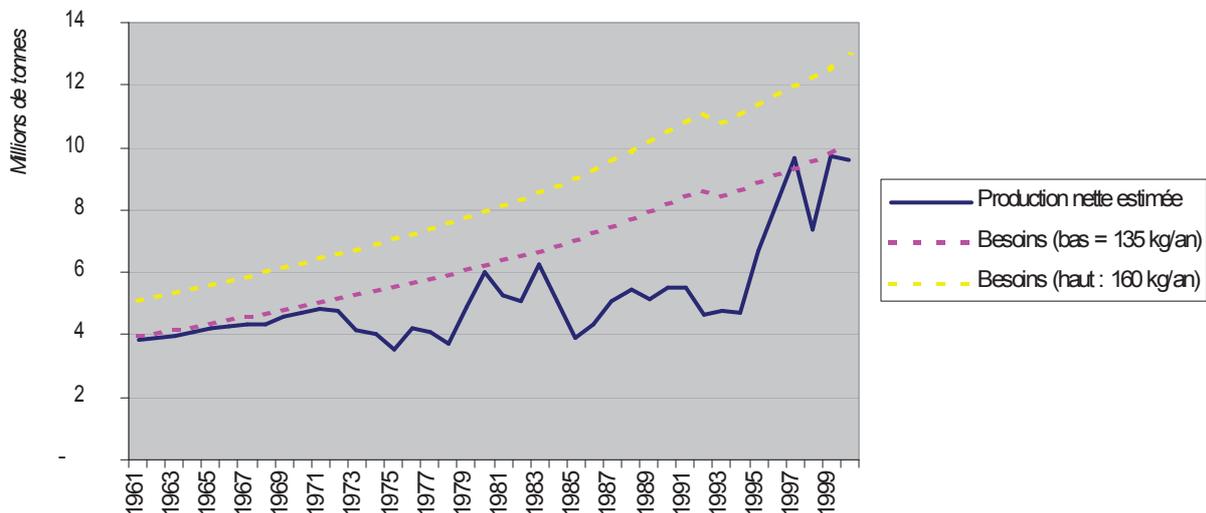
⁴ Le « paquet » proposé aux agriculteurs comprend la fourniture de semences améliorées, de pesticides et d'engrais chimiques, l'enseignement de nouvelles techniques agricoles, et un accès privilégié au crédit pour financer ces intrants. Compte-tenu de la rigueur des conditions de recouvrement des emprunts et de l'incertitude des récoltes, seuls les paysans les plus aisés prennent le risque de participer à ce programme baptisé PADETES.

⁵ Pour une analyse critique de l'efficacité de ce programme, cf. DERCON (Stefan). – « Growth and Poverty in Ethiopia in the 1990's: an Economic Perspective ». – *Centre for the Study of African Economies, Oxford University*. – October 2000.

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

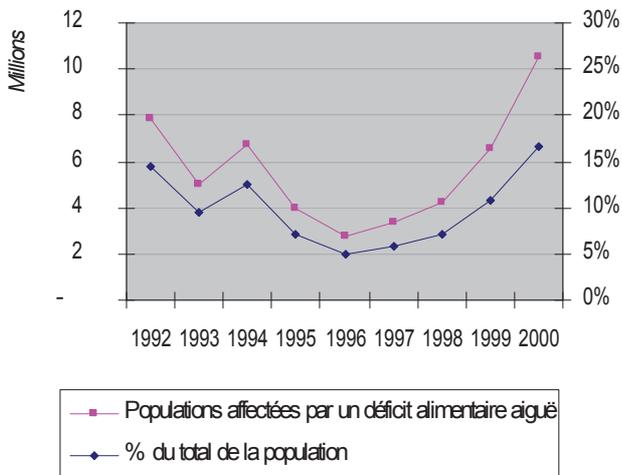
En bref, si les réformes macroéconomiques ont permis de retrouver une situation que la Banque mondiale qualifie de « saine », cette croissance repose sur des résultats fragiles dans le secteur agricole et quasiment nuls en matière pastorale. Quel en a été l'impact sur la sécurité alimentaire ? L'autosuffisance alimentaire nationale a-t-elle été atteinte comme l'annonçaient de concert le gouvernement et le Programme alimentaire mondial en 1998/99 ? La réponse dépend de la base de calcul des besoins. Si l'on prend pour référence la consommation alimentaire moyenne des années 1960, à savoir 135 kg de céréales et légumineuses par an et par personne, la situation s'est manifestement améliorée (cf. graphique 3). Ceci étant, elle renvoie à une disponibilité en calories (1.500 Kcal/pers./jour) bien en deçà des objectifs affichés par les autorités. En revanche, si l'on prend ces derniers pour base de calculs, à savoir une consommation de l'ordre de 160 kg/an susceptible de rapprocher l'Ethiopie des standards nutritionnels internationaux, nous sommes toujours loin de l'autosuffisance alimentaire, et l'Ethiopie l'a toujours été. Qu'en est-il à l'échelle des familles ? A en juger par le nombre de personnes affectées par un déficit alimentaire aiguë, la situation reste critique (cf. graphique 4). Selon de DPPC, 4.8 millions d'Ethiopiens en moyenne annuelle ont dû bénéficier d'une aide alimentaire d'urgence entre 1992 et 1998. Comme l'illustre le graphique ci-dessous, les performances enregistrées par la croissance de l'économie et de l'agriculture ne se sont pas traduites par un mouvement uniforme de réduction des crises. Après une baisse sensible entre 1992 et 1996¹, le nombre des foyers en situation de détresse nutritionnelle n'a cessé d'augmenter.

Graphique 3 - Evolution comparée de la production nette disponible en céréales et légumineuses et des besoins de consommation (source: FAO/DPPC - MSF)



¹ D'après une enquête réalisée auprès de 352 familles, la proportion de foyers déficitaires est passée de 61% à 46% entre 1989 et 1994/95. Cependant, seul la moitié de l'échantillon a bénéficié d'une embellie. A l'instar du programme d'extension qui fut lancé après 1995, les mesures de libéralisation adoptées depuis 1988 n'ont bénéficié qu'à une partie seulement des pauvres – à savoir, les « moins pauvres ». Cf. DERCON (Stefan). – "The Impact of Reforms on Households in Rural Ethiopia 1989-1995". – CSAE, Oxford University.

Graphique 4 - Evolution du nombre et du % de la population affectée par un déficit alimentaire aiguë (source: DPPC - MSF)



Par conséquent, s'il est indéniable que la situation alimentaire de l'Ethiopie s'est sensiblement améliorée entre 1991 et 2000, *l'embellie est loin de profiter à l'ensemble de la population*. La croissance laisse sur le bord du chemin un certain nombre de groupes sociaux : c'est le cas des populations nomades confrontées à une remise en cause structurelle de l'économie pastorale à laquelle les rares projets de développement n'apportent que des réponses déstabilisatrices ; mais c'est aussi celui d'une partie des agriculteurs des hauts plateaux 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 sur les listes de distribution du DPPC en tant que « victimes de catastrophes naturelles ».

Les politiques de réponse aux crises

La réponse aux urgences alimentaires constitue le dernier volet de la stratégie gouvernementale. Elle est confiée à un organisme spécial : la « Commission pour la Prévention et de Préparation aux Désastres » (DPPC). Héritière de la Commission de Réhabilitation et de Secours (RRC) instituée par le Derg après la famine de 1974¹, la DPPC a pour mandat la « prévention, la préparation et la réponse aux désastres naturels ». Dans la rhétorique gouvernementale, la permanence de crises alimentaires aiguës ne saurait qu'être la conséquence d'aléas climatiques – non de l'incapacité des politiques publiques à résoudre les problèmes alimentaires. Or en pratique, le DPPC représente bien plus qu'un dispositif d'exception dont la compétence serait limitée aux « catastrophes naturelles ». Il constitue une pièce maîtresse du système régulateur de la pénurie alimentaire chronique. C'est à lui qu'échoie la responsabilité d'assurer un minimum vital aux populations identifiées comme victimes d'un déficit d'alimentation menaçant leur survie – que celui-ci soit le fruit de caprices météorologiques ou non. A ce titre, le DPPC est l'interlocuteur incontournable de toute organisation humanitaire désireuse d'opérer en Ethiopie.

Statutairement, cette structure s'insère au cœur de l'appareil d'Etat. Elle est dirigée par un comité interministériel présidé par le chef du gouvernement et réunissant les ministres de l'agriculture, des affaires régionales, de la santé, de la défense, de l'économie et des travaux publics. Dotée d'un secrétariat permanent, elle dispose de sa propre bureaucratie centrale ainsi que de représentants

¹ En 1974, suite à la grande famine ayant précipité la chute d'Hailé Sélassié, le Derg avait décidé la création d'une structure spécialement dédiée à la prévention des crises mais qui manifesta rapidement sa vocation véritable : contrôler les opérations d'assistance humanitaire afin de les mettre au service du régime.

spéciaux au niveau régional (DPPB/Bureau) et zonal (DPPD/Department). Plus en aval, les structures administratives régulières assurent sa représentation jusqu'à l'échelle de 10 familles (où la DPPC est représentée par les « agents de développement – DA »). La première fonction du DPPC est de « surveiller régulièrement l'état de la sécurité alimentaire du pays » au travers du Système National d'Alerte Précoce (NEWS). Tous les mois, des rapports standardisés relatifs à l'état des pluies, des récoltes, du fourrage, des troupeaux, des points d'eau, du marché, etc. ainsi qu'au nombre de personnes nécessitant une assistance d'urgence, remontent la pyramide administrative jusqu'au niveau zonal où ils sont compilés et directement transmis au bureau fédéral. Sur la base de ces évaluations complétées le cas échéant par des études ultérieures, le DPPC *fédéral* décide ou non de déclencher des projets d'assistance pour un *nombre de bénéficiaires révisé par ses soins*.

L'efficacité et la transparence du système d'alerte précoce sont loin d'être garanties. Dans les provinces périphériques mollement administrées, les agents de développement se contentent d'envoyer le même rapport d'une échéance à l'autre, éventuellement amendé de modifications cosmétiques. Ailleurs, ils sont confrontés aux pressions contradictoires de leur hiérarchie et des populations qu'ils encadrent : les autorités intermédiaire manifestent une propension à la censure les poussant à minimiser l'ampleur des déficits observés par les agents de développement de peur d'être sanctionnés pour leur échec à accroître la production – héritage culturel de la politique des quotas pratiquée par le Derg ; au plus bas de la chaîne, les populations exercent à l'inverse de fortes pressions pour être considérées comme « vulnérables » et être inscrites sur les listes de bénéficiaires. *En conséquence, les informations transmises au niveau zonal reflètent autant l'état réel de la sécurité alimentaire que celui des rapports de force entre les différents niveaux administratifs et la paysannerie*. Conscientes de cette réalité, les autorités fédérales examinent avec suspicion les informations qui leurs sont soumises. Si les chiffres en provenance de régions « politiquement fiables » – à savoir le Tigré – sont généralement entérinés en l'état, les autres se voient systématiquement appliquer un facteur de déflation d'autant plus important que la loyauté des autorités locales est jugée douteuse. Ces révisions sont sources de discordes entre le pouvoir fédéral et les Etats fédérés. Elles donnent lieu à de multiples tractations autour du nombre de bénéficiaires et du montant finalement alloué par districts. A ces biais politiques s'ajoutent les dysfonctionnements de l'appareil administratif. Compte-tenu de la faiblesse des moyens matériels et humains engagés, les informations remontent lentement la pyramide institutionnelle contraignant le DPPC à opérer des « estimations d'estimations » afin de respecter ses échéances. Ainsi, *les chiffres produits par le système d'alerte précoce sont distordus par une série de facteurs politiques et bureaucratiques qui en réduisent considérablement la fiabilité*. Aussi, lorsque la situation est jugée particulièrement préoccupante, le DPPC organise-t-il des missions d'évaluation conjointes avec les différents acteurs du système de l'aide afin d'affiner ses données ou simplement de convaincre les bailleurs de fonds et les ONGs de la crédibilité de ses informations.

Une fois l'urgence détectée et déclarée, le DPPC doit réunir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des secours – principalement trouver la nourriture. Or, le gouvernement alloue une faible part de son budget aux projets d'assistance. La quasi-totalité d'entre eux sont financés par l'aide internationale, les autorités ne se résignant à effectuer des achats locaux dans les régions

excédentaires qu'en cas d'extrême pénurie et pour inciter la communauté internationale à soutenir son effort. Ainsi, chaque année le DPPC fait part aux bailleurs de fonds et aux agences humanitaires du volume d'assistance requis pour lutter contre les crises alimentaires anticipées par le système d'alerte précoce. D'ordinaire, les bailleurs se montrent généreux. S'agissant de quantités effectivement livrées, les appels du gouvernement ont été couverts à hauteur des 4/5 en moyenne au cours des cinq dernières années. Les opérations de distribution restent ensuite sous le contrôle étroit du gouvernement. L'identification finale des bénéficiaires est laissée à l'appréciation des autorités locales (généralement, des « associations de paysans » ou kébélés) qui ajustent leurs listes de bénéficiaires en fonction des volumes d'assistance finalement livrés. Quant aux distributions proprement dites, elles sont gérées par des comités comprenant des membres de l'administration locale et des représentants villageois¹. Les bailleurs, les ONGs et les agences des Nations unies éventuellement impliquées doivent reprendre à leur compte les chiffres avancés par les autorités, se conformer aux listes de bénéficiaires dressées localement et n'intervenir à aucun moment dans les distributions si ce n'est pour surveiller les opérations. 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 organise² ». En pratique, la plupart des organisations impliquées dans les programmes de distribution alimentaire travaillent en amont dans le cadre de projets de soutien institutionnel au système d'alerte et de ciblage des bénéficiaires. D'autres se contentent d'observer (et d'empocher au passage d'importants financements institutionnels). Seules dérogations significatives : certaines ONGs locales affiliées au parti au pouvoir (à l'instar de REST au Tigré ou de ORDA en région Ahmara) peuvent recevoir et distribuer la nourriture du DPPC à condition de se conformer aux protocoles nationaux. De même, le CICR, grâce à son statut, s'est vu octroyer la possibilité d'organiser des opérations alimentaires en dehors du système gouvernemental mais en partenariat avec la Croix Rouge éthiopienne.

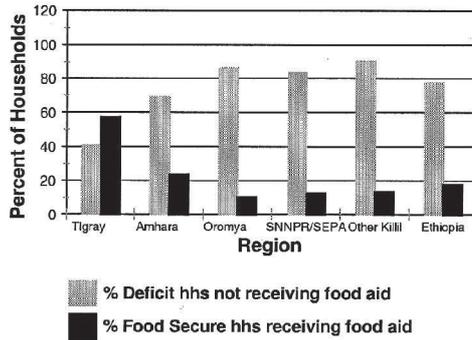
A en croire USAID et les ONGs ayant pris la parole à l'occasion de la « famine » de l'année 2000, le système national de distribution alimentaire constitue un dispositif « efficace et transparent ». Ce n'est pourtant pas l'avis d'autres responsables de la coopération américaine ni de certains fonctionnaires du ministère de l'économie éthiopien. En 1998, ce dernier avait conduit en partenariat avec USAID et l'Université de Michigan une vaste enquête statistique portant sur un échantillon représentatif national de plus de 4.000 ménages afin de dresser le profil des groupes ayant reçu une aide alimentaire en 1995/96³. Diffusés sur Internet avant d'avoir été avalisés par les autorités éthiopiennes, les résultats de ce travail avaient amené le gouvernement à prendre des mesures

¹ Les manuels gouvernementaux stipulent que « aucune distribution gratuite n'est autorisée en faveur des membres valides des communautés affectées ». 80% des denrées doivent être délivrées en échange de travaux d'intérêt général (terrassment, reboisement, entretien des routes, etc.) Théoriquement, chaque autorité régionale et infra-régionale est censée disposer d'un stocks de projets prêts à l'emploi pouvant être lancés en cas de distribution alimentaire. A l'exception du Tigré, c'est rarement le cas. Un tiers seulement de l'aide d'urgence semble distribuée « contre travail ».

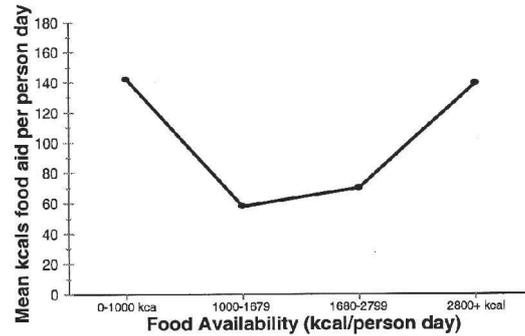
² *Guidelines for NGOs Operation in Ethiopia*. – RRC, July 1995, p. 1.

³ CLAY (Daniel C.), MOLLA (Daniel), HABTEWOLD (Debebe). – *Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Household Food Insecurity and Food Aid Distribution*. – Grain Market Research Project, Ministry of Economic Development and Cooperation, Addis Ababa, March 1998. Pour une analyse complémentaire de la même base de données, cf. 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.

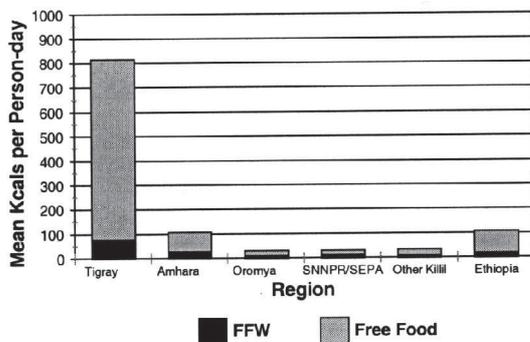
Food Aid Targeting Errors of Exclusion and Inclusion by Region, 1995-96



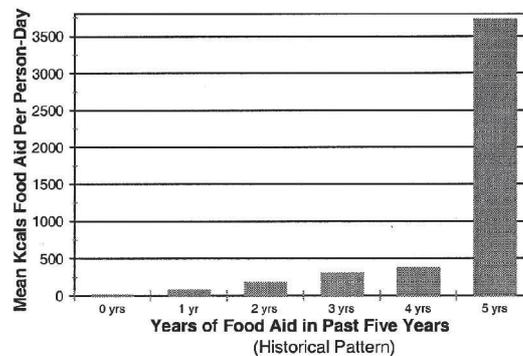
Food Aid Receipts by Food Availability



Food Aid Distributions (mean kcal per person-day) by Region



Food Aid in Current Year (1995-96) by Past Years of Food Aid Participation



radicales : la fermeture du programme de recherche et l'expulsion des consultants qui y avaient participé. En effet, l'étude avait malencontreusement mis en évidence l'absence de corrélation entre « besoins » et « allocation » ainsi que le très net favoritisme dont bénéficiait le Tigré. Elle montrait que *les ménages déficitaires en nourriture avaient reçu moins de secours alimentaires (110.000 tonnes) que les ménages excédentaires (130.000 tonnes)*. Au Tigré, 40% seulement des foyers déficitaires avaient bénéficié d'une assistance contre près de 60% parmi les ménages les plus riches (cf. figure) ! De fait, *l'inscription sur les listes de distribution ne semblait répondre à aucun critère de disponibilité alimentaire ni de précarité économique*. Les familles disposant de moins de 1.000 Kcal/pers./j. avaient reçu autant que celles ayant plus de 2.800 Kcal/pers./j. – les moins aidées étant celles situées dans la fourchette pourtant critique de 1.000-1.679 Kcal/pers./j. Par ailleurs, *l'aide moyenne par habitant allouée au Tigré était 8 fois supérieure à la moyenne nationale en valeur énergétique et 20 fois supérieure à celle de la Somalie en valeur marchande*. Pourtant, la région 1 (Tigré) n'était pas plus pauvre que la région 5, au contraire¹. Enfin, à la recherche désespérée d'une variable permettant de décrire les modalités effectives d'allocation, les chercheurs avaient finalement 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*

¹ Le revenu moyen par habitant y était de 546.7 ETB par mois contre 307.3 ETB pour les Somalis. De même, la proportion de ménage à très bas revenus (quartile national le plus bas) était de 15% en région 1 contre 34% en région 5.

précédentes. » Ils poursuivaient : « la corrélation est forte et significative : les distributions d'aide alimentaire s'accroissent d'autant plus fortement que le nombre d'années de distributions antérieures grandit¹ ».

Cette dernière découverte permettait de mettre en lumière l'un des dysfonctionnements les plus patents du système national de réponse aux crises : son « manque de flexibilité » ou son « inertie » pour reprendre les termes des précédents rapports. Dans les régions où les opérations d'assistance sont bien implantées après plusieurs années d'investissement dans des procédures institutionnalisées de surveillance et de ciblage financées le plus souvent par des ONGs, l'infrastructure ainsi créée se nourrit d'elle-même et devient aveugle aux évolutions réelles de la sécurité alimentaire. Comme le souligne les chercheurs, « tous ces investissements créent un besoin irrésistible de maintenir les flux d'aide alimentaire dans les régions où elle est toujours allée (...). En raison de l'élan et de la dynamique colossales accumulées au sein du système de distribution, altérer son cours pour répondre aux besoins des ménages déficitaires dans des zones qui ne bénéficieraient pas du même niveau d'infrastructure et d'institutionnalisation constitue un défi formidable – défi qui n'a pas été relevé en 1995/96². »

Les populations rurales ont pour leur part développé un « savoir-faire » leur permettant de jouer de ces logiques institutionnelles comme des autres ressources à l'origine de leur alimentation. A force d'être exposés aux organismes d'aide et à leurs partenaires nationaux, nombre de paysans ont compris que les institutions de secours dépendaient autant de la précarité alimentaire des campagnes pour justifier la reconduction de leurs financements qu'eux-mêmes dépendaient des secours pour garantir leur survie. Accoutumés aux logiques de fonctionnement du système de l'aide, ils ont appris à répondre aux attentes des acteurs humanitaires, à reproduire le discours et le comportement qu'ils recherchent – ils ont acquis la maîtrise des clefs gouvernant l'inscription sur les listes de bénéficiaires. Tel ce paysan du Wollo qui préfère labourer son champ mais ne rien semer afin de faire valoir aux autorités du Kebele 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 – ou cet autre qui pour les mêmes raisons se sépare de ses bœufs –, les bénéficiaires n'ont pas développé un « syndrome de dépendance » qui ferait d'eux des acteurs passifs attendant la bouche ouverte un providentiel don du ciel, mais un véritable capital culturel leur permettant d'ajouter une corde supplémentaire à l'arc dont ils usent pour 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 la production de subsistance occupe une place secondaire et souvent marginale dans l'alimentation des ménages les moins favorisés et où l'économie agricole devient d'année en année une issue de moins en moins viable.

¹ En outre, l'étude apportait un sérieux démenti aux pseudo-théories sur la vulnérabilité intrinsèque des foyers mono-parentaux féminins et des personnes âgées. Si ces derniers avaient été correctement « ciblés » (au sens où les femmes seules et les plus de 60 ans bénéficieraient d'une aide quatre fois supérieure en calories à celle des familles traditionnelles et des foyers plus jeunes), ils n'auraient pas pour autant été confrontés à une situation particulièrement critique. Les personnes âgées étaient plus épargnées par l'insécurité alimentaire alors qu'on enregistrait aucune différence significative entre la disponibilité en nourriture des foyers dirigés par des femmes et celle des foyers dirigés par des hommes.

² CLAY (Daniel C.)... – "Food Aid Targeting in Ethiopia..." – *Food Policy* #24 (1999), p. 406.

Plus généralement, l'inscription sur les listes de distribution de familles excédentaires renvoie également aux biais qui faussent les mécanismes locaux de « ciblage ». Comme nous l'avons mentionné, la sélection finale des bénéficiaires relève des structures gouvernementales de proximité (« associations de paysans ») élues par la population et exerçant parallèlement à leurs fonctions de secours de multiples tâches d'encadrement administratif. Soumises aux pressions contradictoires de leur base électorale et de leur hiérarchie, les autorités locales sont tentées d'utiliser l'éventail de leurs attributions pour satisfaire leurs supérieurs tout en garantissant leur réélection et en préservant leur statut. A cet égard, la maîtrise de l'aide alimentaire est un atout majeur. Négociable contre un soutien électoral, elle constitue de surcroît un moyen de pression envers les familles récalcitrantes qui tenteraient d'échapper à la taxation ou à la conscription – ou à l'inverse, un encouragement pour ceux qui se montreraient plus coopératifs. De fait, la marge de manœuvre des autorités locales dans le choix des bénéficiaires associée à leur participation aux structures de domination incline à l'utilisation des secours dans une logique clientéliste et de contrôle social. Aussi, le choix des récipiendaires est-il autant déterminé par leur précarité alimentaire que par leur appartenance aux différents réseaux de clientèle et leur degré de soumission aux réquisitions gouvernementales. Soulignons enfin que l'inclusion de familles excédentaires sur les listes de bénéficiaires est socialement acceptée dans la majeure partie des cas. En situation d'extrême pénurie, les paysans les plus affectés comptent autant sur la solidarité des voisins aisés que sur les dispositifs étatiques de protection sociale. Il leur est donc préférable de ne pas heurter les familles les plus riches en contestant leur droit à l'assistance, quitte à venir les solliciter ensuite au titre des mécanismes d'entraide traditionnelle.

Quoiqu'il en soit, dérives bureaucratiques, savoir-faire des bénéficiaires et politique locale n'expliquent qu'une partie des « erreurs » d'allocation constatées. Elles ne sauraient rendre compte de l'intégralité des disparités régionales et du favoritisme dont bénéficie le Tigré. Pour les auteurs du rapport, « de même qu'il peut exister des pressions à l'échelle communautaire pour diriger les flux d'assistance vers les foyers qui n'en n'ont pas besoin, les disparités régionales peuvent aussi résulter d'influences politiques et d'autres pressions sur le système de distribution de l'aide alimentaire¹. » En effet, si l'identification finale des bénéficiaires est du ressort des autorités locales, les volumes d'assistance sur lesquels s'exerce cet arbitrage dépendent de décisions prises à Addis-Abeba. Comme nous l'avons vu, c'est le DPPC fédéral qui arrête le nombre définitif de victimes par district et les quantités de nourriture qu'elles requièrent. Or ces arbitrages équivoques sont sources de nombreuses tensions entre les Etats régionaux et le pouvoir central, tensions résolues au terme de multiples tractations mobilisant tous les registres de l'ordre néo-féodal sur lequel s'appuie l'EPRDF. Ainsi, *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*. En ce sens, il n'est pas étonnant que le Tigré, d'où sont issues les élites dirigeantes, soit systématiquement privilégié au regard du reste de l'Ethiopie et plus encore au regard des régions périphériques qui comme la Somalie disposent d'une influence politique marginale.

¹ CLAY (Daniel C.)... – *ibid idem*.

En résumé, le dispositif éthiopien de distribution en secours est tout sauf « efficace et transparent ». Les groupes qui reçoivent le plus d'aide alimentaire *ne sont pas* ceux dont les besoins objectifs sont les plus criants. Il s'agit des populations qui habitent des régions particulièrement bien loties en infrastructures de distribution, qui ont développé un savoir faire spécifique en matière d' « économie humanitaire », qui ont su se concilier les grâces des autorités locales (en intégrant leurs réseaux de clientèle ou en se pliant aux réquisitions étatiques), et qui disposent de puissants représentants à Addis-Abeba capables de peser sur les décisions du DPPC fédéral. Soulignons que *si ce dispositif est en contradiction avec les principes élémentaires d'impartialité censés régir les opérations humanitaires, il est en phase avec l'architecture politique du régime*. Les modalités d'allocation renforcent le pouvoir des autorités locales sur les populations qu'elles encadrent et entretiennent la légitimité du système en faisant bénéficier de ses subsides le plus grand nombre. Les groupes qui soutiennent le régime en sont les principaux bénéficiaires puisqu'ils sont en mesure de faire pencher en leur faveur les arbitrages nationaux. Enfin, conformément aux attentes du gouvernement, le système permet aux populations déshéritées de survivre dans les campagnes sans avoir à migrer vers les villes – et de limiter du même coup les risques d'instabilité sociale.

*

* *

En conclusion, il apparaît que la précarité alimentaire constitue une contrainte politique structurelle en Ethiopie. Obstacle à la modernisation économique du pays et à l'accomplissement de sa volonté de puissance, elle représente une menace permanente pour les élites dirigeantes qui cherchent à faire de sa régulation un outil de légitimation et de contrôle social. Élément central des transactions entre le pouvoir fédéral et les composantes de l'ancien empire, les enjeux alimentaires participent également au plus bas niveau de l'ordre politique, à l'encadrement et à la mobilisation de la population. Compte-tenu de la faible efficacité des programmes de long terme, c'est l'aide alimentaire d'urgence qui est principalement mobilisée à cette fin. Sa mise en œuvre s'insère dans les processus réguliers d'administration du corps social et utilise les relais de l'imposante bureaucratie policière éthiopienne. L'espace humanitaire réservé aux organisations qui veulent participer à ces opérations est extrêmement réduit.

Dès lors, comment interpréter les événements de l'année 2000 ? L'Ethiopie a-t-elle été confrontée à une catastrophe d'ampleur exceptionnelle ayant dépassé ses capacités de réaction ? Le manque de réactivité des bailleurs de fonds a-t-il fait obstacle aux efforts développés par le gouvernement pour répondre à la crise en région somalie ? Ou celui-ci a-t-il délibérément sacrifier une partie de la population pour déclencher une vaste mobilisation internationale et disposer de ressources humanitaires colossales afin d'alimenter sa machine politique ? Finalement, les efforts combinés des médias, du gouvernement, des agences d'aide et des pays donateurs ont-ils permis d'éviter le pire ?

Chapitre 2

Retour sur la « famine » de l'an 2000

Nous sommes désormais équipés pour analyser les événements de l'année écoulée et tirer au clair les divergences d'interprétation de la crise. Commençons par en retracer l'historique. Le 21 janvier 2000, le DPPC lance comme chaque année son appel à l'aide internationale. La teneur en est particulièrement alarmiste. D'après le gouvernement, les pluies de la principale saison agricole – le meher – ont été exceptionnellement mauvaises et la récolte est un échec total dans de nombreuses régions agricoles. En zone pastorale, la sécheresse qui sévit pour la troisième année consécutive a décimé le bétail et menace la survie des nomades. De plus, 350.000 personnes déplacées par le conflit érythréo-éthiopien sont entièrement dépendantes d'une assistance extérieure. En conséquence, le pays connaîtra un déficit alimentaire de l'ordre de 762.000 tonnes, mais c'est 900.000 tonnes au total qui seront nécessaires pour sauver plus de 8 millions d'Éthiopiens menacés par la famine. Ces chiffres sont globalement validés par les Nations unies dont les deux principales agences alimentaires, le PAM et la FAO, ont participé aux évaluations¹. C'est le plus gros volume d'assistance requis depuis 1992.

I – La « répétition de l'histoire » à la Une

Drôle de guerre et échéances électorales

Cet appel intervient dans un contexte très particulier. Au moment où le DPPC fait état d'une pénurie exceptionnelle, l'Éthiopie est engagée depuis deux ans dans un conflit meurtrier avec l'Érythrée. Invoquant des provocations tigréennes, Asmara avait déclenché le 12 mars 1998 une offensive éclair le long de la frontière qui la sépare de l'Éthiopie et pris le contrôle des zones qu'elle

¹ Cf. DPPC Appeal, 21 January 2000 ; WFP/FAO Special Report, 26 January 2000.

considère illégalement occupées par Addis-Abeba dans les régions de Badmé (ouest) et Zalemessa (centre). Bousculée au cours des premiers mois de l'affrontement, l'armée éthiopienne s'était progressivement ressaisie. En janvier 2000, Addis-Abeba activait ses préparatifs en vue d'une contre-offensive majeure tout en sursoyant aux diverses tentatives de médiation¹. Le conflit avait un prix exorbitant. Celui du sang pour les quelques 500.000 soldats mobilisés de part et d'autres et engagés dans une guerre de tranchée particulièrement cruelle ayant fait 40.000 morts pour la seule année 1999² ; celui de la récession pour les 3.5 millions d'Erythréens et les 63.5 millions d'Ethiopiens restés à l'arrière des lignes et supportant le poids économique du conflit. Lors de son accession au pouvoir, l'EPRDF avait considérablement réduit les dépenses militaires, se contentant d'entretenir le noyau dur de la nouvelle armée constitué par les anciens combattants TPLF. Les Erythréens avaient quant à eux conservé une armée beaucoup plus performante et mieux équipée. Pour rattraper son retard, Addis-Abeba multiplia par quatre le budget des forces de défense en l'espace de deux ans tout en finançant par de multiples opérations extra-budgétaires le rééquipement de ses troupes. L'impact de ces mesures sur l'économie nationale fut amplifié par la suspension d'une large partie de l'aide financière accordée par la communauté internationale.

Pour la diplomatie occidentale, le conflit érythro-éthiopien était une « affaire stupide ». Non seulement il remettait en cause sa stratégie dans la Corne de l'Afrique mais en plus il engloutissait les millions investis dans l'aide au développement au profit d'une guerre qui desservait ses intérêts. Le revers était particulièrement cuisant pour la super-puissance américaine. L'un des piliers de la politique africaine de l'administration Clinton – la lutte contre le régime soudanais, figure emblématique des « Etats voyous » qu'elle s'est promis de neutraliser – reposait sur une alliance forte entre les « nouveaux leaders africains » dont l'axe Asmara / Addis-Abeba devait assurer la cohésion. Depuis le milieu des années 1990, les deux Etats avaient joué un rôle crucial dans l'affaiblissement du gouvernement soudanais en soutenant la rébellion sudiste du SPLA et les partis d'opposition nordistes combattant Khartoum. Désormais divisés par une guerre fratricide, l'Ethiopie et l'Erythrée multipliaient les signes de bonne volonté plus ou moins sincères en direction des autorités soudanaises et se montraient de plus en plus prudents dans leur soutien aux différents mouvements de guérilla... Qui plus est, l'isolement d'Asmara et sa quête désespérée de soutiens internationaux la poussait dans les bras de la Ligue arabe et de la Libye, autre « rogue state » figurant sur la liste noire de Washington. Ce rapprochement avait de quoi inquiéter les USA qui dans le cadre de leur politique moyen-orientale cherchent à limiter l'influence arabe sur les côtes de la mer Rouge. En conséquence, les bailleurs de fonds suspendirent l'essentiel de leur aide structurelle à l'Ethiopie et se montrèrent de plus en plus réticents à financer les appels du DPPC – laissant entendre qu'ils seraient beaucoup plus généreux si Addis-Abeba faisait un effort significatif en direction d'une résolution pacifique du conflit. Or le tarissement des financements extérieurs constituait un sérieux manque à gagner estimé à plus d'un

¹ Sur le conflit, cf. PLAUT (M.) & GILKES (P.). – *War in the Horn. The Conflict between Eritrea and Ethiopia*. – Londres, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper n°82, septembre 1999.

² Cf. STYAN (David). – « Chroniques de la guerre érythro-éthiopienne ». – in *Politique Africaine*, n°77, mars 2000, pp. 183-192.

milliard de dollar par le ministère des finances éthiopien¹. En janvier 2000, l'impact sur le budget national était d'autant plus critique que les autorités cherchaient à accroître leur effort de guerre tout en minimisant la part supportée par la population en raison des échéances électorales.

En effet, en janvier 2000 l'Éthiopie se préparait à des élections capitales censées désigner les membres des parlements régionaux et fédéral. S'il est vrai, en Éthiopie comme en Occident, que « toute élection ne livre à la compétition que ce qui n'est pas essentiel au mode de domination² », celles-ci n'en sont pas moins déterminantes. Elles représentent le seul canal « légitime » par lequel l'EPRDF peut assurer sa reconduction au pouvoir. Dans la nouvelle constitution éthiopienne, le Premier ministre est désigné par le parti majoritaire à la chambre des représentants et les régions sont gouvernées par un exécutif issu des parlements régionaux qui statutairement échappe à la tutelle d'Addis-Abeba. Il est donc capital que l'EPRDF remporte les élections locales et nationales pour conserver la maîtrise du pouvoir fédéral et des gouvernements régionaux. Par ailleurs, les résultats (en termes de taux de participation et de répartition des votes) influent sur les rapports de force entre les différentes composantes de la coalition et du TPLF³. Non dénuées d'enjeux, les élections sont donc fermement encadrées. En pratique, seules les organisations ne remettant pas en cause fondamentalement le régime sont autorisées à concourir. Les partis régionaux prônant ouvertement la sécession sont bannis (cas des branches dures de l'Oromo Liberation Front ou de l'Ogaden National Liberation Front par exemple) et les forces d'opposition dont le discours est le mieux articulé fortement dissuadées de prendre part à la consultation quand elles ne sont pas l'objet de manœuvres de divisions. De plus, l'EPRDF présente une multitude de « candidats indépendants » afin de disperser les voix de l'opposition. Quant à l'accès aux moyens de campagne, il est largement inégalitaire. L'EPRDF dispose d'une solide implantation sur l'ensemble du territoire, d'un accès privilégié aux mass médias, de facilités dans l'organisation de réunions publiques et de ressources financières qui dépassent amplement celles de ses concurrents. Le cas échéant, il recourt à des moyens coercitifs sous-terrains pour faire pression sur ses adversaires les plus menaçants. Enfin, l'expression du vote est loin d'être libre. Intimidations, pratiques clientélistes, manipulation des listes électorales... complètent l'encadrement de la consultation.

Pour autant, celle-ci n'est pas entièrement déterminée. Et en l'an 2000, le risque de voir s'exprimer un vote protestataire était loin d'être négligeable. La plupart des forces d'opposition avait abandonné la stratégie de boycott adoptée en 1995 pour présenter des candidats dans de nombreuses

¹ BIZUAYEHU (Gizachew). – *Ethiopia's Development Agenda and the Response of the International Community in Light of the Eritrea Conflict*. – Presented to the Panel Organized by the Ministry of Information and Culture in Cooperation with the Joint Forum for Civil Societies and Institutions under Formation. – Hilton Hotel, Addis Ababa, 7th September 2000.

² Expression empruntée à Alain Rouquié. Cf. HERMET (Guy), LINZ (Juan José), ROUQUIÉ (Alain). – *Des élections pas comme les autres*. – Paris : Presses de la FNSP, 1978, 179 pages.

³ La consultation constitue un test à l'aune duquel les instances délibératives du TPLF évaluent la performance de son bureau politique. Étant donné les profondes divergences qui opposent l'aile dure du front (incarnée par le MLLT) à la tendance pragmatique du Premier ministre Meles Zenawi, elles revêtent une importance capitale dans les luttes intestines qui tiraillent le front (en mai 2000, le MLLT espérait notamment que Meles perdrait les élections dans sa ville natale d'Adoua). Soulignons que ces élections constituent également un moment clef à l'occasion duquel le régime mobilise son appareil de propagande pour réaffirmer ses principes et son idéologie et une sorte de rituel tendant à mettre en scène l'unité de la « nation éthiopienne » en tant que corps citoyen. Enfin, elles représentent le plus sûr moyen de donner des gages de « bonne gouvernance » à la communauté internationale.

régions. Pour être sûr de l'emporter, l'EPRDF était donc également contraint de faire campagne. A cet égard, le conflit avec l'Erythrée s'est révélé une aubaine – même si son impact économique a introduit des ferments de contestation. Contrairement aux attentes d'Asmara, l'entrée en guerre de l'Ethiopie n'a pas provoqué un éclatement de la coalition au pouvoir. Bien que les combats restèrent cantonnés au Tigré et à la région Afar, tous les partis affiliés à l'EPRDF firent cause commune avec le TPLF dans la défense de la souveraineté nationale. Les barons MLLT n'étaient pas en reste qui tenaient à en découdre avec leurs anciens frères d'armes objets d'une rancœur tenace héritée des années de lutte. Quant au reste de la population, elle n'était pas loin de partager ces sentiments. Depuis la chute du Derg, les Erythréens avaient bénéficié d'une certaine bienveillance de la part de l'EPRDF qui leur avait concédés une série d'avantages dérogatoires – à commencer par celui d'accéder à l'indépendance, privant ainsi l'Ethiopie de ses débouchés maritimes. La prospérité de la diaspora érythréenne, qui contrôlait des secteurs clefs de l'économie et de l'administration éthiopiennes, contribuait à alimenter les préjugés anti-Erythréens auxquels on prêtait un « complexe de supériorité » tiré de leur exposition à la culture coloniale italienne. Bref, « l'arrogance des shabias¹ » qui non contents de leurs privilèges se permettaient de violer l'intégrité territoriale de la Grande Ethiopie, en fit un ennemi parfait. Un ennemi capable de ressouder la mosaïque éthiopienne et d'alimenter un élan nationaliste propre à occulter l'étroitesse de la base sociale des dirigeants et la médiocrité de leurs résultats économiques².

« La poésie héroïque, écrit Céline, possède sans résistance ceux qui ne vont pas à la guerre et mieux encore ceux que la guerre est en train d'enrichir énormément. C'est régulier³. » En revanche, elle séduit beaucoup moins les familles dont les fils creusèrent leur tombe sur le front de Zalemessa où celles frappées de plein fouet par les restrictions économiques imposées par l'affrontement. « La situation de guerre dévore l'économie de la nation. Nous en ressentons l'étreinte dans notre vie quotidienne » constatait en décembre 1999 le journal indépendant *The Reporter*⁴. Aussi, était-il crucial à l'approche des élections, d'alléger le fardeau de la guerre *sans y renoncer* et de mettre en valeur les réalisations du gouvernement, notamment en matière de sécurité alimentaire. Le ton alarmiste du DPPC en janvier 2000 laissait donc dubitatif. Dans le cadre de leur stratégie électorale et militaire, les autorités ne cherchaient-elles pas à se procurer une manne humanitaire conséquente pour masquer l'échec de leurs politiques économiques et adoucir le poids du conflit ?

¹ Surnom des combattants EPLF tiré de l'appellation arabe du mouvement et utilisé par extension pour désigner avec mépris l'ensemble des Erythréens.

² Dès le mois de juin 1998, la plupart des partis d'opposition condamnèrent « l'agression érythréenne » tout en soutenant le gouvernement dans sa demande de « retrait immédiat et inconditionnel des troupes » étrangères. Des milliers de manifestants défilèrent en ce sens dans les rues de la capitale. Enveloppée dans les rêves de grandeurs auxquels se résume l'identité nationale trans-communautaire, l'Ethiopie ne pouvait tolérer l'humiliation infligée par un « petit peuple arrogant » auquel elle avait trop donné.

³ Dans *Voyage au bout de la nuit*.

⁴ *The Reporter*, Addis Ababa, 27 December 1999. Ce journal est injustement considéré comme pro-gouvernemental par de nombreux observateurs en raison de l'appartenance antérieure de son directeur, Amare Agawi, au comité central du TPLF.

La médiatisation de la crise de l'Ogaden

Toujours est-il qu'en janvier 2000 l'appel du DPPC passa relativement inaperçu dans la presse internationale. Il ne suscita pas d'inquiétude majeure au sein de la « communauté humanitaire » à l'exception de certains intervenants préoccupés par la détérioration de la situation alimentaire en région somalie. En décembre 1999, une mission d'évaluation conjointe du DPPC et des Nations unies y avait observé une « crise émergente » caractérisée par la « décimation du bétail » et l'apparition de « nombreux cas de malnutrition aiguë sévère¹. » Le rapport était rédigé par un consultant appartenant à une ONG locale, Ogaden Welfare Society (OWS), suspectée d'entretenir des liens étroits avec la branche armée de l'Ogaden National Liberation Front (ONLF). Bien que ces inquiétudes n'étaient pas partagées par le CICR, MSF-Belgique décidait fin janvier de clarifier la situation. Une mission exploratoire dépêchée dans la zone de Godé constatait que l'économie pastorale était en effet déstabilisée par une série de sécheresses consécutives. A court de nourriture, plusieurs milliers de nomades somalis s'étaient rassemblés dans les centres urbains dans l'espoir de recevoir une aide alimentaire. Les déplacés étaient regroupés en quelques camps extrêmement précaires dont le plus important – celui de Denan – abritait jusqu'à 18.000 personnes. En conclusion, le rapport d'évaluation recommandait le lancement dans les plus brefs délais d'une campagne de vaccination contre la rougeole associée à une enquête nutritionnelle. Mais le 7 février, une voiture MSF-B est attaquée dans la région par un groupe armé non identifié. Le chauffeur est exécuté et l'un des passagers – un logisticien français – grièvement blessé et laissé pour mort. Non revendiqué, l'attentat refroidit les velléités d'intervention dans la zone (où les humanitaires ont été victimes d'une vingtaine d'incidents de sécurité depuis le mois d'août 1999). Parmi les organisations internationales, seules le CICR et ACF resteront opérationnelles en Ogaden jusqu'à la médiatisation de la crise.

A la même époque, OWS multiplie ses efforts pour attirer l'attention de la presse internationale. Profitant de la présence de plusieurs journalistes de la BBC-Somalie venus couvrir la conférence de réconciliation inter-somalienne à Djibouti, elle invite certains d'entre eux à Godé. Saisis par la crise, ces derniers contactent leur bureau de Londres qui décide d'envoyer une équipe spéciale. Les images qu'elle commence à diffuser depuis Godé et Denan sont bouleversantes : des squelettes d'enfants décharnés, des tombes fraîchement creusées, des cadavres d'animaux desséchés, des populations agglutinées dans des camps insalubres, des autorités dépassées... Il n'en faut pas plus pour convaincre CNN et les grandes agences de presse internationales de les rejoindre. Godé devient alors le centre d'une tornade médiatique qui voit défiler des dizaines de journalistes décidés à rapporter une « histoire forte ». Dans les locaux mis à leur disposition par OWS, c'est une véritable cohue pour avoir accès à la seule prise multiple permettant de recharger les batteries des téléphones satellites (dont les autorités interdisent l'utilisation aux ONGs, non à la presse) et autres moyens de communication. Quant au message véhiculé, il se résume aux images – censées « parler d'elles-mêmes ». Cherchant les mots pour traduire le drame qui se lit sur les corps émaciés, la plupart des journalistes ne s'encombrent pas

¹ Cf. UGAS (Mohamed). – *Severe Drought Affects Gode Zone, Somali Region*. - UN-EUE Field Assessment (29 November – 6 December 1999) and Multi-Agency Mission (14 December 1999) & UN Country Team Ethiopia. – *Situation Report for Ethiopia*. – Nov.-Dec. 1999.

de réflexions austères sur les mécanismes de sécurité alimentaire et préfèrent puiser dans l'inconscient collectif occidental. La référence à la famine de 1984/85 devient omniprésente, portée par la verve de « Sir » Bob Geldof qui à défaut d'organiser un nouveau *Band Aid* dénonce le cynisme d'un monde occidental indifférent à la « répétition de l'histoire ». Car c'est bien celle-ci qu'une partie de la presse est venue filmer. Aussi reprend-elle sans hésitation le cri d'alarme lancé par le gouvernement au mois de janvier, parfaitement en phase avec leurs représentations et leurs attentes. Par une inférence hasardeuse, la crise de l'Ogaden est présentée comme l'emblème de la famine qui « une fois de plus » s'abat sur l'ensemble de l'Éthiopie. Le 25 février, le *Washington Post* titre : « L'Éthiopie à nouveau confrontée à une famine de masse ». Il poursuit : « au moins 8 millions d'Éthiopiens risquent de souffrir de la faim ou d'en mourir cette année, une crise qui pourrait rivaliser avec la famine de 1984/85 qui a tué au moins un million de personnes¹ ». A l'appui de cette thèse : les chiffres du DPPC, une photographie d'un Somalien décharné dévorant les racines d'un palmier, et les propos d'un représentant de l'ONG britannique SCF-UK : 64% de la population souffre de malnutrition. Oui, comme nous l'avons vu, 64% des Éthiopiens souffrent de malnutrition chronique – c'est à dire de retard de croissance – et ce chiffre date de 1992...

Le 31 mars, la BBC, reprenant sur son site Internet un communiqué de presse de l'ONG irlandaise Concern, décrit la situation en des termes apocalyptiques :

« Quinze ans après la famine dévastatrice qui a fait près d'un million de morts, la faim hante à nouveau l'Éthiopie. Des rapports font état d'enfants affaiblis dévorés par les hyènes et de champs entiers jonchés de cadavres de bétail. 8 millions de personnes seraient menacées par la famine. (...) Le désastre actuel comme la famine de 1984 est le résultat de la sécheresse. Mais cette fois-ci, il y a encore plus de personnes à risque en raison de la croissance démographique (...). Cependant, des leçons importantes ont été tirées depuis la précédente famine (...). Un système sophistiqué d'alerte précoce a été mis en place (...). Dès le mois de novembre, des appels ont été lancés pour accroître l'aide alimentaire. Mais la réponse a été pauvre (...). [Le représentant régional d'Oxfam] a averti qu'il y aurait une catastrophe si la nourriture n'arrivait pas rapidement : 'nous sommes en train de tirer la sonnette d'alarme – nous hurlons, apportez la nourriture !'². »

Nous verrons bientôt combien cet incroyable assemblage de poncifs est éloigné de la réalité. Pour l'heure, contentons nous de souligner la réunion de tous les éléments du drame : un catadysme biblique provoqué par la colère du ciel ; des chevaliers de l'humanitaire équipés d'une technologie « sophistiquée » mais impuissante face à l'indifférence des seigneuries occidentales ; le suspens des jours qui s'égrènent dans la croisade pour sauver les survivants.

Ce que ne mentionne pas ce scénario, ce sont les conditions dans lesquelles ont été recueillies les informations. La liberté de circulation des journalistes est en effet limitée à un périmètre de 50 km autour de Godé en dehors duquel il est interdit de s'aventurer « pour raisons de sécurité ». Les

¹ *Washington Post*, 25 February 2000. – "Ethiopia faces mass famine again".

² BBC, 31 March 2000.

cadavres d'animaux ont été savamment disposés le long des routes pour mettre en scène leur agonie. Comme l'illustre la photo reproduite sans mise en garde sur le site MSF-International (figure 3), ils ont été rassemblés, redressés, adossés à des buissons ou accrochés dans les arbres pour former une haie d'honneur sur la piste conduisant à Denan. Les dichés d'enfants dénutris proviennent pour l'essentiel du centre nutritionnel OWS, véritable mouiroir ne respectant aucun des standards opérationnels minimaux propres à ce genre d'opération. A l'intérieur des villages, observe ACF, « les médias s'agglutinent devant les quelques enfants décharnés qu'on leur exhibe complaisamment, tandis que les villageois chassent à coups de bâtons ceux qui viennent solliciter les journalistes en ayant l'indécence de paraître trop bien portants pour les caméras. Bien souvent, d'un reportage à l'autre, c'est le même enfant qui revient dans le même village¹. » De fait, les journalistes sont presque toujours escortés par des accompagnateurs OWS qui définissent leur itinéraire, sélectionne leurs traducteurs (et assurent leur hébergement contre monnaie sonnante et trébuchante).

Figure 1 - Cadavres d'animaux photographiés pour le compte de MSF et exposés sur le site MSF-International



Enfin et surtout, la catastrophe dont il est fait état concerne *uniquement le périmètre de Godé*, effectivement affecté par une grave disette. Or les camps visités abritent une population inférieure à 50.000 personnes. *Rien ne permet sur la base de ces seules informations et celles délivrées par le gouvernement, d'en déduire avec autant de certitude l'imminence d'une catastrophe à l'échelle du pays.* Nous avons vu à quel point l'économie alimentaire de l'Éthiopie était fragmentée et combien il était dangereux d'extrapoler des conclusions générales à partir d'exemples restreints. C'est pourtant ce que font la plupart des médias de concert avec les ONGs. Ainsi, Oxfam déclarait à la presse le 17 mars 2000 : « les conditions observées en région somalie sont symptomatiques de la situation à l'échelle de

¹ Action Contre la Faim. – *Géopolitique de la Faim*, Edition 2001. – p. 123.

l'Éthiopie¹. » CRS surenchérisait le 10 avril 2000 : « dans la pire famine à avoir frappé la région depuis le milieu des années 1980, 12.8 millions de personnes sont menacées par la récente sécheresse ayant touchée l'Éthiopie². » L'organisation de secours catholique introduisait ici une confusion entre les chiffres concernant l'ensemble de la Corne de l'Afrique et ceux relatifs à l'Éthiopie. Le *Washington Post* fera la même erreur dans son édition du 8 avril.

Soulignons que tous les journalistes n'ont pas accepté de jouer le jeu. La presse écrite francophone a été beaucoup plus circonspecte que les médias audiovisuels anglo-saxons. De même, les correspondants permanents de l'AFP et de la BBC ont refusé de couvrir la crise sous l'angle qui leur était imposé par leur direction. Ils ont été remplacés par des envoyés spéciaux.

Les bailleurs de fonds au pied du mur

La campagne de presse du gouvernement et des acteurs de l'aide internationale

Pour le gouvernement, qui éprouve alors des difficultés à financer l'appel du DPPC, la médiatisation de la crise de l'Ogaden est une aubaine. S'appuyant sur les images tragiques en provenance de Godé, les autorités montent au créneau pour dénoncer « l'indifférence » des bailleurs de fonds à l'égard des « conséquences humanitaires de la sécheresse ». Le 31 mars 2000, le Premier ministre Meles Zenawi stigmatise « la lenteur » de la communauté internationale dont les réticences à répondre aux cris d'alarme du gouvernement rendent désormais possible « la répétition de la famine de masse du milieu des années 1980³. » S'adressant à la presse lors du sommet Europe-Afrique des 3-5 avril 2000, le Ministre des affaires étrangères enfonce le clou : « la communauté internationale a été beaucoup trop lente à réagir aux avertissements lancés en décembre face à l'imminence de la famine. C'est l'Afrique et la situation de l'Afrique ne provoque une réponse de l'Europe ou de la communauté internationale que lorsque les gens commencent à voir des squelettes sur leurs écrans de télévision⁴. » Toute relation entre la crise actuelle et le conflit érythréo-éthiopien est fermement récusée. La guerre n'a ni aggravé la famine – « la crise est entièrement due à l'adversité des conditions climatiques⁵ » –, ni entravé les opérations d'assistance. Elle est un fléau qui au même titre que la sécheresse afflige une Éthiopie impuissante face aux vicissitudes du ciel et aux visées expansionnistes de ses voisins – « nous n'avons choisi ni la guerre, ni la sécheresse⁶ ». Qui plus est, la politique de défense éthiopienne est légitime et relève de la compétence souveraine du gouvernement qui ne saurait tolérer aucune ingérence en la matière. Les bailleurs de fonds doivent s'en tenir à la morale humanitaire qu'ils invoquent pour justifier leur droit de regard sur le sort des populations et s'abstenir de toute immixtion

¹ Communiqué de presse Oxfam, 17 March 2000.

² CRS, communiqué de presse, 10 April 2000.

³ Conférence de presse du 31 mars 2000.

⁴ Seyoum Mesfim, Sommet Euro-Afrique du Caire, 5-7 avril 2000.

⁵ Neway Gebreab, conseiller économique de Meles Zenawi, communiqué de presse gouvernemental du 12 avril 2000.

⁶ Déclaration du responsable du DPPC, Simon Mechele, communiqué de presse gouvernemental du 12 avril 2000.

dans les choix de politique étrangère d'Addis-Abeba. « Ce serait contraire aux pratiques et coutumes de l'aide humanitaire internationale » souligne le chef du DPPC¹.

Un certain nombre d'ONGs répercutent en l'état cette version des faits. C'est le cas de la plupart des organisations anglo-saxonnes qui à l'instar des branches américaines de SCF et Oxfam surenchérisent dans les parallèles avec la famine de 1984/85, l'étiologie climatique de la crise, la responsabilité des bailleurs de fonds et la nécessaire dissociation des enjeux politiques et humanitaires. Pour autant, on perçoit un certain malaise au sein de la « communauté humanitaire ». Alors qu'un certain nombre d'organisations insistent sur les facteurs structurels à l'origine de la crise, d'autres relativisent sa gravité, dénoncent les entraves bureaucratiques aux opérations de secours, recommandent l'arrêt des hostilités (ou l'allègement de la dette!) – mais sans jamais prendre ouvertement le contre-pied de la version gouvernementale ni remettre en cause ses estimations². Seule ACF proposera à couvert une lecture diamétralement opposée à celle du gouvernement qu'elle accusera d'avoir délibérément laissé la situation se détériorer en région 5 afin de justifier des volumes d'assistance « sans rapport avec le nombre d'affamés³. » Mais cette dénonciation date du mois d'août 2000 et sera suivie en octobre d'une version sensiblement plus nuancée où il est fait état d'une aide « sans commune mesure avec ce qu'un Etat en guerre aurait pu espérer⁴. »

Quant aux Nations unies, elles développent un discours tout aussi alambiqué. En voyage officiel dans la région, l'envoyée spéciale du Secrétaire général pour la « sécheresse dans la Corne de l'Afrique » – Catherine Bertini, directrice exécutive du PAM – se refusera à parler de « famine », employant le terme de « poches de malnutrition identifiées ». Pourtant, elle pressera la communauté internationale de répondre généreusement aux appels du gouvernement afin d' « alléger la souffrance de millions de personnes affectées⁵ ». L'argumentaire est le même que celui employé en Corée du Nord et se résume au célèbre aphorisme de Ronald Reagan : « A hungry child knows no politics⁶ ». Autrement dit, quelles que soient les circonstances, il convient d'obtempérer aux mises en demeure d'Addis-Abeba car c'est le seul moyen d'éviter que la crise alimentaire ne dégénère en famine généralisée. Ce discours n'est pas sans contredire celui de Kofi Anan qui quelques jours auparavant déclarait au *Sunday Times* que les problèmes alimentaires avaient été « exacerbés » par la guerre alors que « la réponse de la communauté internationale à l'urgence [avait été] adéquate et qu'il y [avait] suffisamment de nourriture disponible dans le pays. »

¹ In *The Ethiopian Herald*, Addis Ababa, 17 February 2000.

² Rien n'illustre mieux cette confusion que la déclaration commune de 13 ONGs diffusée le 15 avril. Les organisations reconnaissent que la crise n'a pas « encore » atteint l'ampleur dramatique de celle de 1984/85 mais risque bien d'y parvenir. Elles relativisent quelques peu le poids de la sécheresse en insistant sur l'importance de l'aide au développement et de la résolution du conflit érythréo-éthiopien. Mais elles louent la transparence et l'efficacité du système éthiopien de réponse aux crises tout en dénonçant le manque de réactivité des bailleurs de fonds.

³ BRUNEL (Sylvie). – « Famine manipulée en Ogaden ». – *Le Monde Diplomatique*, Août 2000, p. 9.

⁴ Action Contre la Faim. – *Géopolitique de la Faim, Edition 2001*. – p. 111.

⁵ Cf. entretien de Bertini avec IRIN, Nairobi, 19 Avril 2000.

⁶ WFP Press Conference, 19 April 2000. Catherine Bertini tiendra les mêmes propos devant le sénat américain. Cf. Bertini Teleconference Testimony before House of Representatives, Committee on International Relations, US Embassy London, 18 May 2000.

Bref, quel que soit le malaise des acteurs de l'aide internationale et les dissonances du bruit médiatique qu'ils produisent, il est un point sur lequel – à l'exception d'ACF – ils semblent s'accorder en public : « le gouvernement a développé un système efficace et transparent d'alerte et de réponse aux crises » mais celui-ci n'a pas permis de faire face à une « situation critique » en raison « du manque de réactivité des bailleurs »¹. Accusés par le gouvernement, la presse et les organisations humanitaires de porter la responsabilité de l'agonie de millions d'Éthiopiens, les bailleurs de fonds se retrouvent ainsi au pied du mur. D'autant que pour faire bonne mesure les autorités éthiopiennes achètent sur leur propre budget 100.000 tonnes d'aide alimentaire dans les régions excédentaires à la mi-février 2000.

L'étrange enthousiasme américain

Les Américains sont les plus prompts à réagir. Deux semaines après la diffusion des premières images de la BBC, le directeur du bureau humanitaire d'USAID, Hugh Parmer, entame une tournée très médiatique en Éthiopie. Il visite les régions somalie et tigré qu'il décrit à la presse en des termes apocalyptiques, reprenant les propos de Meles Zenawi qui compare la famine de 1984/85 à l'Holocauste en insistant sur l'engagement des autorités éthiopiennes en faveur du « plus jamais ça² ». Avant même de quitter le territoire, Parmer organise l'envoi par avion de 40 tonnes de lait thérapeutique à Godé et annonce que les USA fourniront 400.000 tonnes d'aide alimentaire, soit la moitié des quantités requises par le gouvernement. Le discours de l'administration américaine reproduit mot pour mot celui du DPPC dont il « confirme » les évaluations et l'interprétation climatique de la crise³. Insistant sur l'extrême gravité de la situation – « la plus haute priorité parmi les urgences humanitaires dans le monde actuellement⁴ » – Washington se dit « impressionné par les efforts du gouvernement éthiopien pour venir en aide à son propre peuple⁵ » et donne des leçons de déontologie humanitaire à ceux qui font remarquer qu'Addis-Abeba pourrait amplement répondre à la crise en redéployant ses dépenses militaires : « l'un des principes phares de l'action humanitaire est d'essayer de la dissocier des enjeux politiques. Vous ne faites pas payer aux gens qui souffrent les actions entreprises par leur gouvernement. Vous trouvez simplement les gens dans le besoin et vous faites en sorte qu'ils reçoivent ce qu'il faut pour survivre⁶. »

Mais quelques jours plus tard, Hugh Parmer proposera un étrange marché aux autorités éthiopiennes : *pourquoi ne pas utiliser le port érythréen d'Assab pour acheminer l'aide alimentaire américaine ?* Certes, Addis-Abeba avait d'ores et déjà perdu quelques dizaines de milliers de tonnes sur ces quais de débarquement. Lors du déclenchement de l'offensive EPLF, une cargaison d'aide alimentaire à destination de l'Éthiopie venait d'être déchargée et avait pourri sur place suite à la

¹ The Food Crisis in Ethiopia : A Joint Statement by INGOs Operating in Ethiopia. – Addis Ababa, 12 April 2000.

² Press Briefing by the State Department, 18 May 2000.

³ "In February 2000, USAID/OFDA confirmed appeals by the Ethiopian Government DPPC for emergency food assistance in excess of 898.936 MT" (USG, Press Statement, 14 April 2000); "The main reason for this massive food shortage is drought" (USAID/BRH State Department Press Briefing, 7 March 2000.)

⁴ USAID/BRH State Department Press Briefing, 1st August 2000).

⁵ Hugh Parmer (State Department Press Briefing, 5 April 2000).

⁶ Interview de Hugh Parmer, BBC World Service, 6 April 2000.

fermeture de la frontière... à moins qu'elle n'ait été confisquée par Asmara. Le port d'Assab était en piteux état et il aurait fallu plusieurs semaines de travaux intensifs pour le rendre opérationnel. Quant à la route le reliant à l'Éthiopie, elle passait malheureusement par l'un des fronts les plus sensibles. Qu'à cela ne tienne, *il suffisait de déclarer une « trêve humanitaire »*. L'Erythrée, qui voyait s'assembler devant ses lignes une force de frappe des plus dissuasives, était enchantée par l'idée. Son président se disait profondément ému par la tragédie éthiopienne. Début avril, Issaias Afeworki déclarait à l'hebdomadaire *Newsweek* : « vous pouvez voir que les enfants sont en train de mourir. On fait aujourd'hui état de plus de 8 millions de personnes menacées en Éthiopie. Pour nous, ce n'est pas une question de politique. Nos ports seront toujours ouverts aux bailleurs de fonds s'ils veulent faire transiter leur nourriture¹. » Mais à la surprise de Hugh Parmer, le Premier ministre éthiopien Meles Zenawi opposa une fin de non recevoir on ne peut plus définitive. Pas question d'établir un quelconque lien entre la « famine » et la guerre avec l'Erythrée – et encore moins d'envisager une « trêve humanitaire » alors qu'au terme de deux années de préparations intensives, Addis-Abeba se sentait enfin en mesure d'infliger une leçon à Asmara à quelques jours des élections législatives. L'aide empruntera les ports de Djibouti, de Berbera (Somalie) et pourquoi pas de Port Soudan si cela s'avère nécessaire. Les propos du Premier ministre sont sans appel : « nous nous opposons fermement à ce qu'un lien soit établi entre la sécheresse et la guerre que l'Erythrée nous impose. *La défense de la souveraineté n'est pas un luxe de pays riche*². »

Les Etats-Unis auraient-ils naïvement cherché à calmer les ardeurs belliqueuses de l'Éthiopie en répondant généreusement à ses demandes d'aide alimentaire et en tentant de négocier à cette occasion une trêve dans un conflit profondément contraire à leurs intérêts ? L'hypothèse est crédible. Lorsque Hugh Parmer annonce la contribution de son gouvernement à la mi-mars, il oublie de préciser que ces engagements sont le fruit d'âpres négociations entamées en secret dès le mois de janvier. A vrai dire, la gestion du conflit érythréo-éthiopien par Washington s'était avérée catastrophique. A force de vouloir rapprocher les deux capitales, les USA avaient réussi à les froisser toutes les deux. Le choix de Gayle Smith pour mener la négociation s'était révélé désastreux. Ancienne militante TPLF, elle était mariée à Dan Connel, célèbre propagandiste de l'EPLF – ce qui eut le don d'alimenter à l'infini les suspicions quant à l'impartialité de l'équipe de médiation. Toujours est-il qu'en janvier 2000 le commandement central des forces armées américaines au Moyen-Orient et dans l'Océan Indien (Centcom) s'attendait à une reprise imminente des combats³ et que Washington cherchait à jouer ses dernières cartes pour éviter un nouvel embrasement. Négocier discrètement une généreuse contribution à l'appel du DPPC en échange d'une modération éthiopienne semblait l'option la plus avantageuse. Ce soutien indirect à l'économie politique EPRDF pouvait passer pour un acte purement humanitaire et éviter ainsi de froisser Asmara, tout en contribuant à restaurer des relations cordiales entre Washington et Addis-Abeba qu'on espérait ainsi amadouer. C'était sans compter avec la

¹ *Newsweek*, 17 April 2000

² Cf. *Libération*, 14 avril 2000.

³ Cf. *Lettre de l'Océan Indien*, n°891, 12 février 2000.

détermination des autorités éthiopiennes « à ne pas être menées par le bout du nez en échange d'assistance¹ » et donc à poursuivre la guerre.

Rappelons également qu'à l'époque où les images de la BBC et de CNN inondent les écrans de télévision, la course à la Maison Blanche est déjà fermement engagée. On sait à quel point le scrutin était serré. Aussi l'administration Clinton cherchait-elle à mettre toutes les chances de son côté. Dans cette optique, il ne pouvait qu'être bénéfique d'adopter en Ethiopie une posture humanitaire dont on sait qu'elle séduit une part non négligeable de l'électorat et qu'elle conforte le prestige du chef de l'Etat². Dans le conte médiatique brodé autour de la crise de l'Ogaden, l'entrée en scène du gouvernement Clinton dans le rôle du bon samaritain ne pouvait que faire sensation. A condition que l'impact des opérations d'assistance soit visible à l'écran. D'où l'insistance d'USAID pour que « la région somalie figure parmi les priorités du gouvernement [éthiopien] et celle des bailleurs de fonds³. » D'où aussi l'encouragement appuyé aux Européens à compléter les efforts des Etats-Unis. Au terme de sa visite en Ethiopie, Hugh Parmer adresse un appel poignant au reste de la communauté internationale : « j'exhorte nos amis européens à agir rapidement. Sans une réponse internationale, des dizaines de milliers d'Ethiopiens pourraient mourir d'inanition et de maladies liées à la malnutrition⁴. »

Certes, on ne saurait totalement réduire l'engagement de Washington au sombre produit de machinations politiques. Il va sans dire que l'administration américaine compte en son sein de nombreux fonctionnaires convaincus de la vocation morale de la super-puissance US ou tout simplement soucieux de pratiquer une véritable diplomatie humanitaire. Pour USAID, la crise de l'Ogaden et les déclarations alarmistes du DPPC pouvaient, dans le contexte de fragilité structurelle de l'économie alimentaire éthiopienne, constituer un sujet d'inquiétude légitime. En ce sens, la mobilisation de l'agence de coopération américaine reflète aussi la préoccupation sincère d'une partie de ses membres à l'égard d'un risque de famine perçu comme réel. Pour autant, USAID admet sans ambiguïtés que ses décisions d'intervention ne reposent pas uniquement sur l'appréciation de la gravité d'une crise particulière, mais sur « une variété de considération comprenant les besoins (...) et les préoccupations de politique étrangère⁵. » A notre sens, ces dernières – de même que les enjeux de politique intérieure – ont joué un rôle majeur dans les choix de l'administration américaine en Ethiopie – quelle que soit la sincérité de l'engagement de ses fonctionnaires.

¹ Déclaration de l'Ambassadeur d'Ethiopie en France, Dr. Mulugeta Etaffa, *Les Nouvelles d'Addis-Abeba*, n°17, mai-juin 2000.

² Comme le souligne un rapport interne du State Department, « c'est le prestige du président qui est en jeu » dans la réponse aux « crises humanitaires ». Cf. US State Department. – *Interagency Review of US Government Civilian Humanitarian & Transition Programs*. – January 2000.

³ Leonard Rogers, USAID/BRH, Briefing by the State Department, 1st August 2000.

⁴ Hugh Parmer, *The Monitor*, 30 March 2000.

⁵ US General Accounting Office. – *Foreign Aid: Actions Taken to Improve Food Aid Management*. – Report to Congressional Committee, US GAO, March 1995.

L'indécision européenne

N'ayant pas autant d'intérêts stratégiques dans la Corne de l'Afrique, l'Union européenne et ses Etats membres se montrent beaucoup plus perplexes quant au bien fondé de l'appel gouvernemental et l'interprétation de la crise répercutée par les médias. Mais au moment où Washington annonce sa généreuse contribution, ils n'ont pas encore arrêté de position bien définie. La chancellerie allemande est très critique. Pour elle, il est inconcevable que l'Ethiopie fasse appel à l'aide internationale alors qu'elle dépense chaque jour plus d'un million de dollars au profit de son armée¹. Début avril, l'Allemagne demande que les autorités éthiopiennes « concentrent toutes les ressources et les fonds disponibles sur ceux qui sont dans l'extrême besoin. » En réponse, Addis-Abeba rappelle son ambassadeur à Berlin.

Les Britanniques sont tout aussi sceptiques. Soulignant le rôle du conflit dans la dégradation de la situation alimentaire, ils contestent l'étendue et l'origine de la crise telles que décrites par le gouvernement. Dans une note rendue publique le 18 avril, le Ministère de la coopération britannique affirme que « sur les 8 millions de personnes identifiées comme nécessitant une aide alimentaire d'urgence cette année, au moins 5 millions appartiennent à des foyers pour qui même les pluies les plus favorables auraient eu peu d'impact. Leur problème est l'extrême pauvreté et leur état critique souligne la divergence croissante entre les régions de production alimentaire excédentaires, où le gouvernement a concentré ses activités de développement agricole, et les régions densément peuplées mais déficitaires et historiquement négligées². » Surtout, même si les perspectives alimentaires sont « pauvres », « il n'y pas pour l'heure de famine généralisée dans le pays. » Enfin, rien n'exprime mieux les doutes des membres de l'UE que le rapport sur les activités humanitaires de la Communauté rédigé au mois d'avril par la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen. On peut y lire : « le gouvernement éthiopien s'offre le luxe d'acheter du matériel militaire pour continuer la guerre contre l'Erythrée, en comptant sur la solidarité internationale pour la partie de la population qui est menacée par la famine (...). Non seulement les bénéficiaires visés sont partiellement privés de cette aide, mais en plus elle contribue indirectement à la prolongation de la guerre. D'un autre côté, il est intolérable que des dizaines de milliers de personnes meurent dans les camps faute de livraison de nourriture appropriée en temps utile³. »

Certes, au moment où l'Union européenne et les Etats membres font état de leurs doutes, ils se trouvent la cible d'un feu de critiques particulièrement nourri. C'est à l'unisson que le gouvernement éthiopien, les Nations unies, les ONGs anglo-saxonnes, les Etats-Unis, une partie de la presse et de leur propre opposition intérieure, les accusent d'assister passivement à l'agonie de millions d'affamés. Dans ces conditions, chercheraient-ils à couvrir la faible réactivité de leur administration humanitaire dont les lourdeurs bureaucratiques ne sont pas le moindre des défauts ? Ou sont-ils conscients du

¹ Il est vrai que le 3 avril l'Ethiopie se portait acquéreuse de 90 véhicules militaires Oural et de 4 avions de chasse Su-25 qui venaient rejoindre 2 hélicoptères Mi-24 achetés récemment. Cf. *La Lettre de l'Océan Indien* n°899, 8 avril 2000.

² Department for International Development (DfID). – *The current crisis in Ethiopia: An Information Note Summary*. – London, 18 April 2000.

³ Parlement Européen. Commission du développement et de la coopération. – *Evaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté*. – Rapporteur : Renzo Imbeni. – Version finale, 28 juin 2000. p. 15.

contexte dans lequel le DPPC a lancé son appel et des conditions de mise en œuvre des opérations alimentaires au point d'entrevoir les risques de manipulation de l'assistance réclamée à grands cris par Addis-Abeba ? Très certainement les deux. Toujours est-il que face à un tir aussi nourri, ils seront obligés de réagir. Le 10 avril, la Commission de Bruxelles annonce que l'ensemble de la contribution européenne à la crise s'élèvera à 432.000 tonnes en l'an 2000 – soit un peu plus que les promesses américaines. Mais l'engagement est accompagnée d'un petit mot rageur montrant qu'elle n'est pas dupe : « La Commission encourage fermement le gouvernement à trouver une solution rapide et pacifique à son conflit avec l'Erythrée qui aggrave considérablement la situation alimentaire et entrave sérieusement les efforts de secours¹. » Meles avait gagné. En effet, la défense de la souveraineté n'est pas un luxe de pays riche.

Ainsi, à la mi-avril 2000 l'Ethiopie se voit promettre l'intégralité de ses demandes d'assistance, soit plus de 800.000 tonnes qu'il restait à acheminer en un temps record. Profitant de cet élan, le DPPC révisé au mois de juillet ses chiffres à la hausse. Constatant que les petites pluies de la seconde saison agricole – le Belg – sont un échec partiel, il estime que 3 millions de personnes supplémentaires sont exposées au risque de famine et réclame une aide complémentaire de 400.000 tonnes. Les bailleurs de fonds sont tout aussi compréhensifs. Car l'heure n'est plus à la tergiversation mais à la course pour s'afficher en principal sauveur de la situation. La Commission de Bruxelles en est à accuser le PAM de minimiser la contribution européenne et de faire apparaître les Etats-Unis comme principal et plus réactif donateur². Au final, les engagements de la communauté internationale en l'an 2000 dépasseront les 1.2 millions de tonnes, soit autant que l'assistance fournie en 1985 et 1992. Cependant, compte-tenu des délais d'acheminement, seuls 997.000 tonnes seront disponibles dans l'année. En valeur absolue, il s'agit de l'un des plus gros volumes d'aide alimentaire reçus par l'Ethiopie.

II – L'envers du décor

Retour sur l'ampleur et les origines de la crise alimentaire en l'an 2000

Quelle était donc l'ampleur réelle de la catastrophe annoncée ? La sécheresse avait-elle amené l'Ethiopie au bord d'une crise qui pouvait « rivaliser avec la famine de 1984/85 » comme le pronostiquaient le *Washington Post* et USAID ? Ou étions nous confrontées à des « poches de malnutrition localisées » tout autant liées aux aléas climatiques qu'aux effets du conflit et à la faillite de l'économie rurale dans certaines régions ?

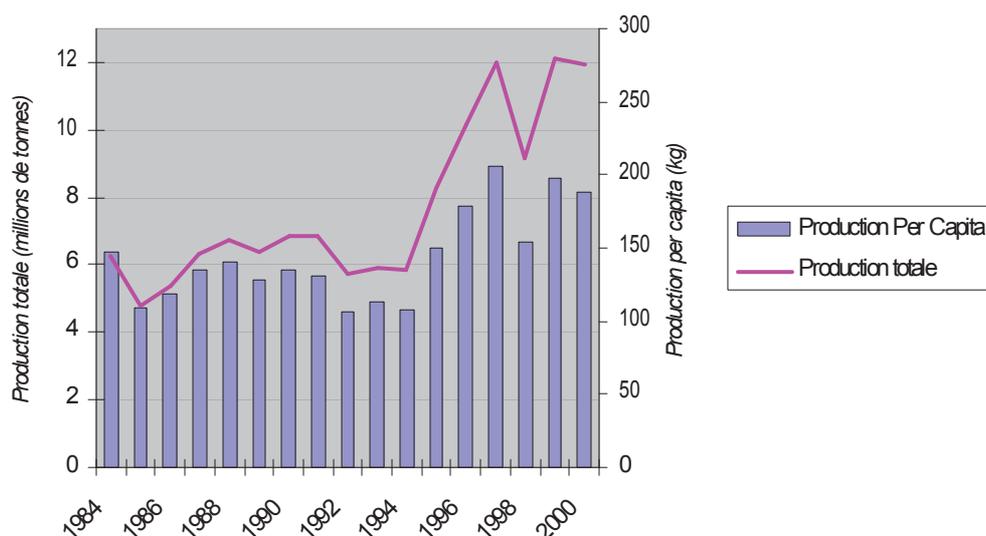
¹ EU Commission, Press Release, 10 April 2000.

² Cf. *Le Monde*, 20 avril 2000.

La troisième meilleure récolte des 30 dernières années

Premier constat, la production disponible en l'an 2000 n'est pas exceptionnellement mauvaise. Bien au contraire. *C'est la troisième meilleure récolte en 30 ans*, tant en valeur absolue que par habitant (cf. graphique 5). Elle est d'un niveau légèrement supérieur à celle de 1996, année où l'Éthiopie avait été considérée proche de l'autosuffisance alimentaire et où le déficit national avait été évalué à 80.000 tonnes. Comment expliquer cette apparente incohérence ? Essentiellement par le mode de calcul de la demande nationale. En 1996, les autorités l'avaient mesurée en référence à la consommation moyenne de céréales et légumineuses de la décennie écoulée, à savoir 135 kg par personne et par an. En 2000, c'est le chiffre de 150 kg qui est pris en compte afin de rapprocher la consommation énergétique moyenne en Éthiopie des standards nutritionnels internationaux (2.1000 Kcal/pers./jours). C'est pourquoi, avec une production en hausse, c'est d'un déficit de 762.000 tonnes dont il est fait état en janvier 2000. Soulignons que l'utilisation du mode de calcul de 1996 aurait conduit à prédire *un excédent de 189.000 tonnes*. Un tel surplus renvoyant à une consommation moyenne de 1.730 Kcal/pers./jour, on ne peut qu'abonder dans le sens de la revalorisation opérée par le DPPC. Pour autant, il importe de souligner que *c'est une décision politique – tout à fait légitime mais qui ne s'affiche pas comme telle – qui fait apparaître un déficit global en janvier 2000*. La sécheresse en tant que telle n'est pas à l'origine d'une pénurie exceptionnelle. En l'an 2000, les quantités disponibles par habitant étaient comparables à celles des années 1960, dépassaient de 30% la moyenne des 15 dernières années et étaient presque deux fois supérieures à celles de 1985. C'est donc du côté de l'accessibilité aux denrées existantes qu'il faut rechercher les signes éventuels d'une crise particulièrement aiguë.

Graphique 5 - Evolution de la production de céréales et légumineuse totale et par habitant (sources: FAO/WFP - MSF)



Une sécheresse aux effets ambigus

En 1999/2000, des aléas climatiques – plus qu'une sécheresse *stricto sensu* – ont effectivement touché une portion du territoire éthiopien. La principale saison agricole, le meher, à l'origine de 90% environ de la production nationale¹, a connu des pluies erratiques et mal réparties. Elles ont commencé avec six semaines de retard sous forme de brèves mais fortes précipitations ayant conduit à la saturation hydraulique des sols sur les hauts plateaux septentrionaux. Le Tigré, le Wag Hamra et le Wollo ont été particulièrement touchés avant d'être victimes d'orages de grêle et de gelées au moment des moissons. Ailleurs, les pluies se sont poursuivies de façon régulière, expliquant que la production globale n'ait pas été sérieusement affectée. Ainsi, les régions traditionnellement excédentaires connaissent une bonne récolte alors que les zones sus-mentionnées, qui appartiennent aux provinces défavorisées que nous avons identifiées dans la première partie, sont une nouvelle fois déficitaires. En conséquence, *si la production du meher en l'an 2000 est quasiment identique à celle de 1996, sa répartition est beaucoup moins équilibrée et reflète les inégalités structurelles de l'économie rurale éthiopienne*. Quant à la deuxième saison agricole associée aux petites pluies du printemps – le belg – elle est exceptionnellement mauvaise. Seules 170.000 tonnes ont été récoltées, ce qui représente 50% à peine de la production normale. Bien qu'un tel déficit n'ait qu'un impact limité sur la disponibilité nationale, il représente un sérieux revers dans les régions où les cultures du meher sont marginales et où le belg constitue jusqu'à 80% des récoltes annuelles. Les zones les plus touchées sont celles du sud de la région SNNPR, de l'est Oromiya et dans une moindre mesure de l'est Ahmara et sud Tigré.

Enfin, les régions pastorales du sud et du sud-est connaissent une troisième année de sécheresse consécutive. A la fin 1999, les stations météorologiques des provinces concernées enregistrent un déficit pluviométrique de plus de 50% sur les deux dernières années². Au premier trimestre 2000, des pluies violentes mais courtes paralysent les routes sans pour autant régénérer les pâtures et les points d'eau. Une partie des éleveurs migrent vers des provinces plus clémentes en Somalie et au Kenya ainsi qu'en direction des principales rivières permanentes, telles le Wabi Shebelé et le Guenalé en région somalie. Mais ces déplacements sont limités par l'insécurité grandissante le

¹ La production du meher est consommée l'année suivant la récolte. Nous parlons donc ici du meher 1999 – comptabilisé dans la production disponible en 2000.

² Cf. SANDFORD (Stefan) & HABTU (Yohannes). – *Emergency Response Interventions in Pastoral Areas of Ethiopia*. – DfID, August 2000, Mimeo, p. 3.

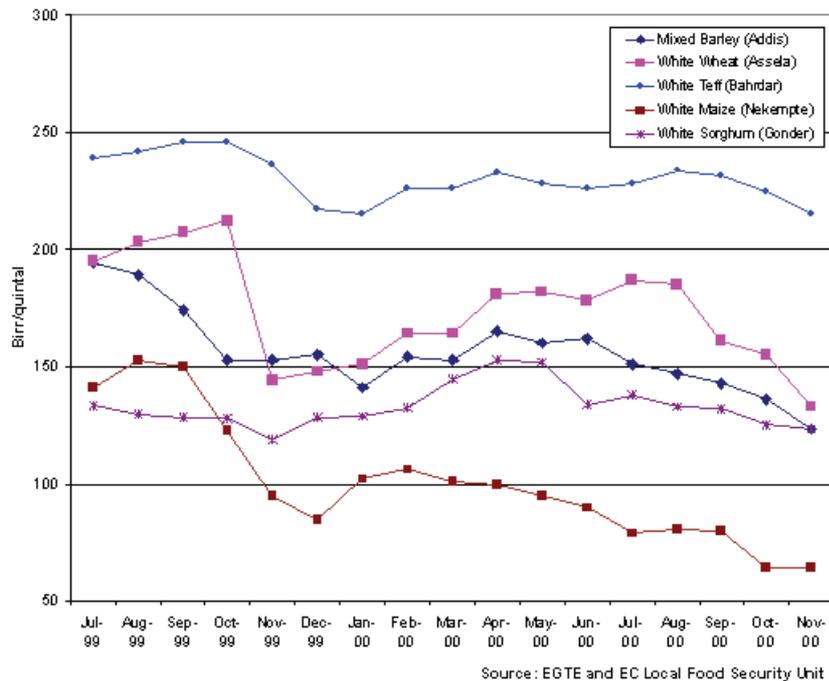
long des frontières orientales et méridionales de l'Éthiopie, liée à l'intensification de l'activité rebelle de groupes somalis et oromos soutenus en sous-main par l'Érythrée. La concurrence entre pasteurs d'origines diverses pour l'accès aux rares pâtures et puits encore alimentés dégénère à multiples reprises en conflits armés inter-claniques, entravant un peu plus les migrations pastorales. Les centres urbains deviennent le dernier refuge. Mais les longs déplacements, la raréfaction du fourrage et des points d'eau ont considérablement affaibli le bétail qui commence à mourir en masse. Les bovins, qui depuis la fin des années 1950 occupent une place croissante dans l'élevage somali, sont les premières victimes en raison de leur faible résistance. D'après les autorités locales, 60% d'entre eux auraient péri à la fin juin en région 5. Les chèvres et les moutons ne sont pas épargnés (15% de décès), ni même les chameaux (5% de décès)¹. Pour les agro-pasteurs, la situation est tout aussi critique. Dans la zone de Godé, les cultures pratiquées dans le lit et à proximité des rivières pérennes sont un échec quasi-total.

Dans les régions touchées par les aléas climatiques, la production de subsistance décline de façon significative. Les zones agricoles traditionnellement déficitaires sont encore moins en mesure de couvrir leurs besoins par leurs propres récoltes. En région pastorale, la production laitière s'étiole et la consommation de viande animale se réduit. Ceci étant, l'alimentation des familles éthiopiennes ne repose que partiellement sur la production de subsistance (cf. supra Chapitre I). Elle occupe même une place très secondaire dans l'économie des agriculteurs et des éleveurs les plus défavorisés. Par conséquent, *la première conséquence des mauvaises pluies est de reporter sur les transactions commerciales l'essentiel de l'approvisionnement en nourriture des ménages sinistrés*. Or si le prix des céréales sur les marchés de gros reste stable et tend même à baisser par rapport à 1999 (preuve de la bonne disponibilité nationale en nourriture, cf. graphique), les sources de revenus permettant l'achat des denrées alimentaires sont également frappées par les aléas climatiques. La faiblesse des récoltes et la décimation du cheptel limite l'offre de travail de proximité alors que le ralentissement général de l'économie dans les régions affectées pèse sur les ressources tirées du commerce et de l'artisanat. Quant à la vente de bétail, elle se heurte à la baisse des cours, fruit de la maigre qualité des bêtes échangées et de la saturation de l'offre.

Graphique 1 - Evolution des prix de gros des céréales sur les principaux marchés éthiopiens

¹ Cf. ISMAEL (Fouad). – *Analyse de la crise en région somalie de l'Éthiopie. Année 2000*. – MSF-France, Département de sécurité alimentaire, Paris, décembre 2000, Mimeo.

(juillet 1999 – novembre 2000)



Les conséquences économiques de la guerre

Par ailleurs, les effets des aléas climatiques sont renforcés par les conséquences économiques du conflit avec l'Erythrée qui contribuent à la précarisation alimentaire de *l'ensemble* de la population éthiopienne. Bien qu'aucun impôt intérieur n'ait été officiellement levé pour financer l'effort de guerre – seules les taxes à l'importation ont connu une revalorisation – les autorités ont lancé une vaste campagne de « contributions volontaires » à laquelle tous les Ethiopiens ont fortement été incités à participer. Depuis 1998, la population a régulièrement été appelée par les relais de l'administration territoriale – qui, rappelons le, descendent très profondément au cœur de la société et disposent d'une multitude de prérogatives (notamment en matière d'allocation d'aide alimentaire) – à faire des « dons patriotiques » sous forme de bétail, céréales, bijoux ou argent comptant. En région somalie, les pasteurs ont dû à plusieurs reprises prélever sur leurs troupeaux déjà décimés par la sécheresse, une tête de bétail pour le front. Quant aux familles dans l'incapacité de prouver leur patriotisme par des contributions matérielles, elles devaient participer à la « défense de la nation » en envoyant un fils au combat. Nombre d'Ethiopiens ont fui leur région d'origine ou se sont réfugiés dans les pays frontaliers (Somalie, Kenya, Djibouti) pour échapper à la conscription¹. Ces désertions associées à la mobilisation d'une armée de quelques 400.000 hommes ont lourdement pesé sur les forces vives des foyers les plus pauvres. Car si la solde des soldats de seconde classe (400 ETB) dépasse le revenu mensuel des ménages défavorisés, seule une faible portion semble avoir été reversée aux familles – les combattants préférant profiter allègrement des jours probablement comptés qui leur restaient à vivre.

¹ Cf. ISMAEL (Fouad). – *Analyse de la crise en région somalie de l'Ethiopie. Année 2000*, opus cit.

Mais c'est surtout au Tigré que l'impact du conflit a été le plus marqué. Non en raison du nombre de personnes déplacées par les combats – vraisemblablement inférieur aux 350.000 âmes recensées par le DPPC – mais du fait de la fermeture de la frontière avec l'Erythrée. Plus prospère, celle-ci constituait une terre d'émigration temporaire pour la jeunesse des foyers pauvres bénéficiant d'une maigre production de subsistance. Les ports d'Assab et de Massaoa offraient des emplois non qualifiés (manutention, construction, prostitution...) alors qu'Asmara réservait aux Ethiopiens ses basses besognes (cireurs de chaussure, garçons de café...). De plus, le commerce transfrontalier représentait une ressource essentielle à l'économie régionale et un débouché traditionnel pour la production locale. Enfin, un certain nombre de grands projets de développement – tel celui de la Nile Company, doté d'un budget de 500 millions d'ETB – durent être abandonnés, rétrécissant un peu plus le marché de l'emploi. Comparé aux effets des intempéries sur la production de subsistance (dont la part est structurellement faible dans l'approvisionnement des ménages tigréens les plus pauvres), la fermeture de la frontière et la guerre ont joué un rôle décisif dans la précarisation alimentaire du Tigré en réduisant drastiquement ses sources de revenus monétaires.

Plus généralement, la guerre avec l'Erythrée a contribué à la rétraction de toute l'économie nationale. Fin 2000, le FMI et la Banque mondiale estimaient qu'elle avait coûté 12% du PNB soit le double de la croissance. Les premières évaluations avaient conclu à un impact macro-économique limité avant de réaliser que les chiffres présentés par le gouvernement éthiopien masquaient une partie des coûts au travers d'un jeu d'écriture complexe impliquant des sociétés para-étatiques et des banques privées.¹ Pour s'en tenir aux dépenses militaires budgétisées, on constate qu'elles ont quadruplé en l'espace de deux ans pour atteindre 467 millions de dollars en 1999-2000 – ce qui représente 29% du budget (contre 12% en 1996-98) et 7.5% du PNB, un niveau comparable aux plus belles années du Derg. Elles ont été financées par l'emprunt intérieur ainsi que par le gel des dépenses de fonctionnement de l'administration civile d'une part et la réduction de ses dépenses d'équipement d'autre part. Les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'éducation en furent les principales victimes alors que celui des routes fut épargné en raison de son rôle stratégique (déplacement des troupes, approvisionnement...). A court terme, la ré-allocation des fonds destinés aux projets d'équipement et de développement eut pour effet de réduire l'offre de travail et d'entamer ainsi le pouvoir d'achat de la population. La suspension de l'aide structurelle accordée par la communauté internationale et des programmes de construction associés eut un effet similaire. En outre, la rétraction du marché de l'emploi fut sensiblement accentuée par les premières vagues d'expulsion de ressortissants érythréens parmi lesquels figuraient 1.500 hommes d'affaires employant environ 45.000 Ethiopiens (dont dépendaient quelques 250.000 personnes à en croire certaines statistiques²).

Par ailleurs, les achats d'armement mobilisant l'essentiel des devises étrangères, celles-ci se firent de plus en plus rares sur le marché officiel alors que leurs cours parallèle explosa. Associée à

¹ En particulier, ils n'intégraient qu'une fraction des dépenses d'armement financées par le produit des privatisations et laissaient en marge les « contributions volontaires » de la population ainsi que l'effort consenti par les conglomérats privés tigréens. Cf. *Lettre de l'Océan Indien*, n°892, 26 février 2000 et DERCON (Stefan). – *Growth and Poverty in Ethiopia in the 1990's : an Economic Perspective*. – Oxford University, Centre for the Study of African Economies: Mimeo, October 2000, pp. 7-10.

² Cf. *Lettre de l'Océan Indien*, n°831, 31 octobre 1998.

l'augmentation du coût des transports provoqué par le re-routage des importations par le port de Djibouti (plus 180 millions ETB en 1999 soit 0.5% du PNB) et à l'imposition d'une sur-taxe de 10% sur les produits importés, cette évolution produisit une contraction des échanges commerciaux qui pénalisa les commerçants et la petite industrie. La récession fut renforcée par l'effondrement des recettes d'exportation (- 69%) provoquée par la baisse des cours du café. En conséquence, l'économie connaissait un ralentissement généralisé. Comme le constatait la *Lettre de l'Océan Indien* en septembre 1999, « les firmes locales ont de grosses difficultés. Et les impayés, même sur contrat gouvernemental ne sont pas rares¹. »

Ainsi, l'effort de guerre fut à l'origine d'une réduction significative du pouvoir d'achat des ménages. « Contributions volontaires », fuite des forces vives, étranglement du Tigré, rétraction du marché de l'emploi, essoufflement du commerce et de l'industrie... ont lourdement pesé sur l'économie alimentaire éthiopienne. L'onde de choc frappa de plein fouet les ménages déjà touchés par les intempéries et l'effondrement consécutif de leur production de subsistance, mais elle s'étendit aussi au reste de la population avec des conséquences particulièrement délétères pour les groupes en butte à la faillite de leur mode de production rural.

La faillite structurelle de l'économie rurale

Dans la première partie de cette étude, nous avons grossièrement dressé le profil socio-économique des populations exposées à un déficit alimentaire chronique : les foyers disposant d'un maigre capital productif pastoral ou agricole, habitant des régions de faible potentiel agro-climatique où les opportunités d'emploi restent limitées. Nous avons vu que les programmes de développement gouvernementaux avaient échoué à les sortir de l'impasse économique dans laquelle ils sont engagés – qu'il s'agisse des éleveurs nomades ou des agriculteurs des hauts plateaux trop pauvres pour bénéficier des réformes. En conséquence, ces groupes connaissent régulièrement des déficits alimentaires aigus qui les contraignent à liquider progressivement leur capital. La répétition des crises génère une spirale de paupérisation qui réduit graduellement leurs capacités de résistances jusqu'à les rendre structurellement dépendantes d'une assistance alimentaire extérieure. Ce phénomène a été particulièrement bien documenté par SCF-UK dans le Wollo. Ses études montrent que le capital des ménages les plus riches s'est réduit de façon drastique entre 1996 et 2000 alors que la proportion des foyers dépourvus d'épargne animalière est passée de 15-20% à plus de 30-40% sur la même période.

Il va sans dire que cette population en faillite est particulièrement vulnérable aux aléas climatiques et aux restrictions économiques imposées par le conflit. Touchés ou non par les intempéries mais incapable de se soustraire aux effets de la guerre, les plus exposés d'entre eux connurent en l'an 2000 une situation critique les désignant à un risque élevé de malnutrition. Pour autant, les événements climatiques et militaires associés à cette dégradation doivent être pris pour ce qu'ils sont : non la cause

¹ *Lettre de l'Océan Indien*, n°874, 9 octobre 1999.

première d'un déficit alimentaire exceptionnel, mais le révélateur d'un déclin économique structurel. Effort de guerre et intempéries apparaissent comme le catalyseur d'une tendance longue à la paupérisation qui manifeste alors ses propriétés les plus délétères. En un sens, ces populations sont autant « victimes de la sécheresse » que les sans-abris de Moscou ou Paris sont « victimes des rigueurs de l'hiver. » Ils n'en constituent pas moins la majorité des « bénéficiaires » recensées par le DPPC en l'an 2000 au titre de « victimes de catastrophe naturelle. »

Une crise naturelle d'une ampleur exceptionnelle ?

A la lumière de ces développements, la description de la crise diffusée par une partie des médias et les autorités éthiopiennes apparaît comme une vaste opération de maquillage. La « sécheresse » a été érigée en responsable ultime d'une catastrophe renvoyée à une causalité apolitique. Or, si des intempéries ont bel et bien eu un impact sur l'économie alimentaire éthiopienne, il semble que ce soient avant tout la guerre et la faillite du mode de production rural qui se soient conjuguées pour produire une disette généralisée parmi les groupes chroniquement vulnérables – disette aggravée par les mauvaises pluies dans les régions sinistrées. Ainsi, ce sont avant tout des facteurs socio-politiques relevant du champ d'action des autorités gouvernementales qui expliquent la montée de l'insécurité alimentaire. Elle est ici le produit de l'option belliciste poursuivie par le régime et de son manque d'engagement à résoudre les problèmes économiques qui minent les régions et les groupes historiquement déficitaires. Contrairement aux dires de la BBC le « désastre » n'est pas plus qu'en 1985 la « conséquence de la sécheresse ». Contrairement aux affirmations du gouvernement, il n'est pas « entièrement du à l'adversité des conditions climatiques. »

Mais si l'étiologie officielle de la crise est assurément biaisée, qu'en est-il de son ampleur ? Etions nous réellement confrontés à la « pire famine ayant frappé la région depuis le milieu des années 1980 » comme le constatait CRS – organisation spécialisée dans les distributions alimentaires d'où elle tire l'essentiel de ses financements ? Rien n'est moins sûr. Rappelons qu'en termes de disponibilité nationale, l'Éthiopie n'a pas connu un déficit de production comparable à celui de 1984/85. Seule la décision politique de revaloriser la base de calcul de la demande nationale fait apparaître une pénurie majeure à l'échelle du pays. Mais à ce titre, l'Éthiopie a toujours été très loin de l'autosuffisance alimentaire et le déficit dont il est fait état en l'an 2000 n'a rien d'exceptionnel puisqu'il est comparable à celui des années 1960, considéré comme l'âge d'or de l'agriculture éthiopienne. S'agissant de l'accessibilité aux denrées existantes, il est clair que les aléas climatiques ont réduit les droits d'accès d'une partie non négligeable de la population. Les groupes les plus affectés sont ceux pour lesquels les intempéries sont entrés en résonance avec les conséquences économiques du conflit et les dynamiques de paupérisation pour créer des poches de malnutrition sévère (Tigré, Wollo, Wag Hamra, Godé...). Pour autant, le nombre de personnes concernées par la conjonction de ces facteurs est très certainement inférieur aux 10.5 millions revendiqués par le gouvernement et probablement plus proche des 3 millions avancés par le ministère de la coopération britannique. N'en déplaise à la BBC, seule une portion limitée de la population connaissait une crise comparable à celle observée dans les camps de Denan et Godé. Contrairement aux déclarations d'Oxfam, ceux-ci n'étaient pas « symptomatiques

de la situation à l'échelle de l'Éthiopie. » Dans la majeure partie du pays, les conditions de sécurité alimentaire n'étaient certes pas reluisantes, mais pas dégradées au point de précipiter l'Éthiopie dans une « famine de masse ». Nous étions confrontés à une conjoncture médiocre, beaucoup moins critique que la crise de 1991-92 et en tout cas très éloignée des conditions qui avaient présidé au déclenchement du désastre de 1984/85.

Pour finir, il serait absurde d'accuser l'Éthiopie d'avoir « trop reçu ». C'est peut-être la première fois que le pays a disposé d'un volume alimentaire susceptible d'assurer à l'ensemble de la population un niveau d'alimentation correcte. Mais pour parvenir à ce résultat *la crise a dû être maquillée en catastrophe naturelle puis dramatisée à outrance par une médiatisation opportune garantissant l'authenticité du discours gouvernemental sur l'étiologie et l'ampleur supposée du désastre. Ce faisant, les autorités se permettaient de récuser toute responsabilité dans la catastrophe, d'en imputer la charge à la communauté internationale et de consacrer les ressources qui auraient pu aisément l'endiguer à leur effort de guerre. A l'approche des élections, l'EPRDF pouvait enfourcher ses plus puissants chevaux de bataille : mettre à genoux l'arrogante Érythrée, triompher de la faim et tenir tête aux « farenjis¹ ».*

Retour sur la crise de l'Ogaden

La « famine de l'an 2000 » n'en étant pas une, comment expliquer que la situation nutritionnelle se soit dégradée à ce point en région somalie sans que le dispositif national de réponse aux crises ait pu y faire face ? Pour s'en tenir à la zone de Godé qui focalisa l'attention des médias, les enquêtes nutritionnelles menées par MSF-B indiquent que 13% des enfants de 6 mois à 5 ans souffraient de malnutrition aiguë sévère au mois de mars 2000². La situation était bien pire dans les camps de déplacés, où les taux de mortalité dépassaient les seuils d'alerte – 1.8/10.000/jour pour le camp de Denan dont 8.3/10.000/jour pour les moins de 5 ans³. A en croire les statistiques gouvernementales, 340.000 personnes étaient menacées de famine, soit une population à peu près équivalente à celle des déplacés tigréens ayant fui les combats. Ayant tout perdu dans l'exode, ces derniers se trouvaient aussi démunis que les pasteurs somaliens touchés par la sécheresse. Pourtant, ils ne connaîtront jamais les affres des camps ogadenis. Pourquoi le dispositif national d'alerte et de réponse aux « catastrophes naturelles » n'a-t-il pas permis de contenir la crise en région Somalie alors qu'à l'évidence il avait été capable de faire face aux besoins des déplacés tigréens ?

¹ Terme à connotation péjorative désignant en amharique les Occidentaux.

² Enquête réalisée au MUAC (sévere: MUAC < 110 mm) auprès de 27.830 personnes.

³ Surveillance hebdomadaire de la mortalité par MSF-B dans le camp de Denan. Rappelons que le seuil d'alerte est généralement placé à 0.5/10.000/jour pour l'ensemble d'une population et 1/10.000/jour pour les moins de 5 ans.

La question de l'alerte ou le retour de flamme de la rhétorique humanitaire

Pour commencer, on ne saurait imputer le dérapage de la situation à Godé à un manque d'anticipation. Alors qu'en mars/avril 2000 le monde occidental faisait mine de découvrir la gravité de la crise ogadenie, celle-ci avait été amplement annoncée et décrite depuis des mois par les multiples systèmes d'alerte précoces qui côtoient celui du DPPC. Ce dernier, reconnaissant volontiers que ses méthodes d'investigation sont peu performantes en région pastorale¹, avait pourtant tiré la sonnette d'alarme à plusieurs reprises. Début 1999, il estimait que 402.000 personnes auraient besoin d'une assistance alimentaire en région somalie, chiffre porté à 837.000 en octobre 1999 puis 1.3 million en janvier 2000. A la même époque, la FAO et le PAM confirmaient ces évaluations et faisaient figurer la région 5 en seconde place – après le Tigré – dans la liste des quantités requises par habitant. 86% de la population de Godé était considérée « déficitaire ». Certes, nous avons vu qu'il était légitime de douter de la validité des estimations gouvernementales – que le PAM et la FAO s'étaient plus ou moins contentés d'entériner. Mais en l'occurrence, celles-ci étaient confirmées par une mission d'évaluation spéciale des Nations unies qui avait conduit à une crise nutritionnelle émergente ainsi que par le système d'alerte américain FEWS.

En fait, il semble que ces cris d'alarmes n'aient pas réellement été pris au sérieux par les acteurs internationaux du système de l'aide. Seules les organisations déjà présentes en Ogaden (ACF, MSF-B) réagirent en dépêchant des missions d'évaluation. Mais le grave attentat contre MSF-Belgique au début du mois de février mit un terme temporaire aux tentatives d'investigation indépendantes. De plus, souligne Fouad Ismaël, il vint renforcer les préjugés à l'encontre de la région somalie considérée par nombre d'humanitaires comme « incontrôlable, dangereuse, constamment en rébellion, confrontée à des problèmes climatiques récurrents, peuplée de nomades dispersés sur trois pays » – et, sous entendu, qui parviendraient bien à s'en sortir par leurs propres moyens. Ainsi, poursuit Fouad Ismaël, « malgré des informations préoccupantes, mais non vérifiées, une bonne partie des acteurs internationaux ont considéré la situation décrite comme habituelle². »

Soulignons à leur décharge que l'extrême politisation des enjeux alimentaires inclinait naturellement au scepticisme. Le fait que seul le DPPC soit habilité à dénombrer les victimes contribuait d'autant plus à brouiller les perceptions que les principaux Etats finançant les systèmes d'alerte modulaient leur diagnostic en fonction de leur agenda politique. La contamination des discours humanitaires par des considérations politiques constituait un sérieux obstacle à une appréciation lucide et objective de la crise. Seules des évaluations indépendantes auraient permis de clarifier la situation. Or l'insécurité y faisait obstacle. Ne restaient que les « appels au loup » auxquels personne ne voulait se laisser prendre. La récupération de la rhétorique humanitaire par les acteurs politiques locaux et

¹ Pour une auto-critique du fonctionnement du système d'alerte précoce éthiopien en région somalie, cf. YALEW (Mebratu) / DPPC. – « An Overview of the Ethiopian Early Warning System. » - in *Linking Policy Makers with Livestock Early Warning System in East Africa*. – Workshop in Entebbe, Uganda, 2-4 March 1999.

² ISMAEL (Fouad). – *Analyse de la crise en région somalie de l'Éthiopie. Année 2000*. – Opus cit., p. 22.

internationaux manifestait ainsi l'une de ses conséquences les plus perverses : l'effacement des populations dont elle parle devant les préoccupations politiques qui l'anime.

Cependant, si les ONGs, le CICR et les agences des Nations unies ont pu se laisser endormir et ainsi négliger l'Ogaden, il n'en va pas de même des rouages locaux et régionaux du DPPC et de l'administration. A Godé, à Jijiga (capitale de la région Somalie) et dans une moindre mesure à Addis-Abeba, les autorités *savaient* que la crise prenait une tournure dangereuse. Pourquoi ont-elles échoué à l'endiguer ?

Des stocks disponibles suffisants

Pour les autorités éthiopiennes, la réponse est évidente. Le manque de réactivité des bailleurs de fonds a provoqué une rupture d'approvisionnement du système national de distribution expliquant que les Somalis n'aient pu être sauvés à temps. « *Il doit être clair aux yeux de toutes les personnes concernées que c'est seulement quand la nourriture est disponible qu'elle peut être distribuée¹* » affirmait le ministre éthiopien des affaires étrangères au mois d'avril 2000. Bien que la gestion des entrepôts gouvernementaux soit loin d'être transparente², il y a une part de vrai dans les déclarations du ministre. A la mi-mars, les contributions de la communauté internationale pour l'an 2000 ne s'élevaient qu'à 268.590 tonnes dont 4.000 tonnes seulement avaient été livrées. Quant à la réserve alimentaire d'urgence (EFSR), censée jouer le rôle de stock tampon en attendant l'arrivée des aides promises et de stock de sécurité en cas de crise imprévue, elle avait atteint un niveau dangereusement bas en raison des délais d'acheminement de l'assistance fournie en 1999³. Pour autant, les entrepôts n'étaient pas vides et avec un matelas avéré de 50.000 tonnes le DPPC pouvait théoriquement subvenir à 15-25 jours de distribution sur l'ensemble du territoire. De plus, constatait l'administration britannique, seules 80.000 tonnes des 100.000 tonnes achetées par le gouvernement éthiopien avaient été acheminées et rien sur ce volume n'avait été spécifiquement alloué à la région somalie⁴. Bref, si les réserves éthiopiennes pour les mois à venir étaient ténues et risquaient de s'épuiser à brève échéance, *le gouvernement semblait disposer de suffisamment de nourriture début 2000 pour faire face aux besoins les plus urgents.*

Tableau 2 - Evolution des tonnages d'aide alimentaire distribués en région somalie (source: DPCCWFP)

Mois	Distribué par le DPPC (tonnes)	Distribué par les ONGs (tonnes)	Total Distribué (tonnes)	Bénéficiaires @ 12.5 kg par personne/mois		Bénéficiaires @ 10 kg par personne/mois	
				Nbr.	% couvert	Nbr.	% couvert
Janvier	5 740,8		5 740,8	459 264	35%	574 080	43%
Février	13 210,0		13 210,0	1 056 800	80%	1 321 000	100%

¹ Press communiqué by the Ethiopian Foreign Affairs Ministry, 11 April 2000.

² En janvier 2000, les stocks disponibles de l'EFSR étaient estimés à 32.000 tonnes par la FAO, 92.000 tonnes par le DPPC (ses chiffres ultérieurs feront état de 106.000 tonnes à la même époque) et 104.000 tonnes par USAID ! Cf. SANDFORD, opus cit, p. 61.

³ En janvier 1999, le DPPC avait estimé que 2.5 millions de personnes nécessiteraient une aide alimentaire d'urgence dans l'année. Ces chiffres avaient revu à la hausse à quatre reprises pour atteindre 7 millions de personnes en octobre 1999.

⁴ Intervention du sous-secrétaire d'Etat au développement international à la Chambre des communes. Westminster Hall, 19 April 2000.

Mars	18 083,3		18 083,3	1 446 664	110%	1 808 330	137%
Avril	15 885,5		15 885,5	1 270 840	96%	1 588 550	120%
Mai	6 445,2	11 085,0	17 530,2	1 402 416	106%	1 753 020	133%
Juin	15 885,5	3 399,8	19 285,3	1 542 824	117%	1 928 530	146%
Juillet	15 469,0	4 414,8	19 883,8	1 590 704	107%	1 988 380	133%
TOTAL	90 719,3	18 899,6	109 618,9				

De fait, les relevés transmis au PAM par le DPPC en août 2000 montrent que les quantités de secours théoriquement distribués en région somalie n'ont été dramatiquement inférieures à la demande que pour le mois de janvier (cf. tableau). Or à cette époque, les entrepôts EFSR étaient correctement achalandés puisqu'ils abritaient 106.300 tonnes de céréales disponibles. Un retrait additionnel de 10.000 tonnes (10% du stock) aurait permis de couvrir l'intégralité des besoins. Dès le mois de février les volumes alloués à la région Somalie pouvaient satisfaire l'ensemble de la demande sur la base d'une ration réduite de 10 kg par personne, puis de 12.5 kg à partir du mois de mars. Ajoutons que ces chiffres ne prennent pas en compte les distributions générales organisées par le CICR et que le nombre de bénéficiaires recensés par le DPPC est très largement surévalué (à Godé ville par exemple, il est tombé de 70.000 à 40.000 personnes le jour où il a été décidé d'organiser les distributions simultanément sur plusieurs sites)¹. *Dans ces conditions, difficile d'imputer la détérioration nutritionnelle en région Somalie à l'insuffisance des secours disponibles. A supposer que les quantités reportées aient été correctement réparties entre ceux qui en avaient le plus besoin, il est fort probable que la situation nutritionnelle eut été contenue.* N'en déplaise au gouvernement éthiopien, c'est du côté des modalités de distribution de l'aide alimentaire qu'il faut rechercher l'origine du dérapage observé.

La spécificité du contexte éthio-somalien, périphérie sensible et turbulente

On ne saurait comprendre ce qu'il est advenu des distributions alimentaires en Ogaden sans avoir à l'esprit la complexité du contexte somalien. Périphérie sensible n'ayant jamais accepté sa subordination à l'ordre politique éthiopien, la province somalie échappe dans une large mesure au contrôle d'une administration locale minée par l'entrechoc des dynamiques claniques et les manœuvres du pouvoir central². C'est seulement à la fin du XIX^{ème} siècle que les basses plaines ogadenies furent incorporées à l'empire abyssin à la faveur des conquêtes de Ménélik II. Or les Somalis ont toujours contesté leur intégration forcée à la « Grande Ethiopie » de même que l'autorité revendiquée à leur égard par les « *Abashas* » (habitants des hauts plateaux). L'échec de la reconquête de l'Ogaden par la Somalie indépendante de Siad Barré en 1977-78 n'a pas mis un terme à ce climat d'insurrection larvée.

¹ Entretien avec WFP, 30 janvier 2001. Autre exemple, dans la zone de Fiq les autorités locales évaluent la population totale à 300.000 personnes et le DPPC à 210.181. Celui-ci considère que 170.660 d'entre eux nécessitent une aide alimentaire d'urgence alors que l'une des rares organisations capable d'organiser des distributions indépendantes évalue après comptage le nombre de bénéficiaires potentiels à 35.000 (soit un rapport de 1 à 6 entre les chiffres de l'organisation et ceux du DPPC!).

² Loin de prétendre démêler l'imbroglio socio-politique de la région ogadenie, nous nous contenterons ici de reprendre les analyses des rares travaux publiés sur la question – LEVMS (I.M.). – « The Ogaden and the Fragility of Somali Segmentary Nationalism ». – in *African Affairs*, 1989 (88/353), pp. 573-579 et MARKAKIS (John). – « The Somali in the New Political Order of Somalia ». – in *Review of African Political Economy*, Mars 1994, #21 (59), pp. 71-79 – ainsi que celles de Fouad Ismaël.

Depuis le milieu des années 1980, l'Ogaden National Liberation Front (ONLF) n'a cessé de lutter pour l'indépendance de la « nation ogadenie colonisée par l'Éthiopie. » Il reste l'un des mouvements les plus actifs aux côtés d'Al Itihad Al Islami, organisation islamique fondée en 1991. Pour sa part, le nouveau régime ne peut tolérer les agissements des groupes rebelles. Laisser la région somalie accéder à la souveraineté reviendrait à enclencher la désintégration de la fédération éthiopienne. Qui plus est, la zone est d'une importance stratégique capitale. En 1974, un important gisement de gaz a été découvert à Calub et des études préliminaires ont attesté la présence de nappes pétrolières dans ses environs¹. En outre, depuis la fermeture des ports érythréens d'Assab et Massaua, Addis-Abeba est à la recherche de nouveaux débouchés maritimes. Ne pouvant compter uniquement sur Djibouti, l'Éthiopie se tourne vers le Soudan et les ports de la côte somalienne. Il lui est donc vital de sécuriser ses voies d'accès à l'Océan Indien – et donc de préserver sa tutelle sur la région 5 tout en évitant sa « somalisation ».

Toujours est-il que ces intérêts contradictoires ont contribué à cristalliser des antagonismes forts entre « *Abashas* » et Somalis. Pour le pouvoir central et ses représentants issus des hauts plateaux, les Somalis sont fréquemment perçus comme une « peuplade primitive et turbulente », incapable de saisir où réside son intérêt et avec laquelle la manière forte s'impose. Pour les Somalis, tout « *Abasha* » est un colonisateur en puissance cherchant à les subjuguier au mépris de leur identité sociale. A son arrivée au pouvoir l'EPRDF a vainement tenté de marginaliser l'ONLF et de lui substituer un parti affilié à la coalition – l'Ethiopian Somali Democratic League (ESDL) – dirigé par le Ministre des transports d'alors, Abdulmejid Hussein. Doté d'une forte personnalité et d'une aura trans-clanique, Abdulmejid Hussein restera le principal relais du pouvoir central en Ogaden jusqu'en 1996 – année où il échappe à un attentat qui le pousse à abandonner la politique locale. Désespérée par la perte de son vassal, Addis-Abeba s'en remet aujourd'hui au nouveau président de l'ESDL ainsi qu'aux marchands du nord qui contrôlent les flux commerciaux avec la Somalie voisine. Surtout, elle intensifie la répression à l'encontre des forces dissidentes, sans épargner les civils. La « guerre secrète de l'Ogaden » (selon les termes d'Human Rights Watch) s'enfonce dans les marécages des campagnes anti-insurrectionnelles. La province se transforme en « zone militaire virtuellement close » où l'armée multiplie les exactions, les emprisonnements et exécutions sommaires, n'hésitant pas à s'en prendre aux points d'eau et à enrôler de force de jeunes Somalis pour « déminer » le front érythréen. Si l'EPRDF parvient ainsi à préserver un contrôle minimal sur la région 5, son emprise reste ténue et se limite aux quelques villes où l'administration est présente grâce à la proximité des forces armées. Or le pouvoir de l'administration locale est à peine plus assuré que celui des autorités fédérales. Les structures segmentaires de la société somalienne sont profondément rétives à toute forme de pouvoir centralisé et contaminent le mode de fonctionnement de l'appareil administratif. Les procédures bureaucratiques censées en assurer la marche sont souvent surpassées par les arbitrages claniques et lignagers dont l'administration régionale est devenu le théâtre et l'enjeu – confusion des registres grandement facilitée

¹ Peu exploitées à ce jour, ces ressources promettent de réduire le déficit énergétique du pays et d'alimenter copieusement les caisses de l'Etat. Cf. *Lettre de l'Océan Indien*, n°843, 30 janvier 1999.

par la faiblesse intrinsèque des institutions¹. Régie par les manœuvres du pouvoir central et l'hybridation des procédures bureaucratiques avec la culture somalie, l'administration régionale est plutôt mal équipée pour s'acquitter des tâches qui lui incombent – surtout dans le contexte de guerre civile larvée qui mine la province. Or c'est sur cet appareil chancelant que repose le système de distribution alimentaire...

Des opérations de distribution dévoyées

Dans ces conditions, on ne saurait s'étonner que malgré la disponibilité en secours, la situation nutritionnelle n'ait pu être contenue. C'est tout simplement que l'aide alimentaire n'arrive que très partiellement à ses destinataires. La singularité de la province somalie exacerbe les travers du système de distribution national dont nous avons vu qu'il obéissait moins à un impératif de sécurité alimentaire qu'aux logiques clientélistes et de contrôle social du régime. A l'approche des élections législatives, les secours semblent avoir été mobilisés par le parti somalien affilié à l'EPRDF (l'ESDL) afin d'élargir son audience au travers de distributions alimentaires généreuses débordant le champ de leurs destinataires légitimes et retardées sur la fin pour coïncider avec le calendrier électoral. Plus spécifiquement, la marge de manœuvre des autorités locales dans l'identification des bénéficiaires a facilité l'expression des dynamiques claniques. Tout autant liées par les solidarités lignagères que par leur hiérarchie administrative, les responsables de districts ont alloué les secours sur la base des rapports de force entre différents groupes nomades plutôt qu'en référence à des critères de précarité alimentaire. C'est ainsi que certaines populations épargnées par la sécheresse sont parvenues à se faire inscrire sur les listes de bénéficiaires alors que d'autres, pourtant sinistrées, en ont été exclues faute d'appartenir aux clans dominants les zones où elles avaient trouvé asile². Qui plus est, l'incurie et la culture hybride de l'administration locale l'ont rendu perméable aux détournements mercantiles. A en croire certains observateurs, une part significative des secours a été déviée à tous les niveaux du système de distribution en direction de réseaux marchands. Indifférentes ou complices, les autorités régionales n'ont pas fait montre d'une grande vigueur dans la lutte contre ces dérives. Enfin, à plusieurs reprises les militaires ont directement pris en charge les opérations de secours, profitant de cette opportunité

¹ Marginalisée depuis des décennies notamment en termes d'accès à l'éducation, la région 5 n'a pas les ressources humaines adaptées aux fonctions administratives dont elle a échoué. Lors de l'introduction de la réforme fédérale en 1995, elle a éprouvé les plus grandes difficultés à recruter un corps d'une centaine de fonctionnaires. Cette contrainte, associée à la peur des autorités fédérales de voir des personnalités séditeuses accéder aux postes à responsabilité, conduit à la nomination de personnel peu qualifié dont la seule vertu est d'être facilement manipulable par Addis-Abeba... et par les réseaux de solidarité lignagère. Qui plus est, les unités formant la base de la pyramide administrative (woredas, kébélés) ont été pensées par le DERG puis le TPLF dans une logique de gestion territoriale de l'espace politique plus ou moins adaptée à la civilisation des hauts plateaux mais non à l'organisation nomade et segmentaire des populations somaliennes. Transposées en région 5, ces structures tendent à se calquer sur les clivages claniques qu'elles entendent transcender, rendant un peu plus ambivalente l'allégeance des cadres assurant leur représentation. Par ailleurs, les autorités régionales s'appuient avant tout sur les familles non ogadeniennes originaires du nord de la province – Issaq, Dir (Issa, Gadabursi, Gurgure), sous-groupes Darod non ogadeniens (Bartire, Yabare, Majerteen, Dhulbahante) – alors que celle-ci est très majoritairement peuplée d'Ogadeniens. Enfin, le gouvernement de la région 5 est devenu un refuge pour nombre d'anciens dignitaires du régime Siad Barré, beaucoup plus préoccupés par les progrès de la conférence de réconciliation inter-somalienne de Djibouti et la promesse des Nations unies d'indemniser rétroactivement les anciens fonctionnaires somaliens que par le sort des populations de l'Ogaden dont ils ont la charge.

² C'est notamment le cas des anciens réfugiés de la guerre de l'Ogaden ayant fui en République Somalie en 1978 avant d'en être chassés par la guerre civile au début des années 1990. Une partie d'entre eux n'est jamais parvenue à se réinsérer dans le tissu social et a survécu à la périphérie des villes dans une marginalité qui les a tenus à l'écart des premières distributions.

pour tester l'allégeance des « bénéficiaires » – les populations refusant de recevoir leur ration de la main des forces armées étant cataloguées séditieuses et *de facto* exclues des secours.

L'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de « contrôle de zone¹ » et de légitimation politique n'a pas échappé aux mouvements rebelles somalis. S'insurgeant contre l'instrumentalisation des opérations humanitaires par l'EPRDF, l'ONLF a appelé la communauté internationale à « mettre en place un mécanisme par lequel elle prenne l'entière responsabilité de l'acheminement de l'aide et de l'alimentation des personnes affectées par la famine. » Elle poursuivait : « par dessus tout, nous appelons la communauté internationale et les bailleurs de fonds à faire attention et à s'assurer que l'aide de leurs contribuables soit donnée aux affamés et non utilisée à des buts politiques et militaires² ». Devant l'absence de réaction de la « communauté humanitaire », l'ONLF intensifia ses attentats contre les convois d'assistance conduits par des « *Abashas* » et mit en garde les organisations humanitaires envers les risques qu'elles couraient à transporter ou à s'afficher en compagnie de responsables gouvernementaux. Les responsables de l'administration, même somalis, hésitant à s'aventurer dans les zones faiblement tenues par les forces éthiopiennes, les distributions se concentrèrent dans les centres urbains. A l'exception des interventions du CICR – qui grâce à son statut s'était vu octroyer la possibilité de travailler en dehors du système gouvernemental – les rares opérations en brousse se limitèrent au largage de stocks de nourriture sur le bord des pistes sans garantie aucune qu'elle parviendrait à leurs destinataires. Quant au DPPC, il réagit à l'attaque récurrente de ses convois en contractant des transporteurs originaires de Somalie indépendante. Nombre d'entre eux préférèrent traverser la frontière pour vendre leur cargaison plutôt que la livrer à bon port. De fait, l'insécurité ne renvoie pas uniquement aux justifications politiques avancées par l'ONLF. Dans les zones où l'administration est peu présente, la rébellion et les acteurs somalis armés préfèrent gérer eux-mêmes les stocks de nourriture abandonnés sur les routes plutôt qu'avoir à négocier leur utilisation avec des ONGs. D'où les incidents dont certaines d'entre elles ont été victimes (tirs de sommation...) même quand elles n'étaient pas associées à des responsables gouvernementaux. Pour revenir à l'attentat ayant endeuillé MSF-Belgique en février 2000 – et retardé le déclenchement des opérations de secours – il n'est pas impossible qu'il soit imputable à des calculs politico-financiers impliquant OWS (ONG locale suspectée d'entretenir des liens étroits avec l'ONLF et ayant activement contribué à la médiatisation de la crise, cf. supra). A l'époque, l'ONG somalie comptait rester la principale organisation impliquée dans des programmes nutritionnels et considérait d'un mauvais œil l'arrivée d'un « concurrent » qui aurait pu la détrôner sur le marché des financements. D'autant plus que MSF-B avait accidentellement contribué à révéler qu'OWS recevait des financements croisés du PAM, de SCF-US et Christian Aid, ce qu'aucun des bailleurs ne semblait savoir. Suite à l'attentat, OWS profitera d'une réunion de coordination pour donner sa lecture des événements, déclarant en substance : « vous voyez comme il est dangereux de travailler ainsi pour les ONGs internationales. Mieux vaut laisser la place à des organisations autochtones. »

¹ Pour reprendre la terminologie militaire utilisée par l'armée française au Kosovo.

² Communiqué de presse du 17 Mai 2000.

En conséquence, le système national de distribution alimentaire déjà déficient à l'échelle nationale, apparaît particulièrement dévoyé en région somalie. Dispersion des flux d'assistance à des fins électorales, primauté des arbitrages claniques sur les critères de vulnérabilité alimentaire, détournements crapuleux à tous les échelons de la pyramide administrative, utilisation militaire des secours pour contrôler les populations civiles, insécurité d'origine politico-mafieuse limitant le périmètre des opérations... tous ces éléments ont incontestablement contribué à l'échec des distributions alimentaires et à la dégradation de la situation nutritionnelle. S'il est difficile – voire impossible – de quantifier l'ampleur de ces « détournements » (au sens large), leur occurrence est attestée de façon formelle par la permanence de taux de malnutrition et de mortalité élevés jusqu'au mois d'août 2000 alors même que la région était déjà saturée en secours. Au mois de mai, les marchés locaux regorgeaient d'Unimix, de blé et d'huile (ingrédients des rations alimentaires de base) dont les cours s'étaient effondrés. Le sac de 50 kg de blé, habituellement vendu au prix de 100 ETB sur les hauts plateaux, descendait à 22 ETB à Degehabur et même 7 ETB à Afder. Et il n'était pas rare que les transporteurs venant des hauts plateaux vendent leur cargaison à Harar au prix fort pour la racheter au prix bas à Degehabur, empochant au passage un copieux bénéfice. Soulignons que la sur-saturation de l'offre en produits humanitaires et l'effondrement consécutif de leur cours a permis aux segments claniques exclus des distributions d'avoir accès à une partie des secours par l'intermédiaire des marchés.

Ainsi, c'est bel et bien « l'efficacité et la transparence » du système national de distribution – tant loué par les ONGs anglo-saxonnes et USAID – qui est en cause dans le dérapage de la crise en région Somalie. Et non l'insuffisance des secours disponibles.

La responsabilité du gouvernement fédéral

Quelle est l'exacte responsabilité du gouvernement fédéral dans cet état de fait ? Conscient que la destination finale de l'aide lui échappait partiellement et que les secours pouvaient potentiellement aboutir dans les bras de ses opposants, il est possible que le DPPC fédéral n'ait pas délivré l'intégralité des stocks alimentaires qu'il dit avoir alloué à la région 5. Mais hormis quelques rumeurs faisant état de convois humanitaires déchargeant leurs cargaisons dans des casernes ou à des milices pro-gouvernementales, rien ne permet d'étayer sérieusement cette hypothèse – ni de l'infirmer. En revanche, il est tout à fait probable que le pouvoir central n'ait pas considéré la crise de l'Ogaden comme une priorité et qu'il l'ait relégué dans l'affectation des denrées disponibles derrière des régions politiquement plus sensibles (comme le Tigré). Les autorités fédérales n'ont pas non plus déployé une énergie débordante pour s'assurer de la bonne marche du système de distribution. Elles semblent avoir fermé les yeux sur les détournements crapuleux opérés au profit des réseaux marchands sur lesquels elles s'appuient depuis la disparition d'Abdulmejid Hussein. De même, l'EPRDF a vraisemblablement encouragé sa branche somalienne – l'ESDL – à faire usage des secours alimentaires dans le cadre de sa campagne électorale. Addis-Abeba s'est également félicité de l'engagement de ses forces armées dans les « opérations humanitaires. » Enfin, il est évident que la crise a amplement servi les intérêts du régime. La grave disette a tempéré l'activisme des mouvements

rebelles somalis, les opérations de secours ont en partie conforté ses alliés locaux et la médiatisation de la « famine » lui a permis de forcer la main des bailleurs de fonds.

Mais de là à considérer que les autorités ont délibérément provoqué la crise, il y a un pas que nous nous refusons de franchir. D'après ACF, « il était possible aux autorités éthiopiennes (...) d'intervenir pour répondre au déficit pluviométrique et éviter les concentrations d'hommes et de bétail autour de ces seuls points d'eau restés pérennes. » En effet, il leur était également possible de mettre un terme à la relégation politique des populations nomades, de lancer des programmes de développement pastoral répondant à leurs aspirations, de régler pacifiquement le différend qui les oppose aux rébellions ogadenies plutôt que de se lancer dans une guerre à outrance, etc. Si choix délibéré il y a eu, celui-ci se situe bien en amont, dans la décision de passer par pertes et profits la région somalie dans l'économie politique du régime. Et en ce sens, la crise de l'Ogaden est bel et bien le produit d'un choix mais d'un choix stratégique qui ne visait pas en tant que tel à produire une urgence nutritionnelle. Nous retrouvons ici nos réflexions antérieures sur les origines sociale, économique et politique de la crise.

En un mot, le dérapage de la situation en région somalie reflète les contradictions de l'économie politique éthiopienne et du système de réponse aux crises qu'elle abrite. Il n'a nullement été besoin de fabriquer sciemment des poches de malnutrition – comme cela a déjà été le cas dans d'autres contextes, au Liberia dans les années 1990 ou au Mozambique dans les années 1980. La crise était en germe dans l'économie politique du régime EPRDF. Le fonctionnement normal du système éthiopien de lutte contre les catastrophes naturelles conduisait de lui-même à une telle issue.

Conclusion

Beaucoup de bruit pour rien ?

Au final, la crise de l'Ogaden a constitué une véritable aubaine pour le gouvernement éthiopien. Sa médiatisation tronquée a permis de masquer à l'opinion nationale et internationale la responsabilité des autorités dans la recrudescence des poches de malnutrition en l'an 2000. Le gouvernement s'est appuyé sur le maquillage de la crise en « catastrophe naturelle » et sa dramatisation démesurée pour forcer la main des bailleurs de fonds et déjouer leurs manœuvres cherchant à introduire une forme de conditionnalité politique. Ainsi, l'EPRDF est parvenu à imputer à la communauté internationale le coût socio-économique de ses décisions politiques et « externaliser » le financement de son appareil de domination. Laissant aux bailleurs de fonds et aux organismes d'aide le soin d'assumer une part essentielle des services sociaux qui sont au cœur de son entreprise de légitimation et d'encadrement social, il a pu se consacrer pleinement à ses opérations militaires. Illustration exemplaire de la fongibilité des ressources humanitaires sur laquelle le TPLF avait bâti son économie politique à l'époque où il n'était qu'un mouvement de guérilla.

Cette fine stratégie s'est avérée payante, tant sur le plan politique que militaire. Le 12 mai, l'Éthiopie a déclenché une violente offensive sur le front érythréen, repris l'ensemble des territoires contestés et poursuivi son avancée à l'intérieur du territoire ennemi – contraignant Asmara à signer un accord de cessez-le-feu. Deux jours plus tard, la population se rendait aux urnes. L'EPRDF remportait la majorité des sièges au parlement fédéral et parvenait à maintenir son contrôle sur l'ensemble des gouvernements régionaux, y compris en région somalie. L'euphorie de la victoire militaire, la manne humanitaire ainsi que le bras de fer remporté sur la communauté internationale ont sans aucun doute participé à la réélection de l'EPRDF. Quelle que soit sa perfection tactique, ce coup renvoie plus à l'opportunisme politique d'Addis-Abeba qu'à une quelconque machination de longue haleine ayant tablé sur le sacrifice délibéré des populations somalies.

Pourquoi s'insurger d'une telle manipulation ? En effet, la tragédie des camps de Godé n'est pas le produit d'une stratégie victimaire délibérée et il serait absurde d'accuser l'Éthiopie d'avoir « trop » reçu. Qui plus est, l'essentiel de l'aide alimentaire a été distribuée à la population selon des modalités certes peu orthodoxes, mais qui n'inspirent pas non plus une violente indignation. Les détournements au profit de l'armée semblent tout au plus marginaux¹. Quant à l'inclusion des familles excédentaires sur les listes de distribution ou l'approvisionnement occulte des réseaux marchands en région somalie, elles constituent des pratiques contestables contre lesquelles il convient de lutter ; mais elles bénéficient incidemment aux populations vulnérables via des canaux de redistribution informels. Rappelons que pour les clans somalis non représentés au sein de l'administration régionale, l'achat de denrées à bas prix sur les marchés sur-saturés de produits humanitaires a constitué le principal instrument de survie. De même, les mécanismes de solidarité traditionnels permettent dans une certaine mesure une redistribution des secours indûment perçus par les familles aisées au profit des familles les plus pauvres.

Quant au soutien indirect à l'économie politique du régime, il renvoie à un paradoxe essentiel de l'aide humanitaire rencontré de façon beaucoup plus criante dans d'autres contextes. En Angola, au Liberia, en Afghanistan, pour se limiter à ces trois exemples, la prise en charge des services de santé par le dispositif humanitaire permet à des régimes autrement plus oppresseurs de se maintenir au pouvoir tout en poursuivant leur entreprise guerrière avec un minimum de stabilité sociale à l'arrière de leurs lignes.

Qui y-a-t-il donc de particulièrement révoltant dans la « crise de l'Ogaden » ? *C'est la complaisance avec laquelle les principaux acteurs du système de l'aide se sont rendus complices d'une telle manipulation.* Car si l'instrumentalisation des opérations d'assistance en Éthiopie est on ne peut plus classique – à ceci près qu'elle est admirablement maîtrisée par les dirigeants qui savent en tirer le maximum de profits tout en sauvant les apparences – l'engouement avec lequel les acteurs humanitaires l'ont cautionné est proprement surprenant. En effet, comment expliquer l'énergie avec laquelle nombre d'ONGs et d'agences des Nations unies ont repris à leur compte le discours fallacieux du DPPC sur l'origine et l'ampleur supposée de la crise ? Comment expliquer leurs éloges à l'égard de « l'efficacité et de la transparence » d'un système national de réponse aux crises dont on a vu à quel point il pouvait être dévoyé ? Comment expliquer les concerts d'autosatisfaction des Nations unies, du DPPC, du gouvernement éthiopien et de plusieurs ONGs se congratulant mutuellement d'avoir mis leurs efforts en commun pour éviter le pire ? Bref, comment justifier cette collaboration idéologique et souvent pratique avec un pouvoir dont la responsabilité n'est pas des moindres dans le déclenchement de la crise et la dérive des opérations de secours ?

A vrai dire, il s'agit d'un mystère qui depuis l'enrôlement des humanitaires au services des politiques criminelles du Derg en 1985 reste difficile à élucider. La perspective de surfer sur une vague médiatique et de s'emparer d'importants financements institutionnels ou privés n'est certainement pas

¹ Soulignons que l'alimentation complète des 400.000 hommes mobilisés aurait requis 72.000 tonnes par an soit 7% à peine des 997.000 tonnes allouées à l'Éthiopie

étrangère à ce positionnement (« Famine in Ethiopia : We Are There ! » annonçait triomphalement World Vision sur son site Internet consacré à la collecte de fonds). Moins prosaïquement, certains ont pu penser qu'attirer l'attention et les dons du monde occidental sur l'Éthiopie ne pouvait qu'être bénéfique, quelles que soient les méthodes employées et l'insulte faite aux victimes par la dénégation des origines de leur souffrance. La propension à se mouler dans le discours du pouvoir peut également renvoyer au mode opérationnel adopté par certaines organisations. Lorsqu'au titre du « capacity building », des ONGs s'associent étroitement au système national de distribution alimentaire afin de le réformer et de le consolider de l'intérieur, elles abandonnent par la même une grande partie de leur indépendance et de leur capacité *critique*. Ce type de projets contraint naturellement les organismes qui y participent à justifier leur collaboration en faisant l'éloge des institutions qu'ils renforcent. La crainte d'une expulsion décrétée par le DPPC – à la tête d'une véritable police de l'aide – peut également expliquer la docilité des ONGs et des Nations unies. Enfin, les yeux rivés sur la réalité virtuelle des statistiques de vulnérabilité et de distribution, certains « experts humanitaires » collaborant aux systèmes d'alerte précoce ont pu aisément croire au bien fondé du message gouvernemental qu'ils avaient contribué à élaborer. Comme l'a montré Hannah Arendt, il n'est pas rare que les « spécialistes de la solution des problèmes » capable de réduire la complexité des réalités sociales à des équations d'une séduisante sobriété s'auto-intoxiquent de leur prose technocratique. Bref, quelles qu'en soient les raisons, l'abdication de la *fonction critique* des ONGs et leur soutien actif et sans remords aux structures de domination – fussent-elles qualifiées d'humanitaire – reste préoccupant même si en l'occurrence l'enjeu n'était pas aussi dramatique que durant la famine de 1984/85.

Tout aussi critiquable, la complaisance de certains bailleurs de fonds est plus compréhensible. Que les États-Unis aient cherché à renouer des relations cordiales avec Addis-Abeba et tenté de calmer ses ardeurs belliqueuses sans pour autant froisser Asmara constitue un choix de politique étrangère tout à fait légitime. Mais que l'aide humanitaire ait été utilisée à cette fin l'est beaucoup moins. On comprend aisément que Washington veuille camoufler son soutien au régime éthiopien en opération de bienfaisance – et ainsi échapper à l'ire érythréenne tout en adoptant une posture morale avantageuse. Pour autant, l'assujettissement de son agenda humanitaire à son agenda politique conduit à fermer les yeux sur l'utilisation discrétionnaire des secours par Addis-Abeba et à cautionner l'interprétation fallacieuse de la crise de même que le dévoiement des dispositifs d'assistance – le tout au détriment des populations auxquelles l'aide est destinée. Plus généralement, l'hypocrisie qui consiste à dissimuler des choix politiques sous des prétentions morales a un coût énorme. Pour les « bénéficiaires » qui ne font pas partie de l'équation et pour « l'humanitaire », en tant que discours et pratique, qui se voit entacher d'un usage portant atteinte à sa crédibilité. Soulignons que le refus évoqué par l'Allemagne ou la Grande-Bretagne de répondre aux appels du DPPC tant qu'Addis-Abeba n'aura pas renoncé à ses projets guerriers n'est rien d'autre que le versant négatif de la diplomatie humanitaire américaine. Considérer que si l'Éthiopie a les moyens de répondre à l'urgence en redéployant ses dépenses militaires, peu importe que sa population souffre des arbitrages budgétaires décidés par le pouvoir est un choix qui peut se défendre sur un plan politique, non sur un plan humanitaire. C'est pourtant sur ce registre que le refus d'assistance a failli être justifié.

A cet égard, le quasi-monopole du gouvernement sur les opérations de secours explique en grande partie le glissement de la diplomatie occidentale sur le terrain humanitaire. Refus ou octroi d'une assistance auraient un poids beaucoup moins important dans les négociations si l'aide était mobilisée par un dispositif réellement indépendant du pouvoir. Du fait de l'étroitesse de l'espace humanitaire en matière de distribution alimentaire, les ONGs et les agences de l'ONU en sont réduites à jouer le rôle d'intermédiaire dans les tractations entre Addis-Abeba et la communauté internationale et se transforment ainsi en simple courroie de transmission des relations bilatérales. Assistance aux populations en danger et critique des mécanismes à l'origine de leur oppression sont ici reléguées derrière les fonctions diplomatiques dont l'aide humanitaire se trouve implicitement investie.

Pour finir, précisons que cette nouvelle étape dans la manipulation des opérations d'assistance – où l'aide n'est plus seulement un alibi à une démission politique (comme en Bosnie ou au Rwanda) mais bel et bien l'instrument d'engagements masqués – ne soulève pas uniquement des objections de principe. En l'espèce, l'enfermement dans le mensonge condamne les populations vulnérables à une insécurité alimentaire croissante. Alors que les pluies sont redevenues démentes et que les récoltes disponibles pour 2001 ont atteint de nouveaux records, la FAO et le PAM estimaient que les besoins alimentaires seraient cette année à peu près équivalents à ceux de l'an dernier. Elles évaluaient à 900.000 tonnes les quantités de secours requises pour 7.5 millions de personnes déficitaires¹. De fait, à moins de s'attaquer de front à la faillite de l'économie rurale et à la spirale de paupérisation endurée par une part croissante de la population, le gouvernement s'expose à un risque bien réel de famine économique dont la probabilité grandira d'année en année. Et à moins de réformer son système de distribution et limiter son rôle à celui d'un simple filet de protection sociale, celui-ci sera de moins en moins mesure de faire face à aux crises qui se profilent à l'horizon. Car il ne pourra toujours compter sur une médiatisation providentielle et une conjoncture internationale favorable pour contraindre la communauté internationale à alimenter ses stocks au delà des quantités requises pour les plus démunis. En définitive, en se rendant complice de la manipulation de la crise opérée en l'an 2000 par le gouvernement éthiopien, les bailleurs de fonds et les acteurs de l'aide condamnent la population éthiopienne à une véritable catastrophe dans les décennies à venir. Il n'y a vraiment pas de quoi s'enorgueillir d'un supposé « succès » des opérations humanitaires en l'an 2000.

¹ Soucieux de manifester un certain retour à la normale et ne pouvant invoquer une quelconque « catastrophe naturelle » en 2001, le DPPC lancera quelques jours plus tard un appel pour 639.000 destinées à 6.2 millions de personnes. Mais il laissera entendre en aparté que ces chiffres seraient bientôt revus à la hausse à l'occasion de l'évaluation future des récoltes du Belg...

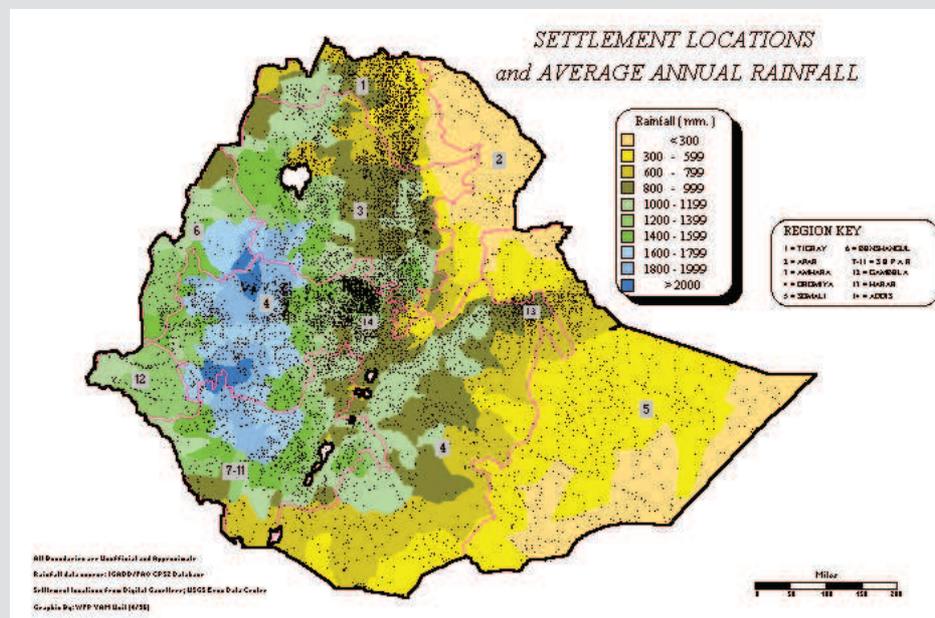
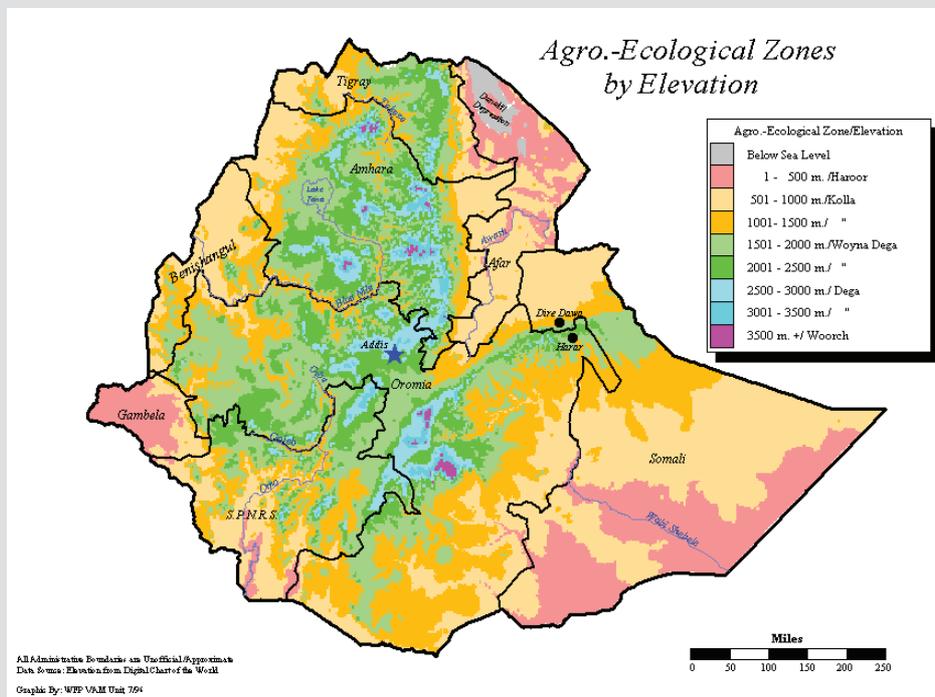
Annexes Cartographiques

(1) – La diversité des régimes agro-climatiques éthiopiens

Le territoire éthiopien est caractérisé par une profonde hétérogénéité agro-climatique tenant aux fortes variations d'altitude et de pluviométrie qui parcourent le pays. Plusieurs systèmes écologiques cohabitent ainsi : celui des **hauts plateaux** (altitude comprise entre 1000 et 4000 m et traditionnellement divisée en plusieurs étages : Kolla, Dega, Worsh) doté d'un *climat tempéré* et d'un régime de pluies bi-modal (petites pluies du Belg mi-février à mi-mai ; grandes pluies du Kiremt juin-septembre) qui oscille entre plus de 2000 mm par an pour les régions les mieux exposées (centre et centre-ouest Ahmara, centre et ouest Oromyia, ouest Tigré, nord SNNPR) et moins de 1000 mm pour celles situées en lisière du front intertropical (reste du Tigré, nord et nord est Ahmara) ;

Celui des **basses plaines sahéliennes** (région Somalie, Afar, sud/sud-est Oromiya, sud SNNPR), situées entre 1000 m et une élévation descendant parfois sous le niveau de la mer, et caractérisées par un *climat aride ou semi-aride* ainsi que par un régime de faibles pluies (maximum de 600 mm par an) bi-modal décalé par rapport à celui des hauts plateaux ;

Enfin, celui des **basses plaines occidentales** (région Gambella, Benishangul principalement) dotées d'un *climat tropical* aux précipitations importantes (1000-1600 mm par an) et uni-modales (saison des pluies évoluant de 10 à 2 mois du nord au sud).



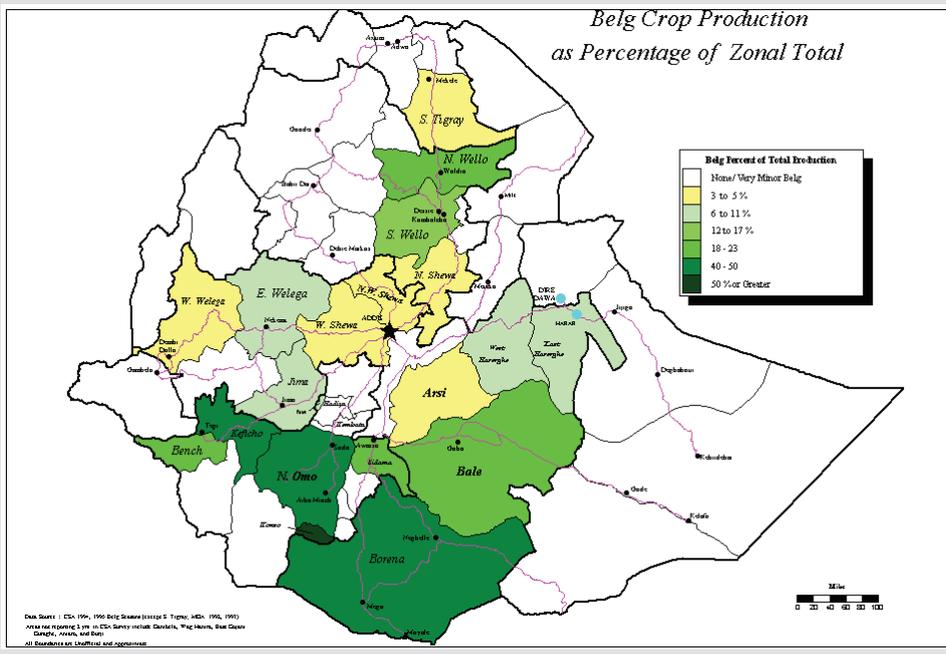
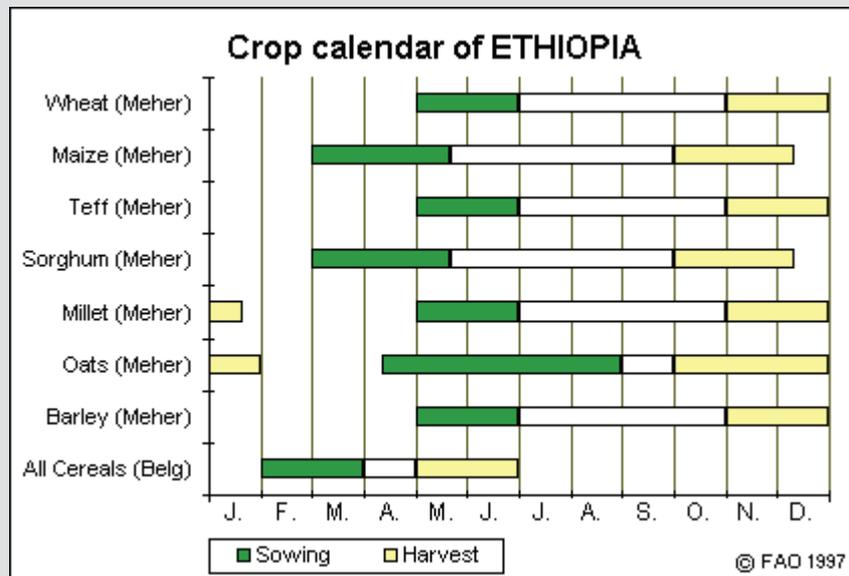
(2) - Données sur le calendrier et les zones agricoles en Ethiopie

Comme précisé dans l'encadré (1), les zones agricoles des hauts plateaux connaissent deux saisons des pluies : la grande (juillet-septembre) ou Kiremt à l'origine de la récolte du meher ; et la petite (mars-avril) à l'origine de la récolte du belg. Ce régime bi-modal domine également les régions pastorales avec des précipitations beaucoup plus faibles et décalées dans le temps.

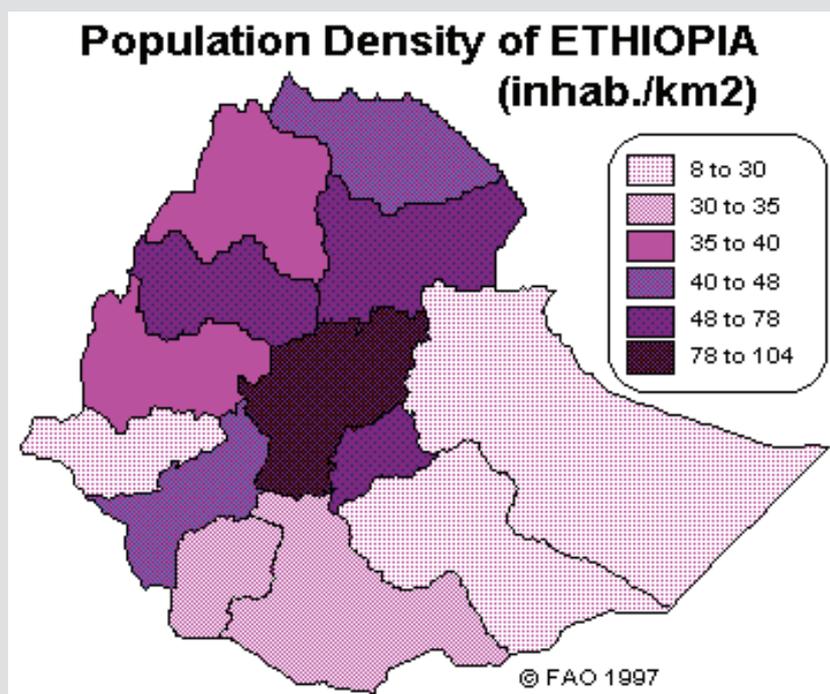
Régime des pluies sur les hauts plateaux et en région somalie (source: d'après Fouad Ismaël)

Mois	Janv.	Fev.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Dec.
Hauts plateaux			Belg (-)				Kiremt / Meher (+)					
Région somalie	Jilal		Gu (+)			Hagag			Deyr (-)		Jilal	
Région afar			Sugum (-)				Kerma (+)					

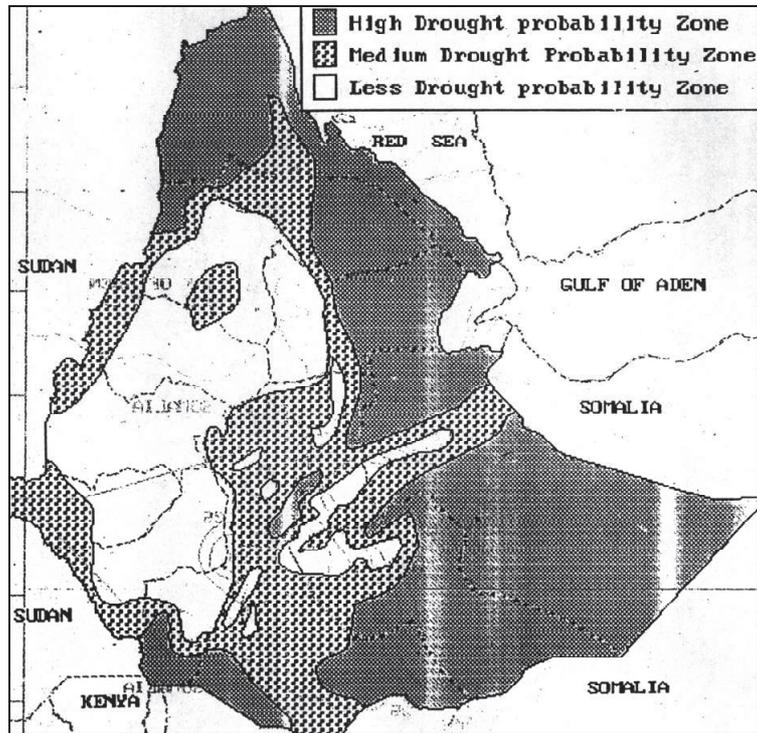
■ : Saison des pluies (-) petites (+) grandes



(3) - Cartes des zones affectées par les aléas climatiques et de densité de population



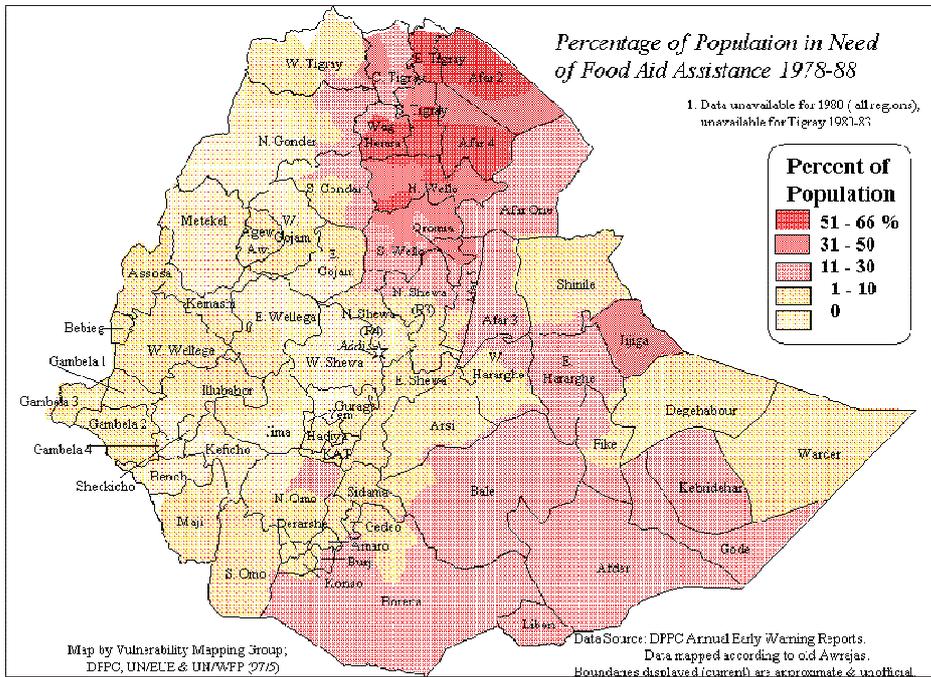
Carte 4 - Carte des risques de sécheresse en Ethiopie



Carte 5 - Carte des potentiels agricole en Ethiopie (source: Office météorologique national)



Carte 6 - % de la population ayant reçu une aide alimentaire entre 1978 et 1988 (source : WFP)



Carte 7 - Territoires contestés entre l'Ethiopie et l'Erythrée (source: Le Monde Diplomatique)



Annexes Statistiques

Tableau 3 - Répartition des revenus et des dépenses alimentaires des ménages en Ethiopie rurale en monnaie locale (ETB)

	Tous les ménages	1 ^{er} quartile (25% les plus pauvres)	2 ^{ème} quartile (Moyenne basse)	3 ^{ème} quartile (Moyenne haute)	4 ^{ème} quartile (25% les plus riches)
Revenus mensuels (ETB)	78	22	45	75	170
Dépenses d'alimentation (ETB)	58	17	34	55	125

Tableau 4 - Répartition des foyers par taille d'exploitation agricole sur les hauts plateaux

Taille des exploitations	Moins de 0.10 ha	De 0.10 à 0.50 ha	De 0.51 à 1.00 ha	De 1.01 à 2.00 ha	De 2.01 à 5.00 ha	De 5.01 à 10.00 ha	Plus de 10 ha
Nbr. de foyers ('000)	503	2 403	2 381	2 144	1 160	90	4
% cumulé	5.8%	33.5%	60.9%	85.6%	98.9%	99.9%	100%

Source : CSA. Agricultural Survey 1994/95 (Oromiya, Tigré, Amhara, SNNPR)

Tableau 5 - Capital animal par classes de revenus sur les hauts plateaux

Classe de revenus	1 ^{er} quintile	2 ^{ème} quintile	3 ^{ème} quintile	4 ^{ème} quintile	5 ^{ème} quintile	Moyenne nationale
Valeur ajustée du cheptel par adulte	188	310	447	468	553	394
Nombre de bœufs	0.63	0.72	0.87	0.98	1.05	0.85

Source : CSA. Agricultural Survey 1994/95 (Oromiya, Tigré, Amhara, SNNPR)

Tableau 6 - Accès aux infrastructures économiques par quartile (ETB)

	Tous les ménages	1 ^{er} quartile (25% les plus pauvres)	2 ^{ème} quartile (Moyenne basse)	3 ^{ème} quartile (Moyenne haute)	4 ^{ème} quartile (25% les plus riches)
% de la population desservie par une route « tout temps »	54%	22%	54%	65%	75%
Distance moyenne à la route « tout temps » la plus proche	3.6 km	6.3 km	3.5 km	2.6 km	1.9 km
Distance moyenne à un service de transport routier	20 km	25 km	20 km	19 km	15 km

Source : Oxford-AAU Rural Household Survey 1994/95

Tableau 7 - % de la population rurale atteinte de malnutrition chronique (source : WB)

Année	1983	1992	1995/96
% Population rurale	59,8%	64,2%	68,7%

Tableau 8 – Indicateurs macro-économiques moyens 1990-2000 (source : WB/Dercon)

	Taux de croissance moyen 1990-2000	Taux de croissance moyen 1992-2000
Croissance du PIB national	4.0%	6.0%
Croissance du PIB per capita	1.2%	3.2%
Taux d'inflation	7.0%	3.8%

Tableau 9 – Indicateurs macro-économiques sur la période 1982-2000 (Sources : IMF/WB data, traitées par Dercon)

Période de référence	PIB Réel per capita	Inflation (en %)	Part des exportations (en % PIB)	Déficit fiscal (en % PIB)	Financement du déficit (% PIB)	
					Emprunt intérieur	Aide extérieure
1982-84	240	5%	10%	-7%	4%	4%
1985-87	217	2%	9%	-6%	3%	3%
1988-90	237	7%	8%	-8%	4%	4%
1991-93	214	17%	6%	-9%	5%	4%
1994-96	232	4%	13%	-9%	0%	8%
1997-98	249	-1%	16%	-6%	1%	5%
1990-00	258	5%	13%	-7%	3%	4%

Tableau 10 – Répartition de la croissance par secteurs d'activité 1990-2000 (source : WB/Dercon)

	Taux de croissance moyen 1990-2000	Taux de croissance moyen 1992-2000
Croissance du PIB national	4.0%	6.0%
- Agriculture	3.0%	3.0%
- Industrie	3.9%	8.4%
- Services	5.3%	9.1%
Croissance du PIB per capita	1.2%	3.2%
- Agriculture	0.2%	0.4%
- Industrie	1.1%	5.6%
- Service	2.5%	6.2%

Tableau 11 – Composition et répartition du cheptel éthiopien (source: Hogg)

	Bovins	Moutons	Chèvres	Equidés	Chameaux
Population nationale (millions)	27	24	18	7	1
% élevé en région pastorale	40%	25%	75%	20%	100%

Tableau 12 - Répartition de la population pastorale éthiopienne par région (source: Sandford)

Région	Population nomade	% du total
Somalie	1 814 000	53%
Afar	992 000	29%
Oromiya	339 000	10%
SNNPR	223 000	7%
Gambella	37 000	1%
Benishagul	19 000	< 1%
Total	3 424 000	100%

Tableau 13 - Estimation des besoins en aide alimentaire d'urgence par le DPPC et la FAO/WFP en janvier 2000

Région	Nombre de bénéficiaires				Quantités de nourriture requises (tonnes)	
	Victimes de la sécheresse		Déplacés de guerre		DPPC	FAO/WFP
	DPPC	FAO/WFP	DPPC	FAO/WFP		
Tigré	1 047 400	1 047 400	315 936	315 936	195 425	171 249
Afar	272 704	12 771	33 901	33 064	13 841	5 512
Ahmara	2 534 915	2 807 216			292 947	289 164
Oromiya	1 598 246	1 620 887			159 608	148 851
Somalie	1 321 000	1 321 000			130 395	114 723
Benishangul	4 201	4 451			315	334
SNNPR	852 740	852 740			83 991	75 443
Gambella	46 600	46 600			3 840	3 840
Harare	7 070	7 070			318	318
Dire Dawa	47 459	47 459			2 136	2 136
Total	7 732 335	7 767 594	349 837	349 000	898 936	811 570

Sources : DPPC Appeal, 21 January 2000 ; WFP/FAO Special Report, 26 January 2000.

Tableau 14 - Révision du nombre de victimes de la sécheresse par le DPPC en juillet 2000

Region	Nbr. de bénéficiaires identifiés en janvier	Nbr. de bénéficiaires additionnels	Total	% Total
Tigray	1 363 336	354 422	1 717 758	16,3%
Afar	272 704	-	272 704	2,6%
Amhara	1 956 281	1 613 539	3 569 820	33,9%
Oromiya	1 598 246	344 579	1 942 825	18,4%
Somali	1 321 000	168 660	1 489 660	14,1%
SNNPR	852 740	557 268	1 410 008	13,4%
Benishangul-Gumuz	4 201	-	4 201	0,0%
Gambella	46 600	-	466	0,0%
Harar	7 070	10 117	17 187	0,2%
Dire Dawa	47 459	11 740	59 199	0,6%
Total	7 469 637	3 060 325	10 529 962	100,00%

Source: DPPC Call for Assistance, 7 July 2000

Tableau 15 - Evolution de la production et du déficit national en Ethiopie (sources: FAO/WFP - MSF)

Année	Population	Production nationale		Surplus (+) / Déficit (-) total (t)
		Totale (t)	Per Capita (kg)	
1985	43 851 000	4 811 323	109,72	N/A
1996	56 789 000	10 140 400	178,56	- 80 000
1997	58 218 000	12 009 100	206,28	+ 492 000
1998	59 649 000	9 156 300	153,50	- 530 000
1999	61 095 000	12 094 100	197,96	- 20 000
2000	63 490 000	11 915 100	187,67	- 764 000
Moyenne 1984-2000			143,95	

Tableau 16 - Evolution des dépenses publiques en % du PIB par année fiscale (source: WB/Dercon, 2000)

	1987-91	1992-95	1996-98	1999-00
Total dépenses budgétaires	31.7%	22.4%	25.4%	26.0%
Dépenses de santé	1.0%	1.1%	1.5%	1.4%
Dépense d'éducation	3.0%	3.0%	3.7%	3.4%
Dépenses d'infrastructures routières	0.9%	1.4%	1.8%	2.3%
Dépenses agricoles	3.9%	3.0%	3.1%	2.9%
Dépenses militaires	9.7%	2.8%	3.1%	7.5%

Tableau 17 - Evaluation des déficits/surplus par habitant et par zone en 1999 et 2000
(sources: FAO/WFP - MSF)

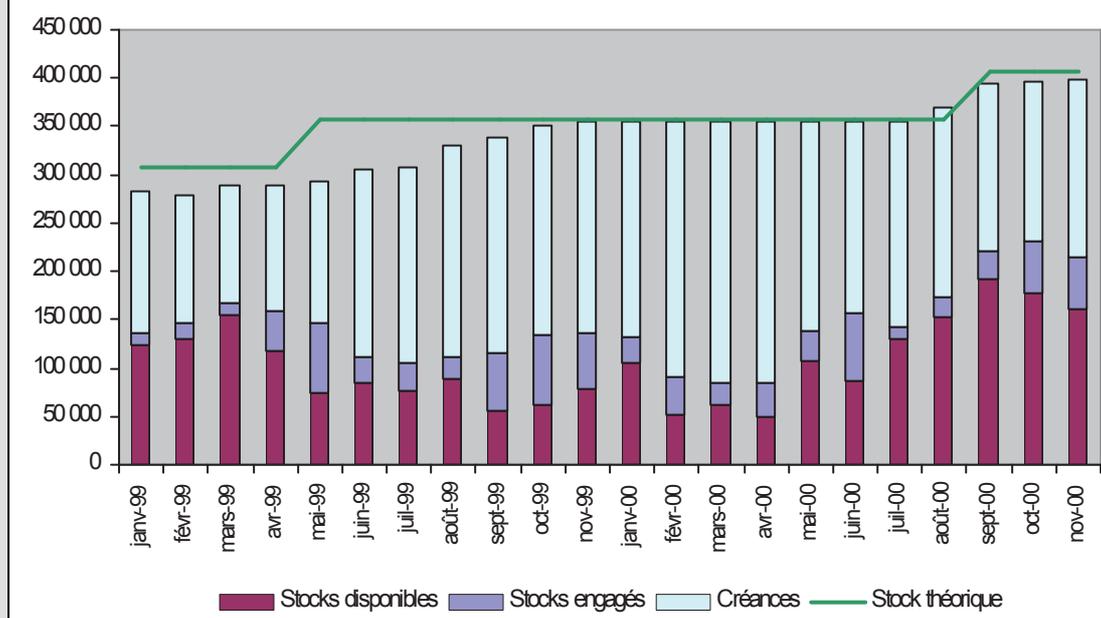
Région	Zone	Population en 2000	Surplus ou déficit per capita (kg/pers./an)		Base de calcul des besoins (kg/pers./an)
			1999	2000	
Tigray	Total	3 694 000	-2	-49	164
	West	865 000	82	70	164
	Central	1 111 000	-22	-90	164
	East	689 000	-76	-118	164
	South	1 029 000	-1	-56	164
Afar	Total	1 216 000	-110	-110	116
Amhara	Total	16 294 000	36	31	162
	N,Gondar	2 460 000	41	64	164
	S,Gondar	2 083 000	34	-35	164
	N,Wello	1 485 000	-70	-100	164
	S,Wello	2 501 000	-51	-60	164
	N,Shoa	1 838 000	83	61	164
	E,Gojam	2 003 000	82	149	164
	W,Gojam+Bah,D	2 209 000	102	116	164
	Wag Hamra	325 000	-54	-100	163
	Awie	845 000	147	123	164
Oromiya	545 000	-6	-28	117	
Oromiya	Total	22 354 000	54	28	157
	W,Wellega	1 847 000	41	21	164
	E,Wellega	1 496 000	79	28	164
	Illubabor	1 011 000	60	22	145
	Jimma	2 340 000	28	-31	146
	W,Shewa	2 780 000	172	105	164
	NW,Shewa	1 382 000	63	45	164
	E,Shewa	1 991 000	211	111	161
	Arsi	2 646 000	151	143	164
	W,Hararghe	1 518 000	-96	-21	154
	E,Hararghe	2 184 000	-39	-47	159
	Bale	1 453 000	-38	9	131
	Borena	1 706 000	-132	-136	156
Somali	Total	3 698 000	-114	-105	116
Beni-Shangul	Total	537 000	31	-35	158
SNNPR	Total	12 513 000	-15	-44	127
	Gurage	1 877 000	35	-20	126
	Hadiya	1 267 000	118	63	126
	K,A,T,	877 000	74	21	125
	Sidama	2 466 000	-44	-79	126
	Gedeo	680 000	-112	-111	126
	N,Omo	3 142 000	-74	-84	126
	S,Omo	395 000	-63	-91	122
	KaffaShaka	875 000	33	-13	126
	Bench-Maji	393 000	-45	-29	122
	Yem	78 000	-13	-95	128
	Amaro	119 000	-78	-61	118
	Burgi	46 000	-44	221	109
	Konso	190 000	-120	-100	163
Derasha	108 000	19	23	157	
Gambella	Total	211 000	-117	-128	156
Harar	Total	160 000	-117	-109	163
Addis Ababa	Total	2 495 000	-161	-161	164
Dire Dawa	Total	318 000	-141	-144	164
Ethiopia Total	Total	63 490 000	9	-10	150

(6) - Evolution des stocks de la réserve alimentaire d'urgence éthiopienne

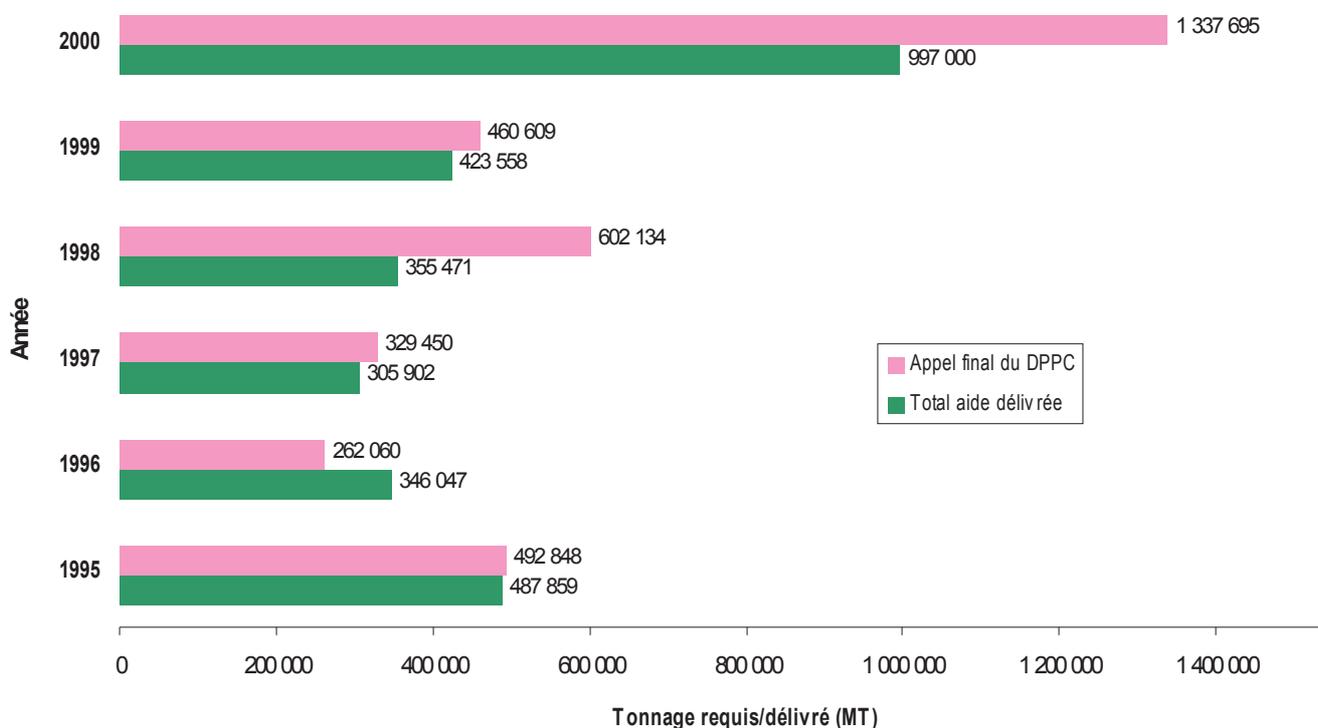
Evolution des stocks de l'EFSR par affectation en tonnes (source : DPPC)

Mois	Stocks disponibles	Stocks engagés	Total stocks physiques	Créances	Stock théorique
janv-99	123 497	13 537	137 034	145 761	307 000
févr-99	129 483	16 354	145 837	132 904	307 000
mars-99	154 787	13 142	167 929	120 584	307 000
avr-99	118 679	41 153	159 832	129 752	307 000
mai-99	75 027	71 956	146 983	145 994	357 000
juin-99	85 524	26 903	112 427	192 676	357 000
juil-99	75 347	29 989	105 336	202 616	357 000
août-99	88 408	22 578	110 986	218 340	357 000
sept-99	55 567	60 485	116 052	221 666	357 000
oct-99	61 054	72 237	133 291	217 886	357 000
nov-99	77 961	58 752	136 713	218 950	357 000
janv-00	106 297	26 625	132 922	222 137	357 000
févr-00	51 374	39 205	90 579	265 110	357 000
mars-00	62 604	22 220	84 824	270 865	357 000
avr-00	50 543	35 043	85 586	270 103	357 000
mai-00	107 728	31 529	139 257	216 432	357 000
juin-00	87 701	69 436	157 137	198 552	357 000
juil-00	129 876	12 731	142 607	213 082	357 000
août-00	152 684	21 678	174 362	195 830	357 000
sept-00	192 211	29 231	221 442	173 460	407 000
oct-00	178 086	53 811	231 897	164 614	407 000
nov-00	160 372	53 776	214 148	183 263	407 000

Evolution des stocks EFSR (source: DPPC - MSF)

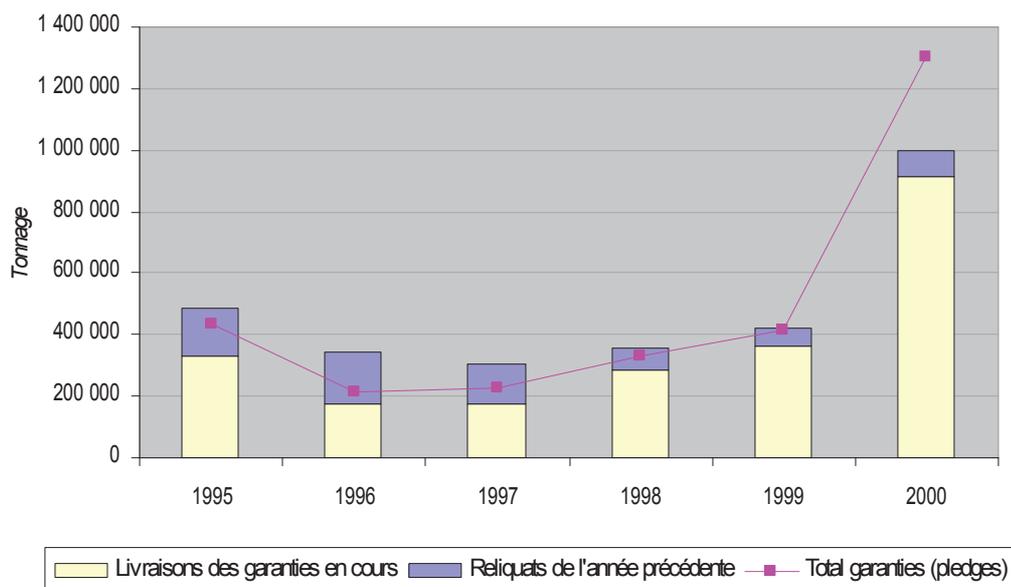


Graphique 1 - Comparaison entre les appels du DPPC et les quantités d'aide alimentaire d'urgence reçues par l'Ethiopie

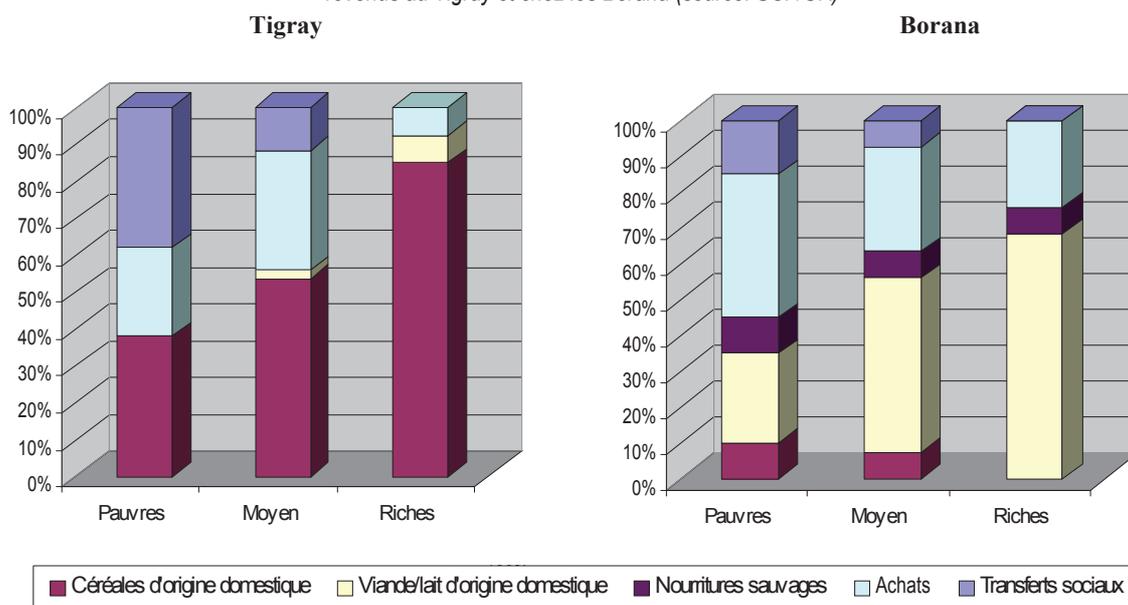


Graphique 2 - Composition de l'aide délivrée par les bailleurs de fonds à l'Ethiopie

(source: FAO/WFP - MSF)



Graphique 3 - Sources des denrées alimentaires consommées par classe de revenus au Tigray et chez les Borana (source: SCF/UK)



Graphique 4 - Sources de revenus monétaires par classe de revenus au Tigray et chez les Borana (source: SCF/UK)

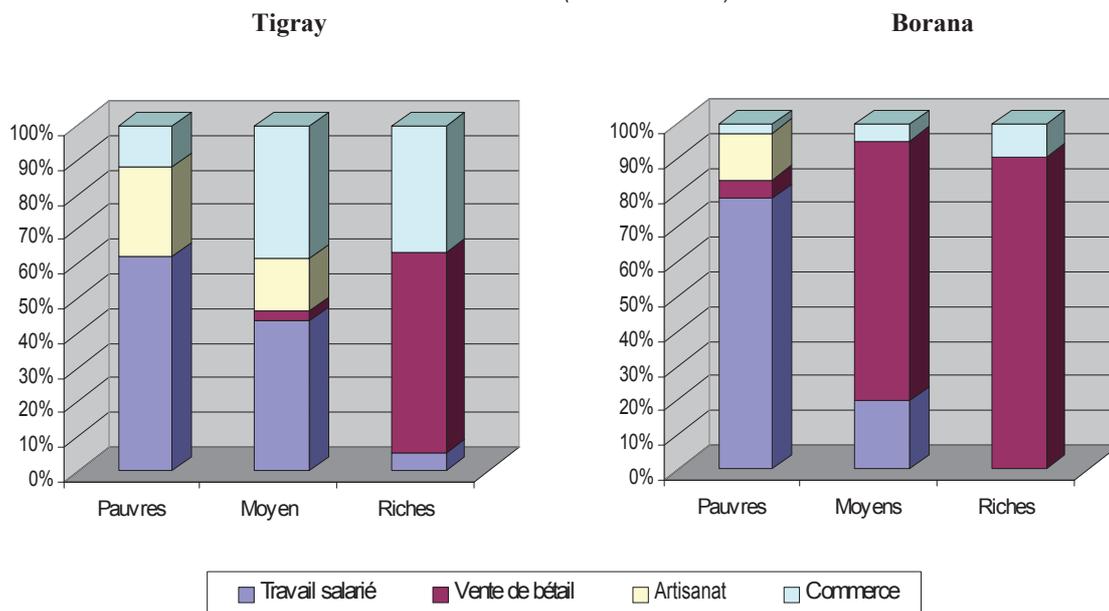
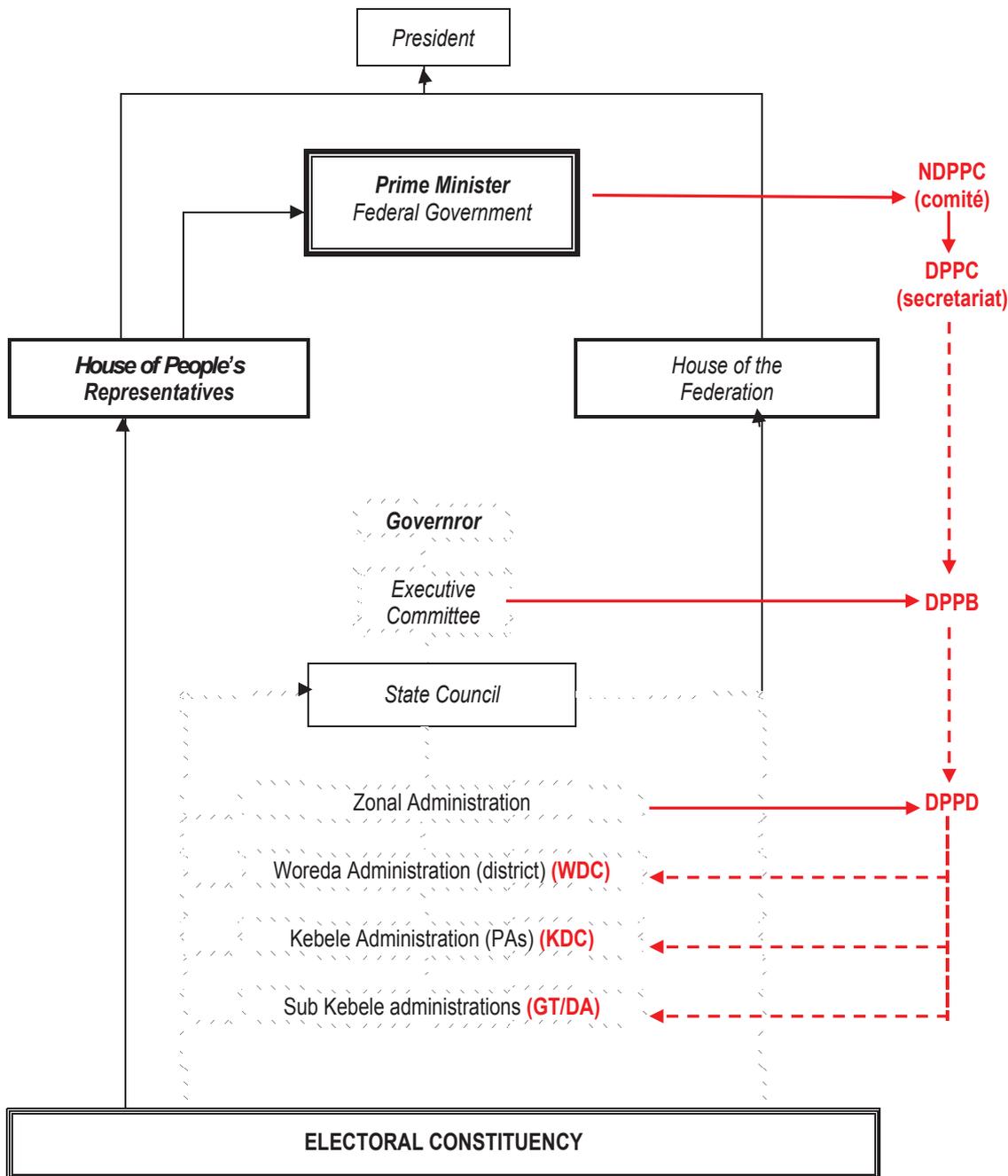


Figure 2 - Structures de l'administration territoriale et du DPPC



— Elections prévues par la constitution fédérale

..... Structures, modes de désignation et relations hiérarchiques infra-régionales laissées à la compétence des Etats fédérés (sauf pour Addis Abeba)

—> Désigne et supervise

- - -> Supervise sans désigner

W/KDC : Woreda/Kebele Development Committee

GT : Governemnt Team

DA : Development Agent