

Aide alimentaire et Petite Agriculture en Éthiopie

L'Éthiopie est en situation de déficit alimentaire structurel depuis au moins 1980. Elle est aujourd'hui le pays le plus dépendant au monde en matière d'aide alimentaire. Entre 1990 et 1999, l'Éthiopie a reçu 795 000 tonnes d'aide alimentaire par an, soit environ 10 % de la production céréalière nationale totale. Cette note de synthèse explore les impacts de l'aide alimentaire en Éthiopie et ses implications pour les politiques futures, s'intéressant en particulier aux liens entre aide alimentaire et petite agriculture?

Le problème de l'aide alimentaire

Un certain nombre de commentateurs estiment qu'un syndrome de dépendance est désormais ancré dans les mentalités rurales. En Éthiopie, un pays dont le peuple est pourtant fier de nature et où, il n'y pas si longtemps encore, on avait à peine recours au crédit (et encore moins à l'aide), on intègre même aujourd'hui les quotas d'aide alimentaire dans les contrats de mariage. Ce problème d'accoutumance n'est cependant nullement restreint aux ménages : la dépendance du gouvernement vis-à-vis de l'aide occidentale s'est elle aussi aggravée. Devenue fermement institutionnalisée dans la relation gouvernement-donateurs, l'aide est aujourd'hui systématiquement présumée et prise en compte dans la planification des finances publiques. Or la distribution de l'aide alimentaire est génératrice d'incitations négatives et peut avoir un effet

de distorsion majeur sur les marchés alimentaires et de facteurs. Mal ciblée, elle peut par exemple faire baisser les prix alimentaires, devenant alors un facteur dissuasif pour la production et la vente locales. Pour évaluer de tels impacts, un travail d'analyse désagrégée des différentes catégories d'acteur économique (acheteur net, vendeur net, acheteur grossiste), de lieux/marchés (urbain, rural, etc.) et de saisons (récolte, période « maigre ») doit être menée. L'aide alimentaire peut également avoir d'autres effets, plus indirects. En affectant la valeur et l'offre de main d'œuvre, par exemple, l'aide alimentaire et d'autres types de transfert peuvent affecter le prix fictif des intrants, et par là même la productivité agricole et les revenus ruraux.

En Éthiopie, l'aide alimentaire a souvent été liée à la réhabilitation environnementale ou à la création de ressources de développement (routes de desserte rurales par exemple). Mais cela a-t-il systématiquement un impact positif? Les partisans des programmes d'aide alimentaire font valoir que l'assistance ainsi procurée réduit la nécessité, pour une partie de la population, de dégager un revenu en prenant part à une exploitation non durable des ressources naturelles. On observe pourtant que certains investissements de type « vivres-contre-travail », qui visent à stimuler les activités de conservation des sols et de reboisement (que ce soit sur ou en dehors des exploitations agricoles), ont



Récolte d'orge, plateau du Delanta dans le centre du pays

souvent échoué en raison de l'absence des conditions préalables fondamentales pour permettre leur réussite à long terme, notamment l'absence de l'insécurité foncière.

Aide alimentaire et l'agriculture : et maintenant ?

Le bilan de l'expérience éthiopienne en matière d'aide alimentaire est donc mitigé. Trois décennies d'aide alimentaire ont engendré de nombreux problèmes, et n'en ont résolu que très peu. On ne compte ainsi plus les cas de dépendance, de distorsion des incitations, de désengagement des responsabilités ou encore d'investissements infructueux dans les ressources environnementales ou dans d'autres domaines. Un certain nombre d'options ou scénarios futurs émergent aujourd'hui dans ce débat.

L'aide alimentaire n'est clairement pas prête de disparaître : elle doit simplement être rendue

plus efficace. À brève échéance, la situation d'insécurité alimentaire structurelle de l'Éthiopie ne changera pas, et l'acheminement de l'aide alimentaire continuera à faire partie des obligations de la communauté internationale en matière d'assistance au développement. L'utilisation d'une nourriture bon marché, produite ailleurs, dans le cadre d'un programme d'assistance à l'Éthiopie et au titre des engagements humanitaires internationaux, constitue une solution efficace. En Éthiopie, l'aide joue un rôle majeur dans l'alimentation des populations pauvres ; elle prévient ainsi les risques d'insécurité alimentaire grave et permet de sauver des vies en cas d'urgence. L'aide alimentaire est justifiée par l'idée selon laquelle elle constitue une ressource macro-économique précieuse, qui permet de combler le différentiel entre la demande et l'offre locales et contribue à l'assainissement de la balance des paiements et à l'appui budgétaire. Si elles sont bien gérées

et correctement utilisées, les ressources d'assistance (qu'il s'agisse de nourriture ou de fonds) peuvent être mises à profit pour stimuler la production agricole locale et mettre un terme à la dégradation de l'environnement, étant entendu que le pays est encore loin d'avoir réglé ses problèmes de détérioration des terres et de déficit alimentaire structurel.

S'ils sont bien conçus, les programmes vivres-contre-travail offrent un fort potentiel pour la promotion des opportunités de développement commercial, d'intégration des marchés et de résistance à la sécheresse. L'aide alimentaire peut également contribuer à éviter des crises sociales à court terme, à fournir des emplois productifs et à minimiser les besoins en devises liés à l'importation de denrées alimentaires. L'acheminement de nourriture aux personnes en situation d'extrême pauvreté est peu susceptible d'engendrer des effets dissuasifs majeurs, à condition toutefois que les éventuels problèmes de ciblage et de choix du moment de l'intervention soient pris en compte. Le renforcement des systèmes d'acheminement et la mise en place d'un cadre d'appui institutionnel non seulement sont nécessaires mais doivent en outre être pérennisés : il deviendra alors possible d'investir dans ces infrastructures, au lieu de rester éternellement consigné au cycle de réponse immédiate aux catastrophes.

L'aide alimentaire peut être un moyen judicieux de stimuler la productivité agricole et de relancer le développement de l'économie rurale, pour peu qu'elle soit déployée dans le cadre d'une approche visant à établir un filet de sécurité à long terme pour la production.

Si l'on reconnaît les problèmes profonds qui affectent l'économie agricole dans les régions en situation de pauvreté chronique, on peut concevoir des moyens de cibler l'aide alimentaire selon des modalités qui permettent de générer des filets de sécurité productifs. En

incluant un processus d'application graduelle pour chaque programme, on peut notamment éviter la création d'effets de dissuasion/dépendance à long terme. Les apports extérieurs peuvent par ailleurs permettre aux personnes d'investir dans des moyens de production à l'échelle de leur ménage et de leur communauté, qui leur permettront de sortir d'une trappe à pauvreté caractérisée par un équilibre de bas niveau. De tels efforts devraient toutefois sortir du cadre des programmes de type « vivres/argent contre travail » de grande ampleur, qui visaient par le passé des objectifs d'investissement productif et de réhabilitation de l'environnement (et qui se soldaient en général par un échec) ; ils devraient au contraire privilégier des efforts plus ciblés, caractérisés par une approche holistique, complémentaire à ce qui est proposé par le Programme de filet de sécurité productif (PSNP / Productive Safety Net Programme). Le problème du PSNP pourrait toutefois, comme son prédécesseur (programme vivres contre travail), résider dans une focalisation excessive sur des questions techniques et administratives et une certaine négligence des questions de politique (problématique foncière, emploi non agricole et migration, par exemple) ainsi que des problèmes institutionnels et de gouvernance, qui impactent l'efficacité des apports techniques et des ressources financières et la durabilité des retombées du programme.

L'aide alimentaire permanente doit cesser et être réservée aux situations d'extrême urgence humanitaire.

Les programmes de secours visent généralement à aider les communautés qui souffrent de problèmes d'insécurité alimentaire transitoires, affectant les populations de manière occasionnelle et temporaire. Même pour ces communautés, les programmes de secours doivent éviter de générer des effets de dissuasion économique, encourageant par exemple l'instauration d'un « syndrome de dépendance

à l'aide », déprimant les prix des denrées alimentaires locales, décourageant la production locale et entravant l'action des programmes et institutions de développement. Ces programmes doivent prendre fin dès que la crise immédiate est révolue. Quel que soit le niveau d'attention apporté au ciblage et au timing de l'intervention, et quels que soient les efforts consacrés à l'encouragement des activités productives dans le cadre des programmes vivres/argent contre travail, les facteurs de dissuasion agissant au niveau des ménages et des institutions continueront à saper la transition vers des réformes structurelles majeures dans l'économie rurale. En maintenant les populations dans des régions où il n'est pas possible de bâtir des moyens de subsistance viables, ces programmes ne génèrent aucun bénéfice à long terme. L'instauration d'une solution à plus long terme devra nécessairement inclure les processus de remembrement, de commercialisation, de soutien de l'économie « hors ferme » et de migration hors des zones montagneuses surpeuplées. L'aide alimentaire permanente (quelle qu'en soit

la forme, qu'il s'agisse d'aide directe ou de programmes de filet de sécurité) ne résoudra pas le problème. Elle encouragera au contraire les citoyens comme les fonctionnaires à se désengager de leurs responsabilités, et par là même à retarder la recherche de solutions vérifiables, tandis que les personnes en grande difficulté se feront toujours plus nombreuses.

Ces différentes solutions ne sont pourtant pas mutuellement exclusives. L'une pourra ainsi être plus appropriée qu'une autre dans une région donnée, et la combinaison de divers éléments issus des différentes approches pourra s'avérer être la solution la plus optimale. Quoi qu'il en soit, le temps est venu d'avoir un débat sérieux sur la question de l'aide alimentaire et de sa relation avec la petite agriculture, et de cesser de prétendre que les stratégies et politiques visant à améliorer la croissance et la production pour les petites exploitations peuvent systématiquement et aisément aller de pair avec une situation de dépendance chronique vis-à-vis de l'aide alimentaire.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Samuel Gebreselassie** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : www.future-agricultures.org

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UK T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

