

CORNE DE L'AFRIQUE

Crise alimentaire : la réponse européenne

► Un article de *François Misser*

Loin d'être terminée, la crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique a suscité une réponse massive de l'UE. Pas toujours à la hauteur des enjeux. Les systèmes d'alerte ont fonctionné, mais n'ont pas été captés à temps par tout le monde.

François Misser

est correspondant à Bruxelles de BBC-Afrique. Il suit l'actualité africaine depuis 1983 et plus particulièrement les thématiques intéressant l'économie et la conflictualité dans la région des Grands-Lacs. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont « Géopolitique du Congo (RDC) » (Complexe, 2006), écrit avec Marie-France Cros et « Les gemmocraties, l'économie politique du diamant africain » (Desclée de Brouwer, 1997), écrit avec Olivier Vallée.

Près de 14 millions de personnes étaient affectées par la crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique, estimait fin septembre Cees Wittebrood, chef d'unité Afrique Orientale, Australe et Océan Indien à l'Office d'aide humanitaire européen (Echo). Parmi elles, 750 000 couraient le risque de succomber incessamment. En Somalie, la moitié de la population, soit 4 millions de personnes était affectée, dont 2,2 millions dans la région Centre-Sud contrôlée par les milices Al Shabaab, réputées proches d'Al-Qaïda. On comptait également un 1,5 million de déplacés intérieurs et 875 000 réfugiés en Éthiopie, au Kenya et au Yémen. À quoi s'ajoutaient 3 à 4 millions de personnes au Kenya et à Djibouti et un minimum de 6 à 7 autres millions en Éthiopie.

Ces chiffres n'incluent pas l'Érythrée, « trou noir » statistique, où les travailleurs humanitaires étrangers sont jugés indésirables. Echo a tenté en février 2011 de négocier un accès au pays pour l'aide humanitaire. Mais le gouvernement a refusé catégoriquement, prétendant distribuer les vivres lui-même. Hors de question pour la Commission, qui le soupçonne de destiner les vivres aux militaires. Tragique ironie : en Somalie, les régions affectées sont les plus fertiles, les vallées de Shebelle et de Juba, preuve que les conflits interclaniques et l'absence de structures de gouvernement ont exacerbé l'impact de la sécheresse. Ces zones sont contrôlées par les milices Al-Shabaab. Jusqu'en juillet 2011, elles

interdisaient l'accès aux convois humanitaires et interdisent aux habitants de les quitter, alors que l'influence du gouvernement fédéral de transition, soutenu par la Communauté internationale, ne dépasse pas les limites de la capitale Mogadiscio. On n'est pas sorti de l'auberge. « La crise va s'aggraver au cours des prochaines mois, même en cas de pluies abondantes », a averti fin août la commissaire européenne à l'aide humanitaire, Kristalina Georgieva. Et la crise est en train de gagner un nouveau pays : le Sud-Soudan, qui a célébré son indépendance le 9 juillet dernier.

Les systèmes d'alertes ont fonctionné mais...

Face à ces défis, Echo a accru son aide de 97 à 158 millions d'euros en 2011, en plus des 440 millions des États membres, pour fournir de la nourriture, de l'eau potable et des équipements sanitaires. Dans l'ensemble, « les systèmes d'alerte précoce ont bien fonctionné », affirme Cees Wittebrood, « mais ces signaux n'ont pas été captés par tout le monde ».

L'agriculture en Afrique de l'Est n'a pas été la priorité des dirigeants.

La Corne de l'Afrique dispose d'un système unique d'alerte, créé par la Food and Agriculture Organisation (FAO), qui collecte des données sur la production agricole, la pluviométrie et les cours des denrées. Dès octobre 2010, Echo savait qu'une crise sérieuse était en gestation. « Au début 2011, nous fûmes les premiers à mobiliser de l'aide additionnelle pour les partenaires et nous avons augmenté le volume de nos opérations (...) Le conflit en Somalie a entraîné le déplace-



Réfugiés somaliens au Kenya, à la collecte d'eau.

ment de gens qui ont perdu leur bétail et sont devenus dépendants, sans avoir les moyens d'acheter de la nourriture. Et le manque de pluies a créé une raréfaction des ressources, qui attise la concurrence entre éleveurs nomades autour des derniers pâturages», explique Cees Wittebrood. L'information a circulé, mais trop lentement, entre la Commission et les États membres. À la fin septembre 2011, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) et la Croix-Rouge disposaient des ressources nécessaires pour faire face à la situation.

Discuter ou non avec Al-Shabaab ?

Mais l'accès aux victimes fut rendu difficile par les milices islamistes Al-Shabaab. Elles ont autorisé les organisations déjà présentes dans le centre et le sud de la Somalie, comme la Croix-Rouge et l'Unicef, à continuer leur travail, mais pas le PAM, qui avait été expulsé et qui n'est pas autorisé à revenir. «Du coup, nous avons accru considérablement notre appui à la Croix-Rouge et à l'Unicef. Nous sommes pragmatiques. Certains de nos partenaires outre-Atlan-

tique n'ont pas été autorisés à dialoguer ou à négocier avec Al-Shabaab. Cela a contraint des organisations onusiennes à s'abstenir de telles démarches si elles voulaient continuer à recevoir des financements américains. Dans quelques cas, des sheikhs locaux ont forcé des éléments modérés d'Al-Shabaab à accepter notre aide, malgré le fait que nous refusions de payer la dîme exigée par cette organisation islamiste. La situation ne cesse de fluctuer, elle peut ralentir les opérations mais en définitive, on finit par avoir accès aux personnes en difficulté» explique Cees Wittebrood. «Affirmer que 90 % de l'aide est détournée, comme l'a fait Le Nouvel Observateur, est complètement exagéré», s'insurge le chef de l'Unité régionale d'Écho. Cela dit, pour Rashid Abdi, analyste d'International Crisis Group, «si l'on veut sauver les habitants de Somalie centrale et méridionale, on ne peut pas faire l'économie du dialogue avec les islamistes».

S'attaquer aux causes de la famine

Tout en organisant l'aide d'urgence, la Commissaire Georgieva insiste sur le besoin de s'attaquer aux causes de la fa-

mine. À cet effet, l'UE a lancé, dès 2008, une série de programmes d'adaptation à la sécheresse, de développement rural et de sécurité alimentaire. Malheureusement, ces efforts n'ont pas empêché la crise alimentaire. Une des causes de celle-ci, estime Cees Wittebrood, est que la sécurité alimentaire n'a pas été une priorité pour les gouvernements de Somalie, d'Éthiopie et du Kenya.

Jean-Jacques Grodent, responsable de l'information chez SOS Faim, rappelle qu'en 2003, à Maputo, les pays africains avaient pris l'engagement de consacrer à partir de 2008, au moins 10 % de leur budget national au soutien à l'agriculture et au développement rural. «Or, on ne peut que constater aujourd'hui que moins de 10 pays atteignent cet objectif.» Jean-Jacques Grodent souligne que dans les négociations des programmes indicatifs nationaux de coopération du 10^e Fonds européen de développement (FED), seulement 29 États ACP sur 78 avaient choisi l'agriculture comme secteur de concentration. Et même si ces secteurs sont souvent suggérés par les négociateurs européens, il n'en demeure pas moins que plus des deux tiers des pays ACP n'ont pas fait de forcing pour inscrire l'agriculture dans leurs priorités.

Mamadou Cissokho, président d'honneur du Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest, regrette également que l'agriculture en Afrique de l'Est n'ait pas été la priorité des dirigeants. «La preuve en est que les budgets qu'on met à la disposition de l'agriculture, les mesures incitatives et les protections de la production qui font que l'agriculture avance, il n'y en a pas!».

L'eurodéputé socialiste néerlandais, Thijs Berman constate un hiatus entre les dirigeants et les nomades pastoralistes «guère reconnus par leurs propres gouvernements, dont les membres regardent ces nomades pastoralistes comme appartenant à leur passé, comme des survivants de l'âge de pierre» (...) «Ils n'ont qu'à se sédentariser», pensent-ils. «Or, ceci ne peut être la réponse dans ces régions arides, trop sèches, et trop pauvres pour y séjourner en permanence avec du bétail. C'est ce mode de vie nomade qui permet d'avoir une grande production

de bétail, de viande et en même temps sauvegarder la qualité de la terre», témoigne Thijs Berman.

Dumping d'excédents et accaparement des terres

Willem Olthof - de Europaid (lire ci-contre) - signale toutefois que, depuis deux ans, l'Éthiopie consacre plus de 10 % de son budget à l'agriculture. Au moins un quart des ressources du FED accordées aux États de la région vont à ce secteur. Mais d'autres éléments entrent en ligne de compte. Gebeyaw Negussie, journaliste éthiopien, rappelle que dans son pays, la politique foncière de l'État, propriétaire du sol, représente un obstacle au développement, car les paysans ne sont pas assurés de conserver la terre qu'ils travaillent et donc, hésitent à investir. «*En conservant ce monopole de distribution des terres, officiellement guidé par le souci de partager la ressource en fonction des besoins, le parti au pouvoir, l'Éthiopian People Democratic Revolutionary Front, cherche surtout à contrôler les populations*», explique Gebeyaw Negussie. «*Les paysans ont été également découragés par le dumping d'excédents agricoles via les distributions d'aide alimentaire, comme en 2006*», analyse son compatriote Abbas Gnamo, professeur à l'Université de Toronto.

L'accès aux victimes est rendu difficile par les milices islamistes.

L'accaparement des terres a aussi nui à la sécurité alimentaire. Durant la conférence du 4 octobre, consacrée à la sécurité alimentaire par la Commission du développement du Parlement européen, sa présidente, Eva Joly a déclaré: «*Il n'est plus supportable que des pays comme l'Éthiopie dont certaines régions sont classées par l'ONU en situation de crise ou d'urgence humanitaire abandonnent littéralement leur agriculture vivrière en échange d'investissements internationaux et de plantations géantes de palmiers à huile.*»

Au nombre des prédateurs figurent le consortium saoudien Jenat et la com-

Des millions d'euros pour la Corne

De 2008 à 2013, 620 millions d'euros ont été alloués à l'agriculture et à la sécurité alimentaire dans la Corne (dont 209 pour l'Éthiopie, 160 pour le Kenya, 1,5 pour Djibouti, 163 pour la Somalie, et 85,5 pour l'Érythrée). L'UE a de surcroît annoncé en août le déblocage de 175 millions d'euros dont 80 pour la sécurité alimentaire en Somalie.

Le Commissaire au Développement, Andris Piebalgs, qui s'est rendu dans le pays en juillet, a annoncé que ces ressources iraient aux régions disposant de conditions de sécurité et de niveaux de gouvernance minimums, comme au Somaliland et au Puntland, ainsi qu'à la Somalie centrale. Dans ce pays, l'UE finance un programme de dévelop-

pement de 26 millions d'euros, exécuté par la FAO, pour réduire l'insécurité alimentaire, faciliter l'accès aux marchés du secteur privé local et créer des emplois. Un programme d'appui à l'élevage de 2,5 millions d'euros comportant un volet de surveillance vétérinaire et un programme de vaccination a permis d'aider en outre 1,5 million de nomades.

L'UE a également financé un programme de 200 millions d'euros pour l'éradication de la peste bovine en Afrique. «*Mais un facteur aggravant de la crise a été la disparition pour les éleveurs de chèvres somaliens d'opportunités d'exportation, à cause de la crise politique au Yémen, qui est un de leurs marchés d'exportation*», constate Willem Olthof, coordinateur Afrique orientale et australe chez Europaid.

L'insécurité a aussi provoqué l'arrêt de projets FAO d'irrigation de champs de maïs et de sorgho dans la vallée de Shebelle.

pagnie allemande Flora EcoPower qui a annoncé des plans de mise en valeur de 13 000 ha en Éthiopie.

Encore un effort, l'UE !

La sécurité alimentaire figure parmi les quatre priorités de la nouvelle politique de développement de l'UE, présentée par le commissaire Piebalgs le 13 octobre dernier. «*On peut faire beaucoup plus, explique Willem Olthof. Il ne faut pas sous-estimer les infrastructures, les routes de dessertes rurales, la gestion de l'approvisionnement en eau et sa collecte. On peut optimiser l'utilisation de l'eau, encourager la recherche et faire en sorte qu'on l'applique, qu'elle soit disséminée auprès des paysans, œuvrer dans le domaine du crédit agricole, même si ce n'est pas le point fort de la Commission*». Ce faisant, la Commission a pris en compte la résolution du 15 septembre 2011 du Parlement européen sur la famine en Afrique de l'Est, qui regrette que des années d'aide d'urgence aux zones frappées par la sécheresse n'aient pas

été suivies efficacement par des politiques de développement à long terme.

«*Cependant les tentatives d'inciter l'UE à intensifier le dialogue politique sur la question épineuse de l'accaparement des terres n'ont pas été couronnées de succès*», déplore Tsiguerida Walelign, conseillère du groupe des Verts pour le développement au Parlement européen. Au sein des instances européennes, on a aussi peu débattu du lien entre la difficulté de mener une action de sécurité alimentaire en Somalie et le choix politique européen de ne traiter qu'avec un gouvernement qui ne contrôle que Mogadiscio.

Enfin, si le conflit a exacerbé l'insécurité alimentaire, on aurait aussi pu peut-être prévenir des affrontements. «*On aurait sans doute aussi pu faire plus pour l'accès à l'eau, à l'énergie, à l'éducation, à la santé, pour construire des infrastructures, des routes ou des hangars de stockage. Cela aurait évité beaucoup de conflits entre ces ethnies qui partagent les mêmes ressources*», estime Thijs Berman. ■