

Ministère des affaires étrangères  
Direction du développement et de la coopération technique  
Bureau des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire

**LES CAUSES STRUCTURELLES DE L'INSÉCURITÉ  
ALIMENTAIRE CHRONIQUE EN AFRIQUE  
Études de cas : Éthiopie, Burkina Faso et Zambie**

Rapport

Jérôme Destombes

Valor Consultants

novembre 2003

**AVERTISSEMENT :** *les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du Ministère des Affaires Etrangères Français*

## *Liste des abréviations*

- ACDI** : Agence canadienne de développement international
- APD** : Aide publique au développement
- CE** : Commission européenne
- CILSS** : Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
- COMESA** : Common Market for Eastern and Southern Africa
- CSLP** : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
- DIAPER** : Projet diagnostic permanent
- EDS** : Enquête démographique et de santé
- FAO** : Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FEWSNET** : Famine Early Warning System Network
- FIDA** : Fonds international de développement agricole  
**IFAD** : International Fund for Agricultural Development
- IAC** : insécurité alimentaire chronique
- IDH** : Indicateur de développement humain
- IFPRI** : International Food Policy Research Institute
- IMC** : Indice de masse corporelle
- IPH** : Indicateur de pauvreté humaine
- MAE** : Ministère des affaires étrangères
- NPDA** : Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique  
**NEPAD** : New Partnership for Africa's Development
- ODM** : Objectifs de développement du millénaire
- PAM** : Programme alimentaire mondial  
**WFP** : World Food Program
- PIB** : Produit intérieur brut
- PPTE** : Pays pauvres très endettés
- PDDAA** : Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
- UEMOA** : Union économique et monétaire ouest-africaine
- VAM** : Vulnerability analysis and mapping unit (WFP)  
**ACV** : Unité d'analyse et cartographie de la vulnérabilité (PAM)

## TABLE DES MATIÈRES

Summary	4
Résumé	10
<b>Introduction</b>	<b>17</b>
<b>Chapitre 1</b>	<b>26</b>
<b>La pauvreté : une cause structurelle de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique</b>	
<b>A. Piège de pauvreté et insécurité alimentaire chronique : une analyse de la vulnérabilité structurelle des modes de subsistance des populations rurales</b>	<b>27</b>
A1. La distinction entre pauvreté et insécurité alimentaire chronique ou transitoire	27
A2. Une approche des causes de la vulnérabilité structurelle par l'étude des moyens de subsistance des populations	29
<b>B. Le recul de l'insécurité alimentaire chronique passe-t-il par des politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle ?</b>	<b>33</b>
B1. Lutter contre l'incidence prévisible de l'insécurité alimentaire chronique : enjeux et instruments	33
B2. La pandémie VIH/SIDA est-elle une cause structurelle d'insécurité alimentaire chronique en zone rurale ?	35
<b>Chapitre 2</b>	<b>37</b>
<b>Diagnostiquer et prévenir l'insécurité alimentaire chronique : une priorité politique ?</b>	
<b>A. Des capacités nationales et régionales de diagnostic de l'insécurité alimentaire chronique inégales et accaparées par la prévention des crises</b>	<b>38</b>
A1. Diagnostics croisés des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique : quelques points de vue africains	38
A2. Trajectoires comparées de l'Éthiopie, du Burkina Faso et de la Zambie sur le front de l'insécurité alimentaire chronique	39
<b>B. Les stratégies nationales de sécurité alimentaire : des arbitrages politiques favorables à un recul de l'insécurité alimentaire chronique des populations et des régions les plus vulnérables ?</b>	<b>41</b>
B1. L'agriculture vivrière reste un facteur de vulnérabilité alimentaire chronique	41
B2. Les populations et les régions en insécurité alimentaire chronique : quelles marges de manœuvre dans un contexte de libéralisation et de désengagement des États africains de l'agriculture ?	42
<b>Conclusion</b>	<b>44</b>
Références bibliographiques	46
Annexes	50

## SUMMARY

### 1. Objectives

This report deals with the structural factors of chronic food insecurity (CFI) in sub-Saharan Africa (SSA). Its goal is to explain the continuous vulnerability of African rural societies to risks of food shortages. Conjunctural food crises sparked by physical or political shocks are not investigated (drought, locusts, epidemics, conflicts).

Whereas the Sahel has not experienced region-wide food crises and famines since 1973-1984, Eastern Africa and Southern Africa have remained prone to severe sub-regional food shortages. This contrast calls for investigation. Therefore, a comparative structural analysis has been conducted in three countries facing different patterns of CFI in both characteristics and magnitude.

The first Millennium Development Goals (MDG) is to halve the proportion of people living on less than a dollar a day and those who suffer from hunger by 2015. The French Ministry of Foreign Affairs has supported the fulfilment of this MDG by supporting a multi-donor programme on African agriculture and poverty reduction within the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). The present report plays a part in preparing one leg of this programme which will address sustainable food security in vulnerable populations.

### 2. Work schedule

After completing a literature review, an analytical framework and a classification of structural factors of CFI have been built. Emphasis has been paid to a joint analysis of chronic food insecurity and poverty in Ethiopia, Burkina Faso and Zambia.

Interviews and the collection of data in SSA have been guided by this analytical framework and this classification. Consultancy in SSA had three objectives: (a) exploring structural factors of CFI and examining the characteristics of chronic food vulnerability in targeted populations; (b) assessing the capacity of information systems on food security to track and target populations in CFI; (c) analyzing the factors which obstruct the implementation of agricultural policies and rural development strategies conducive to a reduction in CFI and structural poverty.

### 3. Context and issues of CFI in SSA

CFI is observable in subsistence crises which can be analysed according to three criteria: (a) the magnitude of their social, demographic and economic impact; (b) their temporal incidence; (c) their geographical scope. The most vulnerable social groups experience CFI as opposed to transitory food insecurity. A longer than expected seasonal divide between two harvests, or a local price-induced food shortage, are severe enough to push these groups in destitution.

The most vulnerable populations are in CFI irrespective of fluctuations in food production, which are conducive to poverty traps. These populations are vulnerable in three respects: (a) a strong exposure to risks of CFI; (b) a weak ability to cushion subsistence stress; (c) a weak capacity for recovery once trapped in CFI. Chronic food insecurity is structural because it permeates coping strategies. Thus, a livelihood analysis is a necessary preliminary to a structural analysis of CFI. For example, this approach helps to understand the reluctance of farmers to intensify and to specialise in risky agro-ecological and social contexts.

Rural populations can be classified according to their experiences of chronic versus transitory poverty. This classification paves the way for examining the structural factors of CFI by helping to trace the most vulnerable groups and the factors which trap them in food insecurity. This distinction between chronic versus transitory food insecurity can now be found in a number of food security strategies adopted by African governments. One key insight of livelihood analysis is to explain the ways in which vulnerable rural households experience irreversible food insecurity. Livelihoods span resources and capacities mobilised by populations in their daily struggle for a living. Special attention must be paid to institutions and organisations regulating access to resources.

Livelihoods are classified in three categories:

- Viable livelihoods: households are in position to cushion, and recover from, food insecurity;
- Vulnerable livelihoods: households are in precarious position to cushion, and recover from, food insecurity because their resources and capacities are under strain;
- Destitute livelihoods: households have lost irreversibly their resources and capacities to cushion, and recover from, food insecurity.

The exposure to vulnerability of CFI depends on household-level resources and capacities. It depends also on political, economic and social factors which bear upon access and management of resources in rural communities. Prominent factors conducive to CFI include agro-ecological, climatic and geographical conditions, demographic constraints (high population growth and morbidity), low productivity in agriculture and low value added in food farming.

Africa is a historical nest of deep poverty and CFI. The continual and increasing vulnerability of rural livelihoods, in populations whose majority has remained producer and seller of agricultural products, is one of the prominent outcomes of Africa's agricultural crisis. In 1998-2000, the value added per farmer in SSA was lower than those achieved by the group of low income countries and by South Asia. This value added had fallen by 6 per cent since 1988-1990.

The vulnerability of African rural societies to CFI is symptom, cause and consequence of the poverty trap faced by African populations. More than 24 per cent of poor people living in developing countries on less than a dollar a day, and a quarter of malnourished people, are African. With 34 per cent, the FAO indicators rank Africa first with respect to the proportion of people living in chronic malnutrition. This estimate made in 1998 was the same in 1969. Throughout the period 1950-2000, about 12 million Africans died in famines. However, more than 2.5 million children aged less than 5 years old die every year because of CFI. Daily hunger in SSA, as opposed to food crises, deserves scrutiny.

In 1996-1998, the incidence of malnutrition was different in African sub-regions. The proportion of malnourished people in the total population reached 16 per cent in West Africa, 42 per cent in East Africa and in Southern Africa, and 50 per cent in Central Africa. In 1997-1999, 63 per cent of chronically malnourished Africans lived in Eastern and Southern Africa, as against 16 per cent in West Africa. Severe infantile malnutrition reached 34 per cent in Zambia, 37 per cent in Burkina Faso and 58 per cent in Ethiopia. This unequal geographical incidence of CFI cannot be only explained by conflicts and civil war.

A comparison between food consumption indicators and anthropometric indicators, indicative of nutritional status, show two central facts. First, despite mass poverty and inappropriate agricultural policies, African populations respond actively to risks of food insecurity and they cushion their impact. The lower incidence of undernourishment (nutritional status: balance between needs and consumption), as compared with malnutrition (caloric

consumption lower than that required for a healthy life), is prime evidence of this situation. Second, the rise in food production does not mean necessarily a fall in CFI. For example, 23 per cent of Sahelian people keep facing chronic malnutrition and they are 40 per cent to experience periods of food insecurity. In less than 20 years, Sahelian countries have succeeded to smooth the fluctuations in food supplies. Hence, this structural food insecurity calls for an investigation enlarged to non agricultural factors of CFI.

Two main structural factors of CFI have been dealt with. First, low living standards and an increasing vulnerability of livelihoods explain the structural poverty of rural Africans, unable to contain CFI. Second, the persistence of political, economic and social trade-offs which are not conducive to sustainable food security in vulnerable populations and marginalised regions. The political concern raised by the reduction of CFI is in question, and as a result, the resolve of African decision-makers to implement appropriate policies for the incidence of CFI to fall.

#### **4. Poverty reduction and CFI decline in Africa**

Policies conducive to a reduction in structural poverty have been one of the most discussed topics during our meetings with African authorities and representatives of development agencies. What is at stake is a long-term decline of CFI by implementing, for example, agricultural policies socially as inclusive as possible. The difficulties of targeting chronic versus transitory food insecurity are substantial. Since resources have so far not been much mobilised to this end, recent policy recommendations on CFI decline have been made on the basis of a distinction between predictable and unpredictable food insecurity. The interest of such an approach is to deliver operational recommendations which take into account the different degrees of vulnerability of rural households in their livelihoods. This approach can be also applied to regions.

Food insecurity is predictable in populations facing vulnerable or destitute livelihoods. Their social and economic capacities are diminished to an extent that households cannot escape chronic food shortages. They cannot maintain the economic potential of their agricultural activities. This latter fact is critical. Especially for rural smallholders (the first and second quartiles of rural population crop on average 0.20 ha and 0.67 ha per capita in Ethiopia and 0.79 ha and 1.61 ha per capita in Zambia) for whom access to cultivable land determines the level of income and the scope for its diversification. Deep and mass poverty prevents an escape from CFI. The reduction of CFI for vulnerable and destitute households demands policies conducive to capital accumulation, as well as policies enabling households as both producers (increasing domestic production) and consumers (increasing purchasing power) of food. This is the only way to reduce their dependency on community level safety nets, on transitory “food for work” programmes implemented by governments and aid agencies, and on food aid.

Food insecurity is unpredictable in populations experiencing vulnerable or viable livelihoods. Their exposure to CFI increases as their social and economic capacities are eroded. However, these households control resources (including agricultural assets) which enable them to cushion food shortages. Therefore, they have a significant economic potential. Policies which aim at boosting food production and market integration (both physically and financially) target primarily populations preserved from destitution. The initial state of vulnerability is therefore of paramount importance for the ex post impact of agricultural policies on food security.

The little effects of “income for work” programmes in rural areas in which food markets are poorly supplied (weak physical integration to markets due to lack of infrastructures, weak demand due to low income) are evidence of the need for a joint strategy addressing local livelihood issues and structural barriers to food security. In Ethiopia, a country in which

emergency operations captured on average 32 per cent of public aid flows during the period 1997-2001, implementing such a joint strategy demands a dramatic change in aid allocation towards structural interventions.

Household capacities in responding to CFI depend on community resources. A recent study on the relationship between income and access to land shows that variations in land farmed per capita by smallholders depend largely on differences observable between villages.

A decline in CFI demands structural policies addressing local and specific needs. Agricultural policies, for example, have to take into account the unequal vulnerability and economic potential of rural households and areas. The FAO has adopted a targeting in Zambia which acknowledges the inequality of household capacities to escape structural poverty. One of its programmes aims at diversifying agricultural production in cereals and vegetables. Only the so-called "emergent" farmers (poor but viable) are beneficiaries because of their skills and their potential for agricultural growth. These emergent farmers are not destitute in CFI. For those in CFI, joint interventions of capital accumulation and recovery of agricultural potential are necessary for them to benefit from agricultural and rural development policies. Some of our interlocutors have discussed the relevance of these policies when they are targeted to destitute populations unable to benefit from them. These households (poor and non viable) should be targeted by social policies tailored to their needs.

This issue has surfaced in two recent enquiries on the link between HIV/AIDS and CFI. They give evidence that the epidemic has been a factor of further deterioration for households already in the grip of structural poverty and CFI. One of their most interesting results is that the epidemic precipitates rural households gradually in destitution and CFI, though at different speeds due to inequality in livelihoods.

## **5. CFI reduction as a political priority in SSA**

The political attention attracted by CFI reduction is in question. Several African interlocutors have suggested that early warning systems (EWS) are based on field investigations unable to explain the dynamics of food insecurity over time. They help policy-makers and aid agencies by providing them with information necessary for implementing preventive and palliative measures with predictable and short-term benefits. However, these EWS cannot explain CFI and they obstruct the design and implementation of structural policies. In Ethiopia, a multi-annual planning of resources allocated to food security programmes is a central step to break the prevalence of crisis management over structural policies to reduce CFI.

This lack of appropriate information systems on CFI does not explain the durable absence of political trade-offs conducive to CFI reduction. One key factor behind this neglect is that food farming has not been taken as a viable economic activity to escape poverty. Another structural factor has been the little political weight of food farmers. The lack of political demand for a reduction of CFI is a matter of great concern. This situation is evidence of a very slow emergence of a rural civil society in position to defend the interests of poor and destitute households. The liberalisation of agriculture and the withdrawal of African states from this sector have reinforced this critical issue. The choice of African partners willing to share the renewed concern of some aid agencies for sustainable food security, and able to implement consistent policies to reduce CFI, is problematic.

During this consultancy, most African decision-makers have made a relevant diagnosis of CFI in their countries. First, they have stressed that a reduction of vulnerability to CFI demands a multisectoral and integrated strategy of rural development. Areas in CFI can reduce their food deficit by boosting the diversification of rural livelihoods. Second, there is room for manoeuvre by policy-makers and populations since CFI has been on fertile ground in contexts

of political upheaval and civil conflicts (Ethiopia) or in the absence of policies geared towards long-term food security (Zambia). Nevertheless, the difficult debate between governments, civil society representatives and aid agencies shows that the implementation of consistent and structural policies remains too often deceptive. Ethiopia and Burkina Faso, although they have faced different patterns of CFI, are illustrative examples.

Food farming remains a factor of CFI because of its weak economic, social and political development, especially for households who draw the bulk of their income from this activity. Agricultural policies have remained oblivious to the different degrees of vulnerability of rural populations. As a result, food farming has not yet provided a viable livelihood for most smallholders. The latter are overexposed to structural poverty and CFI. The economic development of food crops is impeded by the marginalisation of destitute or vulnerable peasants. Their production systems have remained dependent on agro-ecological conditions and climatic vagaries since these households have no room for investment. Poor interlinkages between production systems and markets are also evidence of a lack of incentives and opportunities to produce and trade food crops. These structural barriers to CFI reduction are combined with the little political weight of rural populations and areas in CFI. They cannot impose their needs as a priority for their governments.

The economic development of food farming demands a deeper integration of agriculture in markets. In Burkina Faso, only 15 per cent of cereal output is traded, a proportion which reaches 28 per cent in Ethiopia. A recent study of Ethiopian cereal markets shows that individual supplies by smallholders (weakness of peasant organisations and absence of a rural civil society) and fragmented markets (indigent transport infrastructures and insolvency of rural demand) explain the dependence of farmers on middlemen due to high transaction costs.

Food farming has remained underdeveloped because policy-makers have remained indifferent to its economic potential. Sustainable livelihoods for smallholders and their escape from CFI can be achieved by implementing agricultural policies which provide vulnerable and destitute populations with means to benefit from liberalisation. The persistence of low productivity in food farming stems from a shortage of capital and a marginal capacity to invest. Food farmers do not lack opportunities. Public investment in agricultural and rural development is crucial to unlock the economic potential of food farming.

## **6. Conclusions**

One prime structural factor of CFI is the absence of political and policy trade-offs which would pave the way for long-term food security in three directions. First, the need remains to increase agricultural yields and food output in sustainable ways. Second, an end to geographical insulation and a boost in economic development of both food-deficit and food-surplus areas are preliminary steps for increasing involvement in food trade and accelerating food market integration. Third, a global strategy of institutional, economic and political capacity-building is necessary for the most vulnerable to improve their access to food.

The reduction of CFI cannot be a priority as long as populations and areas in structural poverty cannot impose their needs on the political agenda of policy-makers. For example, the European Commission (EC) has adopted since 1996 new guidelines in order to channel its aid towards policies promoting long-term food security. However, the EC has found it difficult to allocate its support to structural policies in Ethiopia, Burkina Faso and Zambia.

The promotion of operational guidelines for reducing CFI should start with a structural diagnosis of the vulnerability of African rural societies to subsistence crises. Tracing populations and areas in CFI would make it possible to design agricultural and rural development policies sensitive to different degrees of poverty and vulnerability. Therefore,

methodological and operational corrections are urgent. For example, field surveys for information systems on food security should include complementary data (qualitative on food provisioning strategies and quantitative on relative poverty of rural households). They should also enlarge the temporal scope of their enquiries (monitoring households over several farming seasons). This information will help decision-makers to escape the primacy of crisis management. CFI won't decline without implementing agricultural policies and rural development strategies which are sensitive to the diversity of needs among the rural African poor.

# RÉSUMÉ

## 1. Objectifs de l'étude

L'étude traite des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique (IAC) en Afrique sub-saharienne et de la vulnérabilité persistante des sociétés rurales africaines aux risques de pénuries vivrières. Elle exclue les crises alimentaires conjoncturelles provoquées par des chocs physiques ou politiques (sécheresse, destruction des cultures par les insectes, épidémies, conflits).

Alors que le Sahel n'a plus connu de crise alimentaire généralisée et d'épisodes de famines depuis la décennie 1973-1984, l'Afrique de l'est et l'Afrique australe restent exposées à des cycles de graves pénuries vivrières à l'échelle régionale. C'est pourquoi une analyse comparative a été conduite dans trois pays confrontés à une IAC d'ampleur et de nature différentes : l'Éthiopie, le Burkina Faso et la Zambie.

Le premier des Objectifs de développement du millénaire (ODM) est de réduire de moitié du nombre de personnes pauvres et malnutries d'ici à l'année 2015. Le Ministère des affaires étrangères contribue à cet objectif en appuyant un programme multi-bailleurs de soutien au NEPAD dans le secteur agricole et dans la lutte contre la pauvreté. La présente étude contribue à la préparation d'un volet de ce programme qui sera consacré à la sécurisation alimentaire durable des populations vulnérables.

## 2. Organisation de l'étude

Une grille d'analyse et une typologie des causes structurelles de l'IAC en Afrique ont été élaborées à partir d'une revue de la littérature. Une attention particulière a porté sur l'analyse conjointe de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté chroniques en Éthiopie, au Burkina Faso et en Zambie.

Cette grille d'analyse et cette typologie ont structuré les entretiens et le recueil d'informations en Afrique qui poursuivaient trois objectifs : (1) identifier les causes structurelles de l'IAC, et le cas échéant, les caractéristiques de cette vulnérabilité chronique et quelles sont les populations affectées ; (2) dresser un état des lieux de la capacité des systèmes d'information à identifier puis suivre les populations en IAC; (3) esquisser une analyse des facteurs qui bloquent l'application de politiques agricoles et de stratégies de développement rural propices au recul de l'IAC et de la pauvreté structurelle.

## 3. Contexte et problématique de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique

L'IAC se manifeste par des crises de subsistance qui diffèrent trois critères : l'ampleur de leur impact social, démographique et économique, leur durée et leur périodicité, et leur étendue géographique. Les groupes sociaux les plus défavorisés sont confrontés à une situation de rupture courante (par opposition à transitoire) de leur approvisionnement. Une soudure tendue entre deux campagnes agricoles ou une disette localisée, accompagnée d'une cherté des produits vivriers, suffit à les repousser dans un état socio-économique proche de l'indigence.

Les populations les plus vulnérables sont donc confrontées à une situation de crise de subsistance permanente, indifférente aux fluctuations de la disponibilité alimentaire qui

renforcent le piège de pauvreté. Leur vulnérabilité a trois caractéristiques : une sensibilité forte aux risques d'insécurité alimentaire, une faible capacité de minimisation des chocs, et une faible capacité de récupération. Cette vulnérabilité est chronique en raison de sa durabilité. Elle est également structurelle car elle est internalisée par les populations dans leurs stratégies de survie. L'analyse des moyens de subsistance prend en compte cette socialisation de l'IAC. Une situation qui explique pourquoi des paysans sont réticents à une intensification et à une spécialisation de leurs activités agricoles, perçues comme des facteurs de vulnérabilité croissante dans des environnements agro-écologiques et sociaux instables.

Une catégorisation des populations rurales selon leurs expériences chronique ou transitoire de la pauvreté est un préalable nécessaire à l'analyse des causes structurelles de l'IAC. Elle aide à identifier les populations les plus couramment vulnérables et elle traite des facteurs qui privent ces populations d'une capacité de sortie d'une crise de subsistance permanente. Cette catégorisation figure désormais explicitement dans les énoncés de politique de sécurité alimentaire adoptés par certains gouvernements africains. La prise en compte des travaux sur les moyens de subsistance des populations rurales permet d'expliquer la vulnérabilité irréversible des ménages paysans aux pénuries alimentaires. Ces moyens désignent l'ensemble des ressources et des capacités engagées par les populations dans leurs stratégies quotidiennes de survie, en particulier le rôle clef des institutions et des organisations qui régulent l'accès à ces ressources.

Les moyens de subsistance sont classés en trois catégories :

- viable pour les ménages dont les capacités de minimisation et de sortie de l'insécurité alimentaire transitoire sont préservées ;
- vulnérable pour les ménages dont les capacités de minimisation et de sortie sont amoindries : ils sont exposés aux risques conjoints d'insécurité alimentaire transitoire et chronique ;
- indigent pour les ménages dénués de capacités sociales et économiques assurant la viabilité de leurs activités agricoles et une sortie de l'IAC.

Le risque de vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire dépend tout autant des ressources et des capacités des ménages que des facteurs politiques, économiques et sociaux qui conditionnent l'accès aux ressources (et leur gestion) dans les communautés rurales. Parmi les facteurs propices à l'IAC figurent les conditions agro-écologiques, climatiques et géographiques, les contraintes démographiques (croissance rapide et morbidité élevée de la population), la faible productivité agricole et l'insuffisante valeur ajoutée du secteur vivrier.

L'Afrique reste un foyer historique d'extrême pauvreté et d'IAC. La précarité continue, sinon croissante, des moyens de subsistance des populations rurales composées majoritairement de paysans producteurs et vendeurs de denrées agricoles est l'un des symptômes les plus visibles de la crise des agricultures sub-sahariennes. En 1998-2000, la valeur ajoutée par agriculteur de la région sub-saharienne était inférieure à celle du groupe des pays à bas revenu et à celle de l'Asie du sud. Elle était en chute de 6% par rapport à 1988-1990.

La vulnérabilité des sociétés africaines à l'IAC est à la fois symptôme, cause et conséquence du piège de pauvreté qui frappe les populations du continent. Plus de 24% des pauvres qui vivent dans les régions en développement avec moins de 1\$ par jour sont africains. Le quart des malnutris des pays en développement vivent en Afrique. La région sub-saharienne enregistre la plus forte proportion d'individus en état de malnutrition chronique selon les normes de la FAO, soit 34%. Une proportion relevée en 1998 qui était la même en 1969. Sur la

période 1950-2000, environ 12 millions d'africains ont péri dans des épisodes de famines. Mais plus de 2,5 millions d'enfants de moins de cinq ans décèdent chaque année en raison de l'IAC. La faim quotidienne exempte de crise aiguë à grande échelle mérite donc toute notre attention.

En 1996-1998, la malnutrition frappait inégalement les sous régions africaines. La proportion de malnutris dans la population totale atteignait 16% en Afrique de l'ouest, 42% en Afrique de l'est et en Afrique australe, et 50% en Afrique centrale. En 1997-1999, 63% des malnutris chroniques recensés sur le continent se trouvaient en Afrique de l'est et en Afrique australe, contre 16% en Afrique de l'ouest. L'incidence de la malnutrition infantile grave atteignait 34% en Zambie, 37% au Burkina Faso et 58% en Éthiopie. Cette inégale distribution géographique de l'IAC ne s'explique pas uniquement par celle des conflits et des guerres civiles.

La comparaison entre les indicateurs de consommation alimentaire et les indicateurs d'état nutritionnel révèle deux points cruciaux. Premièrement, en dépit d'une pauvreté de masse et de politiques agricoles inappropriées, les populations africaines répondent activement aux risques d'insécurité alimentaire et en minimisent l'impact. Ce dont témoigne la moindre incidence de la sous-nutrition (solde entre les besoins et les consommations : état nutritionnel) par rapport à la malnutrition (consommation calorique inférieure à une norme minimale pour un état de santé satisfaisant). Deuxièmement, la hausse de la disponibilité alimentaire peut coexister avec l'IAC. Ainsi 23% des Sahéliens souffrent chroniquement de malnutrition et 40% d'entre eux sont confrontés à des périodes d'insécurité alimentaire. Or, le Sahel est parvenu en une génération à réduire très significativement la volatilité de l'approvisionnement alimentaire. Cette composante structurelle demande une grille d'analyse élargie aux déterminants non agricoles de l'IAC.

Deux causes structurelles ont été identifiées. Premièrement, le faible niveau de vie et la précarisation des moyens de subsistance des populations rurales débouchent sur une pauvreté structurelle. Leurs capacités de minimisation des risques alimentaires sont donc amoindries. Deuxièmement, la persistance d'arbitrages politiques, économiques et sociaux qui restent défavorables à la sécurisation alimentaire durable des populations et des régions vulnérables. Cette situation soulève la question de savoir si le recul de l'IAC est un enjeu politique. Ce qui revient à s'interroger sur la volonté des décideurs africains de mettre en oeuvre des politiques de réduction de l'IAC.

#### **4. Lutte contre la pauvreté et recul de l'IAC en Afrique**

L'élaboration et la conduite de politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle ont été des thèmes récurrents des entretiens avec les autorités locales et les représentants des agences de coopération. L'enjeu de cette problématique est le recul durable de l'IAC dont l'un des instruments est une politique agricole socialement la plus inclusive possible. Les difficultés d'un ciblage différencié entre les populations confrontées à des pénuries vivrières transitoire ou chronique sont importantes. Dans la mesure où la mobilisation de ressources sur ce critère reste aléatoire, des recommandations favorables à des politiques différenciées se sont récemment appuyées sur l'observation de l'incidence prévisible de l'insécurité alimentaire. L'intérêt de cette approche est de déboucher sur des recommandations opérationnelles qui diffèrent selon la vulnérabilité des moyens de subsistance des ménages ruraux. Ce raisonnement s'applique aussi à des zones géographiques.

L'insécurité alimentaire est prévisible pour des populations qui selon la terminologie définie précédemment ont des moyens de subsistance vulnérable ou indigent. Leurs capacités sociales et économiques ne leur permettent plus de minimiser les pénuries vivrières courantes, de mettre un terme à cette précarité alimentaire et d'assurer la viabilité économique de leurs activités agricoles. Ce dernier point est déterminant, en particulier pour les paysans qui exploitent des petites parcelles (les deux premiers quartiles de la population rurale classée selon la superficie par tête cultivent en moyenne 0,20 ha et 0,67 ha en Éthiopie, et 0,79 ha et 1,61 ha en Zambie) dans la mesure où l'accès à une terre cultivable détermine le niveau de revenu et sa diversification. Dans un contexte d'extrême pauvreté de masse, la sortie de l'IAC est compromise par la faiblesse du niveau de vie. La sécurisation alimentaire de ces populations passe par la recapitalisation et la viabilisation des ménages en tant que producteurs (accroître le disponible produit par les unités domestiques) et consommateurs (augmenter le pouvoir d'achat) de produits vivriers. C'est la seule voie pour réduire graduellement leur état de dépendance envers les filets sociaux communautaires, les interventions palliatives des autorités et des agences de coopération telles que les programmes « vivre ou espèces contre travail », et l'aide alimentaire s'ils en bénéficient.

L'insécurité alimentaire est imprévisible pour des populations dont les moyens de subsistance oscillent entre viabilité et vulnérabilité. Elles sont exposées à un risque croissant d'IAC avec la déperdition graduelle de leurs capacités sociales et économiques. Ces ménages disposent de ressources (dont un patrimoine productif agricole) qui leur donnent une capacité de minimisation des pénuries courantes et une viabilité économique à développer. Les instruments d'incitation à la production et d'intégration physique et financière aux circuits marchands s'adressent à ces populations dont les moyens de subsistance ne sont pas indigents. La situation de vulnérabilité initiale détermine donc l'impact ex post des politiques agricoles sur la sécurité alimentaire.

Le faible impact des programmes « revenu contre travail » dans des zones rurales où les marchés vivriers sont difficilement approvisionnés (faible intégration physique aux circuits commerciaux, demande insuffisante liée à un pouvoir d'achat minime) montre la nécessité de traiter conjointement des moyens de subsistance et du contexte local pour réduire effectivement l'IAC. Dans le cas de l'Éthiopie, un pays où l'aide alimentaire et humanitaire d'urgence a capté en moyenne 32% de l'APD totale sur la période 1997-2001, une telle stratégie exige une révision drastique de l'allocation de l'APD vers des appuis structurants.

Les capacités individuelles des ménages dépendent également des ressources dont disposent les communautés. Une étude récente sur les liens entre le revenu des petits producteurs et leur accès à la terre montre que la variation des terres cultivées par tête est largement déterminée par les différences observées entre villages.

La sécurisation alimentaire durable passe donc par la mise en œuvre de politiques structurelles capables de réduire la précarité du niveau de vie et de l'approvisionnement à condition de modifier la donne à l'échelle locale. Cet objectif passe par des politiques agricoles différenciées qui tiennent compte des inégalités de vulnérabilité et de viabilité économique entre les ménages et les espaces ruraux. Par exemple, le ciblage des interventions de la FAO en faveur d'une diversification des systèmes de production zambiens par des cultures céréalières et légumineuses reconnaît implicitement l'inégalité des capacités de sortie de la pauvreté structurelle. Ce programme ne vise que la catégorie des fermiers dits émergents (« vulnérables mais viables ») en raison de leurs compétences et de leur potentiel agricoles. Ces exploitants

échappent à l'indigence. Pour les producteurs indigents, des actions conjointes de recapitalisation et de viabilisation sont indispensables sans lesquelles les politiques agricoles ne modifieront pas leur situation. Certains interlocuteurs ont discuté la pertinence pour les gouvernements et les agences de coopération de cibler les groupes en IAC par des politiques agricoles dont ils ne peuvent bénéficier. Relèvent-ils alors uniquement de politiques sociales qui excluent des interventions différenciées de recapitalisation et de viabilisation agricoles ?

Cette question est soulevée indirectement par deux enquêtes récentes sur la pandémie VIH/SIDA. Elles montrent qu'elle agit moins comme un déterminant de l'IAC en zone rurale que comme un facteur aggravant la pauvreté structurelle et la vulnérabilité alimentaire qui préexistaient à son développement. L'un de leurs plus intéressants résultats révèle que la pandémie est propice à un glissement des ménages ruraux vers des moyens de subsistance indigents caractérisés par l'IAC.

## **5. Faire de la lutte contre l'IAC un enjeu politique en Afrique**

Un bilan des diagnostics existants et des stratégies de réduction de l'IAC soulève la question de la priorité politique accordée à cet objectif en Afrique. Plusieurs interlocuteurs africains ont estimé que les dispositifs de prévention et les enquêtes qui les informent n'expliquent pas la dynamique de l'insécurité alimentaire. Ces outils fournissent aux décideurs politiques et à certaines agences de coopération des informations nécessaires à la mise en œuvre des mesures palliatives aux bénéfices prévisibles. Ils n'expliquent pas la vulnérabilité chronique. Les mesures préventives et palliatives entravent l'élaboration de politiques structurelles. Une contrainte qui justifierait, par exemple en Éthiopie, une programmation pluriannuelle des projets de sécurité alimentaire afin d'éviter une concentration des ressources sur la gestion « annualisée » de crises en fait structurelles.

Ce défaut de diagnostic n'explique pas le déficit d'arbitrages politiques favorables à un recul de l'IAC. Il provient fondamentalement d'une insuffisante valorisation économique du secteur vivrier et du faible poids politique de ses acteurs. Le déficit de demande politique pour une réduction de l'IAC est préoccupant. Il témoigne de la lenteur de l'émergence d'une société civile rurale en position de faire valoir les intérêts de ses membres aux modes de subsistance indigents ou pauvres. La libéralisation du secteur agricole et le retrait des États africains de l'agriculture renforcent cette cause structurelle d'IAC. La question du choix des partenaires africains disposés à partager le regain d'attention de certaines agences de coopération pour une sécurisation alimentaire durable, et capables de mettre en œuvre des politiques cohérentes à cette fin, se pose.

Les décideurs africains ont dressé dans l'ensemble des diagnostics pertinents de l'IAC dans leurs pays. Premièrement, la réduction de la vulnérabilité des populations rurales aux risques de pénurie vivrière relève d'une stratégie multisectorielle de développement agricole et rural. Les régions en IAC réduiront leur déficit alimentaire par une diversification des moyens de subsistance. Deuxièmement, des marges de manœuvre significatives existent pour les gouvernements et les populations dans la mesure où l'IAC a trouvé un terrain fertile dans des contextes d'instabilité politique et de conflits civils (Éthiopie) ou en l'absence de politiques de sécurisation alimentaire durable (Zambie). Néanmoins, le dialogue difficile entre les gouvernements, leurs partenaires extérieurs et les représentants des sociétés civiles témoignent des difficultés de prolonger ces diagnostics par des orientations politiques cohérentes. Les cas

de l'Éthiopie et du Burkina Faso, pourtant confrontés à une IAC de nature et d'ampleur différentes, illustrent cette observation.

La pratique de l'agriculture vivrière comme source principale de revenu reste un facteur de vulnérabilité alimentaire chronique en raison de l'insuffisante valorisation économique, sociale et politique de ce secteur. Les politiques agricoles restent insuffisamment différenciées selon les vulnérabilités des moyens de subsistance des populations rurales pour faire de l'agriculture vivrière un secteur économique viable. Ses acteurs restent donc surexposés à la pauvreté structurelle et à l'IAC. La valorisation des cultures vivrières est entravée par la marginalisation des petits producteurs indigents ou vulnérables. Leurs systèmes de production restent tributaires des conditions agro-écologiques et des aléas climatiques en raison de leur très faible capacité d'investissement. Cette faible articulation entre les systèmes de production et les marchés reflète également un déficit d'incitations et d'opportunités pour ces paysans. Ces contraintes structurelles à un recul de l'IAC sont confortées par le manque de poids politique des populations et des régions vulnérables qui ne parviennent pas à légitimer leurs besoins spécifiques auprès de leurs gouvernements.

La valorisation du secteur vivrier passe par une insertion élargie de l'agriculture dans le secteur marchand. Au Burkina Faso seuls 15% de la production céréalière disponible est commercialisée, une proportion qui atteint 28% en Éthiopie. Une étude récente sur les marchés céréaliers éthiopiens a montré que l'atomisation de l'offre des petits producteurs (faiblesse des organisations paysannes et absence d'une société civile rurale) et la faible intégration des circuits commerciaux à l'échelle nationale (indigence des infrastructures routières et insolvabilité de la demande en zone rurale) favorise le recours à des intermédiaires qui amputent la rémunération des producteurs vivriers confrontés à des coûts de transaction très élevés.

L'agriculture vivrière est l'objet d'arbitrages politiques indifférents à ses potentialités économiques. Or la viabilisation des moyens de subsistance des petits producteurs et le renforcement de leur capacité de sortie de l'IAC passent par des politiques agricoles qui donnent des marges de manœuvre aux populations afin qu'elles retirent des bénéfices de la libéralisation en cours. La stagnation de la productivité des cultures vivrières provient de la pénurie de capital et de la faible capacité d'investissement des producteurs, et non d'un déficit d'opportunités. Cette contrainte de productivité pèse d'autant plus sur les communautés paysannes que l'investissement public tarde à viabiliser les systèmes de production et les zones rurales.

## **6. Conclusions**

Une cause structurelle majeure d'IAC est l'absence d'arbitrages politiques qui conduiraient à trois évolutions propices à une sécurisation alimentaire durable. Premièrement, une hausse des rendements agricoles et de la production vivrière qui minimise la dégradation du capital naturel des paysans. Deuxièmement, le décroisement géographique et la viabilisation économique des régions chroniquement déficitaires et des régions excédentaires sont indispensables à une participation accrue au secteur marchand et à l'intégration des marchés vivriers. Troisièmement, l'amélioration de l'accessibilité des populations les plus vulnérables passe par le renforcement conjoint de leurs capacités institutionnelles, économiques et politiques.

Le recul de l'IAC ne sera pas une priorité débouchant sur des arbitrages sociaux et politiques susceptibles de changer la donne pour les régions et les populations confrontées à une pauvreté structurelle tant que ces dernières ne la légitimeront pas auprès de leurs responsables politiques. En dépit d'une réorientation significative de sa politique de soutien à la sécurité alimentaire vers des actions structurantes depuis 1996, la Commission européenne alloue difficilement ses financements à cette nouvelle approche opérationnelle dans les trois pays étudiés.

La promotion d'approches opérationnelles de réduction de l'IAC passe par un renouvellement du diagnostic des causes structurelles de la vulnérabilité des sociétés rurales africaines aux risques alimentaires. L'identification des populations et des régions chroniquement vulnérables permettrait d'élaborer des politiques agricoles qui prennent en compte la paupérisation et la viabilité relatives des ménages ruraux. Des révisions méthodologiques et opérationnelles s'imposent. Les enquêtes des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire doivent intégrer des données (informations qualitatives sur les stratégies d'approvisionnement et estimation de la pauvreté relative des ménages ruraux) et adopter des formats (couverture temporelle des unités domestiques sur plusieurs campagnes agricoles). Le traitement de ces informations aidera à l'adoption de politiques qui sortent du cycle des mesures palliatives à court terme. C'est-à-dire des politiques agricoles et des stratégies de développement rural différenciées, socialement et géographiquement, qui sont indispensables au recul de l'IAC.

# INTRODUCTION

## Objectif et motivations

Cette étude traite des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique (IAC) en Afrique sub-saharienne et de la vulnérabilité persistante des sociétés rurales africaines aux crises de subsistance. La vulnérabilité désigne un déficit des capacités des ménages à répondre aux chocs et aux risques courants (par opposition à transitoire) d'insécurité alimentaire. Le rapport exclue les crises alimentaires conjoncturelles provoquées par des chocs physiques ou politiques (sécheresse, destruction des cultures par les insectes, épidémies, conflits). Il s'appuie sur une analyse comparative de trois pays confrontés à une IAC d'ampleur et de nature différentes depuis la décennie des grandes crises alimentaires (1973-1984) : l'Éthiopie, le Burkina Faso et la Zambie.

Certains des praticiens du développement et des chercheurs rencontrés au cours de cette mission ont accueilli avec scepticisme cette approche comparative. Ils ont souligné à juste titre que chacune des sous régions du continent, et a fortiori chacun de ces pays, doivent être l'objet de diagnostics spécifiques car les déterminants structurels de leur vulnérabilité à l'IAC sont contingents. Leur scepticisme porte aussi sur les réponses globales qui se dessinent dans le sillage des Objectifs de développement du millénaire (ODM, septembre 2000) et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD, octobre 2001). Cette préoccupation de ne pas participer à une lecture simplificatrice de l'IAC, l'un des traits distinctifs du piège de pauvreté africain, doit être soulignée. Elle fait écho à l'argument de Claude Raynaut dont nous consultons l'ouvrage sur la crise environnementale au Sahel pour préparer cette mission.<sup>1</sup> De même que le thème de la désertification, une autre facette emblématique de la crise traversée par les paysanneries africaines, a trop souvent gommé la complexité des rapports entre les sociétés sahéniennes et leur environnement, le thème de la pauvreté ne doit pas occulter la multiplicité des facteurs qui expliquent la vulnérabilité alimentaire des populations africaines.

La première motivation de ce travail réside dans l'évolution des crises de subsistance observées dans trois des sous régions du continent. Alors que la région sahénienne n'a plus connu de crise généralisée depuis la période charnière 1973-1984, l'Afrique de l'est et l'Afrique australe restent exposées à des crises de subsistance à grande échelle. Le contraste des situations actuelles de l'Éthiopie et du Burkina Faso semble valider ce raisonnement. Néanmoins, cette hypothèse ne rend pas compte du fait que l'IAC qui frappe la population éthiopienne ne résulte pas simplement d'une crise de disponibilité causée par une production vivrière insuffisante. De même elle occulte les difficultés de mise en œuvre de stratégies correctives de réduction des poches géographiques et sociales d'IAC au Burkina Faso, dans un contexte exempt de crise depuis une génération.

La seconde motivation de cette étude découle des objectifs fixés lors du Sommet du millénaire (septembre 2000) sur le front de la pauvreté et de la faim. La réduction de moitié du nombre de personnes pauvres et malnutris d'ici à l'année 2015 (Déclaration du Sommet mondial sur l'alimentation, novembre 1996) passe par une atténuation du piège de pauvreté et de l'insécurité alimentaire en Afrique. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA, juin 2002) élaboré dans le cadre des concertations du NEPAD

---

<sup>1</sup> Raynaut C. (dir.), 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*.

confirme que le développement agricole et la sécurité alimentaire sont au cœur des débats sur le soutien à apporter aux pays sub-sahariens signataires.

Le Ministère des affaires étrangères appuie sur ce thème un programme multi-bailleurs dans le secteur agricole en soutien au NEPAD, au processus Pays pauvres très endettés (PPTE)/Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) lancé en 1999 et à l'application de l'accord de Cotonou (juin 2000). Ce programme multi-bailleurs comprend trois volets : un projet de renforcement des systèmes d'information et des statistiques rurales (lancé en 2002); un projet d'appui à des politiques agricoles qui favorisent l'insertion de l'agriculture africaine dans le contexte économique régional et international (lancé début 2003); un projet de prévention et de gestion des crises alimentaires (en cours d'élaboration). La présente étude contribue à la préparation de ce dernier volet.

## **Organisation de l'étude**

Une première étape a consisté à construire une grille d'analyse à partir d'une revue interdisciplinaire et critique de la littérature disponible sur les causes structurelles de l'insécurité alimentaire sur le continent. Cette revue a accordé une attention particulière au besoin d'une analyse conjointe de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté chroniques. Elle a permis de dresser une typologie des causes structurelles et de leurs impacts sur différentes formes d'IAC. Ce travail préliminaire a été poursuivi auprès des organisations romaines. Les discussions ont aussi porté sur les pays choisis comme études de cas.

La grille d'analyse et la typologie des causes structurelles ont été utilisées pour structurer les entretiens réalisés pendant les missions en Éthiopie, au Burkina Faso et en Zambie. Ces entretiens avaient trois objectifs : (1) identifier les causes structurelles de l'IAC, et le cas échéant, les caractéristiques de cette vulnérabilité chronique et quelles sont les populations affectées ; (2) dresser un état des lieux de la capacité des systèmes d'information à identifier puis suivre les populations en IAC; (3) esquisser une analyse des facteurs qui bloquent l'application de politiques agricoles et de stratégies de développement rural propices au recul de l'IAC et de la pauvreté structurelle.

Le champ couvert par cette étude est limité par deux difficultés.

Premièrement, l'absence de sources homogènes de données sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité dans les pays étudiés rend difficile une comparaison approfondie de leurs situations. Cette situation reflète les capacités variables des systèmes d'information nationaux et régionaux sur la sécurité alimentaire. Le contraste sur ce front est particulièrement marqué entre le Burkina Faso, qui fut couvert sur la période 1984-99 par le projet « Diagnostic permanent » (DIAPER) géré par le CILSS, et la Zambie où un dispositif fiable de suivi des campagnes agricoles, du secteur rural et de la situation alimentaire est émergeant. Ce déficit de données comparatives résulte aussi de la diversité des procédures et des méthodologies utilisées par les administrations nationales, les agences de coopération et les organisations non gouvernementales (ONG) pour évaluer l'incidence de l'insécurité alimentaire. Deuxièmement, une analyse détaillée des causes structurelles demanderait une collecte systématique de données « historiques » afin de replacer les crises alimentaires récentes dans une analyse de tendances à moyen et long terme. Un tel travail dépasse le cadre de cette étude.

## **Contexte**

### *Continent*

Parmi les régions en développement, l'Afrique reste avec l'Asie du sud l'un des deux foyer « historiques » de pauvreté de masse et d'insécurité alimentaire chronique. Sur la période 1960-1994, seuls six pays africains sont parvenus à échapper à un indicateur de développement humain (IDH) minima qui témoigne conjointement d'une faible espérance de vie, d'un bas

niveau d'éducation, et d'un revenu par tête insuffisant pour satisfaire les besoins essentiels de l'individu.<sup>2</sup> Aucun de ces six pays ne s'est développé autour d'une agriculture intensive, affranchie significativement des aléas climatiques, et pratiquée par une paysannerie entrepreneuriale en position de procurer une base sociale et fiscale aux régimes politiques en place. La précarité continue, sinon croissante, des moyens de subsistance des populations rurales composées majoritairement de paysans producteurs et vendeurs de denrées agricoles est l'un des symptômes les plus visibles de la crise des agricultures sub-sahariennes : des agricultures dites « orphelines » dans la mesure où elles ont été marginalement affectées par la révolution agricole contemporaine et, dans son sillage, par la révolution verte. Les moyens de subsistance désignent l'ensemble des ressources, des capacités et des stratégies mobilisées par les ménages pour satisfaire leurs besoins essentiels et accroître leur revenu.

C'est ce dont témoigne sur la longue durée l'écart croissant de productivité agricole entre les systèmes de culture manuelle ou attelée pratiqués dans ces pays pauvres et les systèmes céréaliers motomécanisés et chimisés observables dans les pays développés : depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le rapport de productivité nette entre ces deux pôles de l'agriculture mondiale est passé de 1 pour 10 à 1 pour 500.<sup>3</sup> C'est ainsi qu'en 1998-2000, la valeur ajoutée par agriculteur estimée pour la région sub-saharienne était inférieure à celle du groupe des pays à bas revenu et à celle de l'Asie du sud, et elle avait chuté de 6% par rapport à 1988-1990.<sup>4</sup>

La comparaison des trajectoires de l'Afrique et de l'Asie du sud révèle aussi un écart de performance agricole préoccupant entre ces deux régions qui affichent les deux plus faibles IDH au monde.<sup>5</sup> Trois chiffres résument cette situation : la production céréalière par tête a diminué en Afrique sur la période 1960-2000 d'environ 165 kg à 125 kg, contre une hausse de 175 kg à 225 kg en Asie du sud ; la hausse annuelle des rendements céréaliers entre 1981 et 1997 fut de 10,6 kg par hectare en Afrique, contre 52 kg/ha en Asie du sud ; une projection de la demande céréalière sur la période 1990-2025 montre que la croissance démographique déterminerait la hausse de la demande des populations africaines à l'exclusion d'une hausse de leur niveau de vie, alors que le croît de la demande sud asiatique reflèterait à la fois l'augmentation de la population et une hausse de son pouvoir d'achat.<sup>6</sup> Sur la période 1975-2000, le taux de croissance annuelle de la population africaine fut de 2,8% contre 2,1% en Asie du sud.<sup>7</sup>

L'IAC et la vulnérabilité persistante des sociétés africaines aux crises de subsistance sont à la fois symptôme, cause et conséquence du piège de pauvreté « historique » qui frappe les populations du continent. Plus de 24% des pauvres qui vivent dans les régions en développement avec moins de 1\$ par jour sont africains : plus de 75% de ces derniers consomment moins de 2\$ par jour et plus de 46% moins de 1\$ par jour. La profondeur de cette pauvreté de masse est très préoccupante puisque la distance entre le revenu moyen des pauvres et le revenu correspondant à la ligne de pauvreté est supérieure à 40% pour un seuil de 2\$, et 20% pour un seuil de 1\$.<sup>8</sup> Sur le front de l'insécurité alimentaire, la région sub-saharienne enregistre la plus forte proportion d'individus en état de malnutrition chronique selon les normes de consommation calorique quotidienne de la FAO, soit 34%. Une proportion relevée en 1998 qui était la même en 1969. Le quart des malnutris des pays en développement vivent en Afrique, une région qui sur la période 1970-1998 a connu la plus faible baisse du taux de

---

<sup>2</sup> UNDP, *Human Development Report 1997*, p. 158-160.

<sup>3</sup> Mazoyer M. et Roudart L., 2002, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, p. 16-19, 594.

<sup>4</sup> World Bank, 2003, *World Development Report 2003*, p. 238-239. La productivité agricole est mesurée par la valeur ajoutée par agriculteur calculée en dollars US de 1995.

<sup>5</sup> UNDP, *Human Development Report 1997*, p. 152.

<sup>6</sup> Dyson T., 1999, « World food trends and prospects to 2025 », *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, p. 5930, 5933-5934; Dyson T., 2001, « World food trends: a neo-Malthusian prospect? », *Proceedings of the American Philosophical Society*, p. 442, 444-446, 452.

<sup>7</sup> UNDP, *Human Development Report 1997*, p. 165.

<sup>8</sup> Chen S. et Ravallion M., 2000, *How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?*, p. 12-13, 19-20, 27-29.

mortalité infantile soit 3% (26% en Asie du sud) et le plus faible gain en espérance de vie soit 6 ans (13 ans en Asie du sud).<sup>9</sup> Sur une longue période 1950-2000, environ 12 millions d'africains ont péri dans des épisodes de famines, mais surtout plus de 2,5 millions d'enfants de moins de cinq ans décèdent chaque année en raison de l'incidence de l'IAC.<sup>10</sup> La « faim » quotidienne des périodes exemptes de crise aiguë à grande échelle, occultée par les épisodes de surmortalité qui accompagnent les famines, mérite donc tout autant notre attention.

Ces observations ne justifient pas pour autant une lecture néo-malthusienne de l'IAC et de la récurrence des crises de subsistance en Afrique, pour au moins deux raisons.

Premièrement, l'impact de la croissance démographique varie selon les conditions locales et elle n'est pas nécessairement associée à une vulnérabilité croissante aux risques de subsistance. Deux exemples empruntés à l'Afrique de l'est et à l'Afrique de l'ouest illustrent ce point : la trajectoire historique du district semi-aride de Machakos au Kenya où une hausse graduelle de la densité de population a été accompagnée par l'émergence d'une agriculture intensive, la réhabilitation de terres cultivables fortement dégradées, et une diversification des modes de subsistance ; les deux zones rurales qui affichent le degré le plus faible de vulnérabilité dite structurelle (« *c'est-à-dire des zones qui puissent être définies vulnérables sur une série d'années consécutives* ») parmi les pays du Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) sont la région de Mou Houne et le plateau central Mossi au Burkina Faso, toutes deux abritant des densités de population relativement élevées.<sup>11</sup>

Deuxièmement, ces deux exemples montrent bien que l'impact du croît démographique ou d'une densité de population élevée sur la sécurité alimentaire est déterminé par un faisceau de facteurs. Par exemple la régulation sociale et politique de l'accès à la terre, ou le rythme d'apprentissage de pratiques culturelles qui préservent et valorisent le capital foncier des paysans, ou encore l'existence d'un exutoire démographique sous la forme de flux migratoires. Ces remarques mettent en évidence la contrainte relative de la croissance démographique sur la sécurité alimentaire selon les contextes.

#### *Sous régions et pays*

En 1996-1998, les sous régions africaines étaient affectées inégalement par la malnutrition : la proportion de malnutris dans la population totale atteignaient 16% en Afrique de l'ouest, 42% en Afrique de l'est et en Afrique australe, et 50% en Afrique centrale.<sup>12</sup> En 1997-1999, 63% des malnutris chroniques recensés sur le continent se trouvaient en Afrique de l'est et en Afrique australe, contre 16% en Afrique de l'ouest.<sup>13</sup> Cette inégale distribution géographique de l'IAC ne s'explique pas uniquement par celle des conflits et des guerres civiles.

La méthode d'évaluation de la FAO qui s'appuie sur des indicateurs de moyens (une norme de consommation alimentaire minimale pour assurer un état de santé satisfaisant) et non sur des indicateurs de résultats (état nutritionnel d'après les données anthropométriques qui mesurent le solde entre les besoins et les consommations) ne délivre qu'un diagnostic partiel puisque seule la disponibilité alimentaire est prise en compte. L'approche anthropométrique estime que l'incidence de la malnutrition est deux fois moins élevée en Afrique qu'en Asie du Sud, l'inverse de l'estimation de la FAO. En moyenne l'incidence de la malnutrition infantile en Afrique est plus faible qu'en Asie du sud quel que soit l'indicateur de résultats (insuffisance pondérale, retard de croissance ou émaciation), et elle a décru en longue période. Il ne s'agit pas de minimiser l'ampleur de la pauvreté absolue en Afrique qui comptait en 1996 environ 40

---

<sup>9</sup> FAO, 28 May - 1 June 2001, *Assessment of the World Food Security Situation*, p. 6-7.

<sup>10</sup> Svedberg P., 1987, « A note on famine in sub-Saharan Africa in a historical perspective », p. 19.

<sup>11</sup> Tiffen M, Mortimore M. et Gichuki F., 1994, *More People, Less Erosion* ; C.I.L.S.S. - Centre régional Agrhymet, 2001, *Le contexte de la vulnérabilité structurelle par système de production dans les pays du CILSS*, p. 7, 87-91.

<sup>12</sup> FAO, 28 May - 1 June 2001, *Assessment of the World Food Security Situation*, p. 4-5.

<sup>13</sup> FAO, 2001, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, p. 52-53.

millions d'enfants de moins de cinq ans gravement malnutris. L'incidence de cette malnutrition infantile grave atteignait 34% en Zambie, 37% au Burkina Faso et 58% en Éthiopie.<sup>14</sup> Néanmoins, cette divergence de diagnostics a deux implications importantes. Premièrement, les indicateurs de résultats montrent qu'en dépit d'une pauvreté de masse et d'une faible capacité durable des politiques agricoles à susciter une hausse de la productivité, les populations africaines répondent activement aux risques d'insécurité alimentaire et en minimisent l'impact. Deuxièmement, si l'on s'en tenait aux indicateurs de moyens et donc à la seule disponibilité alimentaire, une hausse de la production ou des importations suffirait à réduire la malnutrition. Or 23% des Sahéliens souffrent chroniquement de malnutrition et 40% d'entre eux sont confrontés à des périodes d'insécurité alimentaire,<sup>15</sup> dans une sous région du continent qui est parvenue en une génération à réduire très significativement la volatilité de la disponibilité alimentaire. Cette composante structurelle, qui perdure en l'absence de graves pénuries temporaires à grande échelle, demande une analyse élargie aux déterminants non agricoles de l'IAC.

Dans un livre de référence consacré à une histoire comparée de la pauvreté en Afrique, John Iliffe a montré que la nature des crises de subsistance et les types de pauvreté observables dans les sous régions du continent à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle étaient l'aboutissement de trajectoires historiques inscrites dans la longue durée. Cet auteur utilise une typologie des causes de la pauvreté structurelle (celle des ménages et des individus confrontés à une indigence et à une insécurité alimentaire chroniques) qui accorde un rôle déterminant à l'accès et à la capacité d'exploiter la terre. Dans les sociétés où la terre est abondante, l'indigence chronique frappe les individus et les ménages qui ne disposent pas d'une capacité ou d'une force de travail suffisante. Dans les sociétés où la terre est en pénurie, cette indigence chronique provient d'un manque d'accès à des parcelles cultivables et de la rareté des opportunités de subsistance hors de la production agricole.<sup>16</sup>

L'Afrique n'a connu cette seconde situation que tardivement dans la mesure où la majorité des sociétés rurales jouissait d'une relative abondance de terre jusqu'à la fin de la période précoloniale. Sur une longue période débutant à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, la pauvreté structurelle n'a guère changé de nature. Mais son incidence a pris une nouvelle ampleur en raison d'une transition vers des sociétés rurales confrontées à la pénurie foncière. Par exemple en Éthiopie, une croissance démographique non régulée alimente une crise foncière structurelle, perpétuée par l'absence durable de politiques de sécurisation de l'accès à la terre dans un contexte de faible urbanisation et de pauvreté rurale de masse qui n'offre guère d'alternatives de subsistance; en Afrique australe, l'héritage colonial d'éviction des populations africaines et de précarisation de leurs droits d'accès aux terres cultivables, afin de mettre leur force de travail à disposition des industries minières et des grands propriétaires fonciers, a durablement altéré les modes de subsistance de paysanneries confinées aux terres à moindre potentiel agricole.

Dans ces conditions, l'incidence de la pauvreté structurelle a été cumulative : les indigents dépourvus d'une capacité ou d'une force de travail suffisante ont été rejoints par les indigents privés de terre et de sources alternatives de revenu. Cette catégorie de pauvres est confrontée à une IAC causée par la vulnérabilité continue de leur approvisionnement. Mais ils sont également en première ligne lors des crises de subsistance déclenchées par les aléas climatiques et l'instabilité politique. La pauvreté conjoncturelle causée par ce type de crises est

---

<sup>14</sup> Svedberg P., 2000, *Poverty and Undernutrition. Theory, Measurement and Policy*, p. 164 ; Morrisson C., Guilmeau H. et Linskens, 2000, *Une estimation de la pauvreté en Afrique sub-saharienne d'après les données anthropométriques*, p. 30-32, 35. Ces deux documents contiennent une analyse très complète des estimations alternatives de la malnutrition et de la pauvreté en Afrique, et des questions qu'elles soulèvent en termes de choix politiques.

<sup>15</sup> C.I.L.S.S./Union européenne, 2000, *DIAPER. L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux*, 1<sup>er</sup> Cahier, p. 2.

<sup>16</sup> Iliffe J., 1987, *The African Poor. A History*.

restée courante sur le continent, au contraire de l'Asie du sud, même si depuis la décennie 1973-1984 l'impact démographique et social de ces épisodes a été atténué hors des zones de conflits en raison de l'émergence de systèmes de prévention et de gestion du risque de pénurie alimentaire transitoire. La diversification croissante des modes de subsistance et des économies rurales, ainsi que leur décloisonnement progressif par le développement d'infrastructures qui donnent accès à des marchés plus intégrés et mieux organisés, ont aussi contribué à cette atténuation. Cette évolution est illustrée par la situation qui prévaut au Sahel depuis près de vingt ans, et par le fait qu'au début des années 90 un déficit pluviométrique de près de 60% par rapport à la moyenne historique n'ait pas entraîné une mortalité de masse en Afrique australe.<sup>17</sup>

Néanmoins, des crises de subsistance moins lisibles car socialement circonscrites aux populations et aux régions structurellement pauvres, dans des contextes de soudure tendue ou de disette, trouvent un terrain favorable dans la précarité continue des moyens de subsistance. Par exemple, sept provinces sur neuf en Zambie enregistrent une proportion d'au moins 40% d'enfants de moins de cinq ans atteints d'un retard de croissance, et dans quatre d'entre elles au moins 20% de ces enfants souffrent d'un retard sévère.<sup>18</sup> Pour les groupes sociaux les plus démunis, la capacité de sortie de la pauvreté structurelle est érodée par la récurrence des chocs. L'IAC accroît la vulnérabilité aux chocs car les ménages mobilisent leurs moyens de subsistance pour contrer les risques courants d'insécurité alimentaire, et pas uniquement les crises aiguës.

Ce contexte de « piège de pauvreté » caractérise l'ensemble des sous régions d'Afrique, mais le reflux des grandes crises de subsistance met en relief la composante structurelle de cette insécurité alimentaire (cas du Sahel), alors que le risque de famine (cas de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe) tend à l'occulter dans des situations où la réponse humanitaire prévaut. Du moins jusqu'à une période très récente si l'on en juge par le débat en cours sur la nature et les causes de la vulnérabilité alimentaire durable de l'Éthiopie où une situation de « crise » est devenue la norme. Par ailleurs, une analyse de cette composante structurelle doit aussi tenir compte du visage contrasté des agricultures et des zones rurales africaines. Des cas où une filière de production, une région ou un groupe socio-économique affichent des avancées en termes de rendements agricoles, de préservation des ressources naturelles sous contrainte démographique, et d'accroissement du niveau de vie.<sup>19</sup>

Si l'Éthiopie, le Burkina Faso et la Zambie sont confrontés à des types différents de pauvreté structurelle et d'IAC, ces pays ont en commun un faible niveau persistant de développement humain. Sur la période 1985-2000, l'Éthiopie et le Burkina Faso ont connu une progression de leur IDH en valeur absolue. Mais ils restent parmi les six pays les moins avancés au monde en occupant respectivement le 168<sup>ème</sup> rang et le 169<sup>ème</sup> rang d'un classement qui compte 173 pays. Entre 1995 et 2000, la probabilité moyenne pour une classe d'âge de ne pas atteindre 40 ans était de 53,6% en Zambie, de 43,6% en Éthiopie, et de 43% au Burkina Faso.<sup>20</sup> Si l'on compare le produit intérieur brut (PIB) par habitant par pays en proportion du PIB par habitant agrégé de l'Afrique en 1990 et en 2001, cette proportion a baissé. Elle est passée de 22% à 14,5% pour l'Éthiopie, de 36% à 29% pour le Burkina Faso, et de 56% à 49% pour la Zambie.<sup>21</sup> Ces chiffres donnent la mesure de l'extrême pauvreté de ces trois pays dont les populations souffrent d'une incidence relativement élevée de la malnutrition chronique et d'une vulnérabilité inégale aux crises de subsistance. Sur la période 1984-2000, l'Éthiopie a reçu

---

<sup>17</sup> Raynaud C. (dir.), 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, chap. 4 ; Bookstein A. et Lawson M, 2002, « Briefing: famine in southern Africa », p. 635.

<sup>18</sup> Central Statistical Office/Central Board of Health/Measure DHS+ORC Macro, 2002, *Zambia Demographic and Health Survey 2001-2002, Preliminary Report*, p. 18.

<sup>19</sup> Gabre-Madhin E. Z. et Haggblade S., 2001, *Successes in African Agriculture: Results of an Expert Survey*.

<sup>20</sup> United Nations Development Programme (UNDP), 2002, *Human Development Report 2002*, p. 156, 159.

<sup>21</sup> African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Ethiopia*, p. 168; African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Burkina Faso*, p. 110; African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Zambia*, p. 338.

environ 10 millions de tonnes d'aide alimentaire, soit 10% de sa production céréalière en moyenne.<sup>22</sup> Au Burkina Faso, les déficits pluviométriques survenus en 1990, 1997 et 2000 n'ont pas entraîné de crise de subsistance aiguë en dépit de bilans céréaliers négatifs.<sup>23</sup> La Zambie a connu sur la période 1992-2000 une succession inédite de cinq années de déficits pluviométriques. La chute de 42% de la production agricole récoltée à l'issue de la campagne agricole 2001-2002, par rapport à la campagne « normale » 1999-2000, a débouché sur une situation de crise où 28% de la population rurale aurait besoin d'une aide alimentaire.<sup>24</sup>

Une analyse des causes structurelles de l'IAC qui caractérise ces trois contextes nationaux et sous régionaux traite des forces qui ont déterminé ces différentes trajectoires historiques. L'approche analytique et les définitions des concepts utilisés dans cette étude sont maintenant précisées.

## Approche analytique

Ce bref rappel de la diversité des trajectoires des sociétés et des économies rurales africaines est nécessaire car le débat sur les causes structurelles de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire tend à minimiser les marges de manœuvre des populations, des sociétés et des responsables politiques. Ce dont témoigne la place accordée à la géographie, au climat et à la démographie par des travaux récents qui s'efforcent de caractériser une spécificité africaine dont le caractère « structurel » expliquerait la pauvreté durable du continent. Cet argument reflète les lectures antagonistes de la situation de l'Afrique qui oscillent entre deux pôles analytiques : l'un privilégie les facteurs politiques et rejette l'idée d'une spécificité africaine, en s'appuyant par exemple sur le fait que les paysans répondent positivement aux incitations économiques à condition qu'elles leur soient bénéfiques ; l'autre accorde au contraire un caractère déterminant à des facteurs non politiques, tels que la géographie des grandes endémies parasitaires, la dispersion de la population ou les racines socioculturelles des comportements démographiques, qui sont identifiés comme des contraintes « structurelles » à la mise en œuvre de politiques correctives. Cette dernière approche est très critiquée en raison de son caractère déterministe et de sa base empirique qui englobe le continent sans pousser l'analyse en deçà de l'échelle nationale.<sup>25</sup> Cet antagonisme analytique est familier aux africanistes. Il fait écho à la querelle entre les tenants d'une explication naturaliste et ceux d'une explication sociopolitique qui s'affrontèrent sur les déterminants de la désertification au Sahel.<sup>26</sup>

Sur le front de la sécurité alimentaire et du développement agricole, un auteur influent a proposé une lecture structurelle et comparative de l'IAC en Afrique.<sup>27</sup> Selon lui, le potentiel de croissance agricole à long terme de la région sub-saharienne est limité par six contraintes à une hausse de la production, lesquelles sont déterminantes et non les effets imputés à des arbitrages politiques inefficients. Il énumère ainsi : la distribution dispersée des populations qui renchérit le coût des infrastructures et de la couverture des territoires par les services publics ; les handicaps naturels tels que l'inaccessibilité des réserves de terres à forte fertilité, la structure

---

<sup>22</sup> Middlebrook P., Akroyd S. and Amha W., 2001, *Policy and Institutional Strengthening for Improved Food Security and Poverty Reduction in Ethiopia*, p. i.

<sup>23</sup> Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRA)/Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles, janvier 2003, « Campagne agricole 2002-2003 : résultats définitifs et perspectives alimentaires », p. 9.

<sup>24</sup> FAO/WFP, 18 June 2002, *Crop and Food Supply Assessment Mission to Zambia*, p. 8; Zambia National Vulnerability Assessment Committee, January 2003, *Zambia: Emergency Food Security Assessment*, p. 20.

<sup>25</sup> Collier P. et Gunning J. W., 1998, « Why has Africa grown slowly? », *Journal of Economic Perspectives*; Bloom D. E. et Sachs J. D., 1998, « Geography, demography and economic growth in Africa », *Brookings Papers on Economic Activity*. Ces deux publications présentent en détail les arguments contradictoires du débat sur les causes structurelles du piège de pauvreté qui frappe l'Afrique.

<sup>26</sup> Raynaut C. (dir.), 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, p. 24.

<sup>27</sup> Platteau J.-P., 1995, « The food crisis in Africa: a comparative structural analysis », dans Drèze J. et Sen A. (éds.), *The Political Economy of Hunger (Selected essays)*.

des sols et le faible potentiel d'irrigation ; la lenteur de l'expérimentation et de la diffusion des innovations technologiques ; la disponibilité d'une main d'œuvre agricole disposée à intensifier les systèmes de culture ; l'insécurité foncière alimentée par la précarité des droits de propriété et d'usage, qui entrave toute transition durable vers des systèmes de culture intensifs ; l'instabilité politique et l'autoritarisme des stratégies de développement rural. Cette approche mériterait une discussion détaillée. Elle est utile à ce stade de notre travail en raison de son effort de prise en compte du contexte africain.

La conclusion de l'auteur présente deux étapes nécessaires à un recul durable de l'insécurité alimentaire. Premièrement, une amélioration des techniques de production qui puise ses approches et ses ressources en Afrique. Deuxièmement, une diffusion rapide de ces techniques sur des zones géographiques étendues. Des objectifs à la réalisation desquels une stratégie de renforcement des incitations aux producteurs ne concourt que très partiellement. Mais il élargit cette stratégie confinée aux systèmes de production et donc à l'accroissement de la disponibilité alimentaire pour attirer l'attention sur une condition cruciale à une sortie de la crise agricole : un rééquilibrage entre la diversification des revenus et l'investissement agricole afin de générer une croissance des économies rurales qui soit socialement la plus large possible, sans quoi les populations les plus démunies resteront vulnérables aux crises de subsistance. Cette approche structurelle identifie donc des marges de manœuvre, mais elle les estime très limitées car les conditions sociales, économiques et politiques ne permettent pas l'adoption de politiques volontaristes à moyen et à long terme à la mesure des contraintes qui pèsent sur l'agriculture et les sociétés rurales.<sup>28</sup>

Les concepts d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité chroniques doivent être définis.

Encadré 1	
Une définition de la sécurité alimentaire	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Accès physique et économique de l'ensemble de la population à l'alimentation</li><li>• En tout temps –période de récolte comme période de soudure-</li><li>• En tous lieux –dans les régions enclavées comme dans celles disposant de dessertes faciles, là où la sécurité des biens et des personnes est assurée comme là où elle ne l'est pas-</li><li>• À une alimentation saine et suffisante</li><li>• Pour satisfaire ses besoins multiples en fonction de ses activités et de ses préférences alimentaires</li></ul>	
<p><b>Source :</b> adapté de Courade G. et Delpuech F., 2002, « Cordon sanitaire pour le Nord et insécurité nutritionnelle pour le Sud. Le dilemme alimentaire d'aujourd'hui », p. 622.</p>	

L'encadré 1 présente une définition qui traite des quatre dimensions de la sécurité alimentaire : l'accessibilité, la disponibilité, la stabilité et la qualité de l'alimentation.

L'IAC se manifeste par des crises de subsistance qui diffèrent selon l'ampleur de leur impact social, démographique et économique, leur durée et leur périodicité, et leur étendue géographique. Comme l'analyse de l'évolution de la pauvreté structurelle en Afrique au 20<sup>ème</sup> siècle l'a montré, les groupes sociaux les plus défavorisés sont confrontés à une situation de rupture courante (par opposition à transitoire) de leur approvisionnement. Pour cette

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 473, 541-545.

population qui pratique des modes de subsistance très précaires, une soudure tendue entre deux campagnes agricoles ou une disette localisée qui entraîne une cherté ponctuelle des produits vivriers suffit à les repousser à proximité de la ligne d'indigence (voir Première partie, figure 1). Les populations les plus vulnérables sont donc dans une situation où la crise de subsistance est la norme, indifférente aux fluctuations de la disponibilité alimentaire qui ne font que les précipiter graduellement dans un piège de pauvreté. Leur vulnérabilité se caractérise par une forte sensibilité aux risques d'insécurité alimentaire, une faible capacité de minimisation des chocs, et une faible capacité de récupération. Cette vulnérabilité est chronique en raison de sa durabilité. Mais elle est également structurelle car elle est internalisée par les populations dans leurs stratégies de survie. Une situation qui explique la réticence des paysans à intensifier et spécialiser leurs activités agricoles. Ces choix sont perçus comme des facteurs de vulnérabilité croissante dans des environnements agro-écologiques et sociaux instables. Il est par conséquent important d'adopter une analyse des moyens de subsistance qui prenne en compte les déterminants sociaux des choix des ménages ruraux face aux risques d'IAC.

## **Organisation du rapport**

Le rapport présente un diagnostic argumenté en deux étapes.

Premièrement, la pauvreté est analysée comme une cause structurelle d'IAC dans les sociétés rurales africaines. Elle explique les marges de manœuvre réduites dont disposent les populations, les États et les agences de coopération, pour faire reculer l'incidence de la faim des temps ordinaires. Une conséquence majeure de ce contexte de pauvreté structurelle est la recherche de stratégies différenciées de lutte contre l'insécurité alimentaire en fonction des capacités de sortie de « crise » des populations ou des zones ciblées. Un objectif illustré par le débat sur les liens entre la pandémie VIH/SIDA et l'insécurité alimentaire chronique. Cet axe de réflexion reflète les débats en cours en Éthiopie, au Burkina Faso et en Zambie, où il apparaît que les politiques agricoles ne répondent que partiellement à des situations sociales ou géographiques de vulnérabilité structurelle.

Deuxièmement, un bilan des diagnostics existants et des stratégies de réduction de l'IAC conduit à soulever la question de la priorité politique accordée à cet objectif. Le primat de la prévention et de la gestion des crises conditionne dans une très large mesure non seulement les approches mais aussi les outils mobilisés par les gouvernements et les agences de coopération pour cibler les populations dites vulnérables. Ces approches préventives et palliatives ne peuvent servir à l'élaboration de politiques structurelles. Une analyse spécifique de la vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire est nécessaire. Un point souligné aussi bien par les responsables africains que par les experts de l'aide au développement rencontrés au cours de cette mission. Ce défaut de diagnostic n'explique pourtant qu'en partie le déficit d'arbitrages politiques favorables à un recul de l'IAC. Ce déficit provient fondamentalement d'une insuffisante valorisation économique du secteur vivrier et du faible poids politique de ses acteurs.

## CHAPITRE 1

### La pauvreté : une cause structurelle de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique

Cette première partie commence par un diagnostic qui identifie la pauvreté des populations rurales africaines comme une cause structurelle déterminante de l'IAC à laquelle elles sont confrontées. Elle se poursuit par une analyse qui démontre l'importance de conduire des politiques différenciées de lutte contre la pauvreté afin de redonner aux populations les plus vulnérables une capacité de sortie d'une situation de « crise » de subsistance permanente. Le palier local d'observation à l'échelle des communautés rurales, des ménages et des individus, est privilégié par une approche des moyens de subsistance qui est la mieux adaptée à une analyse de contexte. Cette orientation répond à deux motivations.

Premièrement, le développement des outils de suivi et de diagnostic de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire fait de plus en plus appel à des enquêtes qui cherchent à documenter les stratégies de subsistance des populations rurales dans leur globalité et non plus seulement en tant que producteurs agricoles ou éleveurs. Par exemple, une étude récente conduite en Zambie révèle un degré élevé de diversification des ressources dont le spectre croît avec le nombre de dépendants : au minimum 54% du revenu est non agricole et cette proportion atteint 71% pour les ménages dirigés par des femmes ayant des orphelins à charge.<sup>29</sup> Le travail en cours d'élaboration d'un cadre harmonisé de suivi permanent de la vulnérabilité courante (SIPOCVA) au Sahel reflète bien cette orientation avec une attention systématique aux « systèmes de vie » pris dans leur ensemble, et donc aux enquêtes qui incluent des données qualitatives afin de mieux prendre en compte les déterminants sociaux et comportementaux des stratégies de subsistance.<sup>30</sup>

Deuxièmement, les CSLP ont concentré l'attention sur les politiques sociales au détriment des politiques agricoles et plus largement de développement rural. La part de l'agriculture dans les prêts accordés par la Banque mondiale n'a cessé de décroître sur les quinze dernières années : en 1999-2000, seuls 8,5% des prêts étaient alloués à l'agriculture en Afrique contre 21% en 1985-1989.<sup>31</sup> Ceci en dépit de trois faits : dans cette région, la majorité des malnutris chroniques vivent en zone rurale et il sont producteurs et vendeurs de denrées agricoles ; les actifs agricoles restent majoritaires dans la population active ; et la contribution de l'agriculture au produit national brut reste élevée. À titre d'exemples, 39% des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance et près de 14% des mères d'émaciation en milieu rural au Burkina Faso, contre 23% et 9% en milieu urbain.<sup>32</sup> En Zambie, où 75% de la population

---

<sup>29</sup> FAO/Farming Systems Association of Zambia (FASAZ), 2003, *Poverty, Agricultural Production and Food Security: The Inter-Linkages of HIV/AIDS, Gender/Rural Youths, Information Management and Information*, p. 34.

<sup>30</sup> Comité technique VAM/USAID, 13 - 14 mars 2003, *Projet « Harmonisation des méthodes d'identification et d'analyse des zones et groupes vulnérables », Rapport définitif sur le cadre harmonisé de suivi de la vulnérabilité courante (SIPOVCA)*.

<sup>31</sup> IFAD, 2001, *Assessment of Rural Poverty: Western and Central Africa*, p. 100.

<sup>32</sup> Institut national de la statistique et de la démographie (INSD)/Ministère de l'économie et des finances, 2000, *Enquête démographique et de santé, Burkina Faso 1998-1999*, p. 128, 133. Le retard de croissance est mesuré par un indice de taille-pour-âge et l'émaciation par un indice de masse corporelle (IMC).

active est agricole, le gouvernement zambien allouera 14% de son budget du CSLP au secteur agricole alors que les zones rurales concentrent 83% des pauvres modérés et 70% des pauvres structurels parmi lesquels les petits exploitants vivriers sont massivement représentés. Plus de 50% du produit national brut de l'Éthiopie provient de l'agriculture, un secteur qui recevra 18% des dépenses affectées aux secteurs phares de la lutte contre la pauvreté et 20% des dépenses d'investissement financées par l'initiative PPTE.<sup>33</sup>

Dans ce contexte et en raison du rôle central conféré au CSLP pour fixer les orientations des politiques publiques, une analyse conjointe de la pauvreté et de l'IAC contribue à redonner à l'agriculture l'attention qui lui revient. Notons simplement que dans le CSLP « modèle » mis en œuvre par le Burkina Faso, aucun des indicateurs de résultat retenus ne traite de l'incidence de la malnutrition, de l'accès aux moyens de production tels que la terre ou le crédit, et plus généralement du secteur agricole et de la sécurité alimentaire.<sup>34</sup>

La Commission européenne (CE) a récemment souligné le besoin urgent d'adopter une grille d'analyse élargie qui place la sécurité alimentaire au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté. Parmi les thèmes prioritaires figurent une meilleure compréhension des moyens de subsistance des populations, une information plus détaillée sur l'incidence conjointe de la pauvreté et de la faim, et une prise en compte de leurs causes structurelles.<sup>35</sup> L'approche retenue dans ce rapport participe à cet effort de renouvellement du diagnostic de l'IAC.

## **A. Piège de pauvreté et insécurité alimentaire chronique : une analyse de la vulnérabilité structurelle des moyens de subsistance des populations rurales**

### **A.1 La distinction entre pauvreté et insécurité alimentaire chroniques ou transitoires :**

Une catégorisation des populations rurales en fonction de leurs expériences de la pauvreté chronique ou transitoire est un préalable utile à une analyse des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique pour deux raisons. D'une part, elle aide à identifier les populations qui sont les plus couramment vulnérables. D'autre part, elle met l'accent sur les facteurs qui privent ces populations d'une capacité de sortie d'une situation de crise de subsistance permanente. Cette catégorisation figure désormais explicitement dans les énoncés de politique de sécurité alimentaire des gouvernements africains, à l'exemple du Burkina Faso et de l'Éthiopie.<sup>36</sup> En outre, les responsables africains rencontrés au cours de cette mission ont repris à leur compte cette approche différenciée de la pauvreté comme argument pour justifier l'élaboration de politiques structurelles.

Or la porosité sociale entre pauvreté chronique et pauvreté transitoire est bien documentée dans des travaux qui montrent que la précarité des niveaux de vie ruraux dans les pays pauvres rend difficile un ciblage limité aux pauvres dits structurels.<sup>37</sup> C'est-à-dire les groupes sociaux, les ménages et les individus qui restent dans une pauvreté absolue (dont la sous-nutrition chronique est un indicateur) sur plusieurs campagnes agricoles successives, sur un cycle de vie, ou sur plusieurs générations. La figure 1 (voir annexe 2) illustre l'intérêt de prendre en compte la profondeur de la pauvreté matérialisée par l'écart entre la ligne de

---

<sup>33</sup> FIDA, 2002, *Évaluation de la pauvreté rurale : Afrique orientale et australe*, p. 13 ; Republic of Zambia/Ministry of Finance and National Planning, May 2002, *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, p. 26, 130 ; Federal Democratic Republic of Ethiopia/Ministry of Finance and Economic Development, July 2002, *Ethiopia : Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, p. 143, 146.

<sup>34</sup> Robb C. M. et Scott A. M., 2001, *Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa*, p. 8, 12, 17, 33.

<sup>35</sup> European Commission/DG Development, 25/02/2003, *Food Security at the Heart of Poverty Reduction Strategies*, p. 3.

<sup>36</sup> Ministère de l'agriculture, 2000, *Stratégie nationale de sécurité alimentaire, Tome 1*, p. 37 ; Federal Democratic Republic of Ethiopia, March 2002, *Food Security Strategy*, p. 3-4.

<sup>37</sup> Baulch B. et Hoddinot J., 2000, « Economic mobility and poverty dynamics in developing countries ».

pauvreté et la ligne d'indigence. Les crises de subsistance ne révèlent que partiellement la distribution sociale et géographique de l'IAC. En effet, leur intensité conduit les populations d'ordinaire éloignées de la ligne d'indigence à faire l'expérience d'un niveau de vie caractérisé par la non satisfaction courante des besoins nutritionnels et alimentaires de base.

Dans des circonstances exemptes de telles crises, les informations et les données disponibles sur les populations rurales confrontées à la pauvreté structurelle sont partielles. Un travail comparé sur les populations des zones soudano sahéenne et sahéenne du Burkina Faso a identifié les caractéristiques de cette pauvreté en évaluant les réponses des paysans au risque de faim saisonnière. Une enquête couvrant cinq saisons agricoles a isolé des ménages disposant d'une faible capacité chronique de minimisation des fluctuations saisonnières de la disponibilité et de l'accessibilité alimentaires. En milieu sahéen, ce groupe se distingue par une proportion d'enfants plus élevée et des chefs de ménage plus jeunes. En milieu soudano sahéen, les ménages chroniquement déficitaires ont un cheptel domestique de taille plus réduite, cultivent des parcelles d'une superficie inférieure à la moyenne, et exploitent des sols dont la productivité est plus faible. L'incidence de l'IAC saisonnière était très significativement plus élevée dans la population soudano sahéenne, qui en dépit de conditions agro-écologiques et productives plus favorables, ne parvenait pas à minimiser la pénurie vivrière saisonnière. Dans un contexte de densité de population plus élevée, la fragmentation des parcelles cultivées et la faiblesse des ressources pastorales expliquent une exposition plus forte à la faim saisonnière et une moindre dépendance de l'approvisionnement sur les marchés vivriers. En outre, la pauvreté structurelle dont témoigne la vulnérabilité courante à l'insécurité alimentaire affectait une large fraction de la population soudano sahéenne. Au contraire, la population sahéenne affichait une inégalité plus forte des niveaux de prospérité et une incidence de la malnutrition saisonnière chronique confinée socialement aux ménages les plus pauvres.<sup>38</sup> En 1998, l'incidence de la pauvreté dans la région sahéenne était l'une des plus faibles en zone rurale, à 42% contre 51% en moyenne au Burkina Faso.<sup>39</sup> Cet exemple montre l'intérêt de différencier le risque d'IAC au sein des communautés rurales, dans un contexte où les déterminants socio-économiques prévalent sur les facteurs agro-écologique et climatique pour expliquer les écarts de capacités de minimisation de la vulnérabilité courante.

L'incidence de l'IAC évaluée à l'échelle des pays ne doit donc pas occulter la diversité de ses impacts et de ses déterminants. En Éthiopie, les quatre régions les plus peuplées qui regroupaient en 1999 près de 90% de la population rurale (Amhara, Oromiya, Southern Nation's Nationalities and People et Tigray) souffrent de manière endémique d'une insécurité alimentaire dont l'incidence oscille entre 43% et 68% selon les régions. En dépit d'une hausse de la production agricole de 40% sur la période 1991-1999, 52% de la population rurale éthiopienne restent chroniquement malnutris (consommation calorique moyenne inférieure à une norme quotidienne de 2,100 Kcal fixée par le gouvernement), une proportion anormalement élevée.<sup>40</sup> Ces estimations agrégées montrent que cette prévalence nationale de l'insécurité alimentaire est faiblement corrélée avec le niveau de la production agricole. En d'autres termes, la contrainte d'accessibilité alimentaire est déterminante.

Une étude récente de l'incidence de la sous-nutrition saisonnière dans l'une des provinces éthiopiennes les plus densément peuplées (Shewa) recoupe les conclusions de l'enquête sur la vulnérabilité courante au Burkina Faso. Premièrement, l'impact de la sous-nutrition chronique domine sur la sous-nutrition transitoire caractéristique du début de la saison des pluies, parmi les populations adultes et infantiles. Deuxièmement, la distribution de

---

<sup>38</sup> Reardon T. et Matlon P., 1989, « Seasonal food insecurity and vulnerability in drought-affected regions of Burkina Faso », p. 127, 131-134.

<sup>39</sup> Ministère de l'économie et des finances/Institut national de statistique et de la démographie, 2000, *Profil et évolution de la pauvreté au Burkina Faso*, p. 16.

<sup>40</sup> Middlebrook P., Akroyd S. and Amha W., 2001, *Policy and Institutional Strengthening for Improved Food Security and Poverty Reduction in Ethiopia*, p. 6-7.

cette forme d'IAC dans la population reflète une inégalité socio-économique et géographique de capacités de minimisation de la sous-nutrition par les communautés et les ménages ruraux. L'un des résultats importants de ce travail est de montrer que l'IAC revêt des formes distinctes qui n'obéissent pas aux mêmes déterminants. Dans ce cas éthiopien, les facteurs démographiques (âge et sexe) sont une source de vulnérabilité courante plus contraignante que ne le sont l'éducation, la propriété d'un cheptel domestique et la santé.<sup>41</sup> Dans la société éthiopienne où, sur la période 1994-1997, une proportion minimale de 40% à 45% de la population totale ne pouvait assurer la satisfaction de ses besoins élémentaires de survie, le recul de la pauvreté structurelle conditionne celui de l'IAC.<sup>42</sup>

Dans des contextes de pauvreté de masse et de faible différenciation économique et patrimoniale entre paysans, la pertinence d'une approche de la pauvreté en fonction de sa périodicité est à débattre en raison de la faisabilité même de politiques différenciées sur ce critère. L'utilité de conduire des enquêtes permettant d'identifier les pauvres structurels n'est donc pas acquise car les politiques de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire ciblent rarement les populations en fonction du caractère transitoire ou chronique de leurs situations. Elles tiennent compte de leur position géographique (région rurale enclavée), de leur activité socio-économique (paysan vivier) ou de leur genre.

### ***A.2 Une approche des causes de la vulnérabilité structurelle par l'étude des moyens de subsistance des populations :***

Une enquête récente sur les facteurs propices au glissement des paysans des hauts plateaux éthiopiens dans la catégorie de la population confrontée à l'IAC, et donc inscrite par le gouvernement sur la liste des bénéficiaires potentiels de l'aide alimentaire d'urgence qui est révisée annuellement,<sup>43</sup> a identifié six causes principales de chute irréversible dans la poche d'indigence et de non viabilité des activités agricoles.

Or la nature de ces causes est révélatrice d'une vulnérabilité structurelle qui s'inscrit dans la durée et résulte d'une dynamique de déperdition des capacités sociales et économiques des ménages paysans (ce processus est qualifié de « destitution » dans la littérature anglo-saxonne sur les moyens de subsistance, ou « livelihoods », des populations rurales des pays pauvres). L'échec répété ou massif de la récolte, la décapitalisation de l'exploitation agricole, la pénurie foncière, un état de grande pauvreté lors de la formation du ménage, les chocs sociaux ou démographiques, et les maladies chroniques :<sup>44</sup> ces facteurs qui prédisposent à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire chroniques affectent la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité et la qualité de l'alimentation. Ils recouvrent les différentes ressources mobilisées par les populations pour assurer leur subsistance. Cette diversité montre l'importance de ne pas se limiter aux déterminants de l'insécurité alimentaire qui relèvent du système de production agricole. Dans le contexte éthiopien, les experts de la Commission européenne estiment que la catégorie indigente de la population augmente d'environ 500 000 personnes par an, dans un pays où le taux annuel de croissance démographique fut en moyenne de 2,9% sur la période 1995-2000.

C'est une situation dans laquelle l'IAC résulte d'une combinaison de facteurs qui révèle une société rurale où la pauvreté de masse et l'insuffisance des politiques de développement ne laissent que des marges de manœuvre très réduites aux populations et à l'État éthiopiens. Ces

---

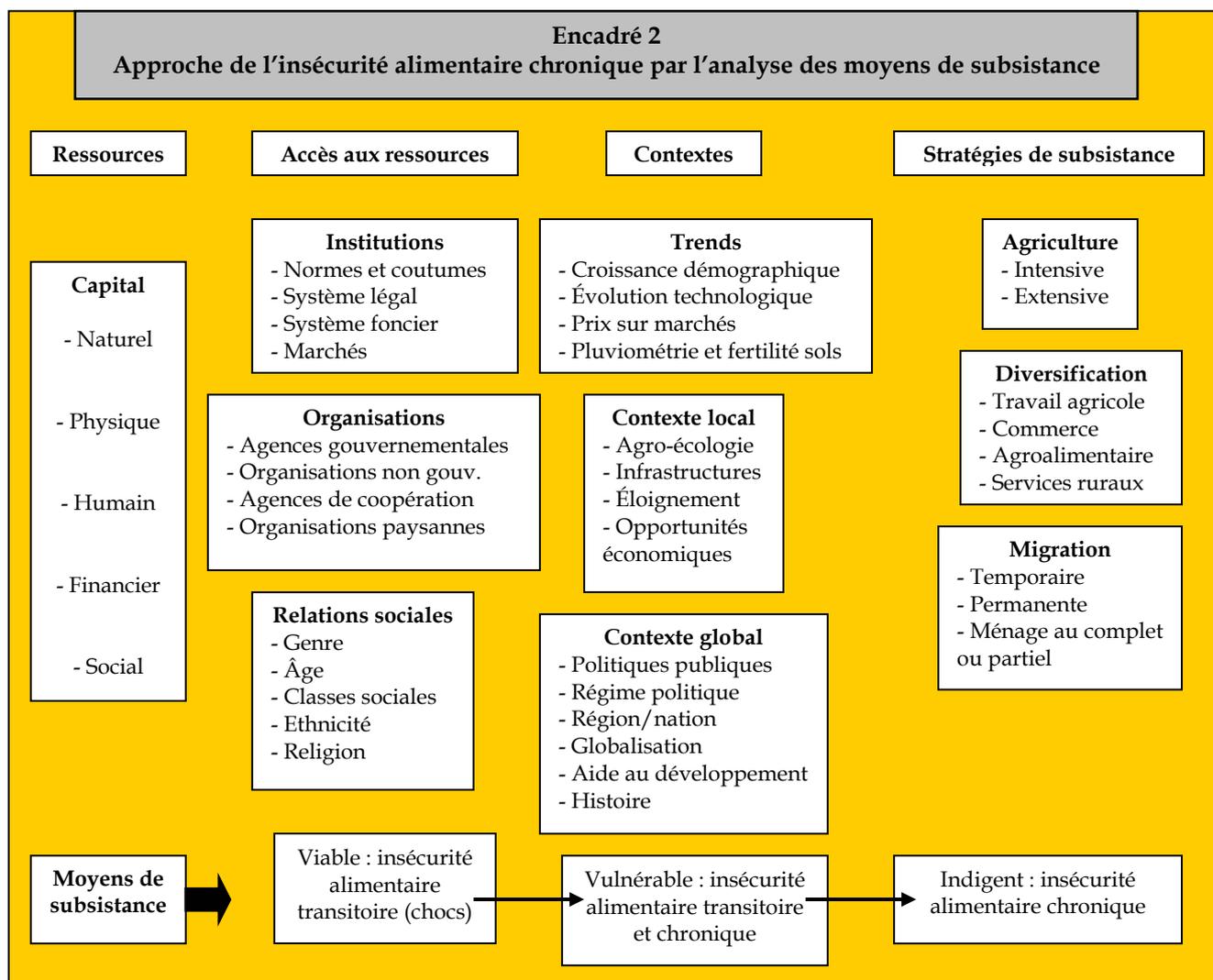
<sup>41</sup> Ferro-Luzzi A, Morris S. S., Tafesse S., Demissie T. and D'Amato M., 2001, *Seasonal Undernutrition in Rural Ethiopia. Magnitude, Correlates, and Functional Significance*, p. 53-60.

<sup>42</sup> Bigsten A., Kebede B., Shimeles A. et Tadesse M., 1999, « Poverty and welfare in Ethiopia: profile and determinants », p. 57.

<sup>43</sup> Ce paradoxe éthiopien sera discuté dans la seconde partie comme un exemple du primat de la prévention et de la gestion des crises alimentaires et des difficultés qu'il pose pour élaborer et mettre en œuvre des politiques structurelles.

<sup>44</sup> Institute of Development Studies (IDS) and Save the Children (SC-UK), 2002, *Destitution in the Northeastern Highlands (Northern Ethiopia)*, p. 44-52.

deux contraintes structurelles déterminent dans une large mesure le diagnostic courant de la situation de crise de subsistance « permanente » qui frappe ce pays : une pression démographique croissante ; la mise sous culture de terres à faible potentiel agricole ; une dégradation des ressources naturelles ; une agriculture sous pluie ; un faible niveau de capital fixe et d'investissement dans l'agriculture ; le développement limité des institutions locales ; un accès restreint à l'éducation, à la santé, à l'eau, au transport et aux services sociaux de base ; un déclin à moyen et à long terme du revenu généré par le secteur vivrier.<sup>45</sup>



Une mise en contexte des différents facteurs d'IAC passe par la prise en compte des travaux conduits sur les moyens de subsistance des populations rurales. Cet angle d'analyse n'est pas simplement utile pour expliquer la vulnérabilité réversible ou irréversible des ménages paysans aux risques courants de pénurie alimentaire. Ces travaux ont un triple intérêt (voir encadré 2).<sup>46</sup> Premièrement, ils couvrent l'ensemble des ressources et des capacités mobilisées par les populations pour satisfaire leurs besoins essentiels et accroître leur revenu. Ils

<sup>45</sup> Middlebrook P., Akroyd S. and Amha W., 2001, *Policy and Institutional Strengthening for Improved Food Security and Poverty Reduction in Ethiopia*, p. 7.

<sup>46</sup> Cet encadré est adapté et complété d'après Swift J. et Hamilton K., 2001, « Household food and livelihood security », p. 82-92 ; Institute of Development Studies (IDS) and Save the Children (SC-UK), 2002, *Destitution in the Northeastern Highlands (Northern Ethiopia)*, p. 9-11.

montrent le rôle clef des institutions et des organisations qui régulent l'accès à ces ressources. Deuxièmement, ils reposent sur des enquêtes et des collectes de données primaires qui prennent en considération la variété des contextes dans lesquels les populations rurales évoluent. Troisièmement, ils mettent en valeur les initiatives et les stratégies des acteurs locaux, au premier rang desquels les populations. Ceci permet d'identifier des marges de manœuvre occultées par une lecture globale des causes structurelles de l'IAC, en particulier dans des environnements caractérisés par des conditions naturelles ou des choix politiques propices à une vulnérabilité persistante aux crises de subsistance.

Les moyens de subsistance sont classés en trois catégories :

- viable pour les ménages dont les capacités de minimisation et de sortie de l'insécurité alimentaire transitoire sont préservées ;
- vulnérable pour les ménages dont les capacités de minimisation et de sortie sont amoindries : ils sont exposés aux risques conjoints d'insécurité alimentaire transitoire et chronique ;
- indigent pour les ménages dénués de capacités sociales et économiques assurant la viabilité de leurs activités agricoles et une sortie de l'IAC.

Cette catégorisation de la population rurale en fonction de la réversibilité de sa vulnérabilité à l'insécurité alimentaire met en lumière la diversité des situations observées sur le terrain. Par exemple, les ménages pauvres des hauts plateaux éthiopiens qui représentent environ 60% de la population totale ciblée par l'enquête IDS/SC-UK se divisent en deux catégories (vulnérable et indigent) qui rationnent leur consommation alimentaire en période de faim saisonnière. Mais les 20% de ménages indigents sont confrontés à une pénurie vivrière chronique supérieure à trois mois par an. Leur non viabilité en tant que producteurs agricoles est caractérisée par l'absence de main d'œuvre masculine, la petitesse des parcelles cultivées, l'absence d'animal de trait, l'incapacité à emprunter et l'exclusion des réseaux communautaires d'entraide.<sup>47</sup>

Néanmoins, comme le suggère l'encadré 2, le risque de vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire est déterminé tout autant par les ressources et les capacités disponibles à l'échelle des ménages que par des facteurs macro politiques, économiques et sociaux qui conditionnent l'accès aux ressources (et leur gestion) dans les communautés rurales. La figure 2 (voir annexe 3) permet de replacer l'approche des moyens de subsistance dans une grille d'analyse élargie qui isole les facteurs propices à la vulnérabilité alimentaire. Parmi ces facteurs figurent les conditions agro-écologiques, climatiques et géographiques, les contraintes démographiques (croissance rapide et morbidité élevée de la population), et la faible productivité et l'insuffisante valeur ajoutée du secteur vivrier. Il ne s'agit pas de minimiser par exemple l'impact de l'aridité (40 jours de pluie quatre ans sur cinq) et des fluctuations climatiques (probabilité d'une séquence sèche de sept jours continus de 60% à 80% entre juin et juillet, période critique de lancement de la nouvelle campagne agricole en début de soudure) sur la sécurité alimentaire courante des régions septentrionales du Burkina Faso.<sup>48</sup> Ni la contribution du morcellement du capital foncier cultivé à la détérioration de la viabilité agricole des régions centrales de l'Éthiopie soumises à une forte croissance démographique (le ratio terre cultivée par tête d'habitant est passé de 0,51 hectare à 0,25 hectare entre les décennies 1960-69 et 1990-99, soit la moitié du ratio nécessaire pour assurer la nourriture et les semences pour la subsistance d'une personne : une situation éprouvée par plus de 94% des ménages ruraux de l'état régional Amhara).<sup>49</sup> Ni encore l'incidence disproportionnée et durable de la pauvreté

---

<sup>47</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>48</sup> Informations recueillies lors d'un entretien avec le directeur général de la Météo nationale du Burkina Faso.

<sup>49</sup> Jayne T. S., Yamano T., Weber M., Tschirley D., Benfica R., Neven D., Chapoto A. et Zulu B., 2001, *Smallholder Income and Land Distribution in Africa: Implications for Poverty Reduction Strategy*, p. 28;

extrême parmi les petits producteurs vivriers en Zambie (plus de 72% en 1998) qui n'ont donc bénéficié que très marginalement de la libéralisation du secteur agricole lancé en 1991 (la proportion de ménages ruraux qui ne peuvent s'approvisionner sur les marchés céréaliers en période de pénurie varie de 34,5% dans la Western Province à 62% dans l'Eastern Province).<sup>50</sup> Ces observations aident à formuler un diagnostic qui associe des facteurs qui relèvent soit des moyens de subsistance (l'accès à une parcelle cultivable et viable) soit du contexte biophysique (aridité) ou économique (pauvreté).

Deux causes structurelles ont été identifiées car elles déterminent les marges de manœuvre à long terme des populations, des sociétés et des États africains pour faire reculer durablement l'IAC (voir figure 2). Elles conditionnent également le degré de contrainte exercé par les facteurs propices à la vulnérabilité. Premièrement, le faible niveau de vie des populations et la précarisation de leurs moyens de subsistance et de leurs capacités de minimisation des risques alimentaires chroniques débouchent sur une pauvreté structurelle. Le recours à des pratiques agricoles dommageables pour les ressources naturelles dans des environnements agro-écologiques fragiles, la persistance de comportements démographiques à taux de fécondité élevé qui augmente le nombre des dépendants dans les ménages ruraux, et la capacité marginale sinon inexistante des producteurs vivriers à investir dans leurs exploitations résultent de cette pauvreté structurelle. Deuxièmement, la persistance d'arbitrages politiques, économiques et sociaux qui ne conduisent pas à une sécurisation alimentaire durable des populations et des régions vulnérables soulève la question de savoir si le recul de l'IAC est un enjeu politique. Ce qui revient à s'interroger sur la demande des responsables politiques et des sociétés civiles africains pour des politiques structurelles qui contribuent à une sortie durable de l'insécurité alimentaire chronique. Une demande qui ne reflète pas nécessairement l'ampleur de l'incidence de malnutrition chronique dans la population (24% au Burkina Faso, 47% en Zambie et 49% en Éthiopie).<sup>51</sup>

La vulnérabilité structurelle des moyens de subsistance des populations rurales à l'IAC est donc analysée comme le résultat de deux causes structurelles : la pauvreté et le déficit durable d'arbitrages politiques susceptibles de les sortir de cette situation. Les trois dimensions de cette vulnérabilité sont affectées par cette double contrainte qui n'a pas permis de réduire la sensibilité des populations et des régions les plus démunies aux risques courants de pénurie alimentaire, et donc de renforcer leurs capacités de minimisation et de sortie d'une crise de subsistance devenue permanente. Un exercice d'évaluation et d'explication de la vulnérabilité structurelle au Sahel, centré sur les systèmes de production et la couverture des besoins céréaliers, a analysé de manière exhaustive les déterminants des dynamiques agricoles contrastées débouchant sur une incidence inégale du risque alimentaire durable (à l'échelle de plusieurs campagne agricoles). Le Burkina Faso se distingue par une atténuation des risques géographiquement étendue, la plus forte proportion de population rurale en situation stable de non vulnérabilité (près de 89%), mais environ 11% de cette population serait dans une dynamique de vulnérabilité croissante qui touche majoritairement des paysans agro pastoraux des régions du nord du pays.<sup>52</sup> Un diagnostic qui conforte indirectement la problématique des politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle.

---

Informations recueillies lors d'un entretien avec Abegase Amare, agronome pour Inter Aide France, et dans Amhara National Regional State, 1997, « Integrated Food Security Program », copie, p. 5.

<sup>50</sup> Republic of Zambia/Ministry of Finance and National Planning, May 2002, *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, p. 25; Mwiinga B., Nijhoff J. J., Jayne T. S., Tembo G. et Shaffer J., 2002, *The Role of Mugaiwa in Promoting Household Food Security: Why It Matters Who Gets Access to Government Maize Imports?*, p. 1.

<sup>51</sup> FAO, 2001, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, p. 52-53.

<sup>52</sup> C.I.L.S.S. - Centre régional Agrhymet, 2001, *Le contexte de la vulnérabilité structurelle par système de production dans les pays du CILSS*, p. 48-52.

## **B. Le recul de l'insécurité alimentaire chronique passe-t-elle par des politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle ?**

### **B1. Lutter contre l'incidence prévisible de l'insécurité alimentaire chronique : enjeux et instruments**

L'élaboration et la conduite de politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle a été un thème récurrent des entretiens tenus avec les autorités locales et les représentants des agences de coopération bilatérales et multilatérale. L'enjeu de cette problématique est le recul durable de l'IAC dont l'un des instruments est une politique agricole qui soit socialement la plus inclusive possible. Les difficultés d'un ciblage différencié entre les populations confrontées à des pénuries vivrières transitoire ou chronique sont importantes, et dans la mesure où la mobilisation de ressources sur ce critère paraît dans l'immédiat bien aléatoire comme par exemple en Éthiopie, des recommandations favorables à des politiques différenciées se sont récemment appuyées sur l'observation d'une incidence prévisible de l'insécurité alimentaire.<sup>53</sup> L'intérêt de cette approche est de déboucher sur des recommandations opérationnelles qui diffèrent selon le degré de vulnérabilité des moyens de subsistance des ménages ruraux. Ce raisonnement peut aussi s'appliquer à des zones géographiques en situation de pauvreté structurelle.

L'insécurité alimentaire est prévisible pour des populations qui selon la terminologie définie précédemment pratiquent des moyens de subsistance vulnérable ou indigent. Leurs capacités sociales et économiques ne leur permettent plus de minimiser les pénuries vivrières courantes, de mettre un terme à cette précarité alimentaire et plus fondamentalement d'assurer la viabilité économique de leurs activités agricoles. Ce dernier point est déterminant, en particulier pour les paysans qui exploitent des petites parcelles (les deux premiers quartiles de la population rurale classée selon la superficie par tête cultivent en moyenne 0,20 ha et 0,67 ha en Éthiopie, et 0,79 ha et 1,61 ha en Zambie)<sup>54</sup> dans la mesure où l'accès à une terre cultivable conditionne conjointement le revenu et sa diversification. Dans des contextes sociaux où l'incidence de l'extrême pauvreté est massive, la mise en œuvre de politiques agricoles et plus largement de développement rural qui permettraient une sortie de l'IAC est compromise par la faiblesse du niveau de vie. Dans les poches d'indigence prévisible, la sécurisation alimentaire passe par la recapitalisation et la viabilisation des ménages en tant que producteurs (accroître le disponible produit par les unités domestiques) et consommateurs (augmenter le pouvoir d'achat) de produits vivriers, seule voie pour réduire graduellement leur état de dépendance envers les filets sociaux communautaires, les interventions palliatives des autorités des agences de coopération telles que les programmes « vivre ou espèces contre travail » et l'aide alimentaire s'ils en bénéficient.

Dans les populations pauvres vulnérables pour lesquelles le risque d'IAC croît avec la déperdition graduelle des capacités sociales et économiques, l'incidence sociale des pénuries est imprévisible. Elle ne dépend pas uniquement de l'intensité des chocs et de la durée de leur impact. Ces ménages disposent de ressources (dont un patrimoine productif agricole) qui leur donnent une capacité de minimisation des pénuries courantes et surtout une viabilité économique à développer par des politiques de sécurisation alimentaire durable. Par exemple, la sécurisation des droits fonciers (individuels et communautaires), l'accès au crédit (à la production, à la transformation et à la commercialisation) ou le désenclavement géographique pour accéder à des débouchés commerciaux (marchés ruraux, périurbains et urbains) traduisent concrètement ces politiques. Ces instruments d'incitation à la production et d'intégration physique et financière aux circuits marchands concourent à une sécurisation alimentaire durable, mais ils s'adressent à des populations dont les moyens de subsistance ne sont pas

---

<sup>53</sup> Raisin J., March 2003, « Development with the Poor. The Transitional Asset Protection System (TAPS) : A Middle Road to Social Protection ».

<sup>54</sup> Jayne T. S., Yamano T., Weber M., Tschirley D., Benfica R., Neven D., Chapoto A. et Zulu B., 2001, *Smallholder Income and Land Distribution in Africa: Implications for Poverty Reduction Strategy*, p. 25.

indigents. La situation de vulnérabilité initiale est donc déterminante pour l'impact ex post des politiques agricoles sur la sécurité alimentaire. Dans une note critique sur l'échec des agences de coopération (bilatérale et multilatérale) sur le front du développement agricole éthiopien, que ce soit en termes de hausse durable de la production ou de la productivité, l'agence allemande GTZ souligne la contrainte structurelle exercée par la pauvreté et la nécessité de programmes globaux (non sectoriels) et différenciés de réduction de l'IAC dans les zones les plus vulnérables.<sup>55</sup>

Un responsable éthiopien a suggéré que plus de moyens soient alloués au renforcement des capacités socio-économiques et à la préservation des ressources des populations en état de vulnérabilité alimentaire chronique, afin de restaurer leur viabilité en tant que producteurs agricoles. Cette suggestion fait écho au débat engagé parmi les bailleurs de fonds sur les modalités opérationnelles d'un dispositif transitoire de protection des actifs (« transitional asset protection system ») qui enrayerait la chute des ménages de la catégorie des vulnérables à celle des indigents. Cette stratégie de lutte contre la pauvreté structurelle de la paysannerie éthiopienne passe également par la reconnaissance des besoins différenciés des zones chroniquement déficitaires, qui sont répertoriés dans la stratégie de développement rural (novembre 2001) et le programme de sécurité alimentaire (mars 2002). Le faible impact des programmes « revenu contre travail » dans des zones rurales où les marchés vivriers sont difficilement approvisionnés (faible intégration physique aux circuits commerciaux, demande insuffisante liée à un pouvoir d'achat minime) montre la nécessité de traiter conjointement des modes de subsistance et du contexte local pour réduire effectivement l'IAC. Dans le cas de l'Éthiopie, un pays qui sur la période 1997-2001 a reçu une APD par tête en moyenne de 12,8\$ (contre 22,6\$ pour l'Afrique et 21,3\$ pour les pays les moins développés) et où l'aide alimentaire et humanitaire d'urgence a capté en moyenne 32% de l'APD totale (près de 50% en 2000 en raison d'une aggravation rapide de la pénurie alimentaire),<sup>56</sup> une telle stratégie exige une révision drastique de l'allocation de l'APD vers des appuis structurants.

Les capacités individuelles des ménages dépendent également des ressources dont disposent leurs communautés collectivement. Une étude récente sur les liens entre le revenu des petits producteurs et leur accès à la terre, qui inclut l'Éthiopie et la Zambie dans son échantillon, conclut que la variation des terres cultivées par tête est largement déterminée par les différences observées entre les villages, au sein des villages et entre les ménages.<sup>57</sup> Une observation en faveur de la conduite de politiques agricoles différenciées qui sont l'un des enjeux cruciaux de la décentralisation (pour l'instant engagée au niveau régional) du programme de sécurité alimentaire éthiopien, prévue dans le CSLP adopté en 2002.<sup>58</sup> Le dispositif transitoire de préservation des actifs des ménages ruraux qui est à l'étude en Éthiopie, afin d'enrayer leur glissement dans une pauvreté structurelle, nécessite des institutions administratives locales dotées d'outils d'évaluation de la vulnérabilité alimentaire chronique et de capacités effectives d'action publique. La sécurisation alimentaire à moyen et long terme passe donc par la mise en œuvre de politiques structurelles qui réduiront la précarité du niveau de vie et de l'approvisionnement à condition de modifier la donne à cette échelle locale. Cet objectif passe par des politiques agricoles différenciées qui soient basées sur des critères élargis aux inégalités de vulnérabilité et de viabilité économique entre les moyens de subsistance des populations rurales. Un exemple du faible impact durable d'une politique agricole indifférenciée en termes de disponibilité et de stabilité est la mise à disposition à crédit par le gouvernement éthiopien depuis 1995-96 d'un paquet technique d'intensification uniforme

---

<sup>55</sup> Informations recueillies lors d'un entretien avec le coordinateur du programme de renforcement des capacités de sécurité alimentaire du bureau éthiopien de l'agence de coopération allemande GTZ.

<sup>56</sup> UNDP-Ethiopia, November 2002, *Development Cooperation Report*, p. 22-24.

<sup>57</sup> Jayne T. S., Yamano T., Weber M., Tschirley D., Benfica R., Neven D., Chapoto A. et Zulu B., 2001, *Smallholder Income and Land Distribution in Africa: Implications for Poverty Reduction Strategy*, p. 14.

<sup>58</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia, July 2002, *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, p. 68.

(outils, semences améliorées et engrais). Cette stratégie est inadaptée à la variété des conditions agro-écologiques et des systèmes de production (voir annexe 4, carte 3), déterminantes pour le potentiel d'intensification, et aux écarts de vulnérabilité alimentaire et de viabilité agricole entre les ménages indigents et les ménages pauvres. L'attention portée par les autorités éthiopiennes aux besoins spécifiques des populations et des régions en IAC dans leur stratégie de développement rural et le programme de sécurité alimentaire n'est pas étrangère aux limites rencontrées par cette stratégie.

Cette problématique des politiques différenciées est pertinente pour traiter des causes de l'IAC en Zambie et au Burkina Faso. Par exemple, le ciblage des interventions de la FAO en faveur d'une diversification des systèmes de production zambiens (semences, engrais et intrants) par des cultures céréalières et légumineuses reconnaît implicitement l'inégalité des capacités de sortie de la pauvreté structurelle. Ce programme ne vise que la catégorie des « émergent farmers » considérés comme vulnérables mais viables en raison de leurs compétences et de leur potentiel agricoles (superficie des parcelles cultivées entre 1 et 2 hectares). S'ils échappent à l'indigence, ils ne sont pas nécessairement confrontés à l'IAC. Une approche opérationnelle qui concerne 7,5% des 800 000 petits producteurs zambiens. Environ 200 000 d'entre eux sont indigents et en IAC prévisible. Or la recapitalisation et la viabilisation de ce dernier groupe sont indispensables, sans quoi ils resteront hors de portée des politiques agricoles et resteront dépendants de filets sociaux ponctuels sans impact sur l'IAC. Sur ce dernier point, le faible impact de la mise en vente de céréales à prix « sociaux » par le gouvernement burkinabé afin de préserver et stabiliser l'approvisionnement des populations les plus vulnérables illustre le poids de la contrainte d'accessibilité financière pour les groupes indigents. Certains des interlocuteurs n'ont pas hésité à discuter la pertinence pour le gouvernement burkinabé et les agences de coopération de cibler ces groupes démunis en IAC par des politiques agricoles dont ils ne peuvent tirer avantage. Relèvent-ils alors uniquement de politiques sociales qui excluent des interventions différenciées de recapitalisation et de viabilisation agricoles ?

## ***B2. La pandémie VIH/SIDA est-elle une cause structurelle d'insécurité alimentaire chronique en zone rurale ?***

La pandémie VIH/SIDA a été qualifiée de nouvelle « famine », comprise comme une rupture durable des capacités sociales, économiques et politiques des pays africains à assurer la sécurité alimentaire de leurs populations confrontées à une source de morbidité et de mortalité accrues. Le débat sur la causalité présumée entre la pandémie et la fréquence des pénuries alimentaires, plus particulièrement en Afrique australe, a occulté les difficultés de disposer de données primaires fiables sur cette question. Deux enquêtes récentes montrent que la pandémie agit moins comme un déterminant de l'IAC en zone rurale que comme un facteur aggravant la pauvreté structurelle et la vulnérabilité alimentaire qui préexistaient à son développement. Ces deux travaux présentent des résultats d'enquêtes conduites notamment en Zambie (taux de prévalence VIH/SIDA en 2001 chez les adultes oscille entre 16,5% et 21,5% selon les sources), à l'initiative de la FAO (avril 2003) et de la SADC (mai 2003). L'un de leurs plus intéressants résultats est de montrer que la pandémie est propice à un glissement des ménages ruraux vers des moyens de subsistance indigents caractérisés par une IAC prévisible.

Si l'incidence chronique du VIH/SIDA est structurante en raison de ses effets socioéconomiques durables sur les modes de subsistance, son impact sur l'insécurité alimentaire courante et la viabilité des activités agricoles dépend des ressources et des capacités des ménages et des communautés. Cet impact est différencié en termes de retrait de la production agricole, de diversification décroissante des sources de revenu, de rupture graduelle des filets sociaux communautaires, et de ratio de dépendance. Ce contexte propice à un glissement dans l'indigence illustre l'importance des politiques différenciées de lutte contre la pauvreté structurelle et par conséquent l'IAC. La vulnérabilité alimentaire initiale détermine donc l'effet de la pandémie sur la fréquence du risque de pénurie vivrière. L'absence d'études

équivalentes au Burkina Faso (taux de prévalence VIH/SIDA en 2001 chez les adultes à 10,7%) et en Éthiopie (taux de prévalence VIH/SIDA en 2001 chez les adultes à 10,6%) ne permet pas de corroborer ces conclusions dans ces deux pays.

## CHAPITRE 2

### **Diagnostiquer et prévenir l'insécurité alimentaire chronique en Afrique : une priorité politique ?**

L'enjeu du recul de l'IAC en Afrique est triple. Premièrement, une sécurisation alimentaire durable des populations et des régions les plus vulnérables passe par un ajustement des politiques agricoles en fonction de la précarité relative des différents moyens de subsistance. Deuxièmement, la transition entre des stratégies de minimisation des pénuries alimentaires et des politiques de sortie de l'IAC nécessite une révision du diagnostic des causes de la vulnérabilité alimentaire chronique. Troisièmement, cette transition exige des arbitrages politiques par des gouvernements africains auprès desquels les groupes sociaux et les régions en IAC auront légitimé leurs besoins. Ce dernier point a été souligné par un interlocuteur burkinabé et un expert de la FAO favorables à un débat sur la sécurité alimentaire qui traite explicitement de ses déterminants sociaux et politiques, et non uniquement de ses aspects techniques.

Un bilan des diagnostics existants et des stratégies de réduction de l'IAC soulève la question de la priorité politique accordée à cet objectif en Afrique. La prévention et la gestion des crises alimentaires conditionne, dans une très large mesure, les approches et les instruments mobilisés par les gouvernements et les agences de coopération pour aider les populations et les régions chroniquement vulnérables. Plusieurs interlocuteurs africains ont estimé que les dispositifs de prévention et les enquêtes qui les informent ne sont pas destinés à expliquer la dynamique de l'insécurité alimentaire. Ils fournissent aux décideurs politiques et à certaines agences de coopération des informations qui justifient le recours à des mesures palliatives dont les bénéfices sont prévisibles. Cette situation est d'autant plus difficile à changer que les pratiques et les arrangements institutionnels de ces partenaires répondent fondamentalement à une logique de crise inscrite dans le cycle des campagnes agricoles, suivi sur une base saisonnière. Dans ces conditions, la vulnérabilité chronique n'est pas expliquée dans toutes ses dimensions et les mesures préventives et palliatives entravent l'élaboration de politiques structurelles. Une contrainte qui justifierait, par exemple en Éthiopie, une programmation pluriannuelle des programmes de sécurité alimentaire afin d'éviter une concentration des ressources sur la gestion « annualisée » de crises en fait structurelle.

Une comparaison des situations de l'Éthiopie, du Burkina Faso et de la Zambie montre que ce défaut de diagnostic n'explique pas le déficit d'arbitrages politiques favorables à un recul de l'IAC. Il provient fondamentalement d'une insuffisante valorisation économique du secteur vivrier et du faible poids politique de ses acteurs. Cette double contrainte structurelle est illustrée par le fait suivant : l'investissement public dans le secteur agricole prévu à l'horizon 2015 par le PDDAA du NEPAD correspond à la proportion moyenne de l'investissement consacrée par l'Inde à l'agriculture sur la période 1951-1983, soit 25% des dépenses d'investissement (contre 5% à 12% en moyenne des budgets de développement des États africains depuis leur accession à l'indépendance).<sup>59</sup> Une telle situation donne la mesure du retard accumulé par le continent. Elle explique aussi les interrogations qui pèsent sur les marges

---

<sup>59</sup> Platteau J.-P., 1995, « The food crisis in Africa: a comparative structural analysis », p. 472.

de manœuvres réelles dégagées par les CSLP pour une sécurisation alimentaire durable des populations et des régions en IAC. C'est une problématique à laquelle le Burkina Faso n'échappe pas en dépit de l'absence de crise alimentaire généralisée qui est plus favorable à l'application de politiques structurelles. Ainsi, les consultations tenues au cours de l'évaluation du CSLP en 2002 ont vu les représentants de la société civile critiquer les arbitrages politiques du gouvernement qui, selon eux, ne prennent pas en considération les besoins des groupes sociaux les plus démunis au premier rang desquels les petits producteurs vivriers.

La CE a rappelé que les gouvernements des pays récipiendaires doivent être en première ligne sur le front de la sécurité alimentaire.<sup>60</sup> Le déficit de demande politique pour une réduction de l'IAC est préoccupant car il témoigne de la lenteur de l'émergence d'une société civile rurale en position de faire valoir les intérêts de ses membres aux moyens de subsistance indigents ou pauvres. La libéralisation du secteur agricole et le retrait des États africains de l'agriculture renforcent cette cause structurelle d'IAC. Elles soulèvent la question de savoir si les partenaires africains sont disposés à partager le regain d'attention de certaines agences de coopération pour une sécurisation alimentaire durable, et s'ils sont capables de mettre en œuvre des politiques cohérentes à cette fin.

#### **A. Des capacités nationales et régionales de diagnostic de l'insécurité alimentaire chronique inégales et accaparées par la prévention des crises**

##### ***A1. Diagnostics croisés des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique : quelques points de vue africains***

Cette mission a été une opportunité de recueillir l'analyse de responsables politiques, de cadres administratifs et de représentants africains de la société civile. Ils se retrouvent pour affirmer que les contraintes démographiques, géographiques et climatiques propices à l'IAC ne doivent pas dédouaner les gouvernements et les populations de leurs responsabilités. La demande pour des politiques agricoles et des stratégies de développement rural dites structurelles est néanmoins l'objet de divergences importantes. Certains des responsables et des cadres soulignent le déficit de données primaires et de compréhension des modes de subsistance des populations vulnérables. Ils soulèvent la question des informations dont les décideurs publics ont besoin pour élaborer des politiques structurelles de réduction de l'IAC. Cette préoccupation rejoint les concertations en cours entre les agences de coopération bilatérales et multilatérales pour renouveler les méthodologies d'évaluation de la vulnérabilité alimentaire, par exemple en Afrique de l'ouest ou en Éthiopie. Le cas de la Zambie est riche d'enseignements. Le système d'information sur la sécurité alimentaire est émergent et il ne délivre qu'une analyse très partielle du risque de crise de subsistance, par exemple en raison d'un suivi aléatoire des productions agricoles. Dans ces conditions, un diagnostic fiable et opérationnel de l'IAC n'est pas encore disponible. Le manque de lisibilité des politiques agricole et de sécurité alimentaire des autorités zambiennes entrave une coopération effective sur ce front.

D'autres responsables et cadres partagent avec les représentants de la société civile la conclusion que les dispositifs de prévention et les enquêtes agricoles ne sont pas destinés à expliquer la dynamique de l'insécurité alimentaire. La vulnérabilité structurelle des populations et des régions en IAC reste donc insuffisamment analysée et prise en compte dans les stratégies nationales et régionales de sécurisation alimentaire. La disparité des capacités nationales et régionales d'information sur la sécurité alimentaire, particulièrement hors des épisodes de crise de subsistance et à l'échelle locale des ménages et des communautés, rend difficile un diagnostic fiable de l'IAC qui répondrait aux cinq questions suivantes : qui sont les malnutris chroniques ? Combien sont-ils ? Où sont-ils ? Quand deviennent-ils malnutris chroniquement ?

---

<sup>60</sup> European Commission/DG Development, 25/02/2003, *Food Security at the Heart of Poverty Reduction Strategies*, p. 2-3.

Pourquoi sont-ils dans cette situation ? Des représentants de la société civile et certains représentants des agences de coopération soulignent le manque de transparence des systèmes de gestion et de prévention des crises alimentaires. Ils mettent en doute la demande et l'intérêt des gouvernements africains pour un diagnostic de l'IAC. Selon eux, l'espace politique pour une analyse des causes structurelles de l'IAC est donc très limité sinon inexistant car elle mettrait à nu le décalage manifeste entre la nature des déterminants de l'IAC et les arbitrages politiques concrétisés par les stratégies nationales de sécurité alimentaire.

Toutefois, les décideurs africains rencontrés au cours de cette mission ont dressé dans l'ensemble des diagnostics pertinents de l'IAC dans leurs pays. Ils ont en commun deux thèmes importants. Premièrement, la réduction de la vulnérabilité des populations rurales aux risques de pénurie vivrière ne relève pas uniquement d'une stratégie sectorielle de développement agricole, de même que les régions en IAC ne réduiront leur déficit alimentaire que par une diversification des modes de subsistance de la paysannerie. Deuxièmement, des marges de manœuvre significatives existent pour les gouvernements et les populations dans la mesure où l'IAC a trouvé un terrain fertile dans des contextes d'instabilité politique et de conflits civils (Éthiopie) ou dans l'absence de politiques de sécurisation alimentaire durable (Zambie). Néanmoins, le dialogue difficile entre les gouvernements, leurs partenaires extérieurs et les représentants des sociétés civiles témoignent des difficultés de prolonger ces diagnostics par des orientations politiques cohérentes. C'est le cas en Éthiopie et au Burkina Faso.

En Éthiopie, un système efficace de déclenchement et de mobilisation de l'aide alimentaire repose sur un ciblage purement géographique calibré sur les unités administratives, dont la liste est actualisée par le gouvernement. L'inertie politique et administrative de ce système est démontrée dans une étude récente.<sup>61</sup> Seule une révision drastique des objectifs poursuivis par les autorités, les agences de coopération et les organisations non gouvernementales en matière de sécurité alimentaire permettra l'émergence de systèmes fiables de suivi de l'IAC qui tiennent compte de la diversité des économies alimentaires pratiquées par les populations rurales éthiopiennes. Au Burkina Faso, un pays qui a bénéficié de la régionalisation des instruments de prévention et de gestion des crises dans le cadre du CILSS, la dynamique des moyens de subsistance reste insuffisamment prise en compte dans l'évaluation de la sécurité alimentaire. La réduction de la vulnérabilité structurelle des populations rurales est donc débattue dans un pays où les indicateurs anthropométriques témoignent de l'incidence de la sous-nutrition chronique dans les régions burkinabés.

#### *A2. Trajectoires comparées de l'Éthiopie, du Burkina Faso et de la Zambie sur le front de l'insécurité alimentaire chronique :*

Une comparaison entre ces trois pays délivre des diagnostics qui montrent le poids relatif des facteurs propices à l'IAC. Par exemple, la contrainte exercée par une croissance démographique non régulée contribue à la crise foncière durable de la paysannerie éthiopienne, alors qu'en Zambie la faible densité de population sur des terres arables sous-exploitées et la pénurie de travail agricole, aggravée par la pandémie VIH/SIDA, limitent l'intensification des systèmes de production. Un autre exemple est la faible mobilité géographique des populations rurales en Éthiopie et l'absence d'exutoire démographique par les mouvements migratoires, au contraire du Burkina Faso où les migrations sont l'une des stratégies courantes de subsistance dans les zones au potentiel agricole fragilisé. Les caractéristiques et l'incidence de l'IAC témoignent de la diversité des situations. En Éthiopie, l'IAC est la norme pour la moitié de la population ; au Burkina persiste une IAC socialement et géographiquement confinée ; en Zambie l'IAC est émergente depuis une décennie dans une société paupérisée. Mais ces diagnostics naturellement différents ne doivent pas occulter que la pauvreté et les arbitrages de

---

<sup>61</sup> Jayne T. S., Strauss J., Yamani T. and Molla D., 2002, « Targeting food aid in rural Ethiopia: chronic need or inertia? ».

politiques publiques sont les causes structurelles de l'IAC. La faible intégration physique et marchande entre zones excédentaires et zones déficitaires en est une bonne illustration.

La carte 3 (annexe 7) décrit le degré de vulnérabilité mesuré dans les districts territoriaux de l'État éthiopien appelés « woreda ». Sur un total de 556 districts, 194 ont été inscrits par le gouvernement au début du mois de mars 2003 sur la liste des unités administratives en situation d'IAC qui doivent en conséquence bénéficier d'une aide alimentaire. La majorité de ces districts est concentrée dans les quatre régions qui disposent d'une administration capable de gérer et distribuer cette aide d'urgence (Oromyia, Amhara, Southern Nation's Nationalities and People et Tigray). En 1999, ces quatre régions concentraient 84% de la population éthiopienne et 89% de la population rurale en situation d'insécurité alimentaire. À cette date, 52% de la population rurale totale était en IAC.

Un fait retient l'attention. L'échelle de vulnérabilité implique que toute zone est vulnérable à un degré plus ou moins prononcé. Ceci témoignerait d'une prédisposition structurelle et généralisée à l'IAC quelles que soient les conditions locales et à quelque période que ce soit. En effet, la méthodologie employée compile neuf indicateurs de vulnérabilité chronique. Cette approche doit être nuancée à l'aune de l'expérience du programme de la CE d'achat de maïs, de sorgo et de blé sur les marchés locaux. La disponibilité d'un surplus commercialisable (surplus céréalier restant une fois déduits la consommation domestique, la ponction en graines et les paiements en nature) de plus de 1, 350,000 tonnes en 2002 (à titre d'information, l'aide alimentaire distribuée en 2002 atteignit 580,000 tonnes), met en évidence l'existence de zones excédentaires qui se prêtent mal à une analyse en termes de vulnérabilité chronique. Ce surplus était réparti sur quatre régions (Tigray, Amhara, Oromiya, SNNPR), deux centres urbains (Addis Abeba et Dire Dawa) et vingt zones de production, dont 36,5% soit un peu plus de 493,000 tonnes étaient potentiellement disponibles pour des achats locaux. La comparaison entre 2000 et 2002 révèle une stabilité de la distribution géographique des zones d'approvisionnement potentiel sur les marchés locaux. Entre 1996 et 2002, plus de 880,000 tonnes de céréales ont été achetées par les bailleurs de fonds sur les marchés locaux dont 67% par la CE. Pour information, l'aide alimentaire distribuée en Éthiopie sur la période 1996-2001 s'est élevée à un peu plus de 3 millions de tonnes. L'importance d'une politique structurelle d'intégration entre zones déficitaires et zones excédentaires est gommée par un diagnostic de vulnérabilité chronique insuffisamment discriminant qui ne rend donc pas compte de la variété et de la variabilité des conditions locales. La réticence du gouvernement éthiopien à admettre l'utilité de filets sociaux, qui seraient selon lui interprétés comme un signe d'échec de sa stratégie de sécurité alimentaire et de développement rural, obère la mise en œuvre de politiques différenciées de réduction de l'IAC (recapitalisation et viabilisation des modes de subsistance).

Une problématique commune aux trois pays a été documentée dans une étude de la FAO qui évalue le potentiel de croissance agricole et de réduction de la pauvreté des agricultures africaines. Il s'agit de la vulnérabilité alimentaire chronique des zones déficitaires (économies pastorales) ou des zones à faible potentiel agricole (régions semi arides). La résilience des ménages et des communautés rurales dans ces environnements propices à l'IAC, par négligence politique et en raison d'une pauvreté structurelle, montre que l'indifférence des politiques agricoles au potentiel d'adaptation des moyens de subsistance de ces populations a débouché sur des diagnostics erronés de leur précarité alimentaire. Ainsi, le recours au déplacement autoritaire des populations vers des fronts agricoles dépourvus d'investissements publics (Éthiopie) est sanctionné par l'apparition de l'IAC qui frappait les zones pourvoyeuses de paysans déplacés. De même, l'instrumentalisation politique de la vulnérabilité des régions pastorales pour justifier un besoin persistant d'aide alimentaire (Burkina Faso) ignore que l'incidence de l'IAC (mesurée par les indicateurs anthropométriques compilés dans les Enquêtes démographiques et de santé) est moindre dans les sociétés pastorales du nord. Ces deux exemples témoignent du manque d'attention des gouvernements pour les contraintes structurelles à une sécurisation alimentaire durable de ces populations.

## **B. Les stratégies nationales de sécurité alimentaire : des arbitrages politiques favorables à un recul de l'insécurité alimentaire chronique des populations et des régions les plus vulnérables ?**

### **B1. L'agriculture vivrière reste un facteur de vulnérabilité alimentaire chronique :**

Les politiques agricoles restent insuffisamment différenciées selon les vulnérabilités des moyens de subsistance des populations rurales pour faire de l'agriculture vivrière un secteur économique viable. Ses acteurs restent donc surexposés à la pauvreté structurelle et à l'IAC. La valorisation économique, sociale et politique des cultures vivrières se heurte à la marginalisation des petits producteurs indigents ou vulnérables. Leurs systèmes de production restent tributaires des conditions agro-écologiques et des aléas climatiques en raison de leur très faible capacité d'investissement. Le recours marginal à l'irrigation et l'insuffisante transformation des produits vivriers illustrent cette observation. Cette faible articulation entre les systèmes de production et les marchés reflète également un déficit d'incitations et d'opportunités pour ces paysans. L'insécurité foncière durable et les fluctuations annuelles des prix céréaliers en Éthiopie, ainsi que la demande réduite pour une production vivrière diversifiée et le manque de lisibilité des politiques agricoles en Zambie, illustrent cet argument. Ces contraintes structurelles à un recul de l'IAC sont confortées par le manque de poids politique des populations et des régions vulnérables qui ne parviennent pas à légitimer leurs besoins spécifiques auprès de leurs gouvernements.

La valorisation du secteur vivrier passe par une insertion élargie de l'agriculture dans le secteur marchand. Différentes sources indiquent que la participation des paysans à ce secteur en tant que producteurs reste faible. Au Burkina Faso seuls 15% de la production céréalière disponible est commercialisée, une proportion qui atteint 28% en Éthiopie. Une étude récente des marchés céréaliers éthiopiens montre que l'atomisation de l'offre des petits producteurs (faiblesse des organisations paysannes et absence d'une société civile rurale) et la faible intégration des circuits commerciaux à l'échelle nationale (indigence des infrastructures routières et faiblesse solvabilité de la demande en zone rurale) favorise le recours à des intermédiaires qui amputent la rémunération des producteurs vivriers confrontés à des coûts de transaction très élevés. En Zambie, près de 40% des petits producteurs écoulent leurs surplus sur les marchés vivriers dans un contexte de diversification croissante des modes de subsistance de la paysannerie. La carte 2 (annexe 5) révèle une diversité des systèmes de productions agricoles qui nuance le caractère structurel de la dépendance à l'égard du maïs.<sup>62</sup> Une étude de la contribution des différentes cultures vivrières à la production énergétique des ménages ruraux révèle une diversification significative aux dépens du maïs depuis le début des années 90. Dans quatre des neuf provinces du pays, la part du maïs était en 1998-99 de 32% (North-western), 47% (Western), 17% (Northern) et 12% (Luapula). A l'échelle nationale, les surfaces cultivées en maïs ont décliné de plus de 165.000 hectares sur la période 1990-99, soit un déclin de 22%.<sup>63</sup> Deux observations importantes : premièrement, les trois provinces désormais les moins dépendantes envers la production de maïs ont enregistré la plus faible proportion de personnes nécessitant une aide alimentaire d'urgence en 2002, soit 4% contre 21% pour le pays dans son ensemble et 60% dans la *Southern Province* ; deuxièmement, l'une des quatre provinces les moins affectées du pays (Western Province) abrite la plus forte proportion de ménages dirigés par des femmes avec plus de 26%.<sup>64</sup> Ces observations confirment que la diversification de la production agricole renforce la capacité de minimisation de l'impact alimentaire des aléas pluviométriques. Cette tendance est d'autant plus remarquable en Zambie étant donnée

---

<sup>62</sup> Raison J.-P., 1996, "De l'or rouge à l'or vert ? Dualisme économique, état-providence et virage libéral : les mutations des politiques agricoles en Zambie », 160-65. Cette diversité est soulignée par cet auteur.

<sup>63</sup> Zulu B., Nijhoff J. J., Jayne T. S., Negassa A., 2000, *Is the Glass Half-Empty or Half Full? An Analysis of Agricultural Production Trends in Zambia*, 8-9, 24.

<sup>64</sup> FAO/WFP, 18 June 2002, *Crop and Food Supply Assessment Mission to Zambia*, 17; Republic of Zambia, 18 November 2002, *2000 Census of Population and Housing*, 19.

l'absence de réorientation de la stratégie agricole qui aurait dû accompagner la libéralisation des marchés de produits et d'intrants lancée en 1991. L'autre suggère que la féminisation des producteurs ruraux ne conduit pas nécessairement à une vulnérabilité croissante dans un contexte où la diversification des cultures vivrières augmente.

L'agriculture vivrière, dont la pratique reste un facteur de vulnérabilité alimentaire chronique et d'extrême pauvreté dans les trois pays étudiés, est l'objet d'arbitrages politiques indifférents à ses potentialités économiques. Or la viabilisation des moyens de subsistance des petits producteurs et le renforcement de leur capacité de sortie de l'IAC passent par des politiques agricoles qui mettent un terme à cette indifférence.

Le débat en cours sur la réforme des droits fonciers en Éthiopie est caractéristique des blocages politiques et idéologiques à une valorisation économique et sociale de la terre cultivée. L'insécurité foncière est une contrainte structurelle au développement agricole dans un pays où les changements de régimes politiques ont été accompagnés par des redistributions de terre autoritaires. Alors qu'une enquête récente montre que la sécurisation foncière est une demande prioritaire des paysans, les autorités refusent de s'engager sur cette voie qu'elles présentent comme un facteur d'inégalité croissante dans les communautés rurales. Une objection qui omet de tenir compte du potentiel agricole variable des parcelles, en particulier dans les régions où une densité croissante de population a fragmenté les parcelles cultivées et contribué à la dégradation de leur fertilité. En outre, l'absence de débouchés commerciaux pour les produits vivriers (faiblesse du pouvoir d'achat en zone rurale et difficulté d'accès à une demande urbaine confinée à 15% de la population totale) n'incite pas à un accaparement des terres. Pour les paysans pauvres éthiopiens, une sécurisation foncière (par exemple sous la forme de baux à 20 ou 30 ans) couplée à une politique de viabilisation économique de leurs exploitations (aide à l'investissement productif, à la commercialisation et à la transformation de leurs productions vivrières) contribueraient au recul durable de l'IAC. L'absence d'un tel arbitrage politique est révélatrice aussi d'une réticence à l'émergence d'une société civile rurale reposant sur des producteurs plus autonomes économiquement et en position de formuler des revendications politiques en accord avec leurs difficultés de subsistance. Néanmoins, l'écart de développement des organisations paysannes entre l'Éthiopie et le Burkina Faso ne doit pas occulter les difficultés de mise en œuvre de stratégies participatives de lutte contre l'IAC. Les délais d'application des plans d'actions par filière vivrière (riz et céréales) au Burkina en sont la preuve.

## ***B2. Les populations et les régions en insécurité alimentaire chronique : quelles marges de manœuvre dans un contexte de libéralisation et de désengagement des États africains de l'agriculture ?***

Les populations et les régions vulnérables à l'IAC ne sont pas en position de bénéficier des politiques de libéralisation en raison de leur manque de viabilité économique et de leur faible capacité de sortie de la pauvreté. Une étude de l'évolution de la productivité agricole en Zambie depuis le lancement des réformes de libéralisation au début des années 90 conclut à une stagnation pour la majorité des petits producteurs. Un échec qui est attribué à la pénurie de capital et à la faible capacité d'investissement de ces paysans. Cette contrainte a également joué à l'échelle des communautés rurales prises collectivement en raison de l'absence de viabilisation économique des systèmes de production et des zones rurales par l'investissement public (infrastructures).<sup>65</sup> Le volume présumé des transactions commerciales sur les produits vivriers entre certaines régions zambiennes et les pays limitrophes prouve qu'on ne peut exclure la contrainte exercée par le manque de débouchés sur le marché national. Le positionnement important des petits producteurs sur des marchés urbains frappés par une paupérisation rapide et massive des consommateurs zambiens a contribué à la limitation des débouchés

---

<sup>65</sup> Deininger K. et Olinto P., 2000, *Why Liberalization Alone Has Not Improved Agricultural Productivity in Zambia. The Role of Asset Ownership and Working Capital Constraints.*

commerciaux, dans un contexte où la demande rurale est trop faible pour offrir une alternative. L'Éthiopie s'est également engagée dans la libéralisation du secteur agricole, mais la fin de la fixation des prix céréaliers dans un contexte de pauvreté structurelle de la paysannerie n'a pas pu inciter à une hausse durable de la production par tête. Les rendements des principales cultures vivrières sont aujourd'hui inférieurs au niveau atteint sous la dictature marxiste renversée en 1991. Dans ces deux pays, l'incapacité des gouvernements à conduire une viabilisation durable des économies rurales est une cause structurelle d'IAC. Les populations aux moyens de subsistance indigents ou pauvres ne disposent donc pas de marges de manœuvre pour sortir de l'IAC. La diminution à long terme des surfaces cultivées par tête en Zambie alors que ce pays est caractérisé par une faible densité de population confirme une situation de sous exploitation des ressources agricoles, aggravée localement par la pénurie de main d'œuvre provoquée par la pandémie VIH/SIDA.

La réduction des contraintes structurelles à une sécurisation alimentaire durable demande des stratégies cohérentes de développement rural. Par exemple, la libéralisation du marché des intrants agricoles (ou un programme dirigiste de fourniture d'intrants à crédit) n'accroît pas la production et les rendements en l'absence d'une politique de régulation et d'organisation des marchés céréaliers sans laquelle les petits producteurs n'écoulent pas leur surplus à un prix suffisamment rémunérateur. Les échecs récents des gouvernements éthiopiens et zambiens sur ce front en sont la preuve. Par exemple, la chute des prix céréaliers observée dans les régions éthiopiennes excédentaires (plus de 20% sur certains marchés) qui avaient enregistré des récoltes historiques entre 1997 et 1999 a confirmé la contrainte structurelle exercée par l'absence d'un marché physiquement intégré et régulé efficacement par les autorités. La dégradation de la situation alimentaire en 2000 provient pour une part de la baisse de la production à l'initiative des producteurs mécontents et incapables d'honorer le remboursement du paquet technique d'intensification agricole (outils, semences améliorées et fertilisants) distribués à crédit par le gouvernement à partir de 1995-96. Ce manque de cohérence provient de l'absence d'un traitement conjoint des contraintes sur l'offre et sur la demande de produits vivriers sans lequel la production vivrière ne peut devenir une activité économique profitable. Cette situation risque de peser également sur la capacité du programme de petite irrigation villageoise du Burkina Faso à accroître la participation des petits producteurs vivriers au secteur marchand.

Le renforcement des capacités d'organisation de ces producteurs pour faciliter leur intégration au secteur marchand est indispensable à leur viabilité économique. Les plans d'action par filière vivrière élaborés au Burkina intègre systématiquement ce volet d'intervention, dont l'importance est renforcée dans un contexte d'intégration régionale croissante. Le besoin de politiques différenciées de lutte contre l'IAC est accru par les contraintes nées de la libéralisation. Elles ne seront pas surmontées sans traiter au préalable des causes structurelles de la vulnérabilité alimentaire chronique.

## CONCLUSION

« Réduire l'extrême pauvreté et la faim » : le premier des ODM a renouvelé l'attention sur la persistance de l'IAC en Afrique. Selon le dernier Rapport sur le développement humain, la majorité des pays pour lesquels nous disposons de données affichent des résultats qui augurent mal d'une sécurisation alimentaire de leurs populations à cette échéance.<sup>66</sup>

La sécurité alimentaire et le développement rural sont déterminants pour éviter un scénario pessimiste selon lequel les tendances observées sur le continent africain au cours des années 1990-1996 déboucheraient sur une infime croissance annuelle du revenu par tête de 0,1%. Une réduction limitée de l'incidence de la pauvreté de 72% à 64% sur la période 1996-2015 (pour une ligne de pauvreté de 2\$ par jour) en résulterait. Dans le même temps, l'Asie du sud ne serait plus le second foyer de pauvreté de masse au monde grâce à une croissance annuelle du revenu par tête de 2,2% et une baisse de la proportion de pauvres de 85% à 40%.<sup>67</sup>

Une trajectoire similaire de moindre recul de la pauvreté humaine en Afrique apparaît sur le front de la malnutrition. Selon les projections de la FAO, le nombre d'africains souffrant d'une consommation calorique quotidienne insuffisante passerait de 194 millions à 165 millions d'ici à 2030. Même si la consommation calorique par tête devrait augmenter de 2188 à 2580 kcal/personne/jour, la population rurale croîtra à elle seule de 30% pour atteindre 547 millions contre 417 millions d'individus.<sup>68</sup> Dans son étude prospective sur l'évolution de la situation alimentaire mondiale, l'International Food Policy Research Institute (IFPRI) souligne que les coûts d'un statu quo ou d'une dégradation de la capacité des pays africains à réduire significativement l'incidence de l'IAC seront considérables pour le continent. Sans minimiser, par comparaison avec l'Asie du sud, ni les contraintes agro-climatiques, ni le coût relativement plus élevé de l'exploitation de l'eau, ni enfin le retard accumulé sur le front des infrastructures, le manque de lisibilité et les incohérences des politiques publiques sont une source structurelle d'IAC en Afrique.<sup>69</sup>

En Éthiopie, au Burkina Faso et en Zambie, l'absence d'arbitrages politiques cohérents est propice à une sécurisation alimentaire durable qui engloberait trois évolutions. Premièrement, une hausse des rendements agricoles et de la production vivrière qui minimise la dégradation du capital naturel des paysans. Deuxièmement, le décloisonnement géographique et la viabilisation économique des régions chroniquement déficitaires et des régions excédentaires sont indispensables à une participation accrue au secteur marchand et à l'intégration des marchés vivriers. Troisièmement, l'amélioration de l'accessibilité des populations les plus vulnérables passe par le renforcement conjoint de leurs capacités institutionnelles, économiques et politiques.

---

<sup>66</sup> United Nations Development Programme, 2002, *Human Development Report 2002*, p. 18-33.

<sup>67</sup> Collier P. et Dollar D., 2001, « Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals », *World Development*, 29 (11), p. 1788-1790.

<sup>68</sup> FAO, 1996, *The Sixth World Food Survey*, p. 44-47; FAO, 2001, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, p. 52-53; Hall M. (éd.), 2001, *Farming Systems and Poverty. Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*, p. 41-42.

<sup>69</sup> International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001, *2020 Global Food Outlook. Trends, Alternatives, and Choices*, p. 8-9.

Le recul de l'IAC ne sera pas une priorité débouchant sur des arbitrages sociaux et politiques susceptibles de changer la donne pour les régions et les populations confrontées à une pauvreté structurelle tant que ces dernières ne la légitimeront pas auprès de leurs responsables politiques. En dépit d'une réorientation significative de sa politique de soutien à la sécurité alimentaire vers des actions structurantes depuis 1996, la Commission européenne alloue difficilement ses financements à cette nouvelle approche opérationnelle. En Éthiopie, le primat de la gestion annualisée du déficit alimentaire pour une large minorité de la population n'a pas permis jusqu'à maintenant de consacrer plus de 10% de l'aide communautaire au développement agricole. Au Burkina Faso, la ligne budgétisée pour la sécurité alimentaire (7 millions € sur 5 ans, soit un tiers du financement auquel ce pays prioritaire a droit) est difficile à dépenser en raison de la persistance d'une faible capacité à mettre en œuvre des stratégies bien définies. En Zambie, depuis l'arrêt du soutien financier au programme d'amélioration du secteur agricole en raison de l'incapacité du ministère responsable à le mettre en œuvre en 1995-97, seuls les fonds communautaires accordés à un projet de vulgarisation de pratiques agricoles durables initié par le syndicat national des fermiers zambiens (1,8 millions €) sont directement consacrés à l'agriculture.<sup>70</sup>

Cette situation montre la contrainte majeure exercée par le déficit d'appropriation par ces gouvernements africains des politiques de lutte contre l'IAC. Elle souligne la contribution potentielle du NEPAD pour surmonter cette contrainte politique structurelle.

L'une des conclusions de ce rapport est que la promotion d'approches opérationnelles de réduction de l'IAC passe par un renouvellement du diagnostic des causes structurelles de la vulnérabilité durable des sociétés rurales africaines aux risques de subsistance. Les moyens de subsistance des populations paysannes doivent être analysés dans des diagnostics élargis à l'ensemble des ressources mobilisées par les ménages et les communautés. Les enquêtes primaires informeraient bien plus les dynamiques structurelles si elles incluaient plus fréquemment des collectes de données longitudinales (quantitatives et qualitatives). La mise en œuvre de politiques différenciées de politiques de lutte contre la pauvreté structurelle et l'IAC passe par cette étape préliminaire. L'identification des populations et des régions les plus couramment vulnérables à l'aide de ce diagnostic permettrait d'élaborer des politiques agricoles qui prennent en compte la paupérisation et la viabilité relatives des ménages ruraux, et donc leurs capacités inégales à assurer leur sécurité alimentaire par une participation accrue au secteur marchand.

La comparaison des causes structurelles de l'IAC en Éthiopie, au Burkina Faso et en Zambie montre que les pénuries vivrières ne sont pas inhérentes aux sociétés rurales africaines. L'objectif a été de mettre en lumière les marges de manœuvre dont disposent ces pays qui, dans des contextes nécessairement différents, connaissent des vulnérabilités dissemblables aux risques d'insécurité alimentaire. Ils sont néanmoins tous frappés par une pauvreté de masse et une faible demande politique pour une réduction des pénuries vivrières courantes des populations les plus vulnérables. Un tel contexte exige un dialogue renouvelé entre les agences de coopération, les sociétés civiles africaines et leurs gouvernements pour que des politiques de sécurisation alimentaire à moyen et long terme soient effectivement appliquées.

---

<sup>70</sup> Informations recueillies lors des entretiens avec les membres des délégations de la Commission européenne dans les pays étudiés.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### (1) Général :

Baulch B. et Hoddinot J., 2000, « Economic mobility and poverty dynamics in developing countries », *Journal of Development Studies*, 36 (6), p. 1-24.

Chen S. et Ravallion M., 2000, *How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?*, World Bank Policy Research Working Paper, No. 2409, Washington D.C., World Bank.

Collier P. et Dollar D., 2001, « Can the world cut poverty in half? How policy reform and effective aid can meet international development goals », *World Development*, 29 (11), p. 1787-1802.

Courade G. et Delpuech F., 2002, « Cordon sanitaire pour le Nord et insécurité nutritionnelle pour le Sud. Le dilemme alimentaire d'aujourd'hui », *Économies et Sociétés, Série F, n° 40, «Développement» - IV, 3-4*, p. 619-633.

Drèze J. et Sen A. (eds.), 1995, *The Political Economy of Hunger (Selected Essays)*, Oxford, Oxford University Press.

Dyson T., 1999, « World food trends and prospects to 2025 », *Proceedings of the National Academy of Sciences USA*, 96, p. 5929-5936.

Dyson T., 2001, « World food trends: a neo-Malthusian prospect? », *Proceedings of the American Philosophical Society*, 145 (4), p. 438-455.

European Commission/DG Development, 25/02/2003, *Food Security at the Heart of Poverty Reduction Strategies*, European Commission Statement on Long-Term Food Security Strategies for Developing Countries.

FAO, 28 May - 1 June 2001, *Assessment of the World Food Security Situation*, Committee on World Food Security, 27<sup>th</sup> session, Rome, [www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147E00.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/003/Y0147E/Y0147E00.htm)

FAO, 2001, *The State of Food Insecurity in the World 2001*, Rome, FAO.

Hall M. (éd.), 2001, *Farming Systems and Poverty. Improving Farmers' Livelihoods in a Changing World*, Rome et Washington D.C., FAO et World Bank.

Hulme D., Moore K. et Shepherd A., 2001, *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 2, Manchester et Birmingham, University of Manchester et University of Birmingham.

International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2001, *2020 Global Food Outlook. Trends, Alternatives, and Choices*, Washington D.C., IFPRI.

Mazoyer M. et Roudart L., 2002, *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*, Paris, Seuil.

Sahn D. (éd.), 1989, *Seasonal Variability in Third World Agriculture. The Consequences for Food Security*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

United Nations Development Programme (UNDP), 1997, *Human Development Report 1997*, New York et Oxford, Oxford University Press.

United Nations Development Programme (UNDP), 2002, *Human Development Report 2002*, New York et Oxford, Oxford University Press.

World Bank, 2003, *World Development Report 2003*, New York, Oxford University Press.

## (2) Afrique sub-saharienne :

- Bloom D. E. et Sachs J. D., 1998, « Geography, demography and economic growth in Africa », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, p. 207-295.
- Bookstein A. et Lawson M, 2002, « Briefing: famine in southern Africa », *African Affairs*, 101 (405), p. 635-641.
- C.I.L.S.S./Union européenne, 2000, *DIAPER. L'information au cœur de la sécurité alimentaire sahélienne. Bilan et perspectives des dispositifs nationaux et régionaux*, Ouagadougou et Niamey, Secrétariat exécutif du C.I.L.S.S. et Centre régional AGRHYMET.
- C.I.L.S.S. - Centre régional Agrhymet, 2001, *Le contexte de la vulnérabilité structurelle par système de production dans les pays du CILSS*, Programme majeur information, Projet alerte précoce et prévision des productions agricoles (Ap3a), CILSS - AGRHYMET/Coopération italienne/Organisation météorologique mondiale.
- Collier P. et Gunning J. W., 1998, « Why has Africa grown slowly? », *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), p. 3-22.
- Comité technique VAM/USAID, 13 - 14 mars 2003, Projet « Harmonisation des méthodes d'identification et d'analyse des zones et groupes vulnérables », *Rapport définitif sur le cadre harmonisé de suivi de la vulnérabilité courante (SIPOVCA)*, Groupe thématique « vulnérabilité courante », Dakar, Sénégal.
- Devereux S. et Maxwell S. (éds.), 2001, *Food Security in Sub-Saharan Africa*, Londres, ITDG Publishing.
- Egg J. et Gabas J.-J., 1997, *La prévention des crises alimentaires au Sahel. Dix ans d'expérience d'une action menée en réseau 1985-1995*, OCDE, Paris.
- FIDA, 2002, *Évaluation de la pauvreté rurale : Afrique orientale et australe*, FIDA, Rome.
- Gabre-Madhin E. Z. et Haggblade S., 2001, *Successes in African Agriculture: Results of an Expert Survey*, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- IFAD, 2001, *Assessment of Rural Poverty: Western and Central Africa*, IFAD, Rome.
- Ilfie J., 1987, *The African Poor. A History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jayne T. S., Yamano T., Weber M., Tschirley D., Benfica R., Neven D., Chapoto A. et Zulu B., 2001, *Smallholder Income and Land Distribution in Africa: Implications for Poverty Reduction Strategy*, MSU International Development Paper, No. 24, East Lansing, Michigan State University.
- Morrisson C., Guilmeau H. et Linskens, 2000, *Une estimation de la pauvreté en Afrique sub-saharienne d'après les données anthropométriques*, Documents Techniques, No. 158, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- Muller C., 1997, *Transient seasonal and chronic poverty of the peasants. Evidence from Rwanda*, Centre for the Study of African Economies, Oxford, University of Oxford.
- Platteau J.-P., 1995, « The food crisis in Africa: a comparative structural analysis », dans Drèze Jean et Sen Amartya (éds.), *The Political Economy of Hunger (Selected essays)*, Oxford, Oxford University Press, p. 445-553.
- Raynaut C. (dir.), 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Paris, Karthala.
- Robb C. M. et Scott A. M, 2001, *Reviewing Some Early Poverty Reduction Strategy Papers in Africa*, IMF Policy Discussion Paper 01/05, Washington D.C., IMF.
- SADC FANR Vulnerability Assessment Committee, 2003, *Towards Identifying Impacts of HIV/AIDS on Food Security in Southern Africa and Implications for Response. Findings from Malawi, Zambia and Zimbabwe*, Harare, SADC.

Svedberg P., 1987, « A note on famine in sub-Saharan Africa in a historical perspective », Helsinki et Stockholm, World Institute for Development Economic Research et Institute for International Economic Studies.

Svedberg P., 2000, *Poverty and Undernutrition. Theory, Measurement and Policy*, Oxford, Oxford University Press.

Swift J. et Hamilton K., 2001, « Household food and livelihood security », dans Devereux S. et Maxwell S. (éds.), *Food Security in Sub-Saharan Africa*, Londres, ITDG Publishing, p. 67-92.

### **(3) Burkina Faso :**

African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Burkina Faso*, Paris, OECD.

Institut national de la statistique et de la démographie (INSD)/Ministère de l'économie et des finances, 2000, *Enquête démographique et de santé, Burkina Faso 1998-1999*, Ouagadougou et Calverton MD, INSD et Macro International Inc.

Ministère de l'agriculture, 2000, *Stratégie nationale de sécurité alimentaire, Tome 1 : Diagnostic et Tome 2 : Axes stratégiques*, Ouagadougou, Burkina Faso.

Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRA)/Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles, janvier 2003, « Campagne agricole 2002-2003 : résultats définitifs et perspectives alimentaires ».

Ministère de l'économie et des finances/Institut national de statistique et de la démographie, 2000, *Profil et évolution de la pauvreté au Burkina Faso*, Première édition, Ouagadougou, Burkina Faso.

Reardon T. et Matlon P., 1989, « Seasonal food insecurity and vulnerability in drought-affected regions of Burkina Faso », dans Sahn D. (éd.), *Seasonal Variability in Third World Agriculture. The Consequences for Food Security*, p. 118-136.

### **(4) Éthiopie :**

African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Ethiopia*, Paris, OECD.

Bigsten A., Kebede B., Shimeles A. et Tadesse M., 1999, « Poverty and welfare in Ethiopia : profile and determinants », *Ethiopian Journal of Economics*, VIII (1), 37-60.

Federal Democratic Republic of Ethiopia, November 2001, *Rural Policies, Strategies and Instruments*, Addis Abeba, Ethiopia.

Federal Democratic Republic of Ethiopia, March 2002, *Food Security Strategy*, Addis Ababa, Ethiopia.

Federal Democratic Republic of Ethiopia, July 2002, *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, Addis Ababa, Ethiopia.

Ferro-Luzzi A, Morris S. S., Tafesse S., Demissie T. and D'Amato M., 2001, *Seasonal Undernutrition in Rural Ethiopia. Magnitude, Correlates, and Functional Significance*, Research Report No. 118, Washington D.C., IFPRI.

Institute of Development Studies (IDS) and Save the Children (SC-UK), 2002, *Destitution in the Northeastern Highlands (Northern Ethiopia)*, Interim Report for discussion at policy consultations in Bahr Dar and Addis Ababa, Brighton and Addis Ababa, UK and Ethiopia.

Jayne T. S., Strauss J., Yamani T. and Molla D., 2002, « Targeting food aid in rural Ethiopia: chronic need or inertia? », *Journal of Development Economics*, 68 (2), p. 247-288.

Middlebrook P., Akroyd S. and Amha W., 2001, *Policy and Institutional Strengthening for Improved Food Security and Poverty Reduction in Ethiopia*, Oxford, Oxford Policy Management.

Raisin J., March 2003, « Development with the Poor. The Transitional Asset Protection System (TAPS) : A Middle Road to Social Protection », Discussion Paper, Addis Abeba.

UNDP-Ethiopia, November 2002, *Development Cooperation Report. Current Situation and Trends of Support by Development Partners to Ethiopia from 1997 to 2002*, Addis Ababa, UNDP Office in Ethiopia.

#### **(5) Zambia :**

African Development Bank/OECD Development Centre, 2003, *African Economic Outlook: Zambia*, Paris, OECD.

Central Statistical Office/Central Board of Health et Measure DHS+ORC Macro, 2002, *Zambia Demographic and Health Survey 2001-2002, Preliminary Report*, Lusaka et Calverton MD, Central Statistical Office/Central Board of Health et Macro International Inc.

Deininger K. et Olinto P., 2000, *Why Liberalization Alone Has Not Improved Agricultural Productivity in Zambia. The Role of Asset Ownership and Working Capital Constraints*, Policy Research Working Paper No. 2302, Washington D.C., World Bank.

FAO/Farming Systems Association of Zambia (FASAZ), 2003, *Poverty, Agricultural Production and Food Security: The Inter-Linkages of HIV/AIDS, Gender/Rural Youths, Information Management and Information*, The Integrated Support to Sustainable Development and Food Security of the FAO (IP phase II), Proceedings of the 13-14 March 2003 FAO/FASAZ stakeholders workshop, Rapport provisoire, Lusaka, Zambia.

FAO/WFP, 18 June 2002, *Crop and Food Supply Assessment Mission to Zambia*, FAO GIEWS, [www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/giews/english/alertes/2002/SRZAM60](http://www.fao.org/WAICENT/faoinfo/economic/giews/english/alertes/2002/SRZAM60)

Mwiinga B., Nijhoff J. J., Jayne T. S., Tembo G. et Shaffer J., 2002, *The Role of Mugaiwa in Promoting Household Food Security: Why It Matters Who Gets Access to Government Maize Imports?*, Policy Synthesis No. 5, Food Security Research Project, Lusaka, Zambia, Agricultural Consultative Forum (ACF)/Ministry of Agriculture, Food and Fisheries (MAFF)/Michigan State University (MSU).

Raison J.-P., 1996, « De l'or rouge à l'or vert ? Dualisme économique, état-providence et virage libéral : les mutations des politiques agricoles en Zambie », dans Daloz J.-P. et Chileshe J. D. (éd.), 1996, *La Zambie contemporaine*, Paris, Karthala, p. 155-185.

Republic of Zambia/Ministry of Finance and National Planning, May 2002, *Zambia Poverty Reduction Strategy Paper*, Lusaka, Zambia.

## ANNEXES

**Annexe 1.** Déroulement de la mission et liste des interlocuteurs rencontrés

**Annexe 2.** Figure 1. Typologie des individus et des ménages selon la fréquence et la profondeur de la pauvreté, complétée par une typologie de l'insécurité alimentaire (disponibilité, état nutritionnel)\*

**Annexe 3.** Figure 2. Essai de typologie des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique sub-saharienne\*

**Annexe 4.** Carte 1. Éthiopie : géographie des économies alimentaires\*\*

**Annexe 5.** Carte 2. Zambie : géographie des moyens de subsistance\*

**Annexe 6.** Légende carte 2. Zambie : géographie des modes de subsistance\*

**Annexe 7.** Carte 3. Éthiopie : état de vulnérabilité chronique des districts\*\*

\* Documents attachés à l'envoi du rapport

\*\* Ces cartes sont disponibles auprès de l'auteur (Source : FEWSNET, Ethiopia Office, 2003)

## **Annexe 1.**

### **Déroulement de la mission**

Les déplacements se sont déroulés comme suit : Londres (4-8 février 2003), Rome (24-27 février 2003), Éthiopie (6-14 mars 2003), Burkina Faso (21-29 mars 2003) et Zambie (6-13 avril 2003).

Deux brèves visites ont eu lieu en zone rurale pour dialoguer avec des responsables de projets et des paysans avec lesquels ils travaillent.

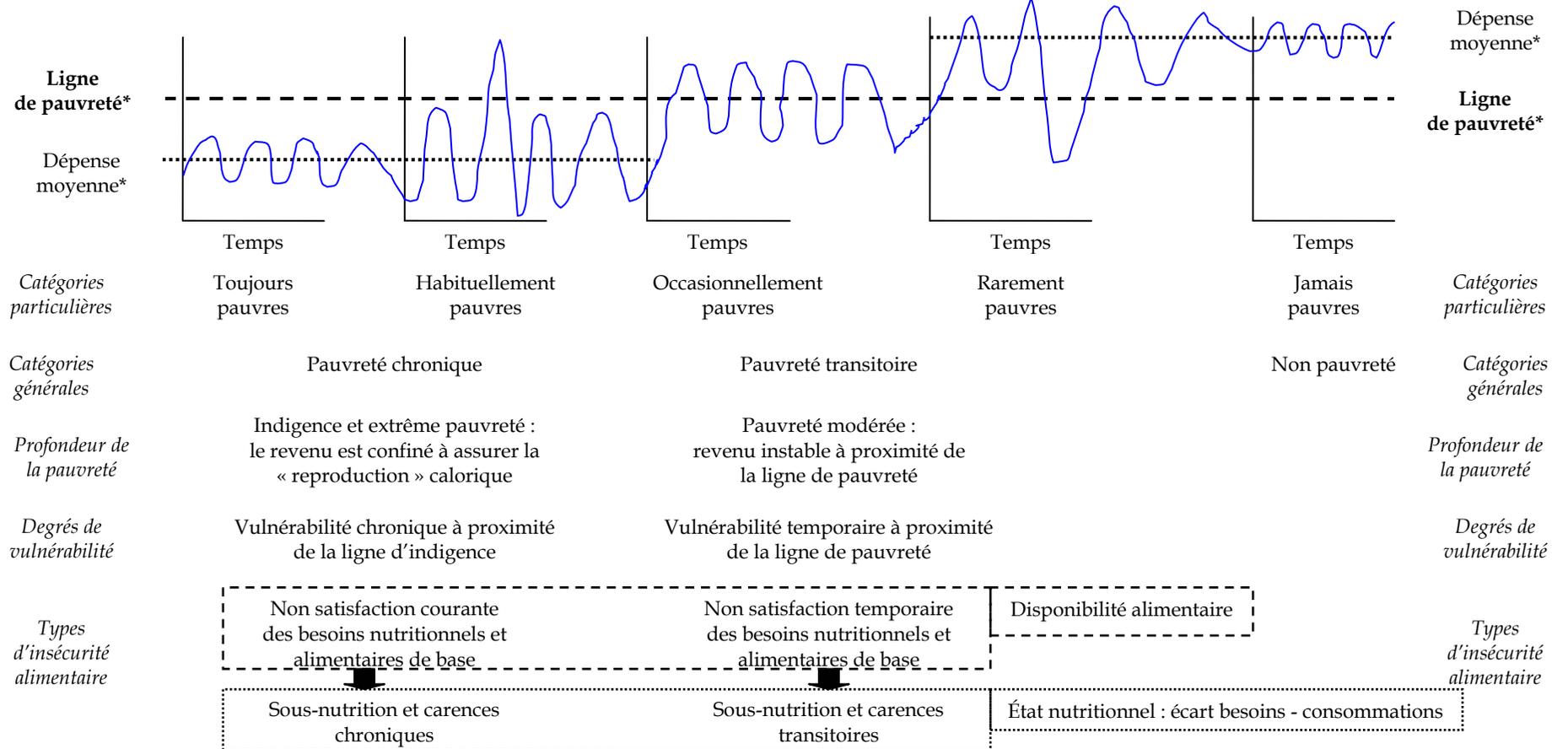
En Éthiopie, deux jours furent consacrés à la visite d'une zone rurale des hauts plateaux confrontée à une pauvreté et un risque d'insécurité alimentaire chroniques (Zone North Showa, Région Amhara). À la demande de l'Ambassade de France, l'ONG Inter Aide France a réalisé une étude préparatoire à un projet de développement rural intégré (accroissement de la productivité agricole, restauration du capital productif des ménages paysans, atténuation du morcellement des terres cultivées par la régulation des naissances) dont bénéficierait 24 000 habitants du District de Bassona Worana. Nous avons bénéficié de la disponibilité, de l'expérience et de la connaissance intime de ce terrain d'Abegase Amare et de Frank Wiegandt, respectivement agronome et représentant d'Inter Aide.

En Zambie, une visite d'une demi journée dans une zone rurale à proximité de Lusaka fut riche en enseignements sur la capacité des paysans zambiens à diversifier leurs productions agricoles et à les commercialiser grâce à un projet de petite irrigation et d'appui à l'entrepreneuriat paysan. Cette action mise en œuvre par l'ONG International Development Enterprise (IDE) pour le compte de l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) a permis à 3000 ménages de sortir de la pauvreté chronique. Ce déplacement fut possible grâce à l'aide du directeur de l'ACDI en Zambie, Daniel Henry, et à la disponibilité de Peter Elkind, directeur du bureau IDE. Ces brèves visites de terrain furent l'occasion de prendre la mesure des contraintes qui pèsent sur la capacité locale des populations à échapper au piège de pauvreté, et des opportunités de réduire le risque chronique de pénurie alimentaire.

Deux réunions de concertation, en début et en fin de mission, eurent lieu avec le comité de pilotage du projet de prévention et de gestion des crises alimentaires, préparé dans le cadre du programme multi-bailleurs soutenu par le MAE.

## Annexe 2

**Figure 1**  
**Typologie des individus et des ménages selon la fréquence et la profondeur de la pauvreté**  
**Complétée par une typologie de l'insécurité alimentaire (disponibilité, état nutritionnel)**

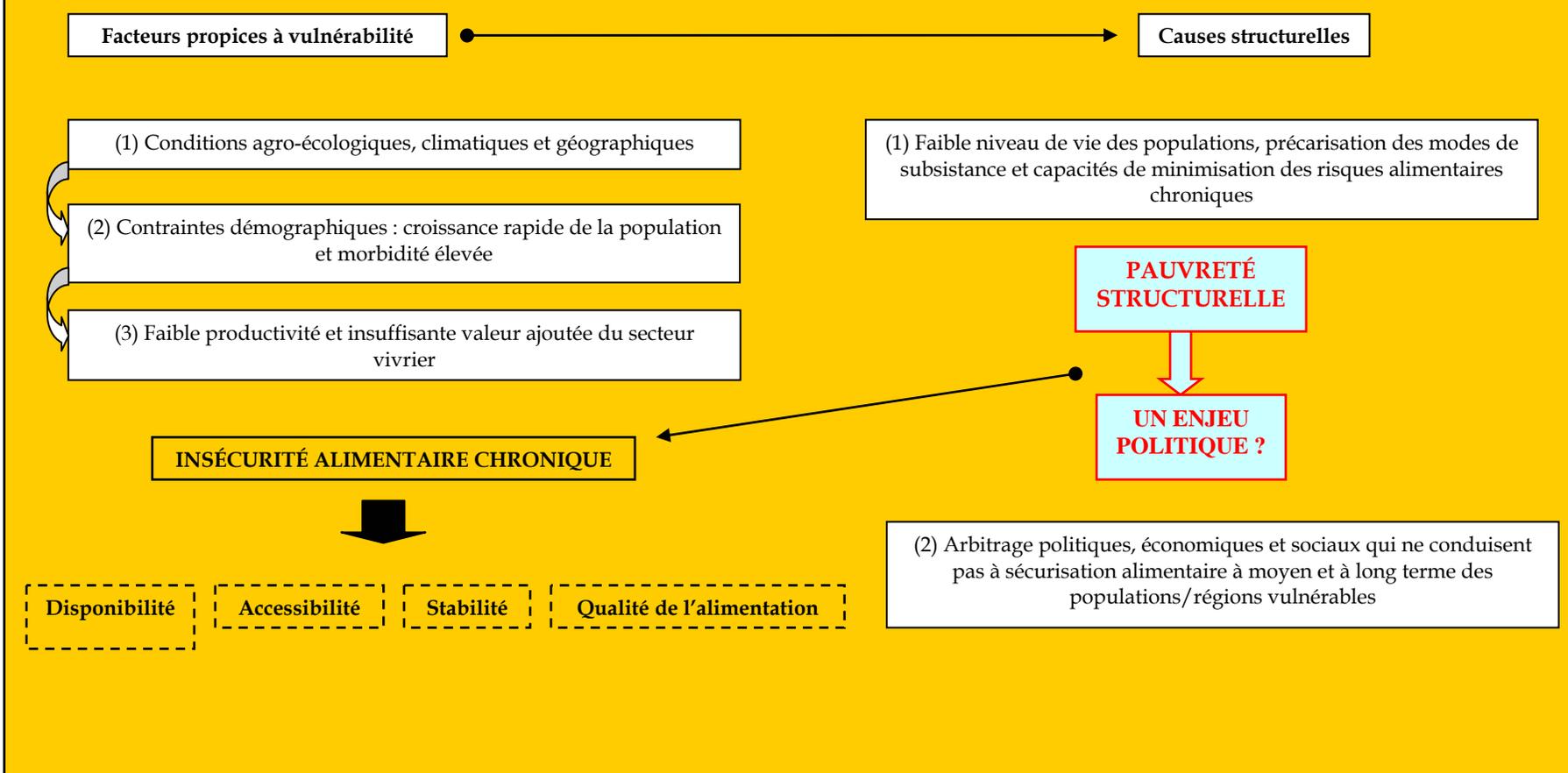


\* Selon les données disponibles, la pauvreté est mesurée/évaluée en termes de dépenses du ménage, de revenu, de consommation, d'état nutritionnel, ou de patrimoine.

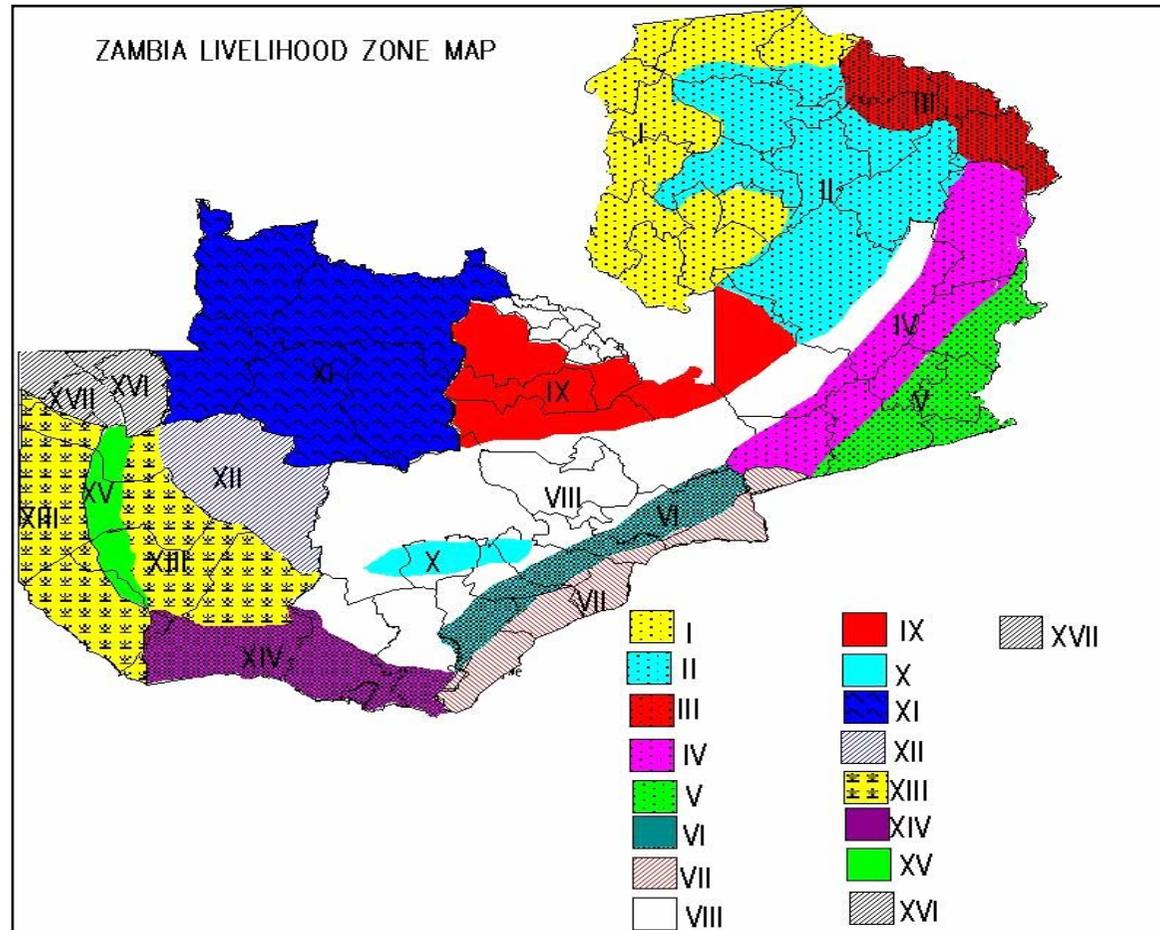
**Source :** adapté et complété d'après Hulme D., Moore K. et Shepherd A., 2001, *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*, p.13.

### Annexe 3

**Figure 2**  
Essai de typologie des causes structurelles de l'insécurité alimentaire chronique en Afrique sub-saharienne



Annexe 5  
 Carte 2. Zambie : géographie des moyens de subsistance



Source : FEWSNET / Zambia Office / 2003

**Annexe 6**  
**Légende Carte 2. Zambie : géographie des modes de subsistance (Summary of livelihoods)**  
**FEWSNET / Zambia Office / 2003**

<b>ZONE</b>	<b>Description</b>	<b>Main Sources of Food</b>	<b>Main Sources of Income</b>	<b>Main Crops</b>	<b>Additional comments</b>
<b>I</b>	Fishing and Trade	Own Crop Production Fish Purchase	Sale of fish Trade Crop Sale	Cassava Millet Maize	
<b>II</b>	Food Crop Based	Own Crop Production Wild products-roots & tubers	Sale of own crops Sale of wild products - game	Cassava Millet Maize Groundnuts	
<b>III</b>	Livestock Trade Based	Own Crop Production Purchase	Sale of own crops Trade - Livestock Sale of Livestock	Beans	
<b>IV</b>	Luangwa Valley	Own Crop Production Wild Products - Game	Sale of own crops Sale of wild products - game Trade	Cash Crops-cotton, rice, tobacco Food crops - maize, sorghum	
<b>V</b>	Mixed (Crop production/trade/ Livestock)	Own Crop Production Exchange - crops & Livestock Purchase	Sale of own crops Trade Labour	Cash Crops - Maize, Groundnut, Tobacco, Soya Bean, vegetables, sunflower	
<b>VI</b>	Food Crop Based	Own crop production Purchase	Sale of own crops Labour	Maize Wheat in eastern parts	
<b>VII</b>	Fishing & Livestock Based	Own crop production Fish Own livestock	Sale of fish Sale of livestock & Products Trade	Food Crops - sorghum, millet Cash crops - cotton	
<b>VIII</b>	Maize Belt	Own crop production Livestock Purchase	Sale of own labour Sale of nat. resources - Charcoal Trade	Primary crop - Maize Cash crops: vegetables, S/flower cotton, soya bean	
<b>IX</b>	Natural Resources Trade	Own crop production Purchase	Labour - agricultural Sale of nat. resources - Charcoal & gems trade	Maize, Sweet potato	

<b>ZONE</b>	<b>Description</b>	<b>Main Sources of Food</b>	<b>Main Sources of Income</b>	<b>Main Crops</b>	<b>Additional comments</b>
<b>X</b>	Wetland Mixed Fishing/Game	Own crop production Fishing Wild Products - Game	Sale of fish Sale of wild products - game Sale of labour - tourism		
<b>XI</b>	Mixed (Nat. Resources & wild products)	Own crop production Wild products Purchase	Sale of crops Sale of wild products - Game Sale of natural resources - timber	Maize, millet Cassava, sweet potato, beans	
<b>XII</b>	Mixed (Cash crops & Livestock based)	Own crop production Wild products - Game Wild foods	Sale of own crops Sale of natural resources - timber	Maize, sweet potato groundnut, soya bean, cotton tobacco	
<b>XIII</b>	Food Crop & Livestock Based	Own Crop production Wild products Exchange	Sale of own crops Sale of wild products Exchange of livestock Trade	Cassava, Maize	Exchange with villages on the Zambezi floodplain
<b>XIV</b>	Mixed (Fishing, trading, Nat. resources)	Own Crop Production Fish	Sale of own crops Sale of natural resources Sale of fish Trade		
<b>XV</b>	Zambezi Floodplain (Fishing & Food crop)	own crop production fishing Exchange	Sale of own crops Sale of fish sale of livestock Sale of wild products - game	Rice winter maize, sweet potato Vegetables	
<b>XVI</b>	East Zambezi	Own crop production Exchange Trade	Sale of own crops Exchange crops/fish	Cassava, maize	Lunda tribe
<b>XVII</b>	Fishing & Exchange Based (West Bank of Zambezi)	Exchange fish Own crop production	Sale of fish Exchange fish/livestock Sale of livestock Trade	Cassava	Exchange-Cross Border and cross river

## Liste des interlocuteurs rencontrés

### Paris

Caroline Bah : Directrice, Afrique Verte

Philippe Chedanne : Bureau de politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, Sous-direction du développement économique et de l'environnement (DCT/E), Direction du développement et de la coopération technique (DCT), MAE

Emmanuel Besnier : Chargé de mission géographique, Botswana, Service de la coordination géographique (CG), Afrique et océan indien (CG/AI), DGCID, MAE

Dominique Doudet : Direction d'Afrique et de l'océan Indien (DAOI), MAE

Jérôme Frignet : Action contre la Faim

Robert Janelle : Bureau de politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, DCT/E, DGCID, MAE

Matthias Lange : Bureau de politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, DCT/E, DGCID, MAE

Jean-Marie Laure : Chargé de mission géographique, Zambie, CG/AI, DGCID, MAE

Jean-Paul Pradère : Bureau de politiques agricoles et de la sécurité alimentaire, DCT/E, MAE

Thérèse Pujolle : Présidente, Club du Sahel

Irchad Raazaly : DAOI, MAE

Philippe Redon : Directeur, Inter Aide France

Philippe Ribière : Chargé de mission géographique, Burkina Faso, CG/AI, DGCID, MAE

Charles Tellier : Chargé de mission géographique, Éthiopie, CG/AI, DGCID, MAE

### Rome

Luca Alinovi : Project Co-ordinator, Improving Early Warning and Food Security Information in Countries Subject to Complex Emergencies, Food and Agriculture Organisation (FAO)

Jean-Philippe Audinet : Chargé d'évaluations, Bureau de l'évaluation et des études, Fonds International de Développement Agricole (FIDA)

Mohamed Béavogui : Directeur, Division Afrique I, FIDA

Raphaël Chuinard : Resources Mobilization Officer, Ressources Mobilization Service (Europe, Middle East and Africa), Resources and External Relations Division, World Food Programme (WFP)

Annalisa Conte : Chief, Vulnerability and Mapping Unit (VAM), Operations Department, WFP

Ulac Demirag : Chargé de portefeuille associé, Division Afrique I, Département de la gestion des programmes, FIDA

Marie-Paule Fontaine : Représentant permanent adjoint, PAM, RP France FAO/Programme alimentaire mondial (PAM)/FIDA

Menghestab Haile : Food Security Early Warning Advisor, VAM, Operations Department, WFP

Materne Maetz : Fonctionnaire principal, Service du soutien aux politiques agricoles, Division de l'assistance aux politiques, FAO

Mohamed Manssouri : Chargé de portefeuille, Division Afrique I, Département de la gestion des projets, FIDA

Georges-André Simon : Chef Groupe INTERFAIS, Division de l'information et des technologies de la communication, PAM

Jacques Strebelle : Économiste agricole principal, Division du centre d'investissement, Département de la coopération technique, FAO

Julie Thoulouzan : Information/Programme Officer, Office of Humanitarian Affairs, WFP

Michael L. Wales : Senior Agricultural Economist, Investment Support Programme (TICR), Investment Centre Division, Technical Cooperation Department, FAO

## **Éthiopie**

Mohamed Ahmed : Head, Multilateral Bureau, Office of the Prime Minister

Abegase Amare : Agronome, Inter Aide France

Alemu Asfaw : Deputy Country Representative, FEWSNET

Leulseged Asfaw : Head, Organisational and Programme Support Department, Christian Relief and Development Association

Muircann Brennan : Medical Epidemiologist, International Emergency and Refugee Health Branch, National Center for Environmental Health, US Center for Disease Control

Voli Carucci : Programme Officer, World Food Programme

Josette Dallant : Ambassadeur de France

Dr. Belay Demissie : Manager, Relief to Development, United States Agency for International Development (USAID)

Belay Ejigu : Vice Minister, Ministry of Agriculture

Jean-Luc François : Conseiller de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France

Mohamed Gelma : Agriculture Project Officer, Oromia Development Association

Mario Ghirotti : Director, Development Cooperation Office, Italian Cooperation

Shiferaw Heyi : Finance Department Head, Oromia Development Association

Awed Jibril : General Manager, Oromia Development Association

Pascal Joannès : Consultant, Food Security Unit, Delegation of the European Commission, European Union

Gezahegn Kebede : Representative, Horn of Africa/Ethiopia Programme, OXFAM

Peter Kerby : Head of Office, UK Department for International Development

Caroline Lavoie : First Secretary (Cooperation), The Canadian Embassy

Véronique Lorenzo : Second Secretary (Rural Development), Delegation of the European Commission, European Union

Sintayehu Gebre Mariam : National Programme Officer (Liaison Unit OAU & ECA), FAO

Ato Fike Markos : Special assistant to the Prime Minister, Agricultural and Rural Development & Head, Department of Agriculture, Ministry of Rural Development

John McMahon : Chief, Agriculture and Natural Resources Office, USAID

Simon Mechale : Commissioner, Disaster Prevention and Preparedness Commission

Professeur Berhanu Nega : Ethiopian Economic Association

Nileema Noble : Deputy Resident Representative, United Nations Development Programme

Michelle Philips : Rural Livelihoods Officer, Ethiopia Country Office, World Bank

Gérard Prunier : Directeur, Centre français des études éthiopiennes

Hans Raadschilders : First Secretary (Agriculture and Food Security), Embassy of the Kingdom of the Netherlands

Gwenaël Rebillon : Head of Mission – Country Representative, Action contre la Faim

Dr. Tadele G. Selassie : Manager, Food Security, USAID

Georgia Shaver : Representative and Country Director, World Food Programme

Tim Shortly : Food for Peace Officer, USAID

Paul Turnbull : Head, Emergency Preparedness and Response Unit, World Food Programme

Frank Wiegandt : Resident Representative, Inter Aide France

Genet Woldu : Gender Officer, Oromia Development Association

Winfried Zarges : Program Coordinator, Food Security Capacity Building Project, GTZ Office, German Development Cooperation

Ato Zegeye : Ancien Ministre de l'agriculture

### **Burkina Faso**

Kabore Amidou : Technical manager, Catholic Relief Services – USCC (CATHWELL)

Lapodini M. Atouga : Directeur de l'agriculture, Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

Gabriel K. Ayih : Représentant, Programme alimentaire mondial

Comparoé Boureima : Inspecteur général, Ministère de l'agriculture, des ressources hydrauliques et halieutiques (MARHA), membre du Comité paritaire de gestion, Secrétariat permanent de coordination de la politique céréalière – sécurité alimentaire (SP/CPC-SA)

Dramane Coulibaly : Responsable Programme majeur politique de sécurité alimentaire (PM/PSA), Chef Unité stratégies et politiques de sécurité alimentaire (USPA-FERAP), Comité inter-états de lutte contre la désertification au Sahel (CILSS)

Joseph Coulibaly : Agriculture project manager, Catholic Relief Services – USCC (CATHWELL)

Philippe Decesse : Conseiller technique, Département développement rural et environnement, La commission, UEMOA

Hervé Delsol : Conseiller technique sécurité alimentaire, SP/CPC-SA

Stéphane Devaux : Chargé de programme, Délégation de la Commission européenne, Union européenne

Alain Houyoux : Assistant technique, Expert systèmes d'informations, Programme d'appui à la sécurité alimentaire du Burkina Faso, Délégation de la Commission européenne, Union européenne

Amadou M. Konaté : Chef de l'unité PREGEC, Unité de prévention et de gestion des crises alimentaires, CILSS

Martin Lenihan : Représentant de TROCAIRE, Catholic Relief Services – USCC (CATHWELL)

Frédéric N. Ouattara : Directeur, Météorologie Nationale

François C. Ouedraogo : Géographe, maître assistant, Université de Ouagadougou et Institut de recherche pour le développement (IRD)

Pierre-François Prêt : Assistant technique, Programme d'appui à la sécurité alimentaire du Burkina Faso, Délégation de la Commission européenne, Union européenne

Yves Martin-Prével : Épidémiologiste, chargé de recherche, Unité de recherche « Nutrition, alimentation, sociétés », IRD

Cyrus Nersy : Conseiller de coopération et d'action culturelle (développement rural), Ambassade de France

Bruno Roux : Conseiller technique, Secrétariat permanent de la coordination des politiques sectorielles agricoles (SP-CPSA), MAHRA

Ouedraogo Salifou : Agriculture project manager, Catholic Relief Services - USCC (CATHWELL)

Seydou Sana : Chef de service des aménagements et du génie rural, Direction générale de l'hydraulique agricole, Direction de la promotion de la petite irrigation, MAHRA

Alizeta Sawadogo : Responsable, Réseau des opérateurs économiques du secteur agro-alimentaire d'Afrique de l'ouest

Jean Simporé : Représentant du projet, FEWSNET

Pascaline Tamini : Directrice générale, Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire (SONAGESS)

Philippe Thevenoux : Coordinateur de la Mission française d'appui au CILSS (MIFRAC), Ambassade de France

Kalifa Traoré : Directeur, Statistika

Simone Zoundi : PDG, Société d'exploitation des produits alimentaires (Sodepal)

Mahama Zoungrana : Directeur général, Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles, MAHRA

## **Zambie**

Jane Barhan : Crisis and Humanitarian Affairs Department, UK Department for International Development (DFID)

Jean-Claude Beaumont : Administrative Officer in Zambia, FAO

Martina Bergschneider : Director, GTZ Office, German Development Cooperation

Peter Elkind : Country Director, International Development Enterprise

Jorge Fanlo-Martin : Deputy Country Director, World Food Programme

Georges Faye: Conseiller de coopération et d'action culturelle, Ambassade de France

Joseph H. Green : First Counsellor, Delegation of the European Commission, European Union

Daniel Henry : Director, Cooperation Program Support Unit, Canadian International Development Agency (CIDA)

Dominique Homa : Premier conseiller, Ambassade de France

Rose Kumwenda : HIV/AIDS Advisor, United Nations Development Programme

Lazarus M. Mawale : Fertilizer Co-ordinator, Food Reserve Agency

Jean-Paul Monchau : Ambassadeur de France

Frédéric Mousseau : Consultant (OXFAM)

Erastus J. O. Mwencha : Secretary General, COMESA

Jan J. Nijhoff : In-country Project Coordinator, Food Security Research Project, Michigan State University

Robert Matipa : Programme Analyst – Agriculture, Investment Promotion and Private Sector Development Division, COMESA

Green Mbozi : Chief Agricultural Economist – Market Development, Planning and Co-operatives Development Department, Ministry of Agriculture, Food and Fisheries

Chansa Mushingi : Country Representative, FEWSNET

Chungu Mwila : Director, Investment Promotion and Private Sector Development, COMESA

Mundia Sikatana : Minister of Agriculture and Co-operatives

Tanya Trevors : Crisis and Humanitarian Affairs Officer for Southern Africa, CIDA

Jean-Claude Urvoy : Assistant Emergency Co-ordinator for Zambia, FAO

Erik van Overstraeten : Technical Assistant to the Regional Authorising Officer & Inter-Regional Co-ordinating Committee, COMESA

M. van Walsem : First Secretary (Rural Development), Embassy of the Kingdom of the Netherlands