

Findings

Développement environnemental, rural et social 224 Mars 2003

Findings fournit de temps en temps un compte-rendu d'initiatives de développement non assistées par la Banque mondiale. Cet article est un exemple de ce type d'initiatives. Les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque mondiale ou de l'IFPRI.

<http://www.worldbank.org/afr/findings>

Atténuation de la crise alimentaire en Afrique australe: De l'aide d'urgence au développement

Plus de 10 millions de personnes en Afrique australe — Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Zambie, et Zimbabwe — sont actuellement menacées par la famine, la crise étant particulièrement grave au Malawi, en Zambie et au Zimbabwe. Les causes immédiates du manque de nourriture, à savoir du maïs, qui est l'aliment de base de la région, sont la sécheresse, les inondations, et la faible production agricole. Cependant, ce qui a rendu ces pays si vulnérables à la famine, ce sont la pauvreté chronique, des politiques de développement inadéquates et, dans certains cas, la mauvaise gouvernance. Des chocs comme la sécheresse ne provoquent l'effondrement que de systèmes déjà affaiblis par ces facteurs.

La clé permettant d'éviter les pénuries alimentaires et peut-être la famine est, par conséquent, des politiques efficaces et appropriées de sécurité alimentaire et une gouvernance responsable.

Les politiques permettant d'atténuer les effets d'une pénurie alimentaire critique ou de la famine se présentent sur un spectre allant de l'aide d'urgence immédiate à la récupération puis à l'amorce du développement. La prévention de futures famines nécessite des politiques de développement à long terme. Dans leur recherche de solution à la crise, les décideurs devraient concevoir des mesures qui apportent non seulement le soulagement,

mais qui jettent également les bases du développement. Les interventions doivent être agencées et ordonnées l'une à l'autre, suivant le contexte du pays, de manière à produire les plus grands bénéfices possibles à court et à long termes. Voici décrites ci-dessous quelques approches de politique que la recherche menée par l'IFPRI en Afrique a révélé comme efficaces pour atténuer les pénuries alimentaires graves et permettre le développement.

Aide d'urgence: faire parvenir la nourriture aux affamés

Lorsqu'une famine est déjà en cours, les gouvernements et les agences d'aide humanitaire doivent s'efforcer d'empêcher ou de réduire au minimum la mortalité, la dislocation, et le dénuement qu'elle provoque. Si des réserves de céréales sont disponibles, leur mise en vente peut apporter le soulagement le plus rapidement possible en maintenant les prix d'achat à des niveaux accessibles. Mais si de telles réserves n'existent pas, la distribution d'une aide alimentaire sera la seule option. Les secours doivent aller aux régions les plus sévèrement touchées, même si elles sont difficiles d'accès.

L'aide alimentaire doit être distribuée aux gens là où ils vivent et leur regroupement dans des camps devrait être évitée autant que

possible. La défaillance physique provoquée par la faim pourrait empêcher certains d'aller jusqu'aux sites de distribution de l'aide alimentaire. En outre, le regroupement dans des camps mine la stabilité des ménages, empêchant également de ce fait leur futur développement. De plus, le manque d'hygiène et le surpeuplement dans les camps sont propices à la propagation de certaines maladies dangereuses, telles que le choléra. Enfin, une mauvaise gestion du camp peut laisser les plus nécessiteux sans assistance et exposer les vulnérables à l'exploitation des plus forts. Les régions les plus affectées des pays devraient être visées en premier puisque les pénuries alimentaires y sont plus graves en raison de calamités environnementales locales, de l'éloignement ou d'autres facteurs. Au Lesotho, par exemple, la pauvreté et la malnutrition sont particulièrement prononcées dans les régions montagneuses et celles difficiles d'accès. Au Mozambique, les pénuries alimentaires se produisent dans les régions du sud et du centre. Une stratégie d'atténuation peut être plus efficace en termes de coût et de réalisation des objectifs si elle cible l'aide alimentaire sur les régions gravement affectées et utilise d'autres programmes pour pallier aux pénuries ailleurs. Les critères utilisés pour classer la gravité de la famine par région pourraient comprendre les données disponibles sur la production alimentaire, sur l'émigration, les mesures anthropométriques de l'état nutritionnel, et les taux de mortalité rapportés.

A l'intérieur des régions, l'aide devrait être ciblée sur les ménages les plus nécessiteux. Dans les zones ciblées et non-ciblées, les ménages diffèrent en taille, en fortune, en composition, et en capacité d'adaptation. L'aide alimentaire doit être distribuée aux ménages selon ces critères. Autrement, les familles nombreuses, les ménages dirigés par une femme ou une personne âgée et ceux qui n'ont aucune capacité d'adaptation souffriront. Des mesures doivent être

également prises pour empêcher la discrimination basée sur l'appartenance ethnique, l'affiliation politique et autres critères. Les ménages victimes de discrimination en temps normal sont souvent les plus pauvres pour commencer. Les gouvernements et les organisations d'aide humanitaire doivent donc utiliser des règles standardisées, formelles et transparentes pour la distribution et les imposer pour s'assurer que les ménages les plus défavorisés reçoivent l'aide dont ils ont besoin.

Pendant la phase d'intervention des secours et la phase suivante de récupération, les gouvernements doivent accroître ou maintenir les services de santé publique et clinique. La plupart des décès qui se produisent en temps de famine sont en fait dus aux maladies, pas à la famine. La malnutrition rend les gens plus vulnérables aux maladies, et les services de santé existants ne peuvent souvent pas supporter de fardeau supplémentaire pendant une crise. Certains des services qui sont particulièrement importants sont les soins de santé et de nutrition en faveur des enfants, l'hygiène et les soins aux personnes atteintes du SIDA.

En résumé, les interventions de secours d'urgence devraient être conçues en vue de sauver le plus rapidement possible les vies et empêcher l'instabilité, de manière à ce que d'autres mesures, destinées au redressement et au développement vrais, puissent être mises en oeuvre.

Redressement: évaluation, programmes d'emploi à haute intensité de main-d'œuvre, et partenariats public-privé

Une fois que la phase de crise est passée, une évaluation de la vulnérabilité de chaque région du pays pourrait être faite. Les résultats d'un tel exercice pourraient aider à déterminer quels genres de mesures sont

nécessaires. Quelques indicateurs au niveau des ménages qui pourraient être utiles sont: rations alimentaires, sources disponibles de nourriture, capacité d'adaptation, lien avec les marchés et possession d'actifs.

Un programme qui pourrait être très efficace pour le redressement ainsi que dans les zones où le manque de nourriture n'est pas aigu est celui des programmes de travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre pour les pauvres. Ces programmes offrent des revenus à court terme aux pauvres et servent d'assurance contre les risques. Un programme de travaux publics exécuté au Zimbabwe dans les années 80 a été en effet considéré comme un facteur qui a empêché une famine en 1991. Là où de tels programmes existent déjà, ils devraient être élargis. Ces programmes créent également des capitaux en développant ou en améliorant les biens collectifs importants pour la sécurité alimentaire future, tels que les infrastructures et la base de ressources naturelles. Cependant, si la capacité pour de tels programmes n'existe pas, l'aide alimentaire et d'autres programmes peuvent être préférables. Les gouvernements pourraient également encourager le secteur de l'agriculture commerciale par des incitations pour la mise en œuvre de programmes d'emploi pour les pauvres des zones rurales. Les grandes exploitations de tabac au Malawi et les fermes commerciales en Zambie pourraient offrir des emplois temporaires aux travailleurs ruraux.

Pendant la phase de récupération, lorsque la nourriture est toujours chère, les rémunérations dans les programmes de travaux publics aussi bien que dans les exploitations agricoles privées pourraient se faire sous forme de nourriture. Cette option marcherait aussi bien dans les zones à faible infrastructure ou situées loin des marchés. Les salaires payés en espèces sont l'option la plus appropriée dans les zones urbaines où la nourriture est disponible mais où les revenus ont baissé ainsi que dans les zones rurales où

les marchés de denrées alimentaires fonctionnent bien.

Comme pour la distribution de l'aide alimentaire, les programmes de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre devraient utiliser des critères standardisés et formels pour cibler ceux qui souffrent le plus. Ces programmes peuvent également atteindre plus de pauvres que de non pauvres si les salaires sont fixés à des taux relativement bas ou si la nourriture fournie est rationnée. Pour s'assurer que les bénéficiaires des programmes sont répartis équitablement entre les ménages pauvres, les administrateurs pourraient fixer des quotas minimum de participants femmes ou limiter le nombre de participants par ménage.

Cependant, la distribution de l'aide alimentaire devra être poursuivie pour les ménages qui sont dans le dénuement complet. Beaucoup de ménages, particulièrement ceux dirigés par des femmes ou des personnes âgées, ou dans lesquels les adultes en âge de travailler sont atteints du SIDA, n'ont personne qui puisse aller travailler dans des projets de travaux publics. L'absence d'aide alimentaire ou d'autres programmes en faveur de ces ménages, particulièrement pour leurs enfants, conduirait à un déclin significatif du capital humain et social pour tout futur développement. Par ailleurs, dans les régions prédisposées aux pénuries alimentaires, les populations pourraient avoir besoin de l'aide alimentaire pendant plusieurs années.

En même temps que les mesures prises par le gouvernement, une plus grande participation du secteur privé à la distribution de l'aide alimentaire pourrait aider à atténuer les pénuries alimentaires au niveau local et à baisser les prix. Bien que le manque d'infrastructures puisse empêcher le transport interrégional de vivres, leur disponibilité à l'intérieur des régions pourrait être améliorée. Par exemple, les mécanismes de commercialisation des vivres de l'Etat, tels que l'ADMARC au Malawi,

pourraient utiliser des vendeurs privés de céréales pour approvisionner les régions non desservies par ces mécanismes avec des céréales achetées par l'Etat. De tels partenariats public-privé pourraient également asseoir la base pour prévenir la famine à l'avenir. Bien que les mesures de récupération discutées ci-dessus soient des étapes intermédiaires dans l'atténuation de la famine, elles peuvent, si elles sont correctement planifiées, apporter des contributions critiques à la réalisation de la sécurité alimentaire à long terme.

Amorce du développement: technologie, politique et institutions

De la gamme d'interventions possibles, ce qu'il faut après qu'une certaine stabilité ait été réalisée, ce sont des mesures de développement agricole à court terme. La vulnérabilité de l'Afrique australe à la famine découle en grande partie de sa faible productivité agricole, principalement due à la dégradation des sols et à la faible utilisation d'engrais. Fournir aux petits fermiers les technologies agricoles de base, telles que l'engrais, les semences, ou l'équipement, pour la saison suivante, pourrait aider à augmenter la production agricole dans un avenir proche et à long terme, dans la mesure où ces fermiers manquent généralement de ces intrants. Des " paquets de démarrage " gratuits d'engrais, de semences et de légumineuses pourraient être distribués aux petits fermiers comme le Malawi l'a fait en 1998-99.

Les intrants de technologie agricole doivent être introduits au bon moment de l'année et être adaptés aux conditions agro-écologiques, aux pratiques agricoles, et aux connaissances, compétences et main-d'œuvre disponible du ménage. Les nouveaux intrants ou moyens devraient être faciles à utiliser, exiger peu de formation et peu d'entretien. Les programmes de transfert de technologie devraient également avoir la

flexibilité nécessaire pour faire face aux obstacles provisoires, tels que des conditions météorologiques défavorables.

Les gouvernements doivent également mettre en application des politiques macro-économiques qui offrent aux petits fermiers l'incitation à produire les denrées alimentaires de base. Si les petits fermiers croient que les cultures de rente leur apporteront des revenus plus élevés et comporteront moins de risque, ils peuvent ne pas produire de denrées alimentaires de base. Si ce scénario se produit, les pénuries alimentaires continueront l'année suivante. Ces politiques, cependant, ne devraient pas entraîner un fardeau insupportable pour le secteur public.

Enfin, il est nécessaire de mettre en place des institutions destinées à améliorer pour les fermiers l'accès à de nouveaux intrants et moyens de production et l'utilisation de ceux-ci par ces derniers. Le renforcement des marchés privés d'intrants agricoles aiderait à satisfaire la demande des petits fermiers, à réduire la responsabilité du secteur public, et à asseoir la base pour le développement durable. Des programmes de crédit accessibles aux pauvres des zones rurales devraient également être mis en place là où il n'existe pas de systèmes d'emprunt informels et peu coûteux. Le crédit permettrait aux ménages d'acheter des intrants, l'aide alimentaire d'urgence, ou de se réapprovisionner en capital tel que le bétail, qui à ce moment est vendu très cher dans la région pour acheter de la nourriture. Enfin, les systèmes d'encadrement agricole orientés vers les petits fermiers doivent être améliorés afin de s'assurer que la technologie et les crédits reçus sont utilisés de manière productive.

Besoins plus généraux en matière de politique pour l'atténuation de la crise et la sécurité alimentaire à long terme

Dans la planification d'une stratégie

d'atténuation, l'on ne peut s'attendre à ce qu'un seul type d'intervention réalise le soulagement, le redressement ou l'amorce du développement. Les planificateurs doivent trouver la bonne combinaison et la bonne séquence de politiques et de programmes, dans le contexte de leurs pays, pour apporter le soulagement à court terme et la sécurité alimentaire à long terme. Il est utile de comprendre que généralement, plus immédiat l'effet d'une intervention est, plus faible sera sa portée et moins viable elle sera dans le temps.

Pour atténuer la crise alimentaire en Afrique australe et empêcher la famine à l'avenir, deux principales mesures doivent être prises:

- Les gouvernements, les ONG, le secteur privé, et les donateurs doivent reconnaître et faire appel à leurs capacités réciproques, et renforcer leur coopération. Les pays doivent également améliorer la coordination entre leurs propres différents organes publics d'intervention.
- Les gouvernements doivent mettre en application des politiques de sécurité alimentaire à long terme. Les famines sont le signal de l'échec des institutions, des organisations, et des politiques. Sans politiques de long terme, un pays restera vulnérable aux famines. De telles politiques doivent encourager l'augmentation de la production agricole chez les petits fermiers, le développement des infrastructures, la réhabilitation de l'environnement, et des marchés plus efficaces. Des systèmes bien conçus d'alerte précoce de la famine et des mesures de secours d'urgence doivent également être mis en place. En même temps que ces politiques, les pays doivent développer la capacité institutionnelle à concevoir et mettre en œuvre des politiques et des programmes appropriés.

La bonne gouvernance est également essentielle. Sans la transparence, la responsabilité et la participation à la gouvernance, les investissements dans les

services de secours et le développement auront peu d'impact. Aujourd'hui, les gouvernements de la région devront placer le bien-être de leurs peuples respectifs au sommet de leurs objectifs.

Cet article est basé sur un Policy Brief, "Fighting Famine in Southern Africa: Steps Out of the Crisis," préparé par le International Food Policy Research Institute pour les décideurs de l'Afrique australe. Le dossier peut être obtenu à l'adresse :

< <http://www.ifpri.org/pubs/ib/ib8.pdf> >.

Pour toute information complémentaire, contacter Suresh Babu (s.babu@cgiar.org) Ashwin Bhouraskar (a.bhouraskar@cgiar.org) de la Communications Division, IFPRI.

Findings

Findings intéresserait également:

Nom _____

Institution _____

Adresse _____

Les lettres, commentaires, et demandes de publications non disponibles à la librairie de la Banque mondiale devraient être adressées à:

Editor, Findings

Operational Quality and Knowledge Services

Africa Region, The World Bank

1818 H Street NW, Room J-5-055

Washington, D.C. 20433

e-mail: pmohan@worldbank.org

Findings peut être consulté sur le site web de la Banque mondiale à l'adresse <http://www.worldbank.org/> Cliquer sur Publications, puis Periodicals. Ou, Cliquer sur Countries and Regions, puis sur Africa.