

LES CAHIERS DU CRASH

L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA POLITIQUE DES CHIFFRES EN ETHIOPIE (2002-2004)

François Enten



**MEDECINS
SANS FRONTIERES**

L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA POLITIQUE DES CHIFFRES EN ÉTHIOPIE (2002-2004)

François ENTEN

**DANS LA COLLECTION
DES CAHIERS DU CRASH**

- De l'Éthiopie à la Tchétchénie
Recueil des travaux de François Jean
Disponible en français, mars 2004
Disponible en anglais, mai 2008
- Revue critique des opérations MSF-France
au Darfour (Soudan)
Dr. Corinne Danet, Sophie Delaunay,
Dr. Evelyne Depoortere, Fabrice Weissman
Français/Anglais dans un même volume, janvier 2007
- Témoignage humanitaire et témoignage judiciaire :
historique des interactions entre MSF et les
procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires
Françoise Bouchet Saulnier, Fabien Dubuet
Français/Anglais dans un même volume, avril 2007
- L'action humanitaire en situation d'occupation
Xavier Crombé
Français/Anglais dans un même volume, octobre 2007
- Le Manuel des Acteurs de l'Aide
Disponible en français, avril 2007
Disponible en anglais, novembre 2007
- MSF et la protection : une question réglée ?
Judith Soussan
Disponible en français, avril 2008
Disponible en anglais, juin 2008

**DANS LA COLLECTION
PRISES DE PAROLES PUBLIQUES DE MSF
(CONSEIL INTERNATIONAL DE MSF/CRASH)**

- Camps de réfugiés salvadoriens au Honduras
(1988)
Laurence Binet,
Disponible en Français, et en Anglais,
oct. 2003 - avril 2004
- Génocide des Rwandais Tutsis (1994)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004
- Camps de réfugiés rwandais au Zaïre et en
Tanzanie (1994-1995)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004
- Violences du nouveau régime rwandais
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004
- Traque et massacres des réfugiés rwandais au
Zaïre-Congo (1996-1997)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, août 2004
- Famine et transferts forcés de populations en
Éthiopie (1984-1986)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2005
- Violences contre les Kosovars albanais,
interventions de l'Otan (1998-1999)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, septembre 2006
- MSF et la Corée du Nord (1995-1998)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2008

**FONDATION MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
CRASH**

(Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires)
8, rue Saint-Sabin 75011 PARIS - FRANCE
tél. : 00 33 01 40 21 29 29 - fax : 00 33 01 40 21 29 62
email : office@paris.msf.org

Cette présentation est à lire comme une première partie, rédigée en 2006, d'un travail s'inscrivant dans une réflexion plus large d'une thèse en socio-anthropologie sur les pratiques de ciblage de l'aide en Ethiopie, où sont à la fois traitées les pratiques des experts à une échelle « macro » d'une région ou d'un district et l'attribution individuelle par les autorités villageoises à l'échelle « micro » d'une commune ou d'un village.

Une partie du travail de terrain a pu être menée grâce à une donation de la fondation MSF.

Les informations relatives à une période d'enquête de terrain se déroulant de fin 2002 à la fin 2004 ne tiennent pas compte des évolutions ultérieures du système de l'aide. Si, à ce stade d'écriture, l'analyse n'est pas encore tout à fait structurée, cette première mise à plat de données permettra cependant d'alimenter de façon empirique les débats autour des SAP (système d'alerte précoce) et de l'aide alimentaire.

Un double merci à Fabrice Weissman pour avoir motivé avec enthousiasme la concrétisation d'une idée initiale d'enquête et pour ses apports à l'écriture finale de ce texte.

Je tiens également à remercier les membres des équipes accompagnées lors des tournées de terrain, pour leur confiance, leur patience et bienveillance à l'égard d'un intrus anthropologue... J'espère enfin que cette restitution, au-delà de sa dimension critique, participera à l'amélioration des exercices d'évaluation.

Recherches, rédaction : François Enten - Assistante : Bérengère Cescau - Relectures : Fabrice Weissman, Jean-Hervé Jézéquel - Graphisme et mise en page : tgraphite
--

Sommaire

CARTES	8
INTRODUCTION	11
PARTIE 1 - LES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE (SAP)	13
A. Origine et acteurs	13
1. Du « Code de la famine » des Indes britanniques à l'OMC	13
B. Une ethnographie des SAP vus du net	16
1. La « volonté de faire science »	16
2. Un accès immédiat à un savoir global	17
3. Une « mathématisation du réel »	17
4. Un outil situé hors de l'arène politique	18
5. Une combinaison entre technologie de pointe et empirisme à visage humain	19
C. Utilités techniques et politiques des SAP	20
1. La faible valeur prédictive des SAP	20
2. L'incertitude comme impondérable du contexte d'action de l'aide humanitaire	21
3. Le SAP comme outil prescriptif	23
4. Le SAP comme instrument de la politique d'arrangement institutionnel	23
5. Le SAP comme système expert	24
D. Les SAP en Éthiopie	25
1. La précarité alimentaire comme élément structurant de l'Éthiopie	25
2. La gestion centralisée de la précarité	26
3. Les limites des SAP en Éthiopie	28
4. Les tentatives d'indépendance des acteurs humanitaires	29
E. La fabrique du consensus	30

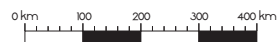
PARTIE 2 - LE SAP ETHIOPIEN AU RAS DU SOL : PRATIQUE DES EXPERTS, PRODUCTION DU CHIFFRE ET PART DU POLITIQUE	33
A. Des équipes « multi-agences » maitrisées par le DPPC	34
1. L'hétérogénéité des équipes	34
2. Le primat du DPPC	35
3. Le rôle clef du « <i>team leader</i> »	36
B. Un univers bureaucratique dominé par les chiffres	38
1. Des bureaux	38
2. ... et des chiffres	39
C. La coupure avec le monde paysan	41
D. La subjectivité des méthodologies	42
1. Le désarroi de l'expert	42
2. L'introuvable méthodologie	43
3. L'art de l'évaluation	45
3.1 <i>Des données en vrac</i>	45
3.2 <i>Scénarii indicateurs et moyenne des données</i>	46
3.3 <i>L'observation empirique du paysage agricole</i>	47
E. Des négociations protocolaires	48
1. Les négociations entre le <i>woreda</i> et les équipes d'experts	48
1.1 <i>Les argumentations comparatives</i>	48
1.2 <i>Les argumentations méthodologiques</i>	49
1.3 <i>Les argumentations techniques</i>	50
1.4 <i>Les argumentations hiérarchiques</i>	50
2. Les négociations au niveau de la zone	51
F. Des négociations autour des chiffres creux	52
1. La fragilité des données locales	52
2. Le jeu des négociations	54
3. Le maintien de relations cordiales	54
G. Cas de rupture et de réparation	55
1. Le cas du <i>woreda</i> de Meket	55
2. Le cas du <i>woreda</i> de Dewa Cheffa	56

H. La marginalisation des experts	57
1. Pressions politiques à la hausse	57
2. Pressions politiques à la baisse	58
3. Le revirement de la politique de l'aide en Ethiopie	60
4. Des experts conscients de leurs limites	62
I. Les messagers du pouvoir	63
CONCLUSION	65
ANNEXE	66
1. Le SMIAR de la FAO	66
2. Les SAP nationaux et régionaux	66
3. Les approches socio-économiques	67
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES	69
BIBLIOGRAPHIE	71

CARTE 1 - GÉOGRAPHIE PHYSIQUE DE L'ÉTHIOPIE



GEOATLAS - Copyright 1998 Graphi-Ogre



CARTE 2 - CARTE DES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DE L'ÉTHIOPIE



Introduction

Cette analyse porte sur la fabrique institutionnelle des données de sécurité alimentaire. Elle est le prolongement d'une expérience avec MSF en Ethiopie où j'ai travaillé comme chef de mission de janvier 2000 à octobre 2002. Confronté pendant cette période à plusieurs urgences nutritionnelles, nos critères d'intervention m'ont souvent laissé perplexe. Tout d'abord, le savoir nutritionnel encore criblé d'incertitudes nous contraignait à procéder à de multiples ajustements pour donner sens à nos programmes. Les contraintes de l'urgence nous amenaient parfois à choisir les zones d'intervention en ajustant la part « scientifique » basée sur des résultats d'enquêtes nutritionnelles parcellaires et la part « empirique » du savoir-faire « maison » en matière de réponse aux urgences nutritionnelles, tels que les centres nutritionnels thérapeutiques (CNT). En outre, il arrivait que nos interlocuteurs éthiopiens remettent en question la validité des résultats d'enquête et la pertinence des programmes type CNT. Nos logiques médico-nutritionnelles, si laborieusement conçues, se heurtaient à des résistances semblant relever d'autres logiques. S'agissait-il de la crainte de perdre le contrôle des populations médicalisées dans les CNT, de la mise en évidence d'échec des politiques éthiopiennes de sécurité alimentaire ou encore du risque de dérapage médiatique autour d'images d'enfants faméliques concentrés dans les CNT ? Quoi qu'il en soit, nos critères nutritionnels pouvaient être tout à fait inopérants pour convaincre les autorités éthiopiennes du bien fondé de nos opérations.

De notre côté, le montage des programmes nutritionnels s'accompagnait d'une méfiance similaire - justifiée ou non - de manipulation à des fins politiques des informations relatives à la sécurité alimentaire. Si des idées préconçues et parfois obscures sur les liaisons dangereuses entre famines et politique pouvaient entretenir cette défiance, cette dernière était renforcée par l'incohérence des informations disponibles sur la sécurité alimentaire. Nous faisons face à une difficulté à identifier les poches d'insécurité alimentaire et à définir des priorités d'action, difficulté qui tenait tant au foisonnement des sources issues d'ONG, du gouvernement ou des agences internationales qu'à la multitude de rapports d'évaluation parfois contradictoires, sinon parcellaires, circulant de réunion en réunion.

Enfin, après avoir dépensé des fortunes pour répondre aux « urgences » persistait le doute d'avoir participé à une surenchère du drame et de l'action. Comment admettre sans sourciller la démesure généralisée des programmes urgentistes ? Dans ce pays quadrillé par plus de 400 ONG, où la présence des Nations unies est massive, où l'aide est déversée depuis tant d'années, où un nombre incalculable de fonctionnaires et d'experts travaillent à évaluer les situations alimentaires... Ne devrait-on pas s'attendre à ce que les crises soient identifiées avant qu'elles ne s'amplifient et ne soient traitées qu'en catastrophe ? Au bout du compte, on peut aussi se demander si les crises effectivement provoquées par des mauvaises récoltes sont-elles même exacerbées par les « dysfonctionnements » du système de l'aide, qui participe alors à la reproduction d'une urgence institutionnelle. En dernier recours, l'ONG arrive en bout de chaîne, pour colmater les insuffisances du dispositif et rattraper les carences des systèmes d'évaluations dits d'alerte précoce. Elle efface les responsabilités des décideurs. En ce sens, elle prolonge le système de l'aide, elle y adhère pleinement, le consolide en entretenant sa dynamique exponentielle.

La crise de l'année 2003 a de nouveau souligné l'existence de trous noirs dans le processus d'identification des besoins alimentaires en Ethiopie. Suite aux évaluations nationales des équipes « multi-agences » de novembre 2002, la situation avait été déclarée catastrophique principalement dans des zones des hauts plateaux (Tigré, Wollo) et des basses terres (Ogaden, Harargue). La zone du Woleyta n'avait pas été jugée à risque jusqu'à ce que des taux élevés de malnutrition aient été révélés par MSF. À cette époque, les montants nationaux d'aide et de bénéficiaires avaient déjà atteint des niveaux historiques records et les distributions étaient en cours dans le reste du pays. L'omission du Woleyta était d'autant moins justifiable que cette zone était facilement accessible, sécurisée, connue pour être le terrain de « famines vertes » récurrentes, et objet d'attention de quelques ONG campées sur leurs districts. En quelques semaines, les centres nutritionnels thérapeutiques ont poussé comme des champignons, la capitale de région est devenue capitale de la saison d'urgence 2003, accueillant ONG, agences et médias.

Comment expliquer de tels dérapages dans la répartition de l'aide ? Un premier réflexe serait de rallier les théories du « complot » développées sur l'arme de la faim et l'instrumentalisation de l'aide alimentaire (Brunel, 2002). Mais le manque évident d'enjeux politiques dans le Woleyta en 2003 ne permet pas d'alimenter de telles assumptions. Outre que ce type d'analyse simplifie à outrance la complexité des enjeux et du paysage politiques éthiopiens, elle fait l'impasse complète sur le fonctionnement des systèmes d'alerte précoce (SAP), dont l'analyse permettrait de nuancer ces thèses assez radicales.

Je propose donc d'interroger plus avant le rôle des SAP dans les mécanismes d'attribution de l'aide alimentaire. Ma réflexion s'articule autour de l'idée suivante : les SAP sont des outils de régulation des logiques politiques d'attribution de l'aide alimentaire. Avant d'étayer cette idée par des éléments d'enquête de terrain sur les pratiques d'évaluations « multi-agences » éthiopiennes, je rappellerai brièvement le contexte et les procédures qui ont présidé à l'apparition des SAP.

PARTIE 1

Les systèmes d'alerte précoce (SAP)

Les systèmes d'alerte précoces se définissent comme un outil de rationalisation de l'attribution de l'aide alimentaire. Établis pour aider les donateurs, les agences des Nations unies et les autres acteurs de l'aide à planifier leurs interventions, les SAP se présentent comme des systèmes de collecte et d'analyse de données relatives à l'accès des populations à la nourriture. Ils doivent permettre de prévenir les crises alimentaires par le biais d'interventions précoces ou au pire, d'en atténuer les effets (Buchanan-Smith & Davies, 1995 ; UNHCR, 1996).

Les SAP sont exclusivement orientés vers la réponse aux famines par le biais de l'aide alimentaire (Devereux, 2000). À cet égard, Buchanan-Smith et Davies récusent le qualificatif de système d'alerte « précoce » au sens où les SAP cherchent plus à « *sauver des vies* » lors des crises déclarées, qu'à intervenir en amont pour maintenir le « *niveau de vie* » des populations (Buchanan-Smith & Davies, 1995). Au final, le succès d'un SAP « *se mesure en terme de vies sauvées et non de moyens d'existence préservée* » (Devereux, 2000).

A. ORIGINE ET ACTEURS

1. Du « Code de la famine » des Indes Britanniques à l'OMC

Certains auteurs situent l'origine des SAP dans le « Code de la famine » (*Famine code*) rédigé en 1880 par le régime colonial britannique suite aux grandes famines indiennes de 1876-1877. Le Code se caractériserait par l'ambiguïté de ses fonctions : prévention des famines et renforcement du pouvoir colonial (Devereux & Howe, 2004 ; de Waal, 2000). Le régime colonial « *s'incarnait dans une administration centralisée, les statistiques d'Etat et, surtout, l'application progressive à partir de 1880 du Code de la famine* » (Fourcade, 2003, p. 313). La rédaction du Code découlait d'un rapport de commission d'enquête parlementaire qui

escamotait les responsabilités du colonisateur dans l'aggravation des pénuries alimentaires en Inde. Or ces dernières étaient avant tout le résultat du déficit commercial imposé par l'Angleterre à ses colonies, du développement des cultures d'exportation et de l'importance des taxes frappant les paysans.

Le Code de la famine définissait la famine comme le produit de causes essentiellement naturelles et la décrivait par des indices techniques précis, tels que la pluviométrie, les prix des céréales et la mortalité¹. Le suivi de ces indicateurs devait permettre de déclencher, le cas échéant, des mesures préventives comme la mise à disposition de fonds et de subventions destinés aux populations exposées aux pénuries. En pratique, le Code de la famine n'a pu contrer les famines de 1896-1908. Les alertes des administrateurs locaux n'ont pas su provoquer de réaction politique et les fonds de secours furent réalloués aux efforts de guerre à la frontière afghane. Seules furent appliquées les règles concernant le travail obligatoire et la libéralisation du marché céréalier (Davis, 2003).

C'est avec la Conférence mondiale de l'alimentation de 1975 qu'apparaissent les systèmes d'alerte précoce modernes dans le cadre de la formalisation des procédures d'attribution de l'aide alimentaire. Le premier SAP, le *Système mondial d'information et d'alerte rapide* (SMIAR), fut établi par la FAO en 1975. Instrument décisionnel des donateurs, des Nations unies et autres institutions de l'aide alimentaire, le SMIAR s'apparentait à un système d'analyse des données agronomiques à grande échelle. Suite aux famines africaines du milieu des années 1970, de nombreuses réformes cherchèrent à en améliorer la précision et la rapidité.

Entre 1985 et 1990, huit nouveaux SAP furent établis dans le Sahel et la Corne de l'Afrique. Influencés par les théories d'accessibilité à la nourriture (*entitlement*) d'Amartya Sen, ces systèmes reposaient sur des indicateurs multiples incluant des données socio-économiques (Devereux, 2000). En 1985, USAID institua son propre SAP : le *Famine early warning system* (FEWS). Par la suite, des systèmes d'informations plus localisées furent lancés par des ONG. Ces systèmes reposaient sur des modèles multi-indicateurs adaptés à de petites échelles et permettant de procéder au ciblage fin des bénéficiaires (Buchanan-Smith & Davies, 1995 ; Devereux, 2000). En 1996, le Sommet mondial de l'alimentation impulsa un nouvel élan auprès des partenaires qui s'engagèrent à mettre en place des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) (Devereux, 2000).

Aujourd'hui, le poids de l'OMC est grandissant dans l'attribution de l'aide alimentaire. En 1994, à l'issue du cycle de l'Uruguay, il était recommandé de respecter les montants suffisants pour répondre aux « *besoins légitimes des pays en voie de développement lors des programmes de réforme*. » Les termes des « besoins légitimes » n'avaient pas été précisés et restaient encore très ambigus (Konandreas & Sharma, al, 2000). Par contre, en décembre 2005, les décisions prises par les membres de l'OMC en clôture du cycle de Doha nous acheminent vers un renforcement des mécanismes d'évaluation des besoins, voire une standardisation des

1. Pour mémoire, les premiers SAP éthiopiens s'inspiraient du Code de la famine (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

méthodes d'évaluation qui conditionneront l'autorisation des donations en aide alimentaire par les instances internationales (OMC, FAO). En mettant fin aux débats autour de l'élimination des aides considérées comme des détournements commerciaux, il a été conclu de maintenir certaines formes d'aide, dont les aides d'urgences. L'autorisation d'attribution de l'aide alimentaire reste donc strictement conditionnée aux processus d'estimation des besoins par les organisations de l'aide, dont les méthodes d'évaluation et les résultats sont considérés comme fiables.

Cela se ramène (...) à une question empirique et pratique qui est de savoir si - pour ce qui est des résultats sur le terrain - ces organisations "se trompent". Si la réponse est oui ou oui pour certaines d'entre elles, il pourrait y avoir une réticence compréhensible à inclure leurs appels en tant que critère. Mais si la réponse est non, pourquoi le fait d'inclure un appel émanant d'elles poserait-il un problème ? (...) Il semble difficilement possible de contester leur expertise et leur rôle.

Document de référence du Président. Comité de l'agriculture, concurrence à l'exportation.
Session extraordinaire du 11 avril 2006 (OMC, 2006).

La volonté de l'OMC de distinguer les aides adressées aux situations aiguës à celles répondant aux situations chroniques accentue l'importance des procédures de ciblage de l'aide (telles que les systèmes d'alerte précoce), sommées de différencier l'insécurité alimentaire structurelle et crise conjoncturelle.

Au final, chaque institution tend à se doter de ses propres outils de collecte et de traitement des données de façon à défendre l'indépendance de ses analyses (voir en annexe pour un aperçu synthétique des principaux SAP). Le SMIAR de la FAO est censé être de meilleure qualité que les SAP nationaux, et le FEWS d'USAID produire des résultats plus fiables que ceux du SMIAR. Mais chacun puise aux mêmes sources – les données agronomiques ou statistiques gouvernementales – pour finalement produire des résultats similaires. Si la différenciation des SAP révèle bien un souci d'indépendance des acteurs (USAID, PAM-FAO, ONG...), ces derniers n'ont toujours pas trouvé de méthodes applicables leur permettant de se démarquer par des analyses réellement originales.

B. UN ÉCRAN DE FUMÉE TECHNOLOGIQUE. UNE ETHNOGRAPHIE DES SAP VUS DU NET

En dépit de leur nombre, la plupart des SAP ont de nombreux points communs. Ils se donnent ainsi à voir comme des objets scientifico-techniques performants et rationnels. Une brève lecture de nature ethnographique des SAP tels qu'ils nous apparaissent sur le Net permet de décrire cet « écran de fumée technologique ». Elle révèle *in fine* la part centrale du pragmatisme derrière le décorum high-tech. Les sites internet du Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) et du *Famine early warning system* (FEWS) exemplifient en effet les systèmes, comme des « constructions théoriques et des méthodes pratiques » sur lesquelles reposent les SAP (Le Robert, 1986)².

Dès les premières pages d'accueil, l'information nous apparaît comme polymorphe. Elle est présentée sous forme de cartes, de rapports narratifs de missions d'évaluation, de bulletins mensuels plus succincts, illustrés par des tableaux, courbes ou photos. L'accent est mis sur la fonction d'alerte : au centre des pages d'accueil, la mappemonde du SMIAR indique les zones à risques, avec un accès aux derniers rapports spéciaux. Le FEWS met à disposition un inventaire des pays classés par degré de gravité des crises. Dans un deuxième temps, il est possible d'accéder aux indicateurs de suivi en consultant les dossiers ou bulletins faisant état de situations agricoles spécifiques. Des rubriques nous permettent d'aborder les aspects plus méthodologiques. Enfin, de brèves présentations décrivent les mécanismes de coopération institutionnelle sur lesquels repose le système.

1. LA « VOLONTE DE FAIRE SCIENCE »

Par la combinaison des normes scientifiques auxquelles il fait appel, le SAP revendique un caractère d'objectivité et d'universalité. Ses approches modélisées, standardisées et cartographiées, son recours aux hautes technologies de l'information et le traitement chiffré et statistique de ces dernières révèlent une « volonté de faire science » (Pestre & Dahan, 2004, p.15). À en croire ses concepteurs, le SMIAR fait appel à des « méthodes novatrices de collecte, d'analyse, de présentation et de diffusion des informations et a mis pleinement à profit la révolution des technologies de l'information et l'avènement des communications électroniques » (document SMIAR³, p.2).

En d'autres termes, les SAP revendiquent leur appartenance à l'univers des « techno-sciences », c'est à dire d'un « ensemble institutionnalisé de mise en valeur systématique (...) d'applications scientifiques et techniques. » Par le biais des attributs de la techno-science, il participe à cette « culture de l'urgence et de la mobilisation permanente » héritée du second conflit mondial, perpétuée dans la guerre froide (Pestre & Dahan, 2004). Cette culture, animée d'une foi technologique sans faille enracinée « dans le mythe de la science qui a gagné la dernière guerre », s'appuie sur la croyance « qu'une action techno-scientifique coordonnée et concertée (...) viendra à bout de n'importe quelle difficulté » (Pestre & Dahan, 2004, p.12).

2. Les adresses Web sont les suivantes : le Système mondial d'information et d'alerte rapide (SMIAR) <http://www.fao.org/giews/french/index.htm>, *Famine early warning system* (FEWS) <http://www.fews.net>

3. <http://www.fao.org/giews/french/index.htm>

2. UN ACCES IMMEDIAT A UN SAVOIR GLOBAL

La visite de ces sites nous propose une lecture directe d'un monde global cartographié. Le logo de FEWS est un globe terrestre. Le site du SMIAR de la FAO donne à voir en ouverture une mappemonde des « *pénuries alimentaires globales* », où clignotent les pays à risque. Des liens nous invitent à accéder à une « *carte de la faim* » ou à une carte des échanges mondiaux du commerce agricole, alors que défile en continu une bannière avec la liste des « *pays en crise* », à la façon des flashes d'information de CNN. Le site de FEWS permet d'accéder directement à une cartographie des pays selon des catégories de gravité de la crise. En choisissant les rubriques « *Nouvelles du SMIAR* » ou « *Dernières publications* » (SMIAR) ou un pays particulier (FEWS), il est aussi possible d'accéder – de naviguer d'un clic – d'une situation catastrophique à une autre, d'un pays ravagé par les criquets, par les inondations ou atteint par la grippe aviaire... Ces systèmes nous offrent ainsi une connaissance quasi instantanée de la totalité d'un monde en crise, tout en proposant de traiter systématiquement de chaque cas particulier, de façon à la fois synthétique et rigoureuse. Il reflète une volonté d'agir sur l'ensemble de la planète.

De façon plus précise, on peut aussi consulter les rapports d'évaluation spéciaux par pays (FAO), les bulletins d'information (FEWS), ainsi que les archives chiffrées statistiques de FAOSTAT contenant les données des récoltes mondiales, par type de céréale, par pays récipiendaire ou donateur, etc. Une cartographie omniprésente accompagne ces documents – zones de population à risque ou population bénéficiaire, pluviométrie satellitaire, couverture végétale, etc. – et nous permet au fil de la lecture de mieux visualiser l'information délivrée.

3. UNE « MATHEMATISATION DU REEL »⁴

Ce savoir systémique propose de répondre à tout type de question relative à la sécurité alimentaire mondiale, comme par exemple : « *Combien de nourriture le monde produit-il ?* » « *Quelles sont les interventions alimentaires les plus nécessaires ?* »⁵ et ce, en fournissant une information « *la plus précise et récente* ». Se voulant une aide à la décision, le SAP propose des informations synthétiques et factuelles, principalement articulée autour du chiffre, de cartes et de courbes. En ce sens, il renvoie à ces pratiques de « *valorisation de l'information (...) fondées sur la calculabilité et la prévisibilité, sur la mise en chiffre* » découlant du développement des outils informatiques et de modélisation qui ont émergé des techniques de guerre (Pestre & Dahan, 2004).

Le site SMIAR nous amène directement aux documents statistiques de la FAOSTAT, rattachée à la division statistique sous-titrée « *Statistics for a better world* ». On y trouve un recueil de données statistiques brutes dépouillées de tout commentaire, qui à mes yeux, constitue une sorte de matrice de chiffres apposant une empreinte particulière à la façon d'appréhender et de formuler les problématiques globales. De fait, tous les rapports sont nourris de ces données chiffrées. « *Se basant sur des séries statistiques de plus de 20 ans, les responsables (...) du SMIAR mettent à jour et analysent continuellement les données sur les productions alimentaires* » (SMIAR, p.10⁶). On explique plus loin qu'« *une station de travail*

4. J'emprunte l'expression à Dominique Pestre, dans son article introductif à l'ouvrage collectif *Les sciences pour la guerre* (Pestre & Dahan, 2004, p.33).

5. Comme le propose un document de la FAO sur le SMIAR <http://www.fao.org/giews/french/index.htm>

6. Cf. *Infra*.

info (...) a été conçue spécialement pour l'alerte rapide, afin de faciliter la gestion et l'analyse des données, en permettant tant l'interprétation de l'imagerie satellite que l'estimation des besoins d'importation alimentaire. »

La forme épurée des résumés des rapports d'évaluation de la FAO sert à rappeler les principales données chiffrées – production agricole et variation en pourcentage, population exposée, montant nécessaire en aide alimentaire – d'une façon qui pourrait presque se condenser en tableau brut de données : « *Selon les prévisions, la production totale de céréales et de légumineuses atteindrait 17,2 millions de tonnes, soit environ 14 % de plus que les estimations révisées de l'année précédente* » (Rapport SMIAR FAO spécial Ethiopie, février 2006). Plus éloquents encore, les titres des bulletins FEWS allient chiffres bruts et formules choc, dans un style s'apparentant aux manchettes journalistiques ou aux spots télévisés : « *Des régions de l'Ethiopie confrontée à une pré-famine* » (FEWS 9/12/2002), « *600 000 personnes supplémentaires ont besoin d'aide alimentaire en 2003* » (FEWS 29/08/03), « *Une aide d'urgence nécessaire en Ethiopie* » (FEWS 11/05/04), « *10 millions de personnes ont besoin d'une aide humanitaire en 2006* » (FEWS 26/01/06), etc.

Quant aux rapports d'évaluation ou aux bulletins d'information, s'ils sont rédigés sur un mode narratif respectant un style strictement technique, ils ont pour fonction triviale de mettre au jour les données chiffrées ou parfois de les commenter de façon plus qualitative. Ils sont d'ailleurs entrecoupés de tableaux de données, de graphiques, courbes colorées de prix des denrées, bâtonnets de pourcentages de populations bénéficiaires, etc., qui finalement constituent l'information proprement dite plutôt que son illustration.

4. UN OUTIL SITUE HORS DE L'ARENE POLITIQUE

Cette appartenance à l'univers scientifique confère au SAP une sorte d'immunité politique. Comme l'écrit Alvares, dans l'article *Sciences du Dictionnaire sur le développement*, « *Cette technique de connaissance (est) si fiable que le savoir acquis n'(est) pas négociable lors de toute application pratique. Le savoir indispensable que la science prétend offrir (est) gardé hors de l'arène du politique. D'aucune manière, il (s'agit) de conséquences de marchandages ou de choix* » (Alvares, 1995). Cette remarque rejoint les positions d'Alex de Waal qui interprète l'usage des SAP comme un escamotage des responsabilités politiques incombant aux gouvernements et agences internationales face aux crises alimentaires contemporaines. Au début des années 1980, les réformes néolibérales défendues par la Banque mondiale, qui prônaient austérité et privatisation, ont coïncidé avec les sécheresses africaines. Si les programmes d'ajustement structurel n'ont pas empêché la détérioration économique de ces pays, ils ont pris en compte les crises alimentaires via la formulation du concept de sécurité alimentaire par la Banque mondiale en 1986 ou de la notion d'« *ajustement à visage humain* » par l'UNICEF en 1987. Ces nouveaux concepts ont renforcé la tendance à considérer la problématique des famines hors de l'arène politique.

Dès lors, prévention et réponse aux famines apparaissent comme des questions essentiellement techniques, accaparées par la « citadelle des experts », dont le discours

technocrate participe selon Alex de Waal à « *la mystification et la bureaucratisation de la prévention des famines et de l'aide* » (De Wall, 1997). De Waal considère que la suppression de ce « *mordant politique* » du problème de la famine, où ne subsistent que la charité et des questions d'ordre humanitaire, finit par désamorcer toute mobilisation locale. Il conclut que « *c'est la bureaucratie humanitaire internationale elle-même qui constitue le principal obstacle à la prévention de la famine en Afrique* » (De Wall, 1997)⁷.

Le document de présentation du SMIAR rappelle en permanence le rôle des différents partenaires participant à son fonctionnement. Il s'achève par la liste des agences et sous directions d'agences multilatérales, des coopérations bilatérales, bailleurs multilatéraux, ONG, etc., avec lesquels il collabore. Ces évocations du réseau institutionnel sur lequel s'appuie le SAP rappellent en filigrane combien le rôle du SAP est politique, ne serait-ce qu'en fédérant chaque acteur impliqué dans le système de l'aide alimentaire.

5. UNE COMBINAISON ENTRE TECHNOLOGIE DE POINTE ET EMPIRISME A VISAGE HUMAIN

Le document descriptif du SMIAR accorde plusieurs pages à détailler les techniques d'imageries satellites et les logiciels de traitement de l'information. On explique que dans les pays où l'on ne dispose pas d'un « *flux continu d'informations fiables* », il a été établi « *un système de suivi des cultures, basé sur l'imagerie satellite en temps réel* », qui compare les données météorologiques d'après les données historiques et sont utilisées en complément avec des « *images de différence normalisée d'indice de végétation* » indiquant l'étendue de la couverture végétale. Ces données sont traitées par logiciels et recoupées avec les bilans céréaliers par pays, l'analyse des cartes et photos satellites, la gestion des dépêches d'agences, etc.

Cependant, il semble qu'il faille parfois se contenter d'approches plus empiriques. Le document du SMIAR consacre une page aux missions d'évaluation rapide. Elles sont organisées comme « *solution provisoire* » dans les pays où les informations précises font défaut. Ces missions ont pour but de « *contrôler la fiabilité des données officielles en évaluant les cultures et en interrogeant les agriculteurs.* » Les résultats doivent être fournis aux décideurs dans les 10 jours. À priori, ces missions, dont on peut retrouver les rapports sur le site rassemblent toutes les conditions d'un travail empirique, bien loin des qualités offertes par les hautes technologies si longuement décrites.

Si le SAP est présenté comme un système abstrait par son style technique dépersonnalisé où les équipes d'expertise sont désincarnées, on ne fait pourtant pas l'économie d'illustration de paysans aux champs ou de pasteurs accompagnant leurs troupeaux. Probablement dans un souci de rendre moins aride la lecture de ces documents, le site de SMIAR offre un accès à une série de photos typiques d'augustes paysans, d'étalages de marchés, de gracieuses femmes souriantes, personnes et lieux probablement croisés lors des exercices d'évaluation. S'y trouvent aussi des photos humoristiques, de clins d'œil à l'univers humanitaire telle cette photo d'une échoppe africaine affichant une pancarte « *I need donation my business* ». Enfin, il est possible d'admirer l'incontournable photo de famille, la photo du groupe d'experts du

7. Pour permettre aux SAP d'être plus efficaces, De Wall pousse son raisonnement à l'extrême, en proposant de faire basculer le SAP d'un champ technique apolitique à un champ politique, de façon à ce qu'il devienne « *un déclencheur politique* » avec le soutien de groupes professionnels, tels que les journalistes, commerçants, associations, administratifs, etc. (De Wall, 2000).

SMIAR de la FAO, nous rappelant que derrière ce système désincarné, il y a des hommes et des femmes. Les montages photos participent aussi à l'entretien d'une illusion de coller au terrain, voire que les données proviennent directement d'une source paysanne. La couverture du document SMIAR, où se juxtaposent un énorme globe terrestre, des paysans dans leurs champs et des épis de céréales, illustre cette volonté d'installer une relation immédiate entre une information globale, planétaire et une information locale, à l'échelle du petit producteur, voire à l'échelle micro de la qualité d'un pied de blé.

Le SAP renvoie donc à une culture « *techno-scientifique* » où la souveraineté des techniques et la rationalisation scientifique président aux décisions. Il apparaît comme un objet technique résolument moderne par l'usage de hautes technologies, le traitement d'information quantitative et synthétique, sa présentation encapsulée dans des formules concises, sa diffusion par internet et son inscription dans un monde global. Les documents institutionnels ne remettent évidemment pas en question la rationalité de l'objet technique, sinon en filigrane, lorsqu'il est expliqué qu'exceptionnellement on peut avoir recours à des techniques empiriques. Tout comme il combine une approche désincarnée avec des touches personnalisées par les photos, on nous laisse cependant entrapercevoir que le SAP relèverait finalement plutôt d'un patchwork, un mixte entre high-tech et pragmatisme.

C. UTILITÉS TECHNIQUES ET POLITIQUES DES SAP

Il faut donc s'aventurer au-delà de l'écran de fumée créé par la façade technico-scientifique des SAP. Plusieurs questions se posent alors qui tiennent autant à l'efficacité des SAP qu'aux enjeux politiques qui se cristallisent autour d'eux. Comme outil de prévention aux famines, quelles sont les réelles capacités informatives du SAP ? Comme outil politique, quels sont les enjeux déployés autour du SAP ?

1. LA FAIBLE VALEUR PREDICTIVE DES SAP

Les spécialistes des SAP relèvent trois séries de limites techniques des SAP (Buchanan-Smith & Davies, 1995 ; Devereux, 2000 ; Pillai, 2000).

- **La prédominance des données agricoles.** L'information produite par les SAP est filtrée en fonction de leur objectif premier : guider l'allocation de l'aide alimentaire. En conséquence, les indicateurs de production agricole et de déficits alimentaires prédominent sur d'autres indicateurs socio-économiques. Les données nutritionnelles permettent plutôt de mesurer l'impact d'une crise alimentaire déjà étendue que de prendre des mesures

préventives. En aucun cas ils ne permettent un ciblage fin des populations bénéficiaires. Le ciblage des SAP est axé sur l'évaluation d'un déficit agricole et du nombre de bénéficiaires sur une échelle géographique donnée. Permettant de décider en amont de l'attribution de tonnages d'aide par découpages géographiques et administratifs, le SAP est déconnecté des opérations en aval, qu'il s'agisse du ciblage plus pointu des bénéficiaires ou des modes de distribution effective de l'aide.

- **L'insuffisance d'une approche en termes de bilans alimentaires.** Le nombre de personnes souffrant d'un déficit calorique est calculé par le PAM et le FAO à partir des bilans alimentaires globaux (« *Food balance sheet* »)⁸. Outre que cette méthode s'appuie sur une moyenne des besoins énergétiques ne prenant pas en compte les disparités entre régions, elle réduit la sécurité alimentaire à une question de disponibilité alimentaire agrégée. Elle ne permet pas d'estimer les problèmes d'accessibilité, pourtant à l'origine des difficultés alimentaires dans bon nombre de pays. Elle fait aussi l'impasse sur les revenus non agricoles et sur les stratégies de survie (Devereux, 2002 ; Commission européenne, 2002).

- **La mauvaise qualité des données.** Les deux sources principales de données quantitatives sur la production agricole sont les modèles agro-météorologiques de rendement agricole utilisant la télédétection par satellite et les missions d'évaluation des récoltes et de pré-récoltes cherchant à estimer la production à venir en multipliant les surfaces plantées par leur rendement théorique. Selon J-P. Minvielle, expert en sécurité alimentaire, ces données sont frappées de grandes imprécisions dont le cumul mène à des résultats parfois diamétralement opposés (bilan céréalier en excès ou en déficit). S'appuyant sur une analyse en terme de « *filière d'information* », il remonte à la source de la production statistique pour souligner la faiblesse des mesures de terrain effectuées par les agents techniques. Ajoutées à d'autres variables, ces données aboutissent à des résultats statistiques aléatoires (Minvielle, 1994). Depuis les années 1980, les projections des besoins en aide alimentaire issues des projections de disponibilités alimentaires mondiales souffrent d'une disparité des sources et des méthodes, qui fait passer du simple au double les estimations finales (Webb, 2003).

Il en résulte qu'il est impossible de prédire avec une grande précision l'occurrence de situations d'insécurité alimentaire et de fixer le montant exact de l'aide alimentaire nécessaire. Buchanan-Smith et Davies concluent que « *la prédiction sera toujours plus proche de l'art que de la science (...). Les décideurs doivent apprendre à vivre avec (l'incertitude)* » et « *adapter leur système de réponse plutôt que d'attendre une prévision définitive* » (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

2. L'INCERTITUDE COMME IMPONDERABLE DU CONTEXTE D'ACTION DE L'AIDE HUMANITAIRE

Les acteurs de l'aide évoluent donc dans un contexte dominé par une double incertitude : incertitude quant aux futures disponibilités de l'aide, fortement conditionnées par la politique commerciale et étrangère des donateurs d'une part. Incertitude sur le contexte de sécurité

8. Le bilan alimentaire met en balance les disponibilités alimentaires nationales (productions + importations + aides alimentaires + stocks) avec les besoins de consommation (consommations humaine et animale + semences + agro-industrie + pertes). Les quantités destinées à la consommation humaine sont converties en Kcal/j. Le nombre de personnes en insuffisance alimentaire est calculé en comparant le minimum requis avec la quantité disponible.

alimentaire locale qui doit être levée grâce au SAP de l'autre. Or les décideurs sont à la recherche de certitudes factuelles sur lesquelles fonder des décisions qui concernent l'allocation de milliers de tonnes de nourriture et la survie de populations entières. Ces prises de décisions sont soumises à des contraintes de temps liées à l'urgence, aux calendriers climatiques et agricoles, aux délais administratifs, aux délais d'acheminement, etc.

Aldo Benini voit dans l'incertitude une composante irréductible de l'environnement de travail des agences de secours. Outre les aléas propres au contexte externe d'action, la complexité du fonctionnement interne des agences renforce les incertitudes, à l'instar des processus d'évaluation des besoins qui noient les agences sous des données inexacts. Il qualifie l'incertitude de « Némésis » des systèmes d'information des agences (Benini, 1997).

Cet auteur rejoint les analyses de sociologie des organisations, qui accordent un rôle central à la gestion de l'incertitude dans les relations entre acteurs organisationnels. Dans son ouvrage de synthèse *Le pouvoir et la règle*, Erhard Friedberg pose l'incertitude comme une contrainte incontournable de tout projet d'action collective, tant au plan de la définition des problèmes que de l'élaboration de leur solution. L'information étant toujours incomplète, la connaissance des possibilités d'action est toujours fragmentaire. Sans compter que la réalisation des projets dépend toujours d'enchaînements d'événements imprévisibles (Friedberg, 1997).

Étayant leur position par des exemples concrets, Buchanan-Smith et Davies constatent qu'une meilleure prédiction apportée par les SAP n'a pas mené à des réponses plus efficaces. Pour ces deux auteurs, le véritable débat concerne moins la qualité des données et des informations que les contraintes affectant la prise de décision opérationnelle. Il y aurait un « *chaînon manquant* » entre les données des SAP et leur usage pour une réponse adéquate. Outre l'inadaptation des procédures institutionnelles⁹, la quête de certitude serait au cœur des dysfonctionnements du système de l'aide (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

D'après Buchanan-Smith et Davies, les bureaucraties se caractérisent par la tendance du personnel à éviter de prendre des risques. Dans ces conditions, l'incertitude inhérente au contexte d'action a pour effet de renforcer « *l'évitement de la responsabilité* ». La prise de décision est retardée tant qu'un certain nombre de procédures bureaucratiques – écriture de rapports, justification des décisions, etc. – n'auront pas permis d'atteindre le degré formel de certitude institutionnellement accepté. Un membre de ces institutions prend plus de risques en précipitant l'action et en contournant ces procédures que l'inverse. Les auteurs estiment que même si les donateurs disposaient d'une vaste information issue de différentes sources, ils ne disposeraient toujours pas du niveau de précision exigé par l'« *évitement du risque* » bureaucratique. La quête de certitudes pousse à attendre jusqu'à la quasi-fin des récoltes avant de promettre de larges quantités d'aide, généralement en janvier (pour la Corne de l'Afrique), ce qui ne permet jamais de distribuer l'aide à temps. Et les deux auteurs de conclure en citant Field: « *la quête de certitude comme clef de décision convertit l'alerte précoce 'early warning' en alerte tardive 'late warning'* »¹⁰ (Field 1993, cité p.36).

9. Ces mêmes auteurs considèrent que les structures et procédures bureaucratiques gouvernementales ou des agences sont inappropriées pour répondre aux crises. Les principales contraintes citées par les auteurs se déclinent sous différentes formes : le manque de ressources humaines et financières des structures gouvernementales locales, la dépendance des ONG à l'égard des donateurs, la rigidité des procédures bureaucratiques, la mauvaise coordination terrain/bureaux et la contrainte des calendriers budgétaires. Tout cela étant aggravé par le manque chronique de mémoire institutionnelle.

10. Ceci dit, si la quête de l'incertitude explique les délais d'attribution de l'aide, elle n'explique en rien les manquements aux ciblage de l'aide, qui est la question initiale que je posais en introduction.

3. LE SAP COMME OUTIL PRESCRIPTIF

Le SAP présente une similarité avec l'outil des statistiques modernes, dont la genèse a été traitée par Desrosières dans son ouvrage *La politique des grands nombres*. La naissance de l'outil statistique fut associée à la construction des Etats modernes, leur unification et leur administration (Desrosières, 2000). De façon similaire, il est possible d'avancer que le SAP participe à la montée du régime humanitaire de l'aide, à la rationalisation de l'attribution des donations, à la définition des rôles des institutions multilatérales et des relations entre les autres acteurs du système, tels que les donateurs ou les pays donataires. De façon analogue aux statistiques modernes, la construction et l'utilisation du SAP présentent un paradoxe, car il doit d'une part revendiquer une autonomie, à travers ses valeurs objectivantes et universalistes, quand d'autre part, l'autorité de cet outil ne peut s'exercer qu'à travers la participation à l'univers de l'action, de la décision et de la transformation du monde.

L'outil statistique était soumis à « *une tension entre une perspective descriptive et une prescriptive* » (Desrosières, 2000, p.14). Dans notre cas, cette tension se traduit par un déséquilibre extrême entre les deux fonctions, où le prescriptif et l'impératif de la décision prennent le pas sur le descriptif dans un contexte présidé par l'incertitude.

4. LE SAP COMME INSTRUMENT DE LA POLITIQUE D'ARRANGEMENT INSTITUTIONNEL

Nous avons constaté que chaque acteur institutionnel a établi son propre SAP tout en utilisant des sources identiques, ce qui revient finalement à utiliser un seul et unique outil de mesure, toujours fortement entaché d'erreurs.

L'approche sociologique de Friedberg se positionne d'emblée dans un champ politique traversé par les jeux de pouvoir entre groupes d'acteurs du système d'action. Face à un environnement marqué par l'incertitude, les groupes d'acteurs qui maîtrisent la définition des problèmes – déficit alimentaire ou nombre de bénéficiaires – domineront les jeux de négociations et de coopération autour de l'attribution de l'aide. Les enjeux de pouvoir s'articulent, entre autres, autour du contrôle des incertitudes et de la maîtrise de la définition de la situation. Les incertitudes deviennent pouvoir, dès lors que l'on dispose de la maîtrise de l'outil d'évaluation. Nous sommes dans le cas de figure où les jeux de pouvoir entre acteurs ou groupes d'acteurs se matérialisent autour des méthodologies d'évaluation, qui permettent de quantifier/qualifier problèmes et solutions.

Sous cet angle d'analyse, nous pouvons dégager deux hypothèses explicatives des stratégies développées par les acteurs de l'aide. La première stratégie, où chaque groupe d'acteur cherche à établir son propre SAP, s'expliquerait par leur tendance respective à « *établir son contrôle monopolistique sur les incertitudes* » (Friedberg, 1997), chacun cherchant à se différencier par sa propre maîtrise de la définition de la situation, ce qui lui confère pouvoir et autonomie. La deuxième stratégie où chaque acteur puise aux mêmes erreurs pour aboutir à des résultats similaires se rapporterait à une situation de « *logique des arrangements* ». Dans un cadre de négociations, moins les instruments de mesure des besoins-moyens sont précis,

plus les échanges sont dominés par le politique et participent à une « *logique des arrangements* » entre acteurs (Friedberg, 1997). Je reprends ici l'expression de Friedberg, lorsqu'il se réfère à Lucien Karpik, qui dans un article intitulé *L'économie de la qualité* décrivant les stratégies des avocats pour se constituer une clientèle, considère que lorsqu'une situation « *comporte une part irréductible de complexité et d'imprévisibilité, l'action ne se résume pas dans l'usage des savoirs objectivés, elle passe par le choix des tactiques heureuses, par la conclusion d'alliances (...): elle relève de l'art stratégique* » (Karpik 1989, p.198). Karpik parle « *d'arrangement institutionnel* » (p.199). Dans notre cas, plutôt que de générer des conflits, comme l'aurait laissé croire la multiplicité des SAP, l'accord autour des SAP – dont personne n'ignore les risques d'erreurs, les limites et incertitudes – participerait à une alliance entre agences. Consensus qui procèderait d'une reconnaissance implicite de l'incertitude et d'un constat d'impuissance de mieux faire ! Les évaluations du PAM et FAO s'approchent des sources formelles des SAP considérées par les donateurs comme les plus sûres. Menés lors de la saison agricole, ils synthétisent l'information en une quantification directe des besoins de l'aide et « *appose le tampon international de la crédibilité* » (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

5. LE SAP COMME SYSTEME EXPERT

On a vu que le SAP se caractérisait par la multiplicité des acteurs, des échelles d'action et de décisions, par l'ampleur de la chaîne d'information, le recours aux technologies sophistiquées, et enfin, par un investissement de forme indispensable pour fédérer les décideurs autour de résultats communs, permettant d'interpréter une situation abstraite coupée des réalités concrètes et mesurables. En cela, le SAP appartient aux « *systèmes experts* » décrits par Anthony Giddens dans son ouvrage *Les conséquences de la modernité* (Giddens, 1994). Pour Giddens, le développement des institutions modernes est déterminé par une distinction entre l'espace et le lieu, qui favorise les relations avec un autrui absent avec lequel on n'est jamais en situation de face à face. De telle sorte que « *le lieu est de plus en plus fantasmagorique: les différents théâtres sociaux sont complètement pénétrés et façonnés par des influences sociales très lointaines* » (p.27).

Il distingue alors deux mécanismes de délocalisation : la création de gages symboliques et l'établissement d'un système expert. Ce dernier est défini comme un « *domaine technique ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social* » (p.35). Il fonctionne comme les « *gages symboliques* » des mécanismes de délocalisation en « *garantissant nos attentes par rapport à un espace temps lointain. Cet 'étirement' des systèmes sociaux est obtenu par l'impersonnalité (...) du savoir technologique* » (p.36). Le système expert repose sur la confiance, « *sentiment de sécurité justifié par la fiabilité d'un système* » (p.41) et qui constitue une « *notion fondamentale des institutions de la modernité* ». La confiance découle à la fois d'une insuffisance d'information, de la foi en un bon fonctionnement d'un système et de la validité de principes que l'on ignore. La foi en l'authenticité du système expert constitué par le SAP repose largement sur son investissement de forme mettant en avant ses attributs « *technico-scientifiques* » et statistiques.

D. LES SAP EN ETHIOPIE

Le système national d'alerte précoce éthiopien est le premier, en 1976, à avoir été établi en Afrique. Véritable institution, il s'inscrit dans un contexte où la précarité alimentaire constitue un élément structurant de la vie politique éthiopienne.

1. LA PRECARITE ALIMENTAIRE COMME ELEMENT STRUCTURANT DE L'ETHIOPIE

La précarité alimentaire se manifeste tant à travers la récurrence historique des famines et leur gravité actuelle, qu'à travers ses conséquences politiques et les institutions développées pour y faire face. L'Ethiopie subit un déficit alimentaire chronique et croissant, résultat d'une production agricole globalement insuffisante et d'une croissance démographique très élevée. La production ne progresse que de 1,2 % par an quand la croissance démographique avoisine les 3 % (Webb & Von Braun, 1994). Après avoir baissé suite aux famines répétées des années 1970 et 1980 ayant décapitalisé la paysannerie, et aux effets désastreux de la politique agricole collectiviste du *Derg* et de la période de guerre, la production *per capita* s'est redressée dans les années 1990 à un niveau comparable à celui des années 1960-1970 (autour de 190 kg par an et par personne), mais reste très fragile, comme le montre les crises répétées de 1998, 2000 et 2003.

Par ailleurs, les famines s'imposent comme un fait récurrent de l'histoire éthiopienne. Les légendes des premiers saints chrétiens du IX^{ème} et XII^{ème} siècles font mention, dans des termes apocalyptiques, de famines dévastatrices provoquées par le courroux divin. L'analyse chronologique des manuscrits médiévaux et des chroniques de voyageurs du XIII^{ème} au XIX^{ème} siècles laissent à penser que des famines se sont produites tous les dix à trente ans (Pankhurst, 1985 et 1990). Parfois, ces récits attribuent un don quasi christique aux saints éthiopiens (Tekle Haymanot) ou aux empereurs (Lebna Dengel, 1508-1540) capables par miracle de multiplier les stocks de vivres (Pankhurst, 1985) !

Plus récemment, les famines ont directement bouleversé le cours de la vie politique du pays. Les sécheresses mondiales de 1888 à 1892, couplées à des épidémies de peste bovine furent les plus meurtrières. Elles provoquèrent la migration et la mort de milliers de personnes sur des régions entières. Ayant sinistré la région du Tigré, la famine aboutit à une recomposition de la hiérarchie régionale, où le pouvoir impérial passa d'une dynastie tigréenne épuisée par les famines à une dynastie amhara (Davis, 2003 ; Pankhurst, 1985). En 1974, les famines du Wollo précipitèrent la chute du régime d'Hailié Sellassié, qui avait ignoré la gravité de la crise ayant décimé entre 40 000 et 200 000 personnes. Lors de la famine de 1984-1985, l'aide fut utilisée de façon à déplacer massivement des populations opposantes et rebelles dans des camps de villagisation (De Waal, 1997; Jean, 1986). Le gouvernement actuel fait toujours face au défi de la précarité alimentaire du pays. Depuis son

accession au pouvoir en 1991, il a connu une succession de crises en 1993, 1998-1999, 2000 et 2003.

Cette revue d'événements historiques n'aurait qu'un intérêt limité s'ils n'étaient en permanence évoqués par les politiques lors des moments de crise par des rappels constants à la mémoire. Sous le régime socialiste du *Derg*, le symbole de la famine de 1974 était mobilisé comme repoussoir pour légitimer le nouveau pouvoir qui se promettait d'éradiquer les famines (De Waal, 1997) - comme l'illustre la publication d'un document historique sur la famine de 1889 de Pankhurst, dont la préface d'un organe gouvernemental (RRC) suggère que les tragédies de l'âge féodal sont définitivement reléguées dans le passé grâce à la nouvelle politique du régime (Pankhurst, 1985). En 2001 et 2003, sous le gouvernement actuel, le spectre des famines de 1984 fut régulièrement invoqué par le Premier ministre ou d'autres acteurs de l'aide pour mobiliser l'opinion publique et la communauté internationale. Les discours autour des crises ont systématiquement fait référence aux famines de 1984-1985, parfois par le biais de documentaires télévisés mêlant des images d'époques avec des images d'actualité. L'usage du terme « famine » n'étant cadré par aucune terminologie ni critère technique (Devereux & Howe, 2004), il permet en effet de basculer dans un registre émotionnel en partie alimenté par l'imagerie des anciennes crises.

2. LA GESTION CENTRALISEE DE LA PRECARITE

La totalité de l'aide internationale – y compris l'aide alimentaire – perçue par le gouvernement éthiopien s'élèverait à 10 % du PNB national. De 1984 à 1994, l'Ethiopie a reçu des donations équivalentes à 10 % de la production nationale, faisant de l'aide alimentaire l'équivalent d'une véritable aide budgétaire annuelle (Planel, 2005).

Les institutions gouvernementales et les programmes nationaux dédiés à la gestion de la précarité alimentaire constituent l'un des piliers du système politique éthiopien (Weissman, 2001). Les programmes politiques affichés par l'ancien régime du *Derg* (1974-1991) comme par le gouvernement actuel du Front révolutionnaire et démocratique du peuple éthiopien (EPRDF) accordent une place centrale à la problématique de la précarité alimentaire. La gestion de l'insécurité alimentaire s'est institutionnalisée par la création en 1974 d'une Commission de secours et réhabilitation (RRC) – transformée par le nouveau gouvernement en 1995 en Commission pour la prévention et la préparation des désastres (DPPC) puis en agence (DPPA) en 2004 –, par l'instauration en 1976 d'un système d'alerte précoce et en 1982 de réserves alimentaires d'urgences. Sans compter qu'aux institutions nationales s'ajoutent les agences des Nations unies, de coopérations bilatérales (USAID, UE, etc.) ainsi que les ONG. L'Ethiopie accueille en effet près de 300 ONG internationales et compte environ une centaine d'ONG nationales.

Le SAP actuel hérite du système développé sous le régime socialiste du *Derg*. Soutenu financièrement par les donateurs, ce premier système d'alerte était géré au sein du RRC¹¹. Il s'agissait d'un système classique de détection et de réponse aux famines organisé du haut vers le bas. L'échec du SAP à prévenir les famines de 1984-1985 s'explique par des causes

11. Par les services d'alerte précoce et de planification (*Early warning and planning services*, EWPS).

de nature essentiellement politique. La responsabilité en revient à la fois à la communauté des bailleurs de fonds pour qui l'Éthiopie était d'importance politique secondaire au sein de la sphère d'influence soviétique, et au gouvernement, plus préoccupé à célébrer le 10^{ème} anniversaire de la prise de pouvoir militaire qu'à relayer les appels à une aide massive du RRC.

La défiance et la suspicion caractérisant les relations entre les pays occidentaux et le régime socialiste de Mengistu sont à l'origine d'une séparation entre les systèmes d'alerte précoce des donateurs et celui du RRC. De façon à obtenir l'aide occidentale, le gouvernement a toléré la duplication des SAP et permis aux donateurs d'agir de façon indépendante en confiant l'aide aux ONG plutôt qu'au RRC. Les évaluations du RRC étaient considérées comme « *les plus dramatiques possible* ». Mais les évaluations de la FAO et du PAM retenues par les bailleurs dépendaient de sources identiques à celles du RRC et ne manifestaient que de légers écarts avec celles du régime. Les agences de l'ONU étaient avant tout chargées de vérifier le SAP gouvernemental et d'apposer « *l'imprimatur internationale* » permettant de crédibiliser les données nationales.

Le *National disaster prevention and preparedness strategy* (NDPPS) élaborée en 1989 signale une nouvelle approche. Elle essaye de coupler l'aide d'urgence aux projets de développement censés réduire la vulnérabilité aux futures sécheresses. Les mesures d'application de cette stratégie sont consignées dans un Code d'urgence (*Emergency code*) inspiré du Code de la famine indien (*Indian famine codes*).

En 1993, le gouvernement transitoire a approuvé une version révisée de l'*Emergency code*, rebaptisé « *Directives for disaster prevention and management* ». Ce code affiche la détermination du gouvernement à s'émanciper de l'aide gratuite décrite comme une forme de dépendance. Il prévoit toute une série de mécanismes pour concilier satisfaction des besoins alimentaires à court terme et réalisation d'objectifs de développement à long terme. L'*Employment generation scheme* (EGS) reposant sur des échanges « travail contre nourriture » ou « travail contre argent » en est la composante principale. 80 % de l'aide sont censés être distribués contre travail, les 20 % restant étant destinés aux vieillards, aux femmes enceintes et aux handicapés.

Depuis 2003 et surtout 2005, les évaluations doivent différencier les problèmes d'insécurité alimentaire « chroniques » et « urgents ». Cette approche amende la stratégie précédente en s'inspirant des programmes de « *Safety net* » proposés par les principaux donateurs (PAM, USAID et UE). En théorie, elle propose une aide de 3 à 5 ans aux groupes considérés comme modérément affectés. Cette aide (de nature financière ou alimentaire) doit leur permettre de rebâtir leur économie familiale et d'atteindre l'autonomie financière.

Cette nouvelle orientation se superpose au vaste programme gouvernemental de villagisation consistant à déplacer et installer de façon progressive plus de 2 millions de personnes des zones arides à faible disponibilité foncière vers des zones plus prospères aux terres plus abondantes.

12. Sans rentrer dans le détail des conditions de déplacements et d'installations qui varient selon les sites et les capacités organisationnelles de l'administration des districts d'accueil, deux points importants peuvent être soulignés. Tout d'abord, la mauvaise préparation du programme à son démarrage en 2003 puis la compétition de deux programmes d'assistance entre l'aide alimentaire et la villagisation. Des observateurs relatent que la préparation, l'enregistrement et le transport des premiers déplacés furent conduits de façon précipitée, sans assez de temps de préparation aux opérations de transport, au prépositionnement des infrastructures d'accueil. L'allocation des terres aux nouveaux arrivants n'a pas toujours été planifiée par les responsables de districts et furent parfois interrompues, l'allocation de paires de bœuf de labour et les conditions de crédit n'étaient pas satisfaisantes pour les paysans, qui n'avaient pas reçu ou interprété l'information correctement avant leur départ (Hammond & Dessalegn, 2003). Lors des enquêtes menées pour cette étude dans le Wag Hemra, la majorité des paysans partis en pionniers lors de la première vague début 2003 était rentrée, justifiant principalement les risques d'épidémie de malaria, l'insuffisance des infrastructures sanitaires, les difficultés des conditions de crédit pour l'obtention de bœufs de labour.

Si des déplacements spontanés eurent lieu à partir de la région Oromya (ouest et est Haragué) vers le Bale, c'est dès la fin 2002, que le gouvernement engagea une phase pilote dans les régions du Tigré et de l'Oromya, sans soutien financier de la part des donateurs. Des phases plus importantes furent déclenchées entre janvier et avril 2003 pour les populations des régions Amhara, la région sud (SNNPR) et le Tigré. Théoriquement, ce programme repose principalement sur la volonté des populations à se déplacer, l'apport de terres, d'outils, d'intrants et de bœufs de labour et enfin, l'apport d'infrastructures collectives ou individuelles¹².

Si le départ en camp de villagisation est théoriquement motivé par la « *volonté des population* », il va sans dire qu'en se plaçant dans une logique individuelle de « *copying mechanism* » recourant à toutes les stratégies de recours, les programmes d'assistance alimentaire constituent pour les populations « bénéficiaires » un attrait compétitif au programme de villagisation, ralentissant la mise en œuvre de ces derniers. En témoignent les retards imposés aux organisations en charge de la distribution de l'aide alimentaire entre janvier et février 2003 jusqu'à l'enregistrement des déplacés « *volontaires* » pour les camps de villagisation (Hammond & Dessalegn, 2003).

3. LES LIMITES DES SAP EN ETHIOPIE

Si le SAP dépend des différents départements gouvernementaux, tel que le ministère de l'Agriculture (MOA), le *Central statistical authority* (CSA) et le *National meteorological services agency* (NMSA), il repose principalement sur les données du MOA et de façon croissante (depuis 2005) sur celles du CSA.

De nombreuses irrégularités ont été décelées dans le fonctionnement du SAP éthiopien (Pillai, 2000). Des « *erreurs de ciblage* » ont été mises en évidence notamment dans la répartition de l'aide entre les régions Nord et Sud, entre les districts déficitaires ou non ou entre les populations riches et pauvres d'un même district. Il n'y a pas de corrélations entre le déficit alimentaire d'une zone géographique donnée et le niveau de l'aide attribué. L'aide alimentaire n'atteint que 22 % de la population sujette à l'insécurité alimentaire, soit parce que leur district n'a pas été ciblé, soit parce que leur famille n'a pas été ciblée (Clay & Molla et al., 1999).

Si la fiabilité des données peut laisser à désirer, leur mise en forme fait l'objet d'une attention toute particulière destinée à les rendre convaincantes. Les innombrables empilements de dossiers dans les bureaux de l'administration se transforment par ces exercices en des rapports concis, numérisés, illustrés de photos ou d'attrayantes cartes multicolores. Ce traitement moderne de l'information peut d'ailleurs donner l'illusion que le système s'appuie sur un mode de collecte des données rigoureux et performant. Il participe évidemment à renforcer la légitimité des institutions liées à la gestion de la précarité alimentaire du pays.

4. LES TENTATIVES D'INDEPENDANCE DES ACTEURS HUMANITAIRES

Jusqu'en 2004, l'ensemble des activités des ONG et des agences internationales est contrôlé par le DPPC. Le PAM et les ONG sont des partenaires incontournables du gouvernement dans la mesure où ils fournissent l'essentiel des ressources en nourriture, en argent ou en moyens logistiques (véhicules, matériel informatique, etc.) nécessaires aux programmes d'aide alimentaire. En pratique, la nourriture apportée par le PAM ou les autres donateurs devient *de facto* propriété du gouvernement dès son entrée dans le pays. Elle est directement donnée au DPPC, qui en dispose selon ses décisions mais doit rendre compte de son usage aux donateurs.

La gestion globale de la précarité alimentaire et de l'aide repose principalement sur le comité national du DPPC, qui est en charge de toutes les décisions nationales au sujet de la prévention et de la gestion des risques. Il s'agit d'un comité interministériel présidé par le Premier ministre qui regroupe les ministères des Finances, de la Santé et du Développement économique. La structure est reproduite à tous les échelons de la hiérarchie administrative, au niveau de la région, de la zone, du *woreda*, du *kebele* et enfin du *gott*¹³. D'un niveau à l'autre, la même structure administrative réunissant autour du DPPC d'autres départements (agriculture, économie, santé, etc.) est reproduite sous une terminologie différente.

Niveau central fédéral

↑↓

région

↑↓

zone

↑↓

woreda

↑↓

kebele

↑↓

village (*gott*)

Le DPPC est l'organe centralisateur directement chargé de produire des rapports réguliers sur l'état de la sécurité alimentaire du pays. Le recueil d'informations sur la sécurité alimentaire constitue une activité quasi-ininterrompue des agents gouvernementaux tout au long de l'année et à tous les niveaux hiérarchiques. Il se déroule selon deux méthodologies. L'une consiste à rédiger des rapports mensuels au niveau administratif villageois puis à chaque échelon de la pyramide administrative jusqu'à Addis Abeba où s'opère une ultime compilation des données. L'autre procède par des visites ponctuelles d'agents administratifs « sur le terrain ». Lesté par la lourdeur du processus et par les lenteurs de transmission et de traitement des

13. En simplifiant, le *woreda* est l'équivalent français d'un département, le *kebele* celui d'une commune et le *gott* d'un village.

données, le système d'alerte « précoce » génère une volumineuse paperasse dont sont extraits des rapports publiés avec 2 à 3 mois de retard. Mais il peut aussi bien être activé sur un simple coup de téléphone ou de radio en cas de crise localisée !

Certains acteurs de l'aide remettent en question les données produites par le DPPC et la fiabilité du SAP. Les estimations des populations touchées sont considérées comme trop élevées par les donateurs qui ont tendance à systématiquement réduire les chiffres. En 1994, la décentralisation du système d'alerte précoce aurait provoqué une compétition entre les régions pour l'obtention maximale de l'aide (Maxwell, 2002).

Les acteurs internationaux ont donc développé leur propre SAP. Du côté des donateurs, il s'agit avant tout des estimations de la production agricole annuelle par la FAO et de l'évaluation des déficits et des besoins par le PAM ou par le FEWS. Un inventaire exhaustif a permis de totaliser une trentaine d'évaluations menées par les organismes gouvernementaux, agences internationales et ONG (Standford, 2002). En se limitant aux systèmes d'alertes précoces, les auteurs d'une épaisse étude commanditée par USAID intitulée *Risk and vulnerability in Ethiopia* n'en retiennent plus que seize (Lautze & Yacob et al., 2003). Il s'avère encore que la source principale des SAP provient des données des récoltes du MOA, sources dont sont issues les SAP nationaux, les évaluations du PAM, de la FAO et de FEWS. Enfin, en 2000, pour remédier au manque de confiance de la part des agences donatrices, des équipes « multi-agences » ont été mises sur pied pour conduire les évaluations communes. Elles rassemblent des experts du gouvernement, des agences d'aide internationales et des ONG (Maxwell, 2002). Ces évaluations fournissent les données officielles pour l'attribution future de l'aide alimentaire du pays.

E. LA FABRIQUE DU CONSENSUS

À l'instar des autres SAP, le système d'alerte précoce éthiopien apparaît comme un outil destiné à la fois à décrire une situation d'insécurité alimentaire et à convaincre les acteurs internationaux d'apporter une aide alimentaire ou financière. Dans la mesure où le SAP puise à une source de données erronées et s'appuie sur des méthodologies insuffisantes, sa capacité à produire des informations précises et indépendantes s'avère très réduite. Par contre, l'investissement de forme aboutit à un objet technique possédant les attributs « technico-scientifiques » de l'objectivité et de la rigueur et laissant à peine transparaître les carences méthodologiques de la fonction descriptive de l'outil. Techniquement erroné, le SAP est effectivement opératoire comme outil de consensus permettant de conclure un accord entre décideurs. Par l'ampleur de l'investissement de forme, les décideurs peuvent prendre appui

sur la validité supposée de cet objet technique. Le SAP rend alors la coopération possible entre les acteurs du système de l'aide en les rassemblant autour de mêmes résultats.

Reste alors à explorer les modalités autour desquelles s'articule ce consensus. Pour ce faire, il convient de mener des analyses plus fines et poussées des processus de fabrication des données des SAP. Comme le propose J-P. Minvielle, il convient de faire appel à une approche socio-anthropologique des processus internes décisionnels. Il nous faut ouvrir « *les boîtes noires méthodologiques* » de la création d'information au sein des institutions, comprendre les « *conditions réelles* » de la fabrique des données (Minvielle, 1994).

II. Le SAP éthiopien au ras du sol : pratique des experts, production du chiffre et part du politique

En abordant de façon empirique la pratique de fabrication des données, nous essaierons de répondre à de multiples questions. Lors des étapes de fabrication des données des SAP éthiopiens, comment aboutit-on au consensus indispensable au fonctionnement du régime de l'aide alimentaire ? Comment les relations de pouvoir s'agencent-elles avec d'autres facteurs relevant de la pratique bureaucratique (routine conduisant à la reproduction des formes antérieures de fonctionnement, etc.) ? Comment s'arrangent les acteurs internationaux et gouvernementaux ? Comment s'allient alors la part d'objectivité de l'expert et la part d'intersubjectivité du politique ? Et enfin, qu'en est-il à l'échelle villageoise ? En observant le fonctionnement du SAP au plus près du terrain¹⁴, au ras du sol en somme, il est possible de comprendre comment s'entrecroisent travail des experts et part du politique dans la production des chiffres de la sécurité alimentaire.

Je m'intéresse ici aux évaluations dites « multi-agences » calées sur le calendrier des deux récoltes principales. Ces évaluations se déroulent en deux temps : en novembre, à la fin de la grande saison des pluies, dont les récoltes du *Meher* sont déterminantes dans les bilans céréaliers du pays ; puis en juin, à la fin de la petite saison des pluies du *Belg*, de façon à compléter le bilan global des besoins.

Les évaluations « multi-agences » constituent un moment clef dans le cycle d'attribution de l'aide. Coïncidant à la fois avec le calendrier agricole et celui des bailleurs de fonds, elles débouchent fin décembre-début janvier sur l'appel annuel du DPPC aux donateurs, établissant les besoins à partir desquels la machine de l'aide va se mettre en branle. En juin-juillet, les besoins subissent une deuxième révision. Destinées à officialiser les estimations de bénéficiaires du pays, les évaluations « multi-agences » s'achèvent par la publication formelle de résultats chiffrés pour chaque échelon administratif. Si ces évaluations n'ont en soi rien d'exceptionnel et s'inscrivent dans une routine administrative bien rodée, leurs résultats conditionnent de façon décisive les futurs montants d'aide alimentaire et leur répartition dans le pays.

14. Lors d'une enquête de terrain réalisée entre novembre 2002 et décembre 2004 en région Amhara.

A. DES ÉQUIPES «MULTI-AGENCES» MAÎTRISÉES PAR LE DPPC

1. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES ÉQUIPES

Les équipes d'évaluation « multi-agences » rassemblent des représentants des différents ministères et départements administratifs (agriculture, statistiques, météorologie), des ONG (SCF, CARE, la Croix-Rouge, etc.) et des donateurs (PAM et USAID). L'objectif des évaluations étant de parvenir à un consensus entre tous les acteurs du système, l'activité des équipes s'articule principalement autour de réunions. Le reste du temps est consacré aux voyages de ville en ville – permettant de visualiser l'état des récoltes le long des routes – et à la rédaction des rapports. Les équipes sont soumises à des contraintes de travail assez sévères qui transforment ces évaluations en un double défi contre le temps et l'incertitude.

À quatre reprises, j'ai suivi les équipes qui travaillaient en région Amhara, dans les quatre zones du Nord et Sud Wollo, du Wag Hemra et de l'Oromya¹⁵. En l'occurrence, il s'agissait d'équipes pluridisciplinaires de cinq à six personnes de nationalité éthiopienne^{16, 17}, et de formation variée : agronomes, météorologues, statisticiens, économistes agricoles, géographes ou cartographes.

La plupart des membres de l'équipe possède un niveau d'études élevé. Ils ont suivi des formations de trois à quatre années dans les collèges d'agronomie ou à l'université en mathématiques, en sociologie ou en géographie. Certains ont étudié à l'étranger. Les experts du DPPC qui avaient débuté leur carrière sous le RRC ont été formés dans les pays de l'Est (Russie, Tchécoslovaquie) et les plus jeunes en Inde. Certains représentants des agences donatrices ou du DPPC ont étudié en Angleterre ou en Hollande. Beaucoup ont eu l'occasion de participer à de multiples stages et séminaires de sécurité alimentaire au Kenya.

En raison du manque de personnel qualifié, les équipes constituées d'office à Addis-Abeba par le PAM et le DPPC se composent souvent de personnes sans expérience. Le PAM s'efforce de placer un agent dans chaque équipe. L'administration éthiopienne affecte les cadres du DPPC (fédéral ou régional) aux zones d'évaluation les plus sensibles. Les places vacantes sont pourvues par les cadres des autres bureaux (agriculture, statistique, météorologie) en fonction des disponibilités – bien maigres – en personnel. Enfin, les membres des ONG sont affectés selon le choix de ces dernières.

Si les membres des équipes peuvent s'appuyer sur leur formation technique, il leur manque souvent l'expérience pratique des évaluations. Les plus aguerris sont évidemment les agents du DPPC et du PAM. Les premiers, experts en sécurité alimentaire à plein temps, procèdent à des évaluations continues tout au long de l'année. Les seconds sont chargés d'observer et de superviser la distribution de l'aide en provenance du PAM. À ce titre, ils sont amenés à visiter régulièrement les administrations pour recueillir des données. Il en va de même des délégués des agences donatrices bilatérales. Les représentants des ONG que j'ai rencontrés ont un profil de coordinateur de programme et sont de ce fait peu familiers

15. Les zones visitées lors des évaluations dépendent des saisons des récoltes. Les évaluations du *Meher* excluent les *woreda* exclusivement *Belg*. Les zones rassemblent les *woreda* suivants :
- Nord Wollo : Bugna, Dawent-Delanta, Gedan, Gubalafto, Haberu, Kobo, Meket, Wadla
- Sud Wollo : Kalu, Kelela, Kubaber, Legambo, Mekdela, Sayent, Tehuledere, Tenta, Wégde, Werebababu, Wereilu, Yama,
- Wag-Hemra : Dehanna, Sekota, Zikwala
- Oromia : Artumafusi et Jile, Bati, Chefegeala et Daw.

16. Dans d'autres régions, il arrive que les équipes soient réduites à 2 ou 3 personnes. Exceptionnellement, en novembre 2002, une Anglaise de l'ONG *Save the children* UK, Judith Stanford, travaillant en appui au DPPC de la région, s'est jointe à l'équipe.

17. Les noms des personnes citées dans cette restitution ont tous été modifiés.

de la pratique de collecte et de traitement des données de sécurité alimentaire. Quant aux experts détachés par les autres agences des Nations unies, la plupart ont acquis une bonne connaissance du monde institutionnel, fruit de nombreuses expériences de travail au sein de l'administration éthiopienne (tel que le ministère de l'Agriculture), d'ONG internationales et d'agences donatrices.

2. LE PRIMAT DU DPPC

L'hétérogénéité de l'appartenance institutionnelle induit une inégalité relationnelle entre les membres de l'équipe lors des exercices de négociation qui accompagnent les évaluations. L'appartenance à une agence internationale apporte à ses membres un sentiment d'assurance – matérialisée tant par les outils de travail que par leur relative aisance financière personnelle. Mais leur responsabilité est diluée dans un vaste système où cohabitent acteurs internationaux et nationaux. En outre, le contrôle exercé par les agences internationales sur ces experts est assez lâche comparé à l'emprise de la fonction publique éthiopienne sur ses membres. Le *Gemgema*, procédure d'évaluation interne organisée chaque année par l'administration éthiopienne, résume à elle seule ce contrôle permanent. À l'occasion de cette séance collective d'évaluation, chaque fonctionnaire est soumis à la critique de ses collègues et doit faire sa propre autocritique. Les reproches d'ordre professionnel ou privé peuvent influencer sur la notation finale du fonctionnaire par ses supérieurs. Or, cette notation détermine significativement les carrières individuelles.

Enfin, les experts du DPPC fédéral sont dans une relation hiérarchique supérieure directe avec les interlocuteurs des niveaux administratifs régionaux (*woreda* et zones), alors que les représentants des donateurs seraient plutôt des intermédiaires entre les décideurs internationaux et les autorités éthiopiennes. À travers leur activité de « *monitoring* », ces derniers se limitent habituellement à collecter des données pour les transmettre aux échelons hiérarchiques supérieurs, dont les postes clefs sont tenus par des étrangers. Ils ne représentent qu'une autorité extérieure et diffuse sans emprise directe sur le fonctionnement interne de la fonction publique. En revanche, les cadres du DPPC qui appartiennent au même appareil administratif éthiopien, sont constamment sur la sellette, soumis sans échappatoire à une pression dont ils ne peuvent pas se dégager. Déjà aguerris par la pratique routinière exercée toute l'année, aiguillonnés par ce contrôle permanent qui ne leur permet ni erreur ni relâchement, ils sont beaucoup plus disposés à endurer avec patience et acharnement la pression des négociations !

Au vu de mes observations, ces différents éléments structurels semblent peser sur les comportements individuels et sur le cours des évaluations. En pratique, les décisions et les négociations, tant à l'intérieur de l'équipe que lors des réunions avec l'administration, sont principalement dirigées par les agents du PAM ou des donateurs ainsi que par les délégués du DPPC. La dimension « multi-agences » se réduit à un face-à-face entre représentants du DPPC et du PAM ou éventuellement d'USAID. Peu expérimentés en matière de négociations et ne jouant pas leur carrière, les membres des ONG ont tendance à rester en retrait. Ils occupent un rôle secondaire d'assistant et constituent un cortège passif de témoins presque muets.

Lors des réunions avec les comités des *woreda/zone* qui sont menées par une ou deux personnes, ils interviennent en appoint dans les négociations. Lorsque les principaux interlocuteurs sont en panne d'arguments, ils peuvent alors apporter un point de vue complémentaire.

En cas de désaccord au sein d'une équipe d'évaluation, j'ai constaté que les cadres des Nations unies sont à chaque fois perdants face aux agents gouvernementaux du DPPC. Soit les dirigeants du DPPC réussissent à les faire céder à l'usure, à force de harcèlement et/ou d'arguments remettant en cause la valeur de leur expertise technique ; soit les cadres du PAM restent campés sur leurs positions mais échouent à convaincre leur coéquipier du DPPC et sont mis en minorité par le reste de l'équipe.

3. LE ROLE CLEF DU « TEAM LEADER »

En raison de leur hétérogénéité, les équipes connaissent une phase de « rodage ». Au démarrage de l'évaluation, la plupart des intervenants ne se connaissent pas et doivent graduellement apprendre à travailler ensemble : répartition des tâches et équilibre des compétences, fréquence des réunions de *briefing/débriefing* et de prise de décision interne, mise au point des stratégies de négociation avec les *woreda*. L'apprentissage du fonctionnement en groupe passe en grande partie par la vie sociale quotidienne.

Si les règles élémentaires ne sont pas établies dès le premier jour par le chef d'équipe (« *team leader* »), l'équipe est condamnée à un fonctionnement présidé par l'improvisation et la compétition. Les pratiques classiques de rétention d'informations, tant d'ordre technique (documents, données) qu'organisationnel (programme), ainsi que l'imposition de décision sans concertation (programme de visite, dates de réunion) accentuent le caractère aléatoire du processus, la fragmentation des informations et l'incertitude auxquels sont déjà soumis les experts. Ces derniers discutent alors par sous-groupes (selon la répartition par voiture), mais ne se réunissent qu'exceptionnellement pour une prise de décision collective, sinon lors de l'exercice incontournable de l'écriture des rapports. Les planifications sont souvent décidées au moment du départ, en prenant des notes en s'appuyant sur le capot de la voiture, moteur ronflant et portières ouvertes. Les transmissions d'informations se font au coin d'une table de restaurant ou de café.

Ces échanges faits en urgence engendrent souvent le doublement des activités (recherche de documents, prise de rendez-vous, écriture de rapport) et l'oubli de données cruciales. Mais surtout, l'absence d'entente préalable confine l'expert à un certain isolement : il aborde individuellement les négociations avec le *woreda*. Le groupe ne forme pas un corps unifié capable d'affronter les autorités locales. Si l'un des membres est en conflit avec le reste du groupe, les négociations internes ont rarement lieu au préalable. Elles se déroulent après les réunions, alors que les chiffres de bénéficiaires ont déjà été arrêtés en partie. En cours de réunion dans les *woreda*, les équipes s'efforcent d'effacer leurs dissidences. S'il y a conflit interne – entre les représentants du PAM et du DPPC par exemple – le dissident minoritaire garde ses objections pour en débattre après coup, de façon à conserver l'image d'une équipe homogène face aux comités des *woreda*.

Le « *team leader* » occupe un rôle central dans le maintien de la cohésion du groupe. Il définit avec l'équipe le cadre de travail : calendriers de visite, de rendez-vous, répartition du travail, de la collecte des données (pluviométrie, récoltes, élevage, prix, etc.), coordination de l'écriture des rapports, etc. Au près des autorités extérieures et des autorités supérieures de la région ou d'Addis-Abeba, il est en charge de représenter le groupe, de mener et de conclure les négociations. Soulignons que le rôle du chauffeur est parfois tout aussi déterminant dans la cohésion du groupe. Témoin des discussions qui ont lieu pendant les pauses, il participe à la circulation des informations entre les membres d'une équipe morcelée. Même lors des divisions, il reste un lien relativement neutre de la vie sociale. Il peut faire basculer les décisions relatives au circuit de visite, parfois bloquer la visite de tel *woreda* à cause de l'état des routes.

Le rôle du « *team leader* » déborde largement du cadre du travail. Il pèse également sur la vie quotidienne, guidant le choix des hôtels, des restaurants, voire des menus. Il orchestre la micro vie sociale permettant de souder l'équipe jusqu'à la fin de l'évaluation. Les évaluations ne sont pas composées que d'austères réunions et de rédactions de rapports. Elles sont aussi rythmées par les repas, les pauses-café, les sorties dans les bars, qui donnent lieu à des invitations réciproques où l'on discute à bâtons rompus et se raconte d'innombrables blagues. Pour certains, ces évaluations permettent aussi de découvrir des régions encore inconnues, de visiter les églises incontournables (Lalibella), de faire des achats multiples de spécialités locales (tapis en laine ou robe tissée du Wollo, miel de Sekota, alcool de Debré Sina)...

Parmi les équipes que j'ai accompagnées, une seule personne, Ahmed du PAM, s'est efforcée de jouer pleinement le rôle de chef d'équipe. Ainsi, il interrompait parfois les discussions avec les *woreda* pour demander conseil à son équipe. Il lui arrivait de recourir au vote pour décider d'une visite de *kebele*, trancher entre des données opaques et parvenir à un nombre final de bénéficiaires. À chaque fois, il s'efforçait de reprendre, synthétiser oralement ou par écrit les points de vue divergents, de façon à susciter la réflexion collective. Lors des repas ou des pauses, il faisait le point avec son équipe. Néanmoins, cette pratique démocratique n'a pas empêché qu'Ahmed soit mis en minorité par l'équipe récusant son point de vue sur les nombres de bénéficiaires. Du fait des excellentes récoltes du Belg de 2003, Ahmed poussait à la baisse, quand son coéquipier du DPPC, Zelalem, vieux briscard du RRC, défendait la tendance inverse. Toujours est-il que les membres de l'équipe (ONG et ministère de l'Agriculture) se sont tous rangés du côté de l'autorité administrative éthiopienne représentée par Zelalem. Dans les négociations, Ahmed a perdu à toutes les manches, sans pour autant démissionner de sa tâche fédératrice dans l'organisation d'une équipe qui est restée unie jusqu'au bout.

Lors d'une autre évaluation, un jeune météorologue d'Addis-Abeba, Girum, avait été nommé chef d'équipe. Il était dépourvu de toute légitimité de par son âge et son inexpérience de la région et des pratiques d'évaluation. Il s'est vite retrouvé dépossédé de ses fonctions. Tout en essayant péniblement de s'y accrocher, il a été réduit à faire les présentations d'usage en réunion

ou à fixer les heures de réunion pour l'écriture des rapports, heures que personne ne respectait. C'est toujours Zelalem qui officiait, prenait les rendez-vous, menait et concluait les discussions. Girum ne pouvant pas fédérer le groupe, aucune information ne circulait au sein de l'équipe où Zelalem centralisait décisions et négociations. Ce qui ne s'est pas fait sans frictions ni tentatives de manœuvres avec le représentant du PAM, Mulugeta. Mais ce dernier, également nouveau à son poste et venant d'une autre région, pouvait difficilement tenir tête à Zelalem. Girum et Mulugeta se sont alliés dans leur impuissance, sans avoir de réelle influence sur les décisions, hormis sur des précisions d'ordres météorologiques secondaires ou la formulation des rapports en anglais. L'absence d'un chef d'équipe légitime provoquant la fragmentation du groupe, l'unique personne décisionnelle a été un fonctionnaire du DPPC !

La composition des équipes détermine donc leur capacité effective à mener les négociations avec les autorités des *woreda*. Dans la plupart des cas, j'ai constaté que les équipes fragmentées laissent le champ libre à un ou deux acteurs décisionnels, dont les plus à même de contrôler les incertitudes et les conclusions étaient les cadres du DPPC.

B. UN UNIVERS BUREAUCRATIQUE DOMINÉ PAR LES CHIFFRES

1. DES BUREAUX...

Les étapes de l'évaluation suivent les échelons hiérarchiques de l'administration éthiopienne correspondant à des niveaux géographiques. À chaque échelon – *kebele* (commune), *woreda* (district/canton), zone (département) et région – les montants de bénéficiaires calculés par les agents du DPPC local doivent faire l'objet de validation par un comité local rassemblant les agents des services de l'agriculture et de l'élevage, de la santé, de l'eau et de l'économie rurale, etc. Tout en respectant cet ordre immuable du niveau central d'Addis-Abeba jusqu'au *woreda*, les équipes d'évaluation doivent traiter avec ces comités multidisciplinaires. D'où la lourdeur dans l'organisation des réunions, requérant à chaque étape la présence de tous les interlocuteurs, eux-mêmes tirillés par d'autres réunions et travaux prioritaires.

Ces rencontres suivent un long cheminement d'aller-retour s'étirant sur une période de trois semaines. Dans un sens, les équipes collectent les informations au cours de sessions de *briefing* répétées à chaque étape. Dans l'autre, elles remontent la chaîne hiérarchique par des restitutions doublées de négociations et d'une consolidation progressive des chiffres. Par la répétition des réunions, ce travail tourne très vite à une routine extrêmement laborieuse et ennuyeuse. D'autant que les informations sont rabâchées sur un mode stéréotypé, suivant le même plan, la même « *check-list* » de questions, utilisant souvent les mêmes phrases... Une fois la routine établie, l'humeur enthousiaste des équipes lors des premiers jours de réunions

se mue en un ennui profond. Les entretiens avec les représentants des *woreda* s'accompagnent alors de profonds soupirs ou de crises de bâillements irrépessibles. Certains experts s'avachissent complètement dans des pensées bien lointaines ou désertent la salle, laissant se débrouiller les plus aguerris à cette épreuve d'usure, c'est-à-dire les fonctionnaires du DPPC ! Néanmoins, pour reprendre goût à la vie, il arrive qu'en fin d'évaluation, lors des séances de rédaction des rapports, les équipes ironisent sur la litanie des données qu'ils ont subie, en mimant une machine automatique rabâchant sa leçon « *à cause des arrêts sporadiques et prématurés des pluies, nous subissons une perte totale des récoltes, etc.* »

À cette routine implacable s'ajoute la contrainte de temps. Avant même de débattre du cœur du problème, il est nécessaire d'ajuster un agenda tenant compte des rendez-vous de *briefing-débriefing* avec les équipes de chaque *woreda* et de zone, des voyages entre capitales de *woreda* séparées de plusieurs centaines de kilomètres et du temps d'écriture des rapports. Le manque de disponibilité des fonctionnaires locaux – le plus souvent absents, en réunion, visite ou « *workshop* » – rend plus ardue encore l'organisation des réunions avec les comités représentatifs habilités à fournir les données nécessaires au remplissage des formulaires d'évaluation. Parfois, les données n'ont toujours pas été validées par le comité local et nécessitent encore quelques ajustements en coulisse avant d'entamer toute négociation. Les équipes sont souvent soumises à de longues attentes dans un couloir afin que tous les experts présents rejoignent la salle de réunion ou que des chaises supplémentaires soient glanées de bureaux en bureaux ou encore que la clef du bureau renfermant le dossier crucial soit retrouvée chez une secrétaire partie en congé.

Au final, le travail tourne vite à une course-poursuite épuisante après des interlocuteurs fantomatiques et des chiffres parcellaires. Il en découle une minimisation des autres modes de collecte d'information, comme les visites de marché et les interviews de paysans. De par la faible emprise des autres sources d'information sur les décisions, l'ossature principale des évaluations se réduit à des échanges à caractère bureaucratique par le biais de réunions de bureau dont le média principal est le rapport écrit et chiffré.

2. ... ET DES CHIFFRES

Au cours des réunions, chaque expert du comité local décrit de façon détaillée les événements météorologiques, la qualité des différentes récoltes, les divers dégâts ayant endommagé les cultures, l'état de santé des animaux ou celui de la population, etc. Ces présentations donnent lieu à la lecture d'une litanie de chiffres, recopiés scrupuleusement par chaque membre de l'équipe d'évaluation : surfaces labourées, semées, récoltées ; quantités récoltées par type de culture ; pertes par cause de dégâts et type de cultures ; nombre de têtes de bétail ; etc. Ces inventaires chiffrés sont bien évidemment détaillés à la virgule près avant d'être reformulés sous forme de pourcentage.

L'ensemble de ces résultats résulte déjà d'une compilation des données envoyées par les « agents de développement »¹⁸ des *kebele* (commune) au *woreda* (canton), éventuellement amendées par les observations des experts du *woreda* sur le terrain. Ces compilations de

18. Les agents de développement sont des techniciens du ministère de l'Agriculture formés entre 6 et 2 ans. Basés dans les *kebele*, ils représentent la première interface technique entre l'administration et les paysans. Ils sont en charge « d'encadrer » les agriculteurs par des conseils et formations, par l'apport en intrants (insecticides, etc.), la démonstration de techniques améliorées, etc. Ils sont aussi en charge de superviser les activités de *vivres contre travail*, de participer aux réunions de comités de *kebele* et de collecter les informations agropastorales et de les transmettre au district.

chiffres et de virgules sont retranscrites sous forme de rapports et de tableaux, le plus souvent imprimés, parfois encore à l'état de brouillon, de feuilles scotchées les unes aux autres formant d'immenses parchemins, raturés et recouverts de Blanco, traces ultimes des exercices de refonte préalable.

C'est à partir de ces compilations de données agricoles que les équipes d'évaluation « multi-agences » estiment le nombre de bénéficiaires du *woreda*. Elles ne procèdent qu'à d'exceptionnelles investigations directes au niveau des *kebele* ou des villages. À l'issue des réunions, les chiffres du *woreda* sont repris et cumulés dans les rapports d'évaluation de la zone et ainsi de suite jusqu'à la région et Addis-Abeba. Hormis les visites ponctuelles et localisées sur le terrain et la vision globale du paysage agricole lors des déplacements, les informations recueillies par les équipes sont des rapports écrits. Le rôle des équipes est de justifier et valider le contenu des rapports des *woreda* puis de les synthétiser en de nouveaux rapports dont la forme aboutie est la synthèse de l'appel annuel national destiné aux donateurs.

Le contenu substantiel de ces rapports est fait de données chiffrées. Aussi, l'écriture des parties narratives se résume-t-elle souvent à un exercice de duplication de formules tirées des rapports de l'année précédente, amendés en fonction de la situation météorologique et agricole, et parfois agrémenté de quelques informations originales. Autrement dit, l'activité des experts est centrée sur l'obtention et la validation des chiffres, le remplissage de tableaux et de formulaires.

Lors de l'évaluation de novembre 2003, il avait été demandé aux équipes de distinguer parmi les bénéficiaires le nombre d'hommes et de femmes. Or, calculé sur la base de données agricoles, le chiffre global de bénéficiaires ne correspond à aucune réalité villageoise physique. Pourtant, une fois finalisées les estimations de bénéficiaires, Girum, le « *team leader* » s'était mis en tête de faire ce calcul à partir des statistiques de population par *woreda*. Il a pu effectivement remplir le tableau de bénéficiaires hommes/femmes du rapport final en y inscrivant des données précises à l'unité près. À mes commentaires stupéfaits sur ce procédé, il s'est exclamé pour me rassurer « *Mais, fais-moi donc confiance, j'ai une licence en mathématiques !* »

C. LA COUPURE AVEC LE MONDE PAYSAN

Les réunions à l'échelle des *woreda* constituent l'unique fenêtre d'accès aux réalités rurales. Si la vue est passablement bouchée par un assemblage de rapports, d'alignements de chiffres et de pourcentages, des zooms sur des points précis peuvent être effectués par des descentes express dans certains *kebele* « représentatifs » en compagnie d'un expert du *woreda*, de façon à visualiser des champs effectivement endommagés et comparer avec d'autres *kebele* moins affectés. Ces visites peuvent donner lieu à des rencontres éphémères entre paysans et experts.

En fait, les interviews de paysans apparaissent comme superflues dans cet univers régi par des réunions de bureaux, rythmé par la poursuite des chiffres, les compilations de données et l'écriture de rapports. Si on s'accorde à rencontrer des paysans, il ne faut pas traîner parce qu'« *on a assez pris de temps avec les autorités, dans ce cas, pas plus de 15 minutes* » ! Il s'agit d'une formalité faite à contre-cœur dont il faut se débarrasser au plus vite. Parfois même, certaines visites de *woreda*, voire de zone, font l'impasse totale sur l'interview des paysans, d'autant qu'il y a toujours une entrave à la visite des sites et à la rencontre des paysans : le manque de temps, d'essence, de route de qualité, etc.

Les rencontres résultent toujours d'une urgence hasardeuse, là où le véhicule s'arrête ou passe, croisant des personnes au bord de la route ou dans leurs champs. Il arrive que l'échange verbal se fasse sans même descendre de voiture, juste en baissant la vitre de la portière. Et s'il faut marcher pour rencontrer un paysan, c'est la fin de tout. En novembre 2002, la visite du *woreda* de Ziquala a posé d'innombrables problèmes à Judith de SCF. Certes, il faisait très chaud, le site était désertique et caillouteux et rejoindre un village posait un réel problème d'accès en voiture. Comme Judith insistait, les autres membres de l'équipe se sont décidés à tenter l'expédition, qui s'est finie après quinze minutes en bout de piste. Entraînés par Judith, Bekele et Getu du DPPC continueront à pieds jusqu'à un hameau à plusieurs centaines de mètres. Les autres, Anteneh (UN) et Fissaye (USAID) sont restés à une vingtaine de mètres de la voiture, à l'ombre d'un épineux, à attendre d'éventuels passants...

Lorsqu'elles ont lieu, les rencontres experts/paysans sont anonymes et brèves. Le plus souvent, un groupe compact de quatre ou cinq experts déboule des 4x4 pour s'approcher d'un groupe de paysans au travail et poser des rafales de questions sans jamais se présenter. Getu du DPPC de la région Amhara m'expliquera que « *les présentations sont inutiles, ce n'est pas la peine, ils savent bien pourquoi on est venu là* ». Parfois même, le nom de la localité visitée échappe aux experts. L'échange est fait debout, en plein soleil, les interlocuteurs distants de deux à trois mètres. Au pire, ces faces à faces tournent à l'interrogatoire systématique et creux pour ne récolter que des réponses évasives, contradictoires ou invraisemblables. Ce qui provoque après coup la colère de certains experts, comme Ahmed du PAM, indigné par les incohérences flagrantes qui ne faisaient d'ailleurs pas broncher le reste de

l'équipe : « *Non, mais je perds tout appétit à rencontrer le moindre des paysans ! Mais regarde moi celui-là ! Il me déclare que la récolte n'est qu'une misère alors qu'il est noyé jusqu'à mi-corps dans son champ de blé !* » Vidant l'échange de tout contenu informatif, cette incapacité à communiquer de façon saine avec le paysan renforce bien évidemment la tendance à écarter les interviews, jugées comme des exercices totalement vains.

Au mieux, un expert parvient à se séparer du groupe pour mener des échanges individuels. Le fermier peut alors détailler son point de vue sur les pluies et les récoltes des alentours, montrer des échantillons, le guider jusqu'à un champ voisin pour comparer telle qualité d'épis ou de terre. Je n'ai rencontré qu'un seul expert, Bekele, technicien agronome passionné travaillant pour le ministère de l'Agriculture, qui pensait pouvoir tirer des conclusions solides en recoupant les informations recueillies auprès des paysans avec ses observations de terrain. S'il se comportait de façon quasi autarcique avec le reste de l'équipe, il se métamorphosait au contact des fermiers, devenant chaleureux et loquace. Il se présentait en leur serrant simplement la main et dialoguait de façon rapprochée, en échangeant les points de vue. Bekele se plaignait évidemment de l'importance accordée aux réunions de bureaux. D'autant que lorsqu'il intervenait, ses points de vue, trop nuancés, permettaient rarement au reste de l'équipe de se prononcer. Ses avis n'étaient pas pris en compte.

Si ces échanges experts/paysans se caractérisent par leur contenu vidé de sens, ils témoignent surtout des rapports entre l'expert urbanisé et le paysan, le premier imposant au second son interrogatoire. Il révèle aussi des stratégies d'évitement et de résistances paysannes, par des réponses truffées d'incohérence ou d'exagérations invraisemblables. Il illustre bien la fracture entre le monde des experts et le monde paysan.

D. LA SUBJECTIVITÉ DES MÉTHODOLOGIES

1. LE DESARROI DE L'EXPERT

Tous les experts des équipes d'évaluation, les organisateurs du DPPC, du PAM ou de FEWS rencontrés à Addis-Abeba reconnaissent que les méthodologies employées sont « subjectives ». Cette subjectivité méthodologique constitue la principale plainte des experts en réunion de *briefing* ou de restitution comme lors des entretiens. Elle fait souvent l'objet de discussions dont l'issue est vite tranchée par l'absence de toute alternative.

Ainsi, en novembre 2002, lors de la première réunion d'accueil organisée par Aderaw, le chef commissionnaire du DPPC de la région Amhara, Ahmed du PAM exposait sans détour le malaise ressenti : « *Aucune méthodologie claire n'a été fournie au niveau fédéral. Quelle méthodologie allons nous utiliser ?* » La réponse donnée signifiait qu'il fallait se débrouiller :

« une nouvelle méthodologie est en cours d'étude avec un comité d'alerte précoce et devrait être essayée dans le Wag Hemra. Elle repose sur des calculs et des formules assez complexes ! Actuellement, la méthodologie reste empirique, selon l'expérience de chacun, assez subjective. Mais pour l'instant, il faut utiliser les méthodologies habituelles, celle des "balance sheet" qui donne toujours une indication. » À quoi Ahmed répond poliment : « oui, mais on ne peut pas s'y fier entièrement... ». Un autre expert du PAM cherche à le réconforter en ces termes : « il y a bien eu des efforts pour obtenir des données plus proches du terrain [grassroot level] mais ça a échoué. Aboutir à un nombre exact de personnes n'existe pas. Il n'y a pas de formule-miracle, et c'est comme ça depuis 20 ans. C'est ce qui crée ce sentiment de défiance de la part des donateurs étrangers qui croient en des manipulations de chiffres ! » Le Commissionnaire du DPPC de la région ne bronche pas. Il ajoute juste que « ces méthodes doivent être utilisées très sérieusement. » En bref : débrouillez-vous avec ce que vous avez, mais ramenez-nous des résultats, même si la méthode ne vous permet pas de travailler correctement.

On retrouve cette même lucidité au niveau des zones. Dans le Nord Wollo, l'expert local de sécurité alimentaire, Moges déclare lui-même qu'« un ciblage correct des populations bénéficiaires est un problème » et que « la méthode que nous utilisons est trop subjective ! »

En privé, les propos des experts sont tous pétris de questionnements laissés sans réponse : « d'après mon expérience de l'année passée, l'usage du 'balance sheet' est problématique. Doit-on l'utiliser entièrement ? Elle dépend trop du jugement personnel, tel que la propriété de bétail et les revenus individuels. » Ou encore : « S'appuyer sur les scénarios ne peut donner une image exacte de la réalité. C'est simplement un indicateur, une supposition technique, qui ne reflète pas le cas de chaque district, surtout lorsqu'il y a des différences d'un kebele à un autre ». Ahmed du PAM illustre la subjectivité des méthodologies en ces termes : « C'est une méthodologie qui mène à beaucoup d'erreurs. Elle dépend de la personne qui fait l'évaluation selon sa propre expérience du terrain. Par exemple, si l'expert est quelqu'un de la ville qui n'a qu'une connaissance théorique, il ne pourra pratiquement pas comparer les données avec la qualité des cultures, estimer les rendements, comprendre les mécanismes de survie des paysans. Ses conclusions pourront être opposées à celles d'un expert de souche paysanne ! » Beletu, experte au DPPC d'Addis-Abeba, exprime à demi mot son malaise : « nous sommes soumis à un jugement très subjectif pour estimer les pertes des récoltes. Parfois, nous faisons bien des mesures de rendement sur un mètre carré, mais nous dépendons des données des agents du ministère de l'Agriculture et des indications des paysans. » Quant à Zelalem du DPPC de la région Amhara, il déplore catégoriquement qu'« on manque vraiment de méthodologie. Chacun peut poser sa méthodologie comme étant la meilleure puisqu'il n'y a aucune méthodologie valable ! » Fataliste, Zelalem est effectivement passé maître en la matière de l'ajustement des données, avec beaucoup de tact et, si j'ose dire, de professionnalisme !

2. L'INTROUVABLE METHODOLOGIE

Dans la majeure partie des cas, les experts suivent un canevas de calcul qui consiste à panacher de façon empirique l'approche « food balance sheet » de la FAO et les données socio-économiques. Le « food balance sheet » se limite à considérer que le déficit agricole annuel lié

aux pertes doit être couvert par le montant annuel de l'aide alimentaire. Ces quantités exprimées en quintaux par an sont ensuite converties en nombre de bénéficiaires par un coefficient oscillant entre 15 kg et 12,5 kg de céréales par personne et par mois. Pour autant, d'autres indicateurs sont parfois pris en compte. En novembre 2002, Getu du DPPC de la région était en formation avec Judith de SCF. Sans ordinateur, il travaillait avec sa calculatrice et reprenait plusieurs fois ses calculs à la main sur son carnet. Il s'appuyait sur les pourcentages donnés par les autorités pour retrancher des besoins globaux la nourriture générée par les activités d'élevage ou de commerce. Au cours des évaluations de 2003 et 2004, ces pratiques de panachage méthodologique se sont généralisées aux autres équipes, qui déduisaient des montants totaux de l'aide la part de nourriture à laquelle les revenus non agricoles permettraient d'avoir accès.

Mais fin 2004, ni les efforts déployés à Addis-Abeba pendant près de trois ans par un comité technique rassemblant le PAM, DPPC, FEWS, SCF avec l'appui d'un consultant étranger, ni les propositions d'enquête fondées sur l'économie domestique élaborées par SCF-UK, ni les techniques du PAM d'estimation visuelle des rendements, n'avaient, dans la région Amhara, abouti à l'adoption d'une nouvelle approche standardisée.

Expérimentée dès 1992 en Ethiopie et mise au point par SCF, la méthode « *household economy survey* » n'avait été adoptée en 2005 que par une seule région sans avoir pu remplacer les anciennes méthodes encore en cours dans le reste du pays. Alors que les représentants de SCF-UK s'étaient efforcés pendant plus de dix ans de la faire adopter par le DPPC, au titre du « *capacity building* », seules quelques étapes furent laborieusement franchies. Le soutien de consultants au sein du comité technique à Addis-Abeba ou des équipes du DPPC en région Amhara (Judith) n'a pas abouti à la formulation d'un nouveau manuel d'enquête ni même à l'application de la méthodologie par le DPPC régional. L'élaboration par SCF d'une base de données sur l'économie locale et la situation agropastorale (« *baseline* » dans le jargon) de certaines parties des régions Amhara et Ogaden n'ont pas fait basculer les pratiques habituelles, pas plus que les formations pratiques de différents cadres du PAM et du DPPC. Fin 2004, sous prétexte du départ précipité d'un expert de SCF chargé de rédiger le manuel final destiné à la formation généralisée des agents du DPPC, les engagements du chef du département d'alerte précoce à Addis-Abeba sont restés lettre morte. Seule la région Sud (SNNPRS) a choisi d'adopter la méthodologie et entamé l'élaboration d'une base de données économiques (*baseline*) par zones agro-écologiques.

La résistance au changement est souvent justifiée par les cadres du DPPC et du PAM par des considérations techniques, comme l'impossibilité logistique de mener des enquêtes simultanées dans les villages lors des évaluations « multi-agences », la difficulté de déterminer la représentativité de quelques *kebele* pour une immense zone agro-écologique, la complexité des calculs informatiques et la subtilité des dosages lors des extrapolations et calculs finaux. Les risques de manipulation par les paysans lors des interviews et enfin, le coût de la méthodologie qui requiert une mise à jour régulière de la base de données sont également invoqués. Les manuels du PAM sur les méthodes de mesure des rendements sont restés sur les bureaux et n'ont toujours pas été utilisés lors des dernières évaluations de novembre 2004.

Pour les experts, les attentes d'un nouvel outil plus objectif n'ont d'égal que leur déception à l'égard des méthodologies proposées, toujours entachées de subjectivité : « *Pas la peine de changer si c'est pour c'est être confronté aux mêmes problèmes de subjectivité ! C'est toujours de la cuisine !* » Au final, l'établissement d'une méthodologie fiable n'est plus qu'une sorte de mirage fort improbable pour l'expert, qui doit continuer à traiter avec une méthodologie subjective devenue fatalité incontournable. À quoi s'ajoute la fragmentation des données et les conditions chaotiques générales du travail. Philosophe, Ahmed résume les règles du jeu : « *il faut se débrouiller avec ! Dans de telles conditions, chacun doit développer sa propre stratégie pour obtenir les meilleures informations.* »

3. L'ART DE L'EVALUATION

3.1 Des données en vrac

L'expert ne dispose donc d'aucune donnée mesurée directement par ses soins sur le terrain. Il doit prendre des décisions à partir de chiffres de seconde main compilés par les bureaux des *woreda*. En l'absence de relevés ou de mesures directement réalisées sur le terrain, il n'a aucun outil quantitatif pour vérifier la concordance des données collectées avec la réalité.

Dans un premier temps, un certain nombre de données préliminaires sont confiées au chef d'équipe lors du *briefing* à Addis-Abeba. Cette session de présentation se déroule dans l'immense salle de réunion officielle du DPPC, dont l'ambiance confinée avec ses fenêtres calfeutrées de tentures rouges et son éclairage au néon prédispose à l'ennui mortel des exercices à venir. Les représentants du DPPC, du PAM et de FEWS présentent des informations générales sur la situation du pays en soulignant les zones à risques. Un descriptif théorique des méthodes de travail est lu et commenté. Cette liste de méthodes et d'approches sorties tout droit d'un manuel de sécurité alimentaire, s'avèreront vite être en décalage avec les pratiques effectives du terrain. Les organisateurs de cette réunion initiale commentent les données techniques de références et le calendrier d'action tous deux contenus dans un classeur appelé « kit » de travail. Ce dernier renferme une compilation des données des dernières années. À l'exception des rapports d'évaluation DPPC de l'année précédente, ces documents composés de données brutes ne fournissent aucune analyse. Le « kit » est composé principalement de données indicatrices par district¹⁹.

Dans un deuxième temps, lors des visites auprès de la zone ou du *woreda*, les experts collectent les données officielles annuelles qui précisent les récoltes attendues ou perdues et les populations affectées. Systématiquement, les données rapportées par district sont exprimées à la virgule près pour chaque type de récolte ! On estime à 18 626 hectares les surfaces cultivées et à 175 676,5 quintaux le produit de la moisson, etc. Les pertes sont exprimées en pourcentage, ce qui permet de calculer des pourcentages de pourcentages (« *sur les 87 % plantés, il y a une perte de 63 %.* ») On spécifie la part des pertes liée à chaque cause de dégâts (manque de pluies, grêle, mauvaises herbes, inondations, etc.), le pourcentage de bêtes qui auraient migré à cause de la sécheresse ou le nombre de décès d'animaux. À l'inverse les données relatives à la

19. - Les courbes de pluviométrie mesurée par satellite sur les derniers 6 mois par district,
- Des cartes de district indiquant les altitudes et la pluviométrie,
- La population de l'année en cours (projection du recensement de 1994 du Centre de statistique éthiopien),
- Des tableaux des données officielles cumulées sur les dix dernières années :
la population bénéficiaire par district ; les différentes récoltes par district en surfaces cultivées (en hectares) et productions annuelles (quintaux) ; les quantités de fertilisant distribuées par zone.
- Des pourcentages d'activités économiques des populations pour chaque *woreda*.
- Des données statistiques générales sur la taille moyenne d'une famille, la durée moyenne de dépendance de l'aide alimentaire (6 mois par an), la taille moyenne des exploitations familiales (0,81 ha/famille) ou les chiffres moyennés du nombre d'animaux par famille (0,81 bœuf, 0,76 vache), etc.

morbidité (malaria) ou à la malnutrition sont toujours vagues, du type : « *il y a beaucoup de cas de malnutrition dans tel kebele.* »

L'expert dispose donc d'un vrac de données hétéroclites, à la fois trop précises ou trop imprécises, le plus souvent synthétisées à l'échelle du *woreda* sans accès à l'échelle plus fine du *kebele*. Son travail consiste à assembler les morceaux pour reconstituer une image cohérente de la réalité. Pour ce faire, il doit raisonner en termes relatifs en comparant la situation agricole et les estimations de bénéficiaires à trois références principales : les *scénarii* de la situation agricole donnant les fourchettes de bénéficiaires, les données compilées sur les dix dernières années (déficit agricole et nombre de bénéficiaires) et leur propre observation du paysage agricole.

3.2 Scénarii indicateurs et moyenne des données

Le kit de travail remis à Addis-Abeba contient des chiffres indicatifs de bénéficiaires par *woreda* selon trois *scénarii* indicateurs : « *best-middle-worst cases* ». Ces fourchettes sont établies le mois précédant les missions d'évaluation multi-agences à l'occasion de visites conjointes du PAM et du DPPC dans la plupart des *woreda*. Elles servent à la fois à orienter les experts dans leur décision et d'argument d'autorité (« *l'estimation d'Addis-Abeba* ») lors des négociations difficiles. Couplées aux informations d'ordre général, ces fourchettes de données fixent pour chaque région un premier cadre de décision définissant les bornes à ne pas dépasser, ni par les autorités des *woreda*, ni par les équipes d'évaluation « multi-agences ». Il est frappant de constater à quel point le processus de fabrication des données fonctionne en boucle, dupliquant aux différents échelons les mêmes invraisemblances et validant finalement des décisions déjà largement entérinées.

Au niveau du *woreda*, les experts reçoivent les données de récoltes et de déficits ainsi qu'une première estimation du nombre de bénéficiaires. La comparaison de ces données brutes et du ratio « déficit agricole/nombre de bénéficiaires » avec ceux de l'année précédente ou avec la moyenne des données sert de point de départ à toute négociation. Généralement, les experts se réfèrent à une situation « normale » renvoyant à la moyenne des dernières années, comme par exemple, la moyenne des bénéficiaires. Les discussions avec les autorités sont presque toujours amorcées en comparant les écarts des récoltes d'une année à l'autre avec les écarts de nombre de bénéficiaires correspondant. Toute disproportion exige d'être justifiée, ce qui amène les équipes à faire des plongées dans les chiffres et à entamer les procédures de négociation.

Néanmoins, les données « normales » sont encore discutables. Au sein de l'équipe d'évaluation du Belg 2003, personne n'était d'accord avec la définition d'une situation « normale », ce qui engendrait des discussions interminables : « *Faut-il calculer une moyenne sur cinq, huit ou dix ans ? Faut-il éliminer les années de mauvaises ou d'exceptionnelles récoltes ? Qu'est-ce que c'est la situation normale ? Prend-on les chiffres qui reviennent le plus souvent sur les cinq dernières années ? Ou alors est-ce la moyenne ?* » Zelalem me commentera plus tard, qu'« *il n'y a pas de données précises à ma connaissance qui permettent de définir une référence [baseline], nous n'avons pas eu le temps de compiler les baseline à Bahir Dahir [capitale de la région Amhara]* ».

Pour Bekele du MOA, *« l'idée de situation normale n'a pas de sens. On nous a demandé à Addis-Abeba et à la région de se référer à une situation normale, mais en pratique on n'a pas de référence précise. »*

Quoiqu'il en soit, les précédents historiques jouent un rôle important dans la détermination des données finales. Or la comparaison avec des moyennes historiques sous-entend que chaque exercice antérieur était raisonnable et réaliste, que les chiffres ou plutôt les décisions passées étaient judicieuses. Du fait du roulement important des membres des équipes, où seuls perdurent les cadres du DPPC et du PAM, rares sont les remises en cause des données des années passées, chacun ignorant les conditions dans lesquelles les chiffres ont été arrêtés. Ce procédé renforce encore le processus d'un système en boucle qui reproduit ses propres références, ses propres données et peut ainsi fonctionner en circuit fermé, totalement coupé des réalités.

3.3 L'observation empirique du paysage agricole

L'observation empirique du paysage agricole est l'unique outil permettant à l'expert de se dégager de l'étroitesse bureaucratique à laquelle il est soumis. Fissaye d'USAID m'explique de façon abrupte que les autorités des *woreda* *« peuvent bien avoir leurs propres critères, je n'en tiens pas compte. On fait ce qu'on a à faire. Ce qu'il faut, c'est avoir une référence [baseline], une ligne à suivre »*. Les autres experts procèdent de façon similaire. Se constituer une *« baseline »*, c'est tout d'abord être en mesure d'estimer l'état des lieux d'un *woreda* ou d'un *kebele*. Visuelle, l'estimation porte sur l'état des récoltes ou des troupeaux lors des voyages le long des routes. Zelalem me confie modestement sa façon de procéder : *« En voyageant d'un lieu à l'autre, même si on n'est pas professionnel dans tous les domaines, on peut comparer les récoltes. Ce qui permet de mémoriser l'état des récoltes et être à même de discuter ensuite avec les autorités du woreda si elles cherchent à dramatiser la situation. À force d'expérience, certains experts agronomes peuvent même juger d'un seul coup d'œil la production à l'hectare, par sa couleur, sa densité... Moi je me contente d'estimer les pourcentages de pertes. Lors des voyages en voiture, je regarde les champs le long de la route, sur une ligne continue, les alternances des qualités de récoltes, je comptabilise les bonnes et mauvaises récoltes, ce qui me donne une estimation, que je traduis en pourcentages approximatifs. Sinon, l'observation des champs à partir de points hauts nécessite une paire de jumelles »*. À l'issue d'une visite d'une demi-journée dans deux *kebele* sensibles, l'équipe d'Ahmed put s'entendre, lors du Belg de juin 2003, sur les pourcentages de l'avancement des récoltes et des pertes, pourcentages nécessaires aux négociations.

Ce type d'estimation grossière permet de définir une référence à partir d'un état de *woreda* ou *kebele* considéré comme le plus touché. Cette référence servira de degré maximum dans l'échelle de gravité des situations. Selon son expérience, chaque expert se forge sa propre échelle en référence aux années passées ou à d'autres zones du pays récemment visitées. Cette méthode personnelle reposant sur la comparaison visuelle constitue à mes yeux toute l'originalité du savoir-faire individuel de l'expert. On a vu que les objectifs de son travail exigeaient de *« classer »* des situations par ordre de priorité, selon des *scénarii* préétablis. C'est comme si l'expert avait aiguisé ses sens de l'observation et d'analyse pour répondre à

cette catégorisation des besoins en un temps record. Plus il est expérimenté, plus il sera capable de mémoriser les différentes situations, de les comparer et de les classer les unes par rapport aux autres. Dans la mesure où les contraintes de travail exigent de sillonner le pays de part en part sans être à même d'approfondir, la « *baseline* » constitue un outil personnalisé, outil peut-être le plus juste, du moins le plus honnête face à la pratique de distorsions des chiffres. Elle est d'autant plus intéressante qu'au cours d'une évaluation, l'expert va forger son propre outil à chaque visite. Chaque nouvelle visite va réajuster son regard sur le paysage traversé et l'état des récoltes.

E. DES NÉGOCIATIONS PROTOCOLAIRES

Les deux principaux cadres de négociations sont celui du *woreda* et de la zone. Le but des réunions au niveau des *woreda* est de s'accorder sur un nombre global de bénéficiaires en fonction des déficits agricoles. Après l'énoncé interminable des données de la situation locale – préambule permettant aux protagonistes de se sonder mutuellement – la rencontre se concentre sur l'ajustement du chiffre final de bénéficiaires. À ce niveau, les rapports de forces tournent le plus souvent en faveur de l'équipe d'évaluation. Les équipes parviennent à dominer leurs interlocuteurs par le biais d'une argumentation technique, la maîtrise des méthodologies, l'usage de données comparatives et parfois le recours à des arguments d'autorité. Lorsque le comité du *woreda* refuse d'accepter les chiffres de l'équipe d'évaluation, cette dernière doit convaincre les autorités de la zone. Les équipes d'experts s'efforcent de conclure au niveau du *woreda*, sachant que les résultats seront plus difficiles à négocier auprès des autorités de la zone, généralement favorables aux positions des districts. Le dernier recours du *woreda* sera de relancer la plainte au niveau hiérarchique supérieur, où les relations dominantes au bénéfice de l'expert peuvent s'inverser en raison de la prédominance du politique.

1. LES NEGOCIATIONS ENTRE LE WOREDA ET LES EQUIPES D'EXPERTS

Le cas d'une négociation conduite en novembre 2002 avec le *woreda* de Wadla permet d'illustrer quatre principaux types d'argumentation.

1.1 Les argumentations comparatives

Une première remise en question des chiffres repose sur la comparaison des données récentes avec les moyennes, les chiffres de l'année précédente, ceux des bonnes et des mauvaises années ou encore avec les projections contenues dans les *scénarii* définis à Addis-Abeba. Lorsque l'équipe a déjà entamé l'évaluation et fixé des résultats dans d'autres *woreda*, les

propositions sont aussi jaugées en fonction des accords précédents, qui définissent comme on l'a vu la « *baseline* », l'échelle d'évaluation des experts. Cette approche évolutive accentue le côté relatif et subjectif des résultats. L'ampleur des réajustements et l'inflexibilité des équipes se renforcent à mesure qu'elles gagnent de l'assurance et qu'elles accumulent les victoires dans les négociations. La comparaison permet d'effectuer un premier dégrossissage des chiffres et de déstabiliser les comités locaux en soulignant les incohérences « injustifiables » contenues dans leurs estimations. Elle permet aussi d'ouvrir le débat sur les données et la méthodologie.

A Wadla, avant d'entrer dans les détails, Getu du DPPC procède à un premier calcul sapant d'office les propositions du *woreda*, qui avait fixé le nombre de bénéficiaires à 20 000 personnes. Il déduit d'emblée 20 % de la quantité totale des besoins en nourriture arguant que les bilans alimentaires sont excédentaires comparés à l'année passée. D'un rapide calcul sur sa calculette, il montre que les récoltes couvriraient complètement les besoins de la population et s'exclame qu'« *on serait même en situation de surplus ! Il n'y aurait même pas besoin d'aide alimentaire dans ce cas !* ». Silence de mort dans la salle ! Les négociations peuvent commencer.

1.2 Les argumentations méthodologiques

En prenant en considération les facteurs socio-économiques, la « nouvelle » approche méthodologique permet également aux équipes d'évaluation de contester les chiffres du *woreda* reposant la plupart du temps sur un calcul basique de « *food balance sheet* » (bilan production céréalière-consommation locale). Les coefficients permettant de passer des déficits agricoles au nombre de bénéficiaires font l'objet de négociations, certains experts du *woreda* utilisant toujours l'ancien coefficient du RRC²⁰ qui gonfle les chiffres de bénéficiaires ! Aussi, les équipes d'évaluation imposent-elles de prendre en compte les autres activités des paysans, exprimées en pourcentages, de façon à déduire des bénéficiaires une fraction de la population dont les ressources dépendent d'activités non agricoles.

Incapables de négocier avec des arguments méthodologiques qu'ils ne maîtrisaient pas, les représentants locaux n'ont pas d'autre choix que de s'incliner devant le savoir de l'expert et ses techniques de panachage. Par contre, les pourcentages de chaque activité non agricole – données pourtant issues des départements de statistiques des *woreda* – sont à nouveau l'objet de marchandages. En novembre 2002, l'approche socio-économique était encore ignorée par les *woreda*, qui l'ont progressivement intégrée au cours des années suivantes. En novembre 2004, la majorité des *woreda* ne l'appliquaient pas encore systématiquement, attendant que la coupe soit effectuée par les experts ! Mais si la méthode ne provoque plus de surprise, il est toujours nécessaire de négocier sur la part des activités non agricoles dans l'alimentation des familles.

À Wadla, les négociations se cristallisent sur le pourcentage des besoins alimentaires couverts grâce aux emplois journaliers et au petit commerce. Le chiffre des autorités se monte à 1,5 %, quand celui de SCF s'élève à 40 % pour les populations pauvres. Les représentants du *woreda* contestent les chiffres de l'enquête SCF : « *40 % des revenus ne peuvent provenir du travail journalier pour les populations pauvres car il n'y a aucune opportunité de travail ici pour atteindre*

20. Le coefficient permet de convertir les déficits agricoles en nombre de bénéficiaires. Celui du PAM adopté par le DPPC est de 1,89 et celui du RRC de 1,81. Aussi, un autre argument datant des modalités de calcul RRC a été utilisé en novembre 2003 par la zone du Wag Hemra qui cherchait à baisser le nombre de bénéficiaires du *woreda* de Ziquala, où les besoins estimés par le « *food balance sheet* » ont été réduits de 25 %. Zelalem m'expliqua plus tard que « *la règle des 3/4 et 1/4 est héritée du RRC, qui ne considérerait jamais d'emblée une perte à 100 % mais ne s'engageait qu'à couvrir 75 % d'un déficit !* »

un tel seuil ! » Getu admet leur point de vue et les deux parties finissent par s'entendre sur un pourcentage de 10 % qui permet de parvenir au chiffre de 10 000 bénéficiaires (un chiffre « cohérent » avec les références et scénarii du DPPC).

1.3 Les argumentations techniques

Les discussions techniques procèdent d'une plongée dans les registres et archives et d'un décorticage besogneux des chiffres et des informations. Elles exigent de la part des experts un savoir agronomique plus pointu, mais aussi une connaissance précise des procédures de fabrication des chiffres au sein du *woreda*. Les bilans agricoles sont recalculés pour chaque type de culture, souvent en modifiant les rendements à l'hectare (revus à la hausse ou la baisse), ce qui parfois requiert de nouvelles négociations sur les fourchettes de rendement. Les types de pertes font aussi l'objet de discussions. Les pertes liées aux mauvaises herbes ne sont pas comptabilisées, car elles sont considérées comme le résultat de la « paresse des paysans » et non comme une calamité naturelle. Les *kebele* ou parties de *kebele* sont étudiés au cas par cas, ainsi que l'inventaire des dégâts par type de récoltes. Les estimations des pourcentages de pertes par les équipes d'évaluation proviennent des exercices d'observation le long des routes pendant les déplacements.

À Wadla, Getu anéantit les ultimes résistances du groupe en corrigeant une « erreur de compréhension » dans le raisonnement du *woreda*, qui incluait dans son calcul 3 000 personnes dépendantes des petites pluies du Belg. À raison, il leur explique qu'« *il n'y a aucune raison que les populations dépendantes du Belg soient incluses dans le nombre des bénéficiaires dépendantes du Meher* ». Tout le monde s'accorde sur le chiffre final de 7 000 bénéficiaires et se quitte en bon terme... La négociation s'est déroulée de façon très fair-play !

1.4 Les argumentations hiérarchiques

En dernier recours, l'équipe d'évaluation en panne d'idées fait appel à l'argument d'autorité hiérarchique. À Dehanna en novembre 2003, Befekadu de CIDA lève les dernières réticences du *woreda* en comparant ses propres estimations avec les « scénarii d'Addis-Abeba ». Après avoir jugé le chiffre de 31 000 bénéficiaires trop élevé au regard des autres *woreda*, il juge que « *bon, c'est beaucoup en comparaison avec Kobo et Habru qui avoisinent les 12 000-15 000 maximum. D'autant qu'ici, le problème est chronique et la courbe de pluie est bonne. Les zones de moyenne altitude, qui sont majoritaires ici, ont eu des conditions favorables.* » En réponse, les représentants du *woreda* ressassent l'ampleur des dégâts liés à la grêle et les quantités perdues. Befekadu embraye sur la méthodologie « *Quelle méthode avez-vous employé pour atteindre 31 000 ?* » L'expert DPPC du *woreda* décrit le « *food balance sheet*. » Befekadu demande : « *vous n'avez pas pris en compte les autres revenus ? Vous n'avez pas les calculs de partage de revenus sur le woreda ?* » On lui répond : « *on n'a pas reçu le formulaire et le comité du DPPC ne dispose pas des données* ». Il fait comprendre que les données relatives aux activités non agricoles sont trop basses : « *la moyenne sur les autres woreda du Nord Wollo avoisine les 30-40 % pour les autres activités.* » Les experts du *woreda* se justifient : « *mais ici il n'y a pas de marché car c'est*

très reculé et il n'y a pas de moyen de se faire de l'argent. » Befekadu : « mais quoi, ici le *woreda* est réputé pour son miel connu pour sa valeur. » Le comité local : « mais on vous répète qu'il y a eu d'importants dégâts à cause des nuisibles. » Befekadu grommelle : « redis-moi combien de pertes ? Cent mille et quelques, ben alors, c'est rien ça ! Il faut être raisonnable et reconsidérer ce chiffre ! C'est encore à Dehanna que les chiffres sont élevés, alors qu'ailleurs ils baissent partout ! Vous savez, au niveau national, le seuil à ne pas dépasser est de 5 millions. D'autant qu'il y a d'autres possibilités pour les paysans avec les programmes 'argent contre travail' [cash for work] ». Les experts du *woreda* ne démordent pas puis ils cèdent : « mais vous savez bien que la fertilité des sols est très pauvre ici... Bon, on reconnaît le fait que nous n'avons pas pris en compte les autres revenus. On est prêt à réduire. » Befekadu, soulagé : « ah, c'est bien, vous savez Kobo, ils sont passés de..., combien déjà, tu peux me rappeler ? Ah oui, de 40 000 à 15 000 ! Je propose de réduire de 20 % pour tenir compte des problèmes d'accès aux marchés. Hê, ça coïncide avec le contingency plan proposé par Addis-Abeba, on trouve environ 25 000 bénéficiaires. Là, pour moi, c'est très honnête. Vous savez à Kobo et autres, ils n'ont que 5 000, 4 000 et 3 000 bénéficiaires, alors, 25 000, c'est même plus que nécessaire, c'est raisonnable. » Adjugé, tout le monde s'incline parce que c'est la « décision d'Addis-Abeba ».

2. LES NEGOCIATIONS AU NIVEAU DE LA ZONE

Le cas du *woreda* de Meket lors des évaluations du Belg de juin 2003 est révélateur de la plasticité des chiffres et de leur transformation au gré des négociations aux différents échelons administratifs.

À l'origine, le comité du *woreda* estime à 5 624 le nombre de personnes ayant besoin d'assistance contre 3 000 pour l'équipe d'évaluation. Le principal désaccord porte sur les pourcentages de pertes agricoles, le comité annonçant que 1 312 hectares avaient subi une perte de 100 %, soit l'équivalent de 11 814 quintaux. Justifiant ses calculs sur la base des rendements à l'hectare, Ahmed du PAM n'admet pas que les pertes puissent s'élever à 100 %. « Ça n'existe pas ! À moins d'un désastre, une perte de 100 %, d'après mon expérience, ça n'existe pas ! » Les représentants du *woreda* lui expliquent que leur estimation procède d'un cumul de pertes réparties sur l'ensemble du *woreda*, avec des pourcentages localement inférieurs. Mais ils maintiennent que sept *kebele* ont subi une perte de 60 % et trois de 100 %. La discussion tourne court et Ahmed, à bout d'arguments, sans moyen de négocier ou de les faire céder, suspend la réunion sans aboutir à un accord, furieux, réitérant son désaccord avec ces 100 % de pertes. Il ne lui reste qu'une seule option : étayer ses affirmations par des observations de terrain et convaincre les autorités de la zone.

Le même jour, les récoltes de deux *kebele* concernés sont observées le long de la route. Avant d'entamer les négociations avec la zone, Ahmed propose à son équipe de réduire le nombre de bénéficiaires de 5 624 à 4 683 estimant que 25 % des besoins alimentaires sont couverts par des revenus non agricoles, résultats acceptables au regard des chiffres de l'année passée.

C'est Ahmed qui négocie avec le comité de la zone. Il commence par décrire le bon état des récoltes observées le long de la route et propose de limiter le nombre de bénéficiaires à

3 000. Le chef de la zone trouve que c'est une bonne idée. Mais il exige de clarifier les bases de calcul. Ahmed s'appuie sur la comparaison avec le long terme (1998-2002) et l'année passée. Bekele abonde dans ce sens, « *le kebele 27 est exceptionnellement bon cette année* ». Le représentant du DPPC zonal rétorque qu'au contraire « *la situation de Meket est mauvaise, et n'a pas la chance de connaître d'autres alternatives économiques. Si les gens du woreda étaient là, ils pourraient mieux défendre leur situation que moi !* » Zelalem ajoute que les paysans qui ont fait face à de mauvaises conditions du Belg ont déjà commencé à planter pour le Meher. Ahmed rajoute encore que « *les pluies et les récoltes confirment notre position et permettent de conclure à une bonne récolte* ». Les deux arguments déterminants – le pourcentage des autres revenus et les proportions Belg et Meher – ne permettent pas de faire céder le comité de la zone. C'est le chef de la zone qui dénoue la situation en proposant 4 000 bénéficiaires que tous finissent par accepter, soulagés de cet arrangement final.

F. DES NÉGOCIATIONS AUTOUR DE CHIFFRES CREUX

1. LA FRAGILITE DES DONNEES LOCALES

Ces marchandages prennent une dimension surréaliste quand on sait qu'ils reposent sur de grossières estimations de terrain compilées sous forme de rapport. En novembre 2003, j'ai eu l'occasion d'accompagner un agent de développement du MOA, lors des estimations de pertes de récoltes dans un *kebele* du *woreda* de Dehanna. Appelé par les villageois pour constater les dégâts causés par la grêle, il ne procède à aucune mesure physique des surfaces endommagées. Jaugeant à vue de nez le pourcentage des dégâts pour chaque parcelle, il arrête un pourcentage global de pertes qui lui permet de calculer la surface totale des parcelles endommagées. Ce calcul repose en outre sur une conversion automatique des unités de mesure traditionnelle (le *Temad* ou *Tinde*) en hectare, ce qui entraîne également des erreurs.

D'après leurs témoignages, les agents ne se déplacent pas systématiquement pour constater les dégâts dans les champs. Leurs rapports destinés au *woreda* reposent sur les informations envoyées par les chefs de village (nombre de champs ou familles affectés) et retranscrites sous forme de données standardisées sur la base des moyennes de terres par familles et des tables de conversion *Temad*/hectares. Quant aux évaluations des comités des *woreda*, elles consistent en des visites rapides destinées à estimer le rendement des cultures. Ils ne procèdent à aucune mesure physique mais à une observation de l'état général des récoltes. Les agents du *woreda* se contentent principalement de compiler les données envoyées par chaque agent de développement. La précision des chiffres autour desquels tournent les négociations est en complet décalage avec les approximations des méthodes de collecte de données.

Les experts des équipes d'évaluation sont tout à fait conscients des limites des données dont ils disposent. Zelalem du DPPC m'explique que « les pertes et surfaces en pourcentages de terrains affectés sont estimées de façon visuelle par les agents de développement. En théorie, il y a la 'cutting sampling methodology', qui doit s'effectuer sur plusieurs échantillons de 0,5 m x 0,5 m sur chaque champ. Il faut prélever des épis, compter les grains et à partir de ces échantillons prélevés sur une surface connue, on peut estimer le rendement. Mais, cette méthode est trop difficile, à cause du manque de temps et d'outils appropriés. Ça nécessiterait 3 mois de travail pour un agent. Alors, il fait des estimations, qui sont ensuite cumulées au niveau du woreda. Il n'y a pas d'autres alternatives. Quant aux pratiques d'évaluation de woreda, je les connais : ils font des visites rapides et procèdent plus à un recueil de données auprès des agents et à la compilation des données des surfaces et production et font des ajustements de pourcentages ! »

Molla de l'ONG Concern fait des commentaires similaires : « on n'a pas d'autre choix que d'accepter les données du ministère de l'Agriculture ou d'aller mesurer nous-mêmes les champs. On se satisfait de ce calcul de cumul de toutes les surfaces touchées. Les agents de développement font des estimations, des suppositions. Ils devraient mesurer dans les champs et les parcelles les plus affectées et celles qui sont en bonne condition, mais ils manquent de moyen et refusent de le faire. Alors ils estiment l'état des champs de visu. Quant aux données de l'unité traditionnelle de surface, ce sont aussi des données relatives. »

Les propos d'Ahmed du PAM accentuent encore ce sentiment d'impuissance à obtenir des données précises : « on peut avoir des agents qui ne font juste que demander aux chefs de village d'apporter les données, sans vérifier quoi que ce soit. Aussi bien, ils ne sont pas supervisés, peut être 2 ou 3 fois par an par les woreda. Comme ce sont des personnes éduquées, ils n'ont pas envie de séjourner dans les villages auprès des paysans et se déplacent le moins possible dans les villages. Quand bien même l'agent demanderait au paysan combien il a planté, il n'aura jamais la bonne réponse ! Même à ses propres enfants, le paysan ne dira jamais combien il a récolté ! Il a trop peur de payer encore plus d'impôts au gouvernement ! Alors, s'il a obtenu 6 quintaux, il dira seulement 4 ou 5 quintaux... Nos résultats sont tous subjectifs. Même sur la base de calculs corrects des données officielles, nous ne savons pas comment ces données sont produites, si l'agent travaille soigneusement ou même s'il existe des agents dans les kebele ! Nous pouvons aussi bien calculer des chiffres et des pourcentages se référant à des endroits où il y a des agents peu scrupuleux ou pas d'agent du tout ». Son point de vue sur les woreda est encore plus cynique : « les woreda ajustent les résultats de déficit et de production de leur zone comme ils le souhaitent. Juste selon les tendances et en comparant avec les données de l'année passée. En plus, les équipes d'experts des woreda changent tout le temps, il y a un roulement très important. Du coup, il y a des conflits entre les nouveaux venus et l'administrateur des woreda. Les experts n'ont généralement pas le courage d'affronter l'administration, alors ils sont prêts à accepter les données brutes de l'équipe en place. »

2. LE JEU DES NEGOCIATIONS

La dimension virtuelle de ces marchandages forcenés autour de chiffres creux auxquels personne ne croit laisse à penser que l'enjeu réel de la négociation n'est pas de parvenir au « chiffre vrai » mais de gagner une partie sur son adversaire. Les négociations s'accompagnent parfois d'opérations frénétiques à la calculette, chacun ajustant sa démonstration pour faire valoir son résultat sur celui des autres. L'intensité de ces moments contraste fortement avec l'inertie ambiante du reste des séances. Mobiliser une méthodologie contre une autre, puiser un atout dans le vrac de données disponibles, se faire contrer son argumentation avant de rebondir en réajustant sa démonstration... : cette succession de coups tourne vite au vertige du joueur.

Ces tournois de chiffres donnent lieu à des joutes acharnées. On savoure un bref instant la victoire d'un point gagné grâce à l'usage stratégique d'un argument avant de se renfrogner lorsqu'une autre démonstration fait flop – un point perdu. Comme le dit Ahmed : *« moi-même, je travaillais comme agronome pendant des années au gouvernement et je sais comment il est possible de fabriquer des données, de jouer avec les chiffres ! C'est pourquoi, j'essaie lors des réunions de trouver les points faibles dans leurs rapports et leur logique. J'essaie de démonter leur argumentation. Je suis capable ensuite de négocier et d'imposer mon point de vue ! »* La réduction du rôle de l'expert – généralement hautement qualifié – à celui de négociant ne se fait pas sans amertume. Comme l'exprime avec déception Ahmed, gagner au jeu des négociations n'apporte qu'une piètre consolation : *« je perds mon savoir technique et mes compétences. Ce que j'apprends, c'est uniquement à négocier avec les autorités et les gens des woreda. »*

Mais le processus de l'évaluation est de longue haleine. Si chaque « victoire » permet de renforcer son argumentation pour les futures tractations avec les woreda, chaque « échec » renvoie la négociation au niveau plus élevé de la zone, où les résultats de l'ensemble des woreda sont validés. La zone est la dernière instance où l'équipe d'évaluation peut faire valoir son point de vue, car comme le dit Zelalem, *« si on n'arrive pas à convaincre la zone de nos résultats, ça va être difficile à la région d'aller à l'encontre des décisions prises à la fois par le woreda et la zone. »*

3. LE MAINTIEN DE RELATIONS CORDIALES

Au niveau des woreda et de la zone, les négociations aboutissent à un savant équilibre entre le maintien des relations diplomatiques entre expert et autorités locales et la cohérence des résultats avec les moyennes et scénarii attendus. L'absence de rupture entre l'équipe et les autorités locales est assez révélatrice. Les échanges structurés autour des argumentations techniques permettent toujours de trouver un consensus sur des fourchettes de chiffres assez réduites, tendant vers une moyenne entre les différentes propositions. Bien que s'appuyant sur des chiffres abstraits, ces moyennes sont finalement satisfaisantes pour tout le monde. Le consensus permet de maintenir les relations cordiales nécessaires à la continuité des futurs échanges.

En effet, passée l'évaluation « multi-agences », les agents du DPPC, du PAM et les représentants des autorités locales auront encore à se rencontrer régulièrement pour échanger les

informations indispensables au fonctionnement quotidien du système d'alerte précoce. Lors de l'évaluation assez désastreuse de 2004, Gebre Maryam du PAM m'explique qu'il est délicat de pousser le conflit jusqu'à la rupture qui rendrait impossible les futures rencontres dont dépend la collecte des informations de routine : « *Nous sommes limités dans les négociations, on ne peut pas aller à la rupture. Nos agents du PAM effectuent régulièrement des visites ici et ça créera des problèmes pour le futur.* » En 2002 et 2003, les rares cas de rupture que j'ai pu observer ont fait l'objet de procédures de recours auprès des autorités supérieures de la région, lesquelles servaient en quelque sorte de médiateurs entre les deux parties.

G. CAS DE RUPTURE ET DE RÉPARATION

Lorsque les *woreda* font appel aux autorités supérieures de la région pour exiger le maintien de leurs estimations, les rapports d'autorité entre les équipes d'évaluation et les autorités tendent à s'inverser : le pouvoir de négociation technique des experts s'éclipse derrière des arguments d'ordre politique. En novembre 2002, les équipes ont été contraintes de modifier leurs résultats à leur retour à la capitale de région. Le différend concernait les *woreda* de Meket et de Dewa Cheffa.

1. LE CAS DU WOREDA DE MEKET

Lors de la première étape de la négociation, l'équipe d'évaluation « multi-agences » et le comité du *woreda* de Meket avaient convenu, après avoir procédé au marchandage habituel des pourcentages des activités non agricoles, de réduire la proposition initiale de 53 000 bénéficiaires à 19 500. Tout le monde s'était quitté avec force sourires et poignées de mains. Deux semaines plus tard, alors que l'équipe en était à la phase de rédaction des rapports d'évaluation, les autorités de Meket envoyèrent un fax au DPPC de la région, contestant les réductions imposées par l'équipe. Le chef de *woreda* y reprenait l'exercice détaillé de calcul présenté par Getu lors de la réunion, mais en intervertissant l'ordre de calcul de façon à retomber sur leur proposition initiale proche de 50 000 personnes. Le fax n'eut tout d'abord aucune portée sur la décision de l'équipe qui considérait que les experts du *woreda* n'avaient toujours rien compris et qu'ils avaient jonglé avec les chiffres ! D'autant que Getu du DPPC, qui avait dû sentir venir le problème, s'était mis d'accord avec le reste de l'équipe, pour procéder à son propre « jonglage » en augmentant le nombre des bénéficiaires de 19 500 à 30 100 personnes sur la base des moyennes de bénéficiaires des dix dernières années.

Le dernier jour de rédaction, alors que nous travaillions dans le bureau de Judith au DPPC, le chef du département d'alerte précoce de la région, Amara, se joint au groupe pour nous

demander d'augmenter le nombre de bénéficiaires de Meket en évoquant leur plainte envoyée par fax. Anteneh refuse catégoriquement *« Pourquoi toujours accepter d'augmenter les données. Nous estimons que les données doivent être baissées. À quoi sert notre travail ? »* Amara répond qu'il ne s'agit pas de cela mais que d'après d'autres sources sûres, il y a eu de récents dégâts localisés dans certains villages causés par des gelées. Il cite les équipes de l'ONG SOS Sahel *« qui ont pu voir sur le terrain, même les toucher, que les récoltes ont été affectées »*. Getu conteste l'information : *« mais, ils ne nous ont rien rapporté pendant nos entretiens »*, tout comme Judith : *« même la zone n'a rien annoncé »*. Anteneh ajoute que *« nous-mêmes n'avons rien vu lors de la visite de terrain ! »*

Malgré l'avalanche de contestations collectives, le chef monte d'un cran la pression en mettant en cause la compétence de l'équipe : *« si un problème arrive, nous allons faire face à de la malnutrition... nous devons recourir à une équipe au niveau fédéral ! »*. Anteneh oppose un ultime argument : *« soit, comment pouvons-nous changer les chiffres alors qu'une seule parcelle aurait été touchée, ça ne suffit pas ? »* Amara sort les armes : *« bon, aujourd'hui nous n'avons pas le temps de discuter plus. Nous avons à finaliser les données au niveau de la région. Nous devons aboutir à un compromis et augmenter le nombre à cause des gelées. Il y a eu un malentendu et une mauvaise information entre vous et les autorités. Nous devons trouver un accord. Et prendre en considération la crainte de la région. Si on ne se décide pas maintenant, nous devons rencontrer le commissionnaire ! »* Getu capitule : *« bon, alors s'il y a eu des gelées, prenons les en compte. »* Fissaye propose alors de réajuster le chiffre en fonction de la moyenne des dix dernières années, ce qui offrira finalement une porte de sortie vers le compromis. Environ 8 000 personnes sont additionnées aux 30 100 pour parvenir à 38 000 personnes... Affaire conclue.

2. LE CAS DU WOREDA DE DEWA CHEFFA

Les autorités du *woreda* de Dewa Cheffa avaient également envoyé un fax de plainte à la région rappelant que l'équipe d'évaluation n'avait accepté que 30 000 bénéficiaires sur les 60 000 comptabilisés localement. Affirmant que le chiffre du déficit de production présenté lors de la visite avait été sous-estimé à 100 000 quintaux près (!), ils demandaient que le nombre de bénéficiaires soit revu à la hausse pour atteindre 80 000 personnes. Anteneh, Getu et Judith reprennent leurs calculs et après avoir ré-estimé la part des revenus non agricoles dans l'alimentation des ménages à 20 %, ils avancent le chiffre de 38 000 bénéficiaires. Toute l'équipe s'accorde sur ce montant, sauf Fissaye qui considère que l'on est trop flexible et pas assez intransigeant !

Dans la foulée des négociations de Meket, le chef du département d'alerte précoce de la région, Amara, avait essayé d'augmenter les chiffres de bénéficiaires pour Dewa Cheffa en mobilisant deux séries d'arguments : les données moyennes des deux dernières années et le rapport récent de la FAO sur Dewa Cheffa qui faisait état d'une situation critique. Il insistait en mentionnant qu'historiquement ce district était une poche exposée à des sécheresses récurrentes. Comme nous étions tous épuisés par les négociations de Meket, il décida d'en rester là, nous donnant rendez-vous le soir même avec le commissionnaire en précisant que *« de toute façon, nous aurons à trouver un compromis. »*

À huit heures du soir, nous nous retrouvons dans le bureau du commissionnaire du DPPC de la région, Aderaw. Il évoque les délais très courts auxquels nous sommes soumis et la forte pression des donateurs à Addis-Ababa pour obtenir les données avant Noël. Étant donné la situation de « crise », les donateurs veulent aller vite. Avant d'entamer tout marchandage, Anteneh précise que remettre en cause nos résultats pour Dewa Cheffa c'est contester la totalité de notre travail d'expertise. Rassurant, Aderaw nous félicite pour le travail intensif et de grande qualité que nous avons réalisé. Les chiffres réajustés pour le district de Meket lui conviennent. Ils sont en accord avec la moyenne de l'aide sur le long terme. Par contre, il y a eu un déficit d'information concernant Dewa Cheffa, erreur dont nous ne sommes pas responsables : *« vous ne disposiez pas de toutes les informations pour décider. Les autorités du district et de la zone se sont trompées dans leur système de collecte et d'analyse des données. Vous ne pouvez pas vous baser sur leurs données. Il y a des rapports de la FAO qui sont plus alarmants. Nous risquons de rater une urgence. Plutôt que 38 000, c'est un minimum de 45 000 personnes qu'il faut cibler pour compenser leur erreur. Même au niveau fédéral, ils ne vont pas accepter ce chiffre de 45 000 personnes. »* Comparant les chiffres de déficit agricole et de bénéficiaires de 2002 avec ceux 2001, Anteneh défend encore sa position : *« nous ne pouvons pas justifier ces chiffres aux donateurs ! »*

Le ton monte et Aderaw s'acharne sur l'incompétence des autorités locales à fournir des chiffres valables. Magnanime, il ajoute : *« mais nous n'avons pas à les punir à cause de leur comportement, évidemment ! »* Judith souligne que les erreurs d'estimation des autorités locales ne sont pas de taille à transformer les chiffres déjà établis. Mais Aderaw insiste et agite le péril de la catastrophe : *« si on se trompe, nous risquons de rater une urgence ! »* Anteneh abandonne toute résistance : *« nous ne sommes pas là pour créer des problèmes. »* Il ne reste plus qu'à convenir d'un chiffre. Aderaw revient sur le chiffre de 45 000 personnes que nous acceptons, vidés.

H. LA MARGINALISATION DES EXPERTS

1. PRESSIONS POLITIQUES A LA HAUSSE

En novembre 2002, les évaluations furent soumises à une forte pression de la part du gouvernement pour atteindre le chiffre de 15 millions de bénéficiaires à l'échelle nationale. Dès octobre, et jusqu'à la publication finale des résultats de la dernière tournée d'évaluation début décembre, la tendance officielle est au pire des scénarii envisagés. Mi-novembre, les chiffres « worst case » arrondis à 15 millions de personnes sont déjà annoncés à la radio, à la télévision et dans les journaux par les représentants du PAM, du DPPC et le Premier

ministre éthiopien. Les institutions annoncent un désastre à l'échelle du pays avant même que les conclusions finales du travail d'évaluation mené en novembre aient été rendues.

Dans le journal gouvernemental, *Ethiopian Herald* (13/11/02), titrant « *Sécheresse, manque de nourriture en Ethiopie menacent des millions de personnes* », le PAM annonce que 14 millions de personnes sont touchées selon le « pire des scénarios. » Les articles où s'exprime le Premier ministre Meles Zenawi ne font plus mention de scénarii, mais de famine avec des chiffres arrondis à 15 millions ! Dans *The Ethiopian Herald* des 12 et 16 novembre 2002, les articles affirment que « *l'Ethiopie affronte une famine pire que celle de 1984, qui a presque tué 1 million de personnes. [...] Le nombre de personnes souffrant de la faim pourrait atteindre 15 millions en début de l'année prochaine, si les donateurs internationaux ne soutiennent pas l'aide internationale. [...] Si la famine de 1984 était déjà un cauchemar, celle-ci sera vraiment atroce à voir. Meles prévoit que le nombre de personnes affectées par la sécheresse sera trois fois supérieur au nombre de celles touchées par la famine précédente.* » On peut noter que nous sommes passés sans transition d'un registre encore objectif à un registre dramatique et émotionnel comparant la situation actuelle à celle de la famine de 1984, images à l'appui.

Exactement à la même période (mi-novembre), les équipes d'évaluation en sont encore à rédiger leurs rapports finaux d'évaluation... Les résultats cumulés au niveau national se montent péniblement à 10 millions de personnes. Tous les moyens sont bons pour grignoter quelques zéro et se rapprocher des 15 millions. Les équipes d'évaluation parviennent ainsi au chiffre de 11,3 millions de personnes affectées. Une révision en avril 2003 permet de passer à 12,6 millions. Comme me le confiera deux ans plus tard, Mohammed, un des experts du DPPC régional, les résultats de son équipe d'évaluation de novembre 2002 sur la zone du Nord Shoa furent revus à la hausse, sans même négocier, en intégrant les populations dépendant des petites pluies du Belg et susceptibles d'être affectées... en juillet 2003 ! Il semble que l'ensemble des résultats ait été gonflé artificiellement par l'ajout des populations du Belg.

Pour ces raisons, l'évaluation des récoltes du Belg menée juin 2003 par notre équipe se solda par un coup de théâtre à la région. Les chiffres totaux de bénéficiaires parmi les populations dépendant du Meher et du Belg furent systématiquement réduits des montants ajoutés artificiellement en novembre 2002. Le montant total des bénéficiaires à l'issue des évaluations du Belg en juillet 2003 n'a finalement plafonné qu'à 13,2 millions.

2. PRESSIONS POLITIQUES A LA BAISSSE

En novembre 2003, les pressions politiques s'exercent en revanche à la baisse. La nouvelle politique de « *Safety Net* » engagée par le gouvernement et les donateurs doit se traduire par une réduction visible du nombre de personnes dépendant de l'aide alimentaire.

Lorsque les équipes d'évaluation « multi-agences » entament leur tournée fin 2003, les estimations réalisées au niveau des *woreda* ont déjà été révisées à la baisse par les autorités locales. Certes, les récoltes de 2003 sont bien meilleures que celles de l'année précédente. Mais les coupes réalisées au niveau local sont considérables et vont bien au-delà des réductions

classiquement faites à partir des moyennes et des scénarii. Les équipes d'évaluation ne parviennent pas à négocier les chiffres à la hausse. Résultat, les estimations finales pour la région Amhara ne font état que de 450 000 personnes nécessitant une assistance alimentaire, contre 2 millions en moyenne au cours des années précédentes. Tous les experts reconnaissent que des ordres « venus d'Addis-Abeba » ont été donnés à l'administration des *woreda* qui ont appliqué à la lettre les consignes de réduction.

Les premiers résultats des évaluations « multi-agences » révèlent donc une baisse drastique des chiffres de bénéficiaires au niveau régional. Les estimations sont si basses qu'un contre-ordre venu du DPPC d'Addis-Abeba exige des équipes qu'elles différencient les populations affectées selon qu'elles souffrent d'un déficit « chronique » ou « aiguë », dans l'espoir que les populations souffrant d'un déficit alimentaire chronique n'aient pas été incluses dans le décompte. Zelalem s'attèle à la tâche en compulsant ses archives et statistiques. Mais de toute évidence le temps manque pour conclure avant la date officielle de restitution à Addis-Abeba.

Lors de la cérémonie de restitution, l'impossibilité de distinguer les deux types de populations et de justifier ainsi le montant national aussi bas d'un million de bénéficiaires conduit au report de la publication officielle du chiffre final. Tashome, le chef du département d'alerte précoce d'Addis-Abeba, avance que la précocité du calendrier d'évaluation ne permettait pas d'estimer correctement des récoltes encore vertes. Il clôture la séance publique en ces termes : *« la date de l'évaluation était trop précoce, sans une préparation adéquate au niveau des woreda, ce que reflète la qualité des résultats des évaluations. L'évaluation post-récolte permettra d'obtenir une image claire et finale pour 2004. Néanmoins, il apparaît que la production est meilleure que l'année passée. Des surplus sont même attendus, comme en région Oromo. Mais des poches nécessitent toujours une assistance. Le problème est de distinguer les « sévères » des « chroniques » dans tous les endroits car il a été effectué un mélange entre les deux. Malheureusement, des évaluations supplémentaires sont nécessaires pour les besoins chroniques. Le nouveau cadre de sécurité alimentaire devrait donner une direction. »*

Deux semaines plus tard, les chiffres sont publiés à la date prévue. Ils annoncent 2 millions de bénéficiaires pour la région Amhara et 7,2 millions au niveau national. D'après Mohammed du DPPC régional, les calculs de la région Amhara furent à la charge de Zelalem qui s'était basé sur les moyennes de bénéficiaires.

D'aucuns expliquent ces manipulations de chiffres ainsi : dans un premier temps, l'ordre de couper le nombre de bénéficiaires aurait été effectivement donné directement aux administrateurs des zones et des *woreda* en court-circuitant les bureaux du DPPC régionaux et centraux. Dans un second temps, les réactions alarmistes des donateurs auraient poussé à réviser à la hausse les montants. Au final, la refonte des chiffres a annihilé le travail des équipes d'évaluation. Néanmoins, le rapport officiel 2004 *Humanitarian appeal for Ethiopia* stipule que les résultats sont fondés sur « une évaluation complète de la situation alimentaire, etc. » et mentionne que « les évaluations multi-agences ont prévu des productions agricoles comparables aux cinq dernières années dans les zones des hauts plateaux. »

3. LE REVIREMENT DE LA POLITIQUE DE L'AIDE EN ETHIOPIE

En novembre 2004, l'adoption officielle du programme « *Safety Net* » a modifié l'approche de l'évaluation des récoltes. Ce programme est censé apporter une nouvelle forme d'aide aux populations dont les déficits alimentaires seraient liés à une dégradation progressive de leurs conditions d'existence. Il s'agit d'une aide alimentaire et/ou financière conditionnée à la réalisation de travaux d'intérêts collectifs et doublée de possibilité de crédits à l'investissement sous forme de têtes de troupeaux, de ruches etc. Son ambition est de sortir ses bénéficiaires de la précarité alimentaire en 3 à 5 ans afin qu'ils puissent se passer de l'aide gouvernementale. Les populations touchées par une crise naturelle aiguë et localisée reçoivent quant à elles une aide d'urgence classique.

Si cette politique se présente comme un tournant historique dans la gestion de l'aide, rien n'a vraiment changé dans le fond. Les paysans continuent à recevoir une assistance alimentaire et sont soumis aux travaux collectifs. Mais l'aide est désormais pensée comme une mesure transitoire dans le cadre d'une idéologie articulée sur le volontarisme et la responsabilisation des individus, et qui dénonce « l'assistanat » et « la dépendance » comme autant de maux associés aux distributions gratuites.

Dès l'automne 2004, la mise en place du programme s'accompagne de campagnes d'information intensives auprès des cadres administratifs à tous les échelons hiérarchiques. Ces derniers doivent organiser des réunions villageoises destinées à informer les paysans des *kebele* de ces nouvelles orientations. Des affiches placardées dans tous les bureaux administratifs fustigent le recours à l'aide assimilé à une mendicité honteuse tout en glorifiant le travail comme valeur salvatrice. Ces slogans sont aussi véhiculés à travers les discours stéréotypés des fonctionnaires qui blâment hargneusement le « syndrome de dépendance » et la paresse des paysans.

Cette politique s'accompagne d'un renforcement des programmes de déplacement de population vers des camps de villagisation enclenchés début 2003 (voir pages 27 et 28). Pour la région Amhara, ce programme risque de se solder par un échec en raison du refus des paysans de s'installer dans les camps de Metema, dans la zone de Gondar. Les quelques pionniers qui ont rejoint le site en 2003 sont presque tous rentrés, principalement en raison des mauvaises conditions d'accueil et des risques de malaria. Selon la version officielle, le programme de villagisation ne fait que soutenir les migrations « volontaires » des paysans. Mais en pratique, ceux qui refusent de partir ne peuvent plus compter que sur eux-mêmes. L'aide alimentaire « gratuite » dans les régions d'origine est désormais perçue comme un obstacle au déplacement des paysans et une entrave au développement par le travail.

De fait, en 2004 dans les villages du Wag Hemra et du Nord Wollo, l'aide n'a été attribuée qu'aux personnes capables de participer aux travaux collectifs de « développement ». Les vieux, les handicapés, les femmes enceintes et les enfants de familles nombreuses en ont été exclus. Les autorités des *kebele*, des *woreda* et de la zone m'ont justifié cette décision – sans discussion possible – au nom de la lutte contre le « syndrome de dépendance » et des méfaits de l'aide gratuite. En revanche, lors des réunions officielles dans les villages, il est clairement annoncé depuis janvier 2003 que l'aide alimentaire est disponible dans les camps de

villagisation. Pour les populations dont les récoltes ne permettent de couvrir que six mois de consommation par an, l'arrêt brutal de l'aide est synonyme de déplacement forcé en direction des camps. Au niveau local, l'aide alimentaire sert à la fois de carotte et de bâton pour mener à bien les programmes dessinés par le gouvernement.

C'est dans ce contexte que les équipes d'évaluation des récoltes du *Meher 2004* sont chargées de quantifier les populations victimes d'une pénurie « aiguë » devant recevoir une aide d'urgence dans les mêmes conditions que les années précédentes. D'entrée de jeu, de nouvelles catégories sont définies à Addis-Abeba, distinguant les populations n'ayant pas de besoin, les populations bénéficiaires de l'aide provisoire du « *Safety Net* » et celles devant recevoir une aide d'urgence. La population du « *Safety Net* » est calculée pour chaque *woreda*, zone, etc., sur la base de la moyenne des dix dernières années des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Pour l'année 2005, elle se monte à 5 millions de personnes. Sur le terrain, les processus et méthodologies d'évaluation restent inchangés. Les équipes n'ont pas la latitude de discuter les critères permettant de différencier les catégories, même si elles estiment que la distinction est ambiguë et très théorique. Lors des visites de *woreda* en *woreda*, les critères d'appartenance à chaque catégorie apparaissent très variables. Le nombre de bénéficiaires « aigus » est calculé au travers d'un panachage méthodologique comparable à celui utilisé les années précédentes. Au final, les bénéficiaires au niveau national de l'aide d'urgence pour 2005 se monte à 3,2 millions de personnes.

En novembre 2004, la période d'évaluation multi-agence coïncide avec la phase d'intense propagande auprès des administrateurs des *woreda* et des *kebele*. Non seulement les équipes d'évaluation ont peu de temps, mais elles sont dépourvues de données consolidées pour les négociations. Elles doivent presque quémander l'organisation de réunions pour finaliser leur travail. La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires se durcit, au point que certains *woreda* et zones déclarent « zéro bénéficiaire ». Le cas de la zone du Wag Hemra est exemplaire. Tout occupé à l'organisation des réunions d'information villageoise, l'administrateur du *woreda* de Dehanna refuse tout d'abord d'accorder un entretien à l'équipe. Celle-ci s'adresse directement au chef de la zone, négociant la possibilité de recueillir les informations techniques à condition de ne pas aborder le nombre de bénéficiaires ! Finalement, l'équipe quitte la zone sans avoir négocié aucun chiffre.

Les jours suivants, Mohammed du DPPC régional se décide finalement à proposer un nombre de bénéficiaires en s'inspirant des chiffres du Nord Wollo. Mohamed est alors persuadé que la décision du chef de la zone du Wag Hemra tient à un malentendu sur la nouvelle politique. D'un coup de téléphone, il demande à son supérieur hiérarchique à la région d'intervenir auprès du chef de la zone du Wag Hemra pour décider d'un montant de bénéficiaires. En vain. J'ai appris par la suite que le chef de la zone du Wag Hemra aurait ensuite directement contacté un ministre pour exiger du DPPC fédéral de ne pas prendre en compte les requêtes des équipes d'experts. La même procédure aurait été appliquée par les autorités du *woreda* de Kalu pour passer de 20 000 à 4 000 bénéficiaires. Dans ce cas de figure, nous sommes effectivement en présence d'une marginalisation radicale des experts totalement dépossédés de leur pouvoir dans le processus d'attribution.

4. DES EXPERTS CONSCIENTS DE LEURS LIMITES

Les experts sont tout à fait lucides des limites de leur expertise technique dans les décisions finales. Mohammed du DPPC me confie qu'il ne joue qu'un rôle de conseiller auprès des politiques et des chefs de bureau. *« Nous, en tant qu'experts, nous nous efforçons d'approcher au mieux la réalité. Mais les politiciens imposent d'infléchir ou d'augmenter les bénéficiaires après les évaluations, comme pour le Meher 2003 où nous devons ajouter les populations du Belg ! Les politiciens nous considèrent comme des conseillers seulement. Nous apportons les données. Ce sont eux qui sont décisionnels. Pas nous. S'ils attendent de nous d'augmenter ou de baisser les données c'est toujours après les évaluations que cela se passe. Il y a 4 ou 5 ans, il fallait baisser. Il y a 2 ans augmenter. Cette année, il faut à nouveau baisser. »*

À leurs yeux, déborder de ces prérogatives représente un risque coercitif plus ou moins fort. Pour Mohammed, le risque est de perdre son emploi : *« nous n'avons pas le choix, si nous controns les décisions politiques, nous pouvons être virés du bureau. »* Pour d'autres, les conséquences vont de la prison à la censure. En novembre 2003, par exemple, toute l'équipe s'exprime sans détour sur la manipulation politique ayant conduit à la baisse du nombre de bénéficiaires. Lors de l'écriture des rapports, alors que l'équipe ne parvient pas à justifier la coupe imposée pour certains *woreda*, Befekadu de CIDA mentionne les choix politiques des *woreda*. Je lui suggère de mentionner cette justification dans le rapport. Girum, le jeune chef d'équipe, horrifié me répond : *« si tu écris ça, tu finiras en prison ! »* Sur le ton de la plaisanterie, je lui rétorque que comme agent de sécurité alimentaire, il pourra alors m'apporter des oranges. Il me répond : *« on ne le pourra même pas, parce que c'est nous tous qui irons en prison. »* Zelalem du DPPC ne dira rien. Plus tard, Befekadu tempère *« non, Girum est jeune et il panique ! Si on écrit des trucs pareils, ça n'ira jamais jusqu'à la prison. Mais une telle explication ne passera jamais dans un rapport, le DPPC fédéral ou régional le censurera d'office. Ce n'est pas possible d'écrire ça dans un rapport gouvernemental. »*

Le point de vue d'agents du PAM, comme Ahmed, n'est guère plus optimiste : *« travailler avec le PAM ne permet pas de changer quoi que ce soit. Nous sommes juste des messagers ; rapportant des rapports des autorités au bureau à Addis ou recevant des notes quand la nourriture arrive : 'La nourriture arrive à tel endroit, soyez prêts à la réceptionner !' C'est tout ! Les autorités imposent le point de vue des bureaux principaux sans aucune flexibilité. »*

I. LES MESSAGERS DU POUVOIR

Il apparaît à travers cette restitution ethnographique que la marge de manœuvre des experts pour défendre une approche technique est extrêmement limitée. L'exercice technique de l'expertise est borné par le politique. En amont, les experts sont soumis à un premier cadrage figeant des fourchettes de chiffres prédéterminés qui vont influencer les tendances des résultats. En aval, si les experts sortent du cadre prédéfini, d'ultimes rectifications par le biais du recours auprès des autorités supérieures permettent de renverser les jeux de pouvoir et de court-circuiter les décisions des experts. Au final quand la priorité est donnée au politique, l'expert est exclu de la sphère de décision de façon autoritaire.

Dans l'espace possible d'un travail indépendant des contraintes politiques, il s'avère que le pouvoir potentiel des experts est neutralisé par l'absence de méthodologie fiable. Ils ont recours à un savoir-faire empirique fondé sur l'observation de la situation agricole et sur les comparaisons avec les années précédentes et les autres districts. Notons toute l'originalité et le savoir-faire pragmatique de l'expert dans ses exercices d'évaluation visuelle des récoltes adaptés aux contraintes de l'évaluation et à l'absence d'outil plus fin. L'usage de ces méthodologies « subjectives » évolue avec le déroulement de l'évaluation, fait de tâtonnements et de déductions itératives. L'exercice des évaluations se réduit donc à un marchandage des résultats avec les autorités locales. Marchandage fait dans l'urgence, où les arguments reposent sur le panachage de méthodologies et sur la sélection opportuniste de données fournies en vrac, de façon à cadrer au mieux avec les *scénarii* prédéfinis. La qualité des négociations est elle-même fortement liée à la composition et à la dynamique des équipes d'évaluation et des comités formés par les autorités locales.

L'impuissance des équipes à mener une estimation objective et à contrer le poids du politique les cantonne alors à un rôle de transmission de chiffres dans la longue chaîne d'information, partant des villages jusqu'à Addis-Abeba. Travaillant sur des données dont la source est déjà le produit d'évaluations grossières et de refontes, les équipes apportent effectivement le sceau du professionnalisme permettant l'acceptation des chiffres dans la sphère des décideurs internationaux. Ces chiffres entretiennent l'illusion de neutralité de l'évaluation. Ils procèdent malgré eux à un blanchiment des données permettant de valider tous les choix politiques de gestion de l'aide que ce soit à la hausse ou à la baisse.

Les négociations entre les comités locaux et les équipes d'évaluation sont menées en double aveugle, où, pour les deux parties, les chiffres sont complètement coupés des réalités de terrain. Les chiffres tournent en boucle par l'usage des moyennes des années précédentes résultants de pratiques similaires et par le « copier-coller » lors de l'écriture des rapports. Vidée de son sens premier, l'évaluation prend toute sa signification dans le jeu des négociations. Sa fonction opératoire est de permettre la construction d'un consensus diplomatique entre les acteurs des différents niveaux hiérarchiques de l'administration et entre les acteurs

gouvernementaux et les agences donatrices. L'exercice du SAP colle bien à la politique d'arrangement décrite par les sociologues des organisations. Il permet de conserver l'équilibre du système institutionnel de la gestion de la précarité.

Ces évaluations revêtent un caractère d'absurdité accentué par la conscience des protagonistes des limites des données et méthodologies et par le décalage entre le haut niveau de qualification des experts et le travail débilisant de marchandage. Travail que certains experts exècrent, allant jusqu'à dire : *« ce boulot, c'est vraiment de la merde ! J'en ai ma claque de bosser comme si j'allais acheter une chèvre au marché. »*

La conscience qu'ont les experts des risques de censure ou de licenciement me fait dire qu'ils sont soumis à une réelle coercition d'un appareil administratif autoritaire. Celle-ci se traduit ici par la dictature des chiffres, elle-même générée par les attentes des donateurs et le formatage, tant dans la forme que dans le fond, des rapports d'évaluation.

Enfin, la coupure avec le monde paysan escamote les réalités villageoises, et en particulier les modalités d'attribution de l'aide. Quand bien même ils le souhaiteraient, les experts sont dans l'incapacité de peser sur les éventuels usages politiques de l'aide au niveau villageois. Outre que cette ignorance subie ou volontaire permet toutes les manipulations de l'aide sans que personne ne réagisse, elle entretient un système d'information et de décision coupé des réalités, ce qui explique les omissions de poches de malnutrition, comme celles qui sont apparues au printemps 2003.

Conclusion

Jusqu'en 2004 (date de la fin de cette étude de terrain), les SAP éthiopiens ne permettent pas de quantifier précisément ni les récoltes, ni le nombre exact de bénéficiaires, comme le prétend le « système expert » du Net. Il permet tout au plus d'estimer quelles sont les zones agropastorales déficitaires et d'établir les grandes tendances en matière de récoltes et d'élevage. Outre la fonction de vecteur consensuel entre les acteurs institutionnels pour l'attribution de l'aide alimentaire, les résultats du SAP jouent néanmoins un rôle d'alerte précoce dans la mesure où ils invitent à conduire des évaluations plus précises s'accompagnant de mesures quantifiées (récoltes, malnutrition, etc.).

On pourrait rêver que les décideurs admettent cette part d'incertitude aujourd'hui incompressible pour se contenter de grossières tendances. Cela permettrait de réallouer l'énergie et l'argent dépensés aujourd'hui dans l'investissement de forme chiffré au profit de programmes de sécurité alimentaire plus pragmatiques. C'est vers une autre tendance que s'oriente aujourd'hui l'Ethiopie en renforçant le statut et les capacités des agents de développement de terrain dans la collecte des données de base.

S'inscrivant dans un processus évolutif, où le SAP est le produit collectif d'acteurs enrôlés dans une dynamique de négociation le long d'une chaîne décisionnelle, les propositions des différents acteurs institutionnels peuvent effectivement contribuer à améliorer les performances du SAP. L'intégration des approches socioéconomiques de SCF ou des enquêtes nutritionnelles dans les dispositifs d'alerte précoce est à cet égard encourageant. Il est intéressant de continuer à développer les méthodes rapides proposées par le PAM permettant de renforcer les approches pragmatiques des experts, qui ont développé un véritable savoir-faire dans des estimations visuelles adaptées aux contraintes de temps des exercices d'évaluation. Un autre atout serait de travailler le plus régulièrement possible avec des équipes identiques.

Enfin, prenant le SAP comme un simple outil indicateur, les acteurs humanitaires doivent veiller à questionner systématiquement les méthodes de production de données et maintenir une vigilance constante pour explorer et vérifier les réalités de terrain, au-delà des données officielles et de leurs investissements de forme les plus convaincants.

ANNEXE. APERÇU SUR LES PRINCIPAUX SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE

1. LE SMIAR DE LA FAO

Le *Système mondial d'information et d'alerte rapide* (SMIAR) créé par la FAO en 1975 est co-géré par le PAM depuis 1991. Le SMIAR se concentre sur la sécurité alimentaire au niveau national. Il met en balance production-importation et consommation/exportation, tout en relevant les poches localisées d'insécurité alimentaire. Il mesure plus une disponibilité des stocks que leur accessibilité.

Basé à Rome, le SMIAR dépend des informations transmises par les gouvernements, les ONG et les représentants locaux de la FAO. Il produit des rapports réguliers ainsi que des évaluations annuelles. Les données du SMIAR servent souvent à initier les premiers cycles de demande d'aide, avant que les évaluations du PAM viennent planifier sa distribution et identifier ses bénéficiaires. Le SMIAR est considéré « *comme une "source clef d'information", parfois qualifiée de 'gold standard'* » (Buchanan-Smith & Davies, 1995). Les donateurs lui accorde d'autant plus de crédibilité qu'il est considéré comme critique à l'égard des SAP locaux.

Dépendant de sources d'informations secondaires issues des gouvernements locaux, la qualité des données du SMIAR n'est généralement pas meilleure que celle des SAP nationaux. Les agences internationales leur accordent pourtant plus de crédit. Les compilations d'estimations quantitatives de productions sont considérées comme indiscutables et comme une base incontournable pour comparer les situations à travers le monde. Formulées sous forme de messages directs et simples, les informations du SMIAR facilitent les négociations et la prise de décision (Buchanan-Smith & Davies, 1995 ; Darcy & Hofman 2003).

2. LES SAP NATIONAUX ET REGIONAUX

- **USAID** est le seul bailleur de fonds qui possède son propre SAP, le *Famine early warning system* (FEWS). Établi en 1985, le FEWS a pour rôle principal de fournir des informations aux décideurs d'USAID. Le FEWS se veut un système « high-tech », utilisant de façon extensive les images satellites et les applications informatiques. Il publie régulièrement des bulletins d'information, sans apporter de recommandations, les décisions revenant à USAID. L'information du FEWS est largement utilisée à Washington par l'USAID et occasionnellement au Congrès américain (Buchanan-Smith & Davies, 1995 ; Darcy & Hofman, 2003). USAID attache moins d'importance aux évaluations des Nations unies, jugées peu crédibles du fait de leur association avec le gouvernement récipiendaire. Pourtant, les alertes du FEWS dépendent tout autant de données de seconde main qu'elles se contentent d'analyser et de transformer en une forme concise et visuelle (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

- **L'Union européenne** ne dispose pas de SAP dédié à la réponse aux famines, mais s'appuie sur un réseau, le RESAL (Réseau européen de sécurité alimentaire) constitué d'ONG, d'instituts de recherche, etc. Elle finance également des outils de télédétection (SCOT, PUMA).

- Au cours des années 1990, des **SAP régionaux** coordonnant les SAP nationaux ont vu

le jour. La Communauté de développement d'Afrique australe²¹ (SADC) en Afrique australe relie les SAP de toute l'Afrique australe. Le Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel²² (CILSS) en fait de même pour la région du Sahel et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour l'Afrique de l'Est et la Corne de l'Afrique. Le CILSS a mis en place un Système intégré d'alerte précoce (SIAP) destiné à appuyer les SAP nationaux. Ces derniers rencontrent néanmoins de grandes difficultés. Les SAP du Burkina Faso et du Tchad ne fonctionnent plus et dans d'autres pays, il n'existe pas. Le SAP du Niger a été restructuré suite aux crises de 2005 (RPCA, 2006).

3. LES APPROCHES SOCIO-ECONOMIQUES

L'ONG *Save the children fund* (SCF) a initié dans les années 1990 une approche méthodologique combinant enquêtes nutritionnelles classiques et collecte directe de données auprès des groupes cibles: le « *Household economy survey* ». L'ONG CARE a développé une méthode similaire sur la base d'enquêtes de terrain centrées sur la sécurité des conditions de vies des ménages. Ces méthodes reposent sur des entretiens semi-dirigés avec des groupes de fermiers, connues sous le nom de méthodes d'évaluations rapides communautaires (*Rapid rural appraisal*, RRA). Elles combinent données qualitatives et quantitatives, sources locales et sources issues de l'administration (ministères de l'Agriculture, etc.)²⁴. Ces méthodes bouleversent radicalement les approches classiques, par le temps accordé aux paysans par rapport aux réunions de bureaux, la prépondérance des informations de source paysanne dans la prise de décision, la prise en considération de l'économie dans la conception de la sécurité alimentaire, l'unité de traitement de données (une famille) et la refonte du découpage administratif pour les projections finales.

Néanmoins, les données sont toujours des données secondaires, soit issues de l'administration (récoltes et rendements), soit des groupes socio-économiques considérés comme représentatifs dont il faut dépister les lacunes ou stratégies lors des interviews ! Cette méthode se distingue par son indépendance à l'égard des autorités locales, dont les données sont relativisées et par sa remise en cause des modes d'évaluations classiques sous forme de *Balance sheet* (cf. infra). Développées en parallèle des SAP, ces approches commencent à être reconnues par les agences et autorités gouvernementales, mais elles n'ont guère modifié l'idée originale de SAP (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

21. Le SADC regroupe 14 pays.
22. Le CILSS regroupe 9 pays: Burkina Faso, Cap vert, Gambie, Guinée-Bissau, Tchad, Mali, Niger, Mauritanie et Sénégal.
23. L'IGAD regroupe 7 pays: Kenya, Ouganda, Somalie, Soudan, Ethiopie, Erythrée, Djibouti.
24. Dans un premier temps, il s'agit d'estimer la balance globale alimentaire d'une famille et d'établir un bilan économique chiffré des entrées et des dépenses. Le calcul est mené pour chaque groupe socio-économique, « riches, moyens, pauvres, très pauvres », défini au préalable par interviews auprès de « représentants des communautés ». Dans un deuxième temps, en fonction des récoltes (sources du ministère de l'Agriculture) et des cours locaux du grain, les déficits alimentaires sont estimés pour chaque groupe socio-économique en fonction des « *copying mechanisms* » qui leur sont propres, de façon à, aboutir à un nombre de bénéficiaires. Cette approche nécessite l'élaboration préalable (selon la même méthodologie) d'une *baseline* ou situation de référence permettant d'apprécier les évolutions. La *baseline* refond le découpage administratif traditionnel en zones agro-écologiques définies selon les activités et les revenus des paysans.

Liste des principaux acronymes

CSA	<i>Central statistical authority</i>
DPPC	Commission pour la prévention et la préparation des désastres
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS	<i>Famine early warning system</i>
MOA	Ministère de l'Agriculture
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAM	Programme alimentaire mondial
RRC	Commission de secours et de réhabilitation
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SAP	Système d'alerte précoce
SCF	<i>Save the children Fund</i>
SMIAR	Système mondial d'information et d'alerte rapide
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	<i>United state agency for international development</i>
USDA	<i>United state department of agriculture</i>

Bibliographie

- ALVARES A. *Science in The Development Dictionnary. A Guide to knowledge as Power*, edited by Wolfgang Sachs, Witwatersand university press, Johannesburg, London, Zed Book Limited, 219-232, 1995.
- BENINI A. Uncertainty and Information Flows in Humanitarian Agencies. *Disasters* 21(4), 335-353, 1997.
- BUCHANAN-SMITH M. & DAVIES S. *Famine Early Warning and Response: The Missing Link*, London, IT Publications, 1995.
- BRUNEL S. *Famines et politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2002.
- CLAY D., MOLLA D., DEBEBE H. Food aid targeting in Ethiopia. A study of who needs it and who gets it, *Food Policy* 24, 391-409, 1999.
- COMMISSION EUROPEENNE. *Les différentes méthodes utilisées pour mesurer l'insécurité alimentaire*, Bruxelles, Commission européenne, 2002.
- DARCY J. & HOFMAN C-A. *According to Need? Needs assessment and Decision-making in the humanitarian Sector*, HPG Report 15, London, Overseas development institute, 2003.
- DAVIS M. *Génocides tropicaux. Catastrophes naturelles et famines coloniales (1870-1900). Aux origines du sous-développement*, Paris, La Découverte, 2003.
- DESROSIERES A. *La politique des grands nombres, Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 2000.
- DEVEREUX S. Besoins d'information et d'institutions adéquates in *Food Insecurity in ACP Countries. Policy and Programme interventions affecting vulnerable groups. Proceedings of CTA seminar*, Leuven, Belgium. 26-30 Août 1998, France, CTA édition, 2000.
- DEVEREUX S. & HOWE P. Famine Intensity and Magnitude Scales: A Proposal for an Instrument Definition of Famine, *Disasters*, 28(4), 353-372, 2004.
- DE WAAL A. *Famine Crimes, Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, London, African rights and the international african institute, 1997.
- DE WAAL A. *Democratic Political Process and the fight against famine*, IDS Working Paper, 107, London, Institute of Development Studies, 2000.
- DREZE J. Famine Prevention in India, in J. Drèze an A. Sen, *The Political Economy of Hunger, Volume II, Famine Prevention*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- FIELD J-O. *The Challenge of Famine. Recent experiences. Lessons learned*, ICT, Kumarian Press, 1993.
- FOURCADE M. Les Britanniques en Inde (1858-1947) ou le règne du « cyniquement correct », in Ferro M. *Le livre noir du colonialisme*, Paris, Robert Laffont, 2003.

- FRIEDBERG E. *Le pouvoir et la règle*, Paris, Le Seuil, 1997.
- GIDDENS A. *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- HAMMOND L. & DESSALEGN B. *Safara: an evaluation of the 2003 Pilot Resettlement Program*, USAID, Addis Abeba, 2003.
- JEAN F. *Du bon usage de la famine*, Paris, Médecins Sans Frontières, 1986.
- KARPIK L. L'économie de la qualité, *Revue française sociologique*, XXX, 187-210, 1989.
- KONANDREAS P., SHARMA R. & GREENFIELD J. The Uruguay Round, the Marrakesh Decision and the Role of Food Aid in *Food Aid and Human Security*, edited by Clay E. & Stokke O., London, EHDI Book Series 24, 2000.
- LAUTZE S., YACOB A., RAVEN-ROBERTS A., YOUNG H., GIRMA K., LEANING J. *Risk and Vulnerability in Ethiopia: Learning from the Past, Responding to the Present, Preparing the Future. A report for the USAID*, Addis Abeba, Usaid Ethiopian office, 2003.
- MAXWELL D. Do Famines persist? A Review of Ethiopia 1999-2000, *Institute of development studies bulletin* 33/4, 48-55, 2002.
- MINVIELLE J-P. Le Quoi et le Comment de l'information pour la gestion des politiques alimentaires en Afrique, *Revue canadienne des études africaines* 28/2, 236-253, 1994.
- OMC. Documents de référence du Président, avril-juin 2006,
http://www.wto.org/French/tratop_f/agric_f/refpapers_apr06_f.htm
- PANKHURST R. *The History of Famine and Epidemics in Ethiopia Prior to the Twentieth Century*, London, H&L communications Ltd, 1985.
- PANKHURST R. *An introduction to the Medical History of Ethiopia*, New Jersey, The Red Sea Press Inc, 1990.
- PESTRE D. & DAHAN A. *Les sciences pour la guerre 1940-1960*, Paris, Ecole des hautes études en sciences sociales, 2004.
- PILLAI N. Food Aid for Development? A Review of the Evidence in *Food Aid and Human Security*, edited by Clay E. & Stokke O., London, EHDI Book Series 24, 2000.
- PLANEL S. Réalités, perceptions et usages des famines vertes du Sud éthiopien, in *La question alimentaire en Afrique : risque et politisation*, *Revue Tiers-Monde* T. XLVI, n°184, 837-860, 2005.
- RPCA Réseau de prévention des crises alimentaires (2006),
<http://www.food.security.net/Le-système-d-alerte-precoce.php>.
- STANDFORD J. *Review of Assessments Currently Undertaken in Ethiopia*, Addis Abeba, DFID, 2002.
- UNHCR. *Refugee Emergencies. A Community-based approach*, Genève, UNHCR, 1996.
- WEBB P. & VON BRAUN J. *Famine and Food Security in Ethiopia: Lessons for Africa*, John Wiley, Chichester, 1994.
- WEBB P. *Aide alimentaire: tendances, besoins et défis au 21^{ème} siècle* Rome, Programme alimentaire mondial, 2003.
- WEISSMAN F. *A qui s'adresse l'aide alimentaire d'urgence ? Le cas de l'Ethiopie*, Draft # 2 Paris, Fondation MSF/CRASH, 2001.