

Famine et aide alimentaire

Chamakh Mokhtar et Ballet Jérôme

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

C3ED (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement)

France

Abstract

Starvation is now a crucial topic for development economics. A. Sen's works have particularly contributed to the taking into account of this particular topic. Nevertheless, on the other side, food aid remains insufficiently analysed. This paper discusses, with illustrations, some food aid effects, which far from reinforcing individuals or countries capabilities, may contribute to their destruction. Therefore to be have as a "good Samaritan" is not always the most responsible behaviour.

La faim accompagne l'humanité depuis de longues années. L'histoire classique de l'Égypte ancienne fondée sur les périodes de vaches grasses et vaches maigres, reflétant les sept années de bonnes récoltes suivies des sept années de disette, montre bien la périodicité de ce fléau. Les terribles famines qui ont ravagé les campagnes dans l'antiquité grecque et romaine et la mort de milliers de femmes, d'enfants et d'hommes durant les années de disette qui ont frappé l'empire Ottoman, la Chine et l'URSS pendant le XIX^e siècle en sont des illustrations parmi d'autres.

Les économies modernes sont loin d'avoir éradiquer ce mal. Malgré la croissance rapide que l'économie mondiale a connu ces dernières années, presque 840 millions de personnes parmi les 6 milliards qui peuplent la planète sont en véritable danger de famine et de malnutrition alors que la terre est capable de nourrir¹ le double de cette population (Ziegler, 1999). Ce danger préoccupant suscite une forte mobilisation de la part des différentes instances mondiales. 30 millions de personnes meurent d'inanition chaque année. Dans un contexte où les plans économiques de développement se veulent durables, rétablir un niveau de sécurité alimentaire devient un enjeu crucial.

La sécurité alimentaire est définie comme l'accès durable à l'alimentation dont une personne a besoin pour être en bonne santé et mener une vie active normale (Maxwell, 2003). Combattre la famine c'est réaliser un niveau de sécurité alimentaire acceptable, voire durable. Cependant, la question des moyens reste en débat. Principalement, deux points de vue s'opposent : ceux centrés sur la demande et ceux relatifs à l'offre de produits alimentaires. Les partisans d'une action sur la demande proposent de jouer sur la croissance démographique, tandis que les partisans d'une action sur l'offre considèrent avant tout qu'elle doit consister en un partage entre pays développés et pays en développement de la production agricole des premiers. Il s'agit surtout d'un problème de distribution et de partage. Un système de prévention fondé sur la distribution de l'aide alimentaire doit alors être mis en place afin de permettre non seulement d'éviter une famine, mais aussi de minimiser les dégâts liés au manque de nourriture (Tapscott, 2003).

Plus récemment, dans les années 80, une nouvelle discussion menée par le lauréat du prix Nobel d'économie Amartya Sen² a reposé le problème. Selon cet auteur, le problème de la famine doit être posé non plus au niveau de la disponibilité alimentaire et de la production alimentaire, mais dans l'accès à l'alimentation. La famine peut se produire dans un pays où les greniers sont pleins. Sen a montré que la famine résidait avant tout dans le manque de capacité à faire l'achat, l'échange ou la vente de nourriture par les moyens légaux existants dans une

¹ Nourrir c'est à dire fournir à chacun entre 2400 et 2700 calories par jour.

² Voir essentiellement Sen 1981.

société. L'auteur a ainsi déplacé l'analyse de l'agronomie et de la géographie aux sciences sociales et au ménage.

Cependant, la question de l'intervention face aux phénomènes de malnutrition et de famine reste encore largement à explorer. En particulier, on peut s'interroger sur l'impact de l'aide humanitaire d'urgence. Aide alimentaire et famine seront notre thème de discussion dans ce papier. Nous ne nous limiterons pas à une discussion théorique mais nous tâcherons d'enrichir notre travail par des exemples empiriques. La première partie vise d'abord à préciser le cadre d'analyse qu'est celui de la famine et l'approche de la famine par les capacités. La seconde partie développera les raisons pour lesquelles certaines personnes n'ont pas accès à la nourriture. La troisième partie de l'exposé portera sur les aides alimentaires. Nous examinerons alors en quoi les aides peuvent renforcer les capacités d'une personne ou au contraire les détruire.

1. La faim comme manque de capacités

La faim peut prendre plusieurs formes, mais le phénomène le plus connu est la malnutrition. Elle signifie un déséquilibre en quantité et/ ou en qualité du niveau de la ration de consommation, qui peut se traduire par une sous-alimentation³ (disette) ou une suralimentation (obésité). Par rapport à la malnutrition, la famine se manifeste sous une forme plus violente. Cette dernière se définit comme la rupture absolue de l'approvisionnement alimentaire entraînant la mort d'une population entière sans qu'aucune assistance ne puisse l'arrêter (au moins à court terme).

La vraie famine est celle qui entraîne une hécatombe humanitaire et disloque toute une société. Elle survient au sein d'une population qui n'est pas en mesure de développer ses armes de précaution contre une baisse de sa capacité d'accès à la nourriture due à des catastrophes naturelles, à des crises économiques (flambées des prix) ou à des actions humaines visant son élimination. La famine n'est pas tout à fait un cas poussé de la malnutrition. La différence réside, plutôt, dans la nature même du problème. La famine touche même des individus qui sont protégés contre la malnutrition. La famine est définie comme étant la rupture absolue et totale de nourriture pour une population entière, sans exception de richesse ou de statut (à l'exception, bien évidemment, des tenants du pouvoir qui trouvent refuge dans leurs palais pleins de richesses)⁴, ce qui engendre la mort chronique sans qu'aucune assistance ne puisse l'interrompre.

³ Nous utilisons le terme malnutrition pour signifier sous-alimentation.

⁴ Jean Christophe Ruffin, 1986.

Elle est souvent dite naturelle, car due à des catastrophes naturelles (sécheresse, inondation, etc.) mais, en fait, elle est réellement produite par l'homme.

Elle est dite collective dans le sens où aucune personne n'est épargnée même les plus riches. A l'opposé de la malnutrition, elle est limitée dans le temps et dans l'espace et peut être non permanente. Seule une forte assistance organisée (intervention des ONG avec la coopération du gouvernement) peut l'enrayer en rétablissant un niveau de sécurité alimentaire soutenable.

A l'inverse, la malnutrition peut frapper une population qui dispose d'une réserve alimentaire suffisante commençant par les plus vulnérables d'entre eux. Bref, la malnutrition peut être permanente et diffuse, les causes qui sont à l'origine de son apparition sont d'ordre économique et liées au sous-développement, alors que la famine est collective et limitée dans le temps et dans l'espace ; elle est donc caractérisée de géopolitique (Brunel, 2002).

D'un point de vue théorique, l'opposition entre agronomes et géographes est particulièrement marquée. Les premiers voient qu'une famine devient imminente qu'une fois les réserves alimentaires d'un pays épuisées. Les seconds constatent qu'une famine va ravager le monde lorsque la courbe de croissance démographique continue de grimper. Cependant, pour autant qu'on puisse signaler l'importance de l'offre alimentaire, à savoir des disponibilités alimentaires dans l'explication de la famine, nous ne pouvons pas écarter la question des droits d'accès à la nourriture. L'interrogation ne porte plus sur ce qui existe comme nourriture mais sur ce qu'il est possible de se procurer.

Une approche de ce type est proposée par Amartya Sen. Il considère qu'une baisse des disponibilités alimentaires est moins déterminante de la famine qu'une difficulté de se procurer de la nourriture. Avant Sen, cette idée fût exposée, il y a maintenant cinquante ans par un médecin brésilien nommé Josué de Castro, dans « la géopolitique de la faim »⁵. Il constatait qu'« il ne suffit pas de produire des aliments. Il faut encore qu'ils puissent être achetés et consommés par les groupes humains qui en ont besoin ». Ce dernier a consacré tout un chapitre de son livre à ce que Jean Ziegler appelle le « tabou de la faim ». Ce tabou exprime que les gens ont tellement honte de savoir qu'un grand nombre, voire la majorité, des êtres humains souffrent d'un manque de nutrition, qu'ils écartent l'existence même du phénomène.

Selon Amartya Sen, les personnes affectées par la malnutrition ou la famine sont celles qui ne disposent pas assez ou pas du tout des « droits d'accès » (entitlements) à la nourriture. Leurs droits d'accès s'expriment à travers leur force de travail, leur patrimoine ou à travers l'assistance fournie par des organisations publiques et des organisations internationales.

⁵ Josué de Castro, *La géopolitique de la faim*, 1952, édition Ouvrières.

Ainsi, le manque de « droit d'accès » est une cause majeure de la faim. En termes économiques, l'accès à la nourriture pour un ménage correspond à « ses capacités en termes de production, d'échanges et de transferts ». Cette approche dépasse donc le strict cadre économique et prend en compte d'autres facteurs (Piguet 2000) ; la capacité d'un individu d'accéder à la nourriture dépend de l'ensemble des droits qui gouvernent une société, à savoir les possibilités d'échange, droit de propriété, etc. Quatre types de droits peuvent ainsi être distingués: les droits basés sur l'échange ; les droits basés sur la production ; les droits liés au travail ; les droits basés sur les dons et les transferts.

Cette définition qui est en partie liée à la réalisation d'un niveau de sécurité alimentaire⁶ soutenable et durable, s'appuie sur le niveau de consommation alimentaire. Ce qui permet de joindre la disposition des biens alimentaires et la capacité d'y accéder. Le problème de la sous-alimentation, ou de la famine, n'est pas tributaire d'un manque de disponibilité mais il est relatif à un déséquilibre de répartition des produits alimentaires. Par exemple, dans le cas des ruraux, il résulte, entre autres, d'un manque d'accès aux terres (paysans sans terres), d'une mauvaise gestion des cultures (cultures de rente), des conditions climatiques défavorables, des conditions économiques fluctuantes (variation des prix des produits agricoles, souvent en baisse relativement aux prix des produits manufacturiers).

Le bien-être d'une personne est selon Sen défini par la qualité de son existence. L'accomplissement de la vie d'une personne, la qualité de son existence est définie elle-même à partir du vecteur de ses fonctionnements représentés par un ensemble d'états (being) et d'actions (doing). Ces fonctionnements sont très variés et peuvent être plus ou moins complexes. Il existe des fonctionnements élémentaires tels que « avoir suffisamment à manger, être en bonne santé, échapper aux maladies évitables et à la mortalité prématurée, etc. » (Sen 1981, p.65) et des fonctionnements complexes tels que « être heureux, rester digne à ses propres yeux, prendre part à la vie de la communauté, etc. » (Sen 1981, p.65). L'ensemble de ces fonctionnements forment l'existence de la personne, la qualité de sa vie et par conséquent son bien-être.

Ces fonctionnements ne représentent cependant le bien-être que sous la forme de sa réalisation. Mais au-delà de la réalisation se pose la question des possibilités de cette réalisation. Ainsi « étroitement liée à la notion de fonctionnements, il y a l'idée de *capabilité* de fonctionner. « Elle représente les diverses combinaisons de fonctionnements (états et actions) que la personne peut accomplir » (Sen 1981, p.66). Les capacités représentent donc une contrainte sur les

⁶ Définit par la Banque Mondiale (1986) comme l'accès de tous les individus par tous les moyens, à condition qu'ils soient légaux, à suffisamment de nourriture pour mener une vie saine et active.

possibilités de fonctionnements. Elles peuvent être comparées à une contrainte de budget. Comme la contrainte de budget délimite les possibilités d'achat de biens, les capacités délimitent les possibilités de fonctionnements.

La notion de capacité est strictement 'personnelle', chaque personne dispose d'une capacité qui lui est propre. C'est sur ce principe de «person's capability» que Martha Nussbaum (2000) insiste. Chaque personne dispose d'une formation, d'une qualification, d'une expérience, d'un nom, d'un travail, d'un salaire, d'une famille, d'amis que personne ne pourrait avoir dans le même ordre ou priorité ; c'est en quelque sorte 'un code barre' qui identifie la personnalité d'un individu et sa capacité à faire face au risque de famine. De la sorte, une carte de capacité familiale, régionale et nationale peut être obtenue, ce qui facilitera l'action des pouvoirs publics et des institutions internationales et permettra de définir les différentes fonctionnalités indispensables à la vie humaine.

2. Le manque d'accès aux droits : quelles raisons ?

La famine, la malnutrition, est ainsi, la caractéristique d'une personne qui ne dispose pas d'assez de nourriture. Mais ce n'est pas la question de l'absence totale de nourriture qui se pose, plutôt celle de sa possession.

La relation de propriété⁷ est indispensable dans la question des 'droits d'accès'. Elle peut être obtenue à travers : le commerce, la production, l'échange ou l'héritage (si l'hérité dispose d'un droit légitime sur ce qui sera hérité).

L'ensemble des biens obtenus à travers ce mécanisme est appelé «carte de droit d'accès à l'échange». Une personne est dite en malnutrition si sa carte d'échange ne lui permet pas d'accéder au minimum de subsistance. Cette situation peut se produire au niveau :

- de l'échange et de la vente, à cause des défaillances du fonctionnement du marché (cas du monopole, concurrence imparfaite), d'un conflit armé, etc.
- de la production, à cause d'un handicap physique, de la conjoncture économique et sociale détériorée, ..., ce qui fait dépendre l'accès : de la possibilité d'avoir un travail, du niveau de salaire, du pouvoir d'achat, du coût d'achat des ressources et de la valeur des produits achetés, de la sécurité sociale, des aides publiques (surtout alimentaires), etc.

⁷ Derrière propriété on sous-entend propriété légale.

Les droits d'échange, d'accès, dépendent de la richesse détenue par la personne en question. Plus elle est riche, plus ses droits d'échange sont larges. Les droits d'échange diffèrent d'une personne à une autre selon ce que les perspectives économiques lui procurent et les modes de production lui permettent de faire. Par exemple, un agriculteur et un employé diffèrent en terme de propriété. Dans le cas d'une famine, un agriculteur préfère garder sa récolte ou, dans le meilleur des cas, la vendre à un prix élevé, ce qui préserve relativement une partie de ses droits d'échange, alors qu'un employé agricole est obligé d'échanger son salaire contre la nourriture. Face à une flambée des prix, les deux ne sont pas exposés aux mêmes risques et le risque de malnutrition est évidemment plus fort pour l'employé.

Les droits d'échange ne dépendent pas simplement du marché ou de l'échange. Un système de sécurité sociale ou d'assistance publique permet de combler éventuellement la pénurie. Dans certains cas de famine, les experts ont remarqué que ce système de sécurité est astreint à des stricts favoritismes, il suffit d'arrêter l'approvisionnement en produits alimentaires pour qu'un pouvoir public entame une discrimination, voire l'élimination d'une catégorie ethnique, politique, ou religieuse jugée défavorable.

Plus généralement, les raisons de la famine peuvent être approchées par des typologies. Ainsi, nous distinguons, à la façon de Sylvie Brunel (2002), trois types de famine :

- les famines niées : ce sont les famines qui sont provoquées afin de discriminer ou d'éliminer un peuple en le privant de ses sources de nourriture. Leur objectif est de frapper des minorités ethniques, tel est le cas des Iks, peuple chassé de ses territoires du Nord de l'Ouganda par la création d'une réserve au milieu des années 1960. Les raisons peuvent être religieuses, comme le siège de Sarajevo de 1992-1995, ou politiques, comme lorsque les provinces du nord de l'Ethiopie furent assiégées en 1984 et privées de nourriture par le gouvernement socialiste de l'époque pour faire taire les rebelles. Sans oublier les famines qui ont frappé les populations Hutus, il y a à peine huit ans lors d'une invasion conduite par Laurent-Désiré Kabila.

Remarquons que ces famines sont l'œuvre de régimes dictatoriaux, ce qui justifie l'hypothèse d'Amartya Sen selon lequel un régime non démocratique contribue à la persistance du sous-développement et à la famine.

- les famines créées : les buts recherchés sont de plusieurs ordres. Tout d'abord soumettre une population et la priver des ressources non plus pour l'éliminer mais pour les redistribuer aux

combattants et payer les loisirs des hommes politiques, ensuite attirer l'aide humanitaire et, enfin, trouver une légitimité politique. Plusieurs exemples peuvent être cités, les mouvements rebelles au Sierra Leone privent de nourriture les citoyens afin d'attirer le maximum d'aides humanitaires qui seront acheminées vers les locaux des militaires au lieu de nourrir les affamés qui se trouvent, en fait, pris en otage. L'archétype le plus récent est celui des américains qui ont imposé pendant presque dix ans l'application en Irak du fameux programme « pétrole contre nourriture » afin de désarmer le régime irakien jugé totalitaire. Les perdants étaient les plus pauvres parmi les Irakiens. Le contre exemple est celui du régime irakien, lui-même, qui détient le pouvoir de redistribuer les produits alimentaires (issus du programme « pétrole contre nourriture » et des aides humanitaires) d'une manière inégalitaire en privilégiant ses alliés parmi la population (notamment les Sunnites) et en discriminant d'autres, à savoir les Chiites du Sud et les Kurdes au Nord.

- les famines exposées : elles sont destinées à tirer profit d'une catastrophe frappante (sécheresse, troubles civils, etc.), en mettant en avant les difficultés d'une population afin d'attirer les aides internationales.

Le cas de l'Ogaden en Ethiopie en est un bon exemple. L'Ogaden est une région du Sud-Est de l'Ethiopie à la frontière de la Somalie. La majorité de la population est constituée par des somaliens (environ 3,5 millions) qui vivent essentiellement de l'élevage et cultivent le maïs et le sorgho. Cette économie est fortement tributaire des conditions climatiques qui conditionnent l'état du pâturage. L'économie de l'Ogaden, tournée vers l'Est, a terriblement souffert de la décadence économique enregistrée dans la région et de la guerre en Somalie à partir de 1991. A cela s'ajoutent trois années de déficit pluviométrique, la perte pour les éleveurs Ogadiens d'un débouché important suite à la décision des autorités saoudiennes de rompre l'importation de viande bovine et la mise en place d'un dispositif de veille sanitaire. En raison de l'importance des cheptels, signe de richesse et de fierté, les éleveurs n'ont jamais accepté de vendre leurs troupeaux ce qui a engendré une situation de surpâturage.

En 1990, alors que le reste de l'Ethiopie enregistre un excédent céréalier, la population ogadienne se heurte à un risque de malnutrition, voire de famine aiguë. Un contexte économique critique, la montée du prix des aliments et la baisse du prix du bétail, difficultés climatiques, sécheresse et assèchement de puits traditionnels, ont engendré un déséquilibre latent.

Or ce qui est inquiétant, et qui fait d'ailleurs l'intérêt de cet exemple, c'est la réaction du régime éthiopien qui pouvait intervenir pour enrayer la famine. Le gouvernement éthiopien, qui contrôle les puits en eau profonde, aurait pu intervenir afin de faciliter l'accès aux sources d'eau qu'il détenait et ainsi compenser le manque de pluviométrie qu'enregistrait la région.

Ajoutons à cela que l'Ethiopie est l'un des rares pays en Afrique à disposer d'un système préventif en cas de crise alimentaire, connu sous le nom du système d'alerte précoce, mis en place en 1976 par la Commission de Prévention des Désastres (DPPC) et disposant d'un stock de nourriture suffisant pour rétablir les prix en cas de crise alimentaire. Ce système a permis, malgré des conditions climatiques adverses, d'éviter la famine qui a frappé le Nord du pays, dans les zones natale du premier ministre éthiopien Meles Zenawi.

En Ogaden, les pasteurs somalis vivent couramment dans un état de manque et de faim. Or, une forte disette a frappé cette région mettant en péril la vie de plusieurs millions d'individus en raison d'une sécheresse continue, de la mort du bétail et de la migration massive vers les régions les moins touchées. Dans ce contexte, le gouvernement a joué au spectateur. La question est donc de savoir si cette famine était inéluctable ou bien si elle fut créée par le gouvernement afin d'attirer les aides humanitaires.

Historiquement, la région de l'Ogaden appartient à la nation somalienne dont l'espace géographique est constitué en grande partie par cette région. Rattachée économiquement et socialement (la majorité de la population est originaire de la Somalie) à la Somalie, l'Ogaden a toujours échappé au contrôle politique des autorités somaliennes. Après la seconde guerre mondiale, les anglais et les américains ont essayé de reconstituer la grande Somalie indépendante mais l'URSS s'y opposa et un grand nombre de tribus somaliennes furent ainsi rattachées à l'Etat éthiopien. En 1964, un premier conflit d'après guerre, s'est déclenché entre les deux pays pour la région de l'Ogaden provoquant une famine qui a mis à l'inanition des milliers de personnes durant deux années, 1972-1973. En 1977, un second conflit entre la Somalie et l'Ethiopie concernant la région de l'Ogaden a de nouveau eu lieu, l'aide russe et cubaine ayant permis à l'Ethiopie de garder l'Ogaden. L'importance de cette région qui a fait l'objet de plusieurs conflits ne réside pas dans des terres qui sont peu fertiles mais dans l'énorme réserve de gaz inexploitée qu'elle contient.

Un autre conflit se déclencha à nouveau, cette fois entre l'Ethiopie et l'Erythrée, mettant toute la région sous le risque d'une famine. On peut ainsi noter que «recueillir l'aide internationale en

soudant les éthiopiens autour d'une catastrophe nationale est à tous points de vue un excellent calcul pour le régime »⁸.

D'autres écrits distinguent des classifications différentes. La plus importante est celle de la FAO (Food and Agricultural Organization : organisation pour l'alimentation et l'agriculture) qui distingue entre famines « structurelles » et famines « conjoncturelles ». Les secondes surviennent dans le cas de l'effondrement brutal, imprévu, de très courte période, de toute l'infrastructure économique et sociale d'une société. Au contraire, les famines structurelles sont lentes et durables, elles apparaissent suite à une malnutrition générale engendrée par un conflit durable, souvent entre co-citoyens, entre rebelles et pouvoir public, etc. Ses résultats sont plus catastrophiques, le nombre de morts est plus élevé, et seule une forte mobilisation internationale permet d'y faire face.

Les raisons sont multiples mais le résultat est le même, à savoir la disparition d'une partie de la population, mettant en cause le simple droit à la vie que la Déclaration des droits de l'homme proclame dans son article 3 : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne » et dans son article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté »⁹.

On peut évidemment penser qu'un système de redistribution mondial permettrait d'enrayer les famines. Dans ce cadre, connaître les excédents de capacités et les pénuries en capacités peuvent mettre fin à la souffrance des affamés à travers un système de redistribution approprié. Cependant, un tel système n'existe pas actuellement. Au lieu de nourrir les affamés, un quart de la récolte céréalière mondiale est chaque année utilisée dans la nourriture des bœufs des pays riches. Afin de maintenir les prix, l'Union Européenne brûle chaque année des montagnes de viande et d'aliments. En 1999, Fischer Franz, le commissaire de l'agriculture de l'UE, distribua une somme de 450 milliards d'euros de subventions à des agriculteurs européens pour qu'ils renoncent à produire plus (Ziegler 1999). La redistribution alimentaire est, ainsi, subordonnée à des intérêts nationaux voire privés. Pourtant, un slogan d'une ONG déclare dans les médias :

⁸ Action Contre la Faim, *Géopolitique de la faim*, 2001, PUF.

⁹ Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

« On ne pourra pas dire qu'on ne savait pas. On ne peut pas dire qu'on ne peut rien faire ». En l'absence d'un système de redistribution au niveau mondial, l'action humanitaire exerce un rôle essentiel. Pourtant, on peut s'interroger sur les effets de cette aide.

3. Les effets de l'aide alimentaire d'urgence

En termes de disponibilité et d'accessibilité, une famine est définie par un grave manque, voire une absence totale de disponibilités en produits alimentaires. Afin de faire face à une telle situation qui risque de ravager en quelques jours la vie de centaines, voire de milliers de personnes, les individus qui se sentent menacés cherchent (Brunel, 2002) :

- à émigrer, à la recherche de nouvelles terres moins touchées,
- à vendre tous les biens en leur possession, notamment œ qui leur reste des biens de souvenir, de luxe qui ont de la valeur en termes sociaux et culturels,
- l'augmentation de l'assistance alimentaire,
- à survivre par le pillage, la violence, la guerre afin de se procurer de ce qui reste de nourriture. Ces conditions extrêmes peuvent entraîner la perte de la valeur humaine. Comme le témoignait Colin Turnbull (1970) à propos des Iks, peuple du Nord de l'Ouganda, de telles conditions peuvent même conduire à des comportements de cannibalisme.

Cette classification pose ainsi aux organisations humanitaires de redoutables questions sur leurs méthodes d'intervention, voire sur l'efficacité de l'aide humanitaire. Permet-elle de résoudre les catastrophes humanitaires : est-elle efficace ?

Mener des actions humanitaires dans des lieux où la manipulation politique est flagrante ne garantit plus l'aspect humanitaire de cette aide puisque la situation risque de s'aggraver. Croire qu'on peut encore être un « bon samaritain »¹⁰ devient une faute grave. Il est absurde de croire qu'en envoyant des fournitures matérielles, de la nourriture, etc., nous aidons ceux qui sont les plus vulnérables d'une population affamée. Il est tout aussi naïf de croire que, ce faisant, nous ne participons pas à la destruction de ce qui restent des structures sociales et économiques et que nous ne déséquilibrons pas les forces locales. En effet, les dommages engendrés par une aide humanitaire inappropriée sont considérables.

Dire à la manière de Mauss que l'aide est empoisonnée demande cependant un minimum d'arguments, et doit-on pour autant arrêter la distribution des aides ? A quoi servent les milliers

¹⁰ James Buchanan, (1975).

de tonnes acheminés vers les pays concernés ? Que peut-on dire aux milliers d'ONG qui se sont mobilisées pour l'action humanitaire ? Doivent-elles fermer leurs portes ou continuer de travailler en fermant les yeux sur les dégâts économiques et sociaux que l'aide peut engendrer ?

Nous aborderons cette question en considérant quatre catégories d'effets : les effets de freinage sur la production locale, les effets commerciaux pour les pays donateurs, les effets de fragmentation de la société, et les effets sur les conflits.

a-Effet de freinage sur la production locale

L'effet nuisible que peut avoir l'aide humanitaire, surtout alimentaire, sur la production locale est plus précisément lié à la production vivrière. Il est certes difficile de quantifier avec précision ces effets négatifs, mais on peut citer deux effets épouvantables pourtant inévitables :

- l'effet sur le prix des produits agricoles qui s'exprime par une baisse en raison de l'entrée des produits étrangers gratuits. Il en résulte une dégradation de la situation des petits agriculteurs qui les obligent à arrêter la production. Ceci peut aggraver la situation de pénurie alimentaire à cause de la baisse de l'offre des produits agricoles ;
- les effets sur l'action des pouvoirs publics, qui ont tendance à s'abstenir d'aider les producteurs locaux et d'appliquer des politiques agricoles appropriées à la situation de crise.

Ainsi, d'un point de vue théorique, l'aide alimentaire étrangère peut être paralysante dans une économie fragilisée par une catastrophe humanitaire. La réaction des consommateurs/producteurs face à une aide gratuite, ou même semi-gratuite, dépend en grande partie de l'élasticité prix de la demande. Or, dans le contexte d'une famine, suite à l'augmentation rapide de l'offre causée par l'entrée de l'aide humanitaire, la demande en produits locaux se réduit entraînant une baisse de leurs prix. La baisse des ventes et des profits pour les produits locaux implique une désincitation à la production, ce qui, à terme, peut engendrer une crise chronique si l'acheminement de l'aide se poursuit .

b-Les effets commerciaux pour les pays donateurs

Trop souvent, malheureusement, l'aide alimentaire est conçue comme une arme redoutable de politique étrangère que le pays donateur manipule pour des intérêts économiques et politiques.

Donner pour gagner des parts de marchés devient une hypothèse plausible dès lors qu'un important flux d'aide s'achemine vers des pays en difficulté. Cette idée n'est pas fautive dans la mesure où de multiples exemples permettent de la vérifier comme c'est le cas, par exemple, de l'aide américaine à l'Égypte.

Il est devenu évident de parler en Égypte d'une aide américaine 'impure ou ostentatoire'¹¹. Les Égyptiens mangent surtout des galettes de blé ou de mil, or une galette sur six provient du plan «Point Four», un programme d'aide alimentaire qui consiste à écouler l'excédent céréalier américain. En dehors du cadre humanitaire classique, ce programme a des intérêts politiques importants laissant la plus grande puissance économique arabe, voire moyen-orientale, à la merci du pouvoir américain. Ce programme maintient le régime de Moubarak sous tutelle américaine qui n'a le choix qu'entre deux maux : accepter d'être un allié fidèle de la politique américaine au Moyen-Orient ou risquer d'être balayé par une émeute de la faim. Les intérêts économiques et politiques n'ont donc, en aucun cas, laissé place à une éthique du Juste¹².

Le 1^{er} janvier 1970, au Chili, le parti de gauche «Unité Populaire», présidé par le médecin pédiatre Salvador Allende, se présenta aux élections présidentielles avec un programme de 101 points d'action. Parmi ces points, en cas de victoire, Salvador Allende promettait de distribuer gratuitement un demi-litre de lait par jour à chaque enfant de moins de quinze ans afin de lutter contre la sous-alimentation infantile dont souffrait le pays depuis plusieurs années. Une fois qu'il fut président, il dut s'opposer, pour accomplir ses promesses, au pouvoir monopolistique de la société Nestlé sur le marché laitier au Chili. Dès février 1971, le gouvernement chilien eut le sentiment du désaccord des responsables de Nestlé. Appuyés par le gouvernement américain à l'époque, présidé par Richard Nixon et son ministre des Affaires étrangères Henry Kissinger, et par plusieurs entreprises multinationales qui voyaient leurs intérêts s'évaporer suite au plan de réforme appliqué par Allende visant l'indépendance économique du Chili, des officiers de l'armée organisèrent un coup d'État sous le commandement du général Augusto Pinochet et assassinèrent le même jour à 14h30 Salvador Allende. Ceci déclencha des contestations invraisemblables dans le pays, suivies par d'effroyables massacres contre les étudiants, les intellectuels, les syndicalistes, etc. Quelques jours plus tard, les agences de secours humanitaires lancèrent des appels d'urgence au nom du peuple et surtout, ironie du sort, au nom des enfants chiliens.

¹¹ En termes éthiques, le 'don impur' revient à l'idée d'un 'altruisme impur' qui retient l'intérêt personnel comme seul motif pour adopter un comportement altruiste.

¹² Mahieu, Chamakh et Smida (2003).

c-La fragmentation de la société

L'anthropologue et rapporteur auprès de l'ONU en Albanie, Mariella Pandolfie, témoigne du danger que peut causer une aide humanitaire excessive qui ne tient pas compte des choix locaux du pays. C'est dans l'exportation des projets humanitaires d'un pays à l'autre que le problème réside. Par exemple, le fait de ne pas tenir compte des considérations culturelles et sociales a fait échouer des campagnes de lutte contre la prostitution en Albanie, alors qu'elles avaient fait leurs preuves en Thaïlande. En ne s'engageant qu'avec une partie de la communauté, les tenants de l'action humanitaire risquent de fragiliser la structure sociale dans une société.

Un autre problème soulevé par Pandolfie (2000) concerne le « droit d'ingérence » qui est sensible à la combinaison entre action humanitaire et présence militaire. Au Kosovo, suite à une décision de centralisation des décisions aux mains des militaires, les humanitaires ont perdu toute initiative, ce qui a rendu le contact avec la population sinistrée difficile. C'est le cas aussi de l'Afghanistan et de l'Irak, plus récemment, où l'armée américaine bombardait et jetait des aliments en même temps. De telles pratiques demandent qu'un véritable accord de démarcation soit établi entre dimensions humanitaire et militaire.

d- L'aide humanitaire, facteur de prolongation des conflits

L'acheminement des aides humanitaires, en 1997, sous l'égide du PAM (Programme d'Aide Mondiale) dans une zone conflictuelle du Libéria a été suivie par de terribles massacres d'une partie de la population secourue. Les enquêtes qui ont été faites ont clairement montré que le but était de prévenir la population qui en avait bénéficié, qu'elle demeurait toujours à la merci des troupes armées, auteurs de ces massacres¹³.

Il s'avère même possible que l'aide humanitaire contribue à alimenter les conflits. En effet, si l'aide humanitaire risque d'être détournée de sa destination de base, elle est susceptible d'aggraver la situation au lieu de la calmer, ce qui nécessite un minimum de précaution.

Prenons un exemple¹⁴. Le régime du général Habyarimana du Rwanda, soutenu par le président François Mitterrand, a égorgé, assassiné, torturé près d'un million de ses compatriotes dont la majorité étaient soit des opposants politiques, soit des gens appartenant à l'ethnie Tutsi. En juin, ces derniers ont organisé une révolution générale contre le régime et repris le pouvoir.

¹³ OCDE, CAD : *L'évaluation et l'efficacité de l'aide*, 1999.

¹⁴ La plupart de ces exemples sont tirés de Ziegler (1999), ACF(2001), Brunel (2002).

Pour éviter une nouvelle guerre civile, la France a alors créé une zone d'exclusion à l'Ouest du pays près de la frontière du Congo. Des milliers de familles, parmi lesquelles les anciens miliciens du régime ont trouvé refuge dans des camps construits au Congo, le long de la rive occidentale du lac Kivu et dans la plaine de la Ruzzizzi, par le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies. Ce dernier a pris la responsabilité d'acheminer des milliers de tonnes de nourriture pour nourrir les deux millions de réfugiés correspondants. Or, dans ces camps les forces armées du régime chassé ont pu reconstituer leurs forces. Disposant des aides alimentaires pour survivre, les assassins ont ainsi pris en otages les réfugiés, transformant les camps en bases arrière pour des attaques nocturnes contre le Rwanda libéré.

Plus généralement, tous les acteurs humanitaires témoignent des multiples violences que les rébellions exercent sur les populations en les privant de toute autonomie pour les exploiter voire les transformer en esclaves. Ils les regroupent dans des camps de réfugiés créant ainsi ce que Jean-Christophe Rufin appelle des « pièges humanitaires ». Ces populations sont plus facilement exposées aux médias et aux agences d'aide humanitaire. Le fait de surestimer le nombre de personnes dépendantes à l'aide permet alors de gonfler les stocks d'aide dont le détournement sert finalement indirectement à soutenir les soldats en guerre. Quant aux pouvoirs politiques, ils se servent des afflux des populations dans les villes qu'ils contrôlent pour réclamer une assistance aux montants toujours surestimés, disposant de ce fait d'un vrai financement extérieur. Par ce biais, les combattants peuvent poursuivre leur guerre en générant, dans le même temps, plus de réfugiés dans les camps spécialement construits. Ainsi, l'aide humanitaire, selon Marc-Antoine Pérouse de Montclos (2001), contribue à maintenir la guerre. Le message est clair, un réfugié de plus vaut un dollar d'aide humanitaire, dix de plus, avec une petite surestimation, rapportent quinze dollars. La conclusion à en tirer pour un pouvoir politique est évidente : « n'exercer son contrôle que sur 10% du territoire d'un pays n'est pas important à partir du moment où il est possible d'y attirer 90% de la population, une population poussée par la peur, par la perspective de l'aide humanitaire... ou tout simplement assignée à résidence dans des camps militairement gardés, au prétexte d'assurer sa sécurité, mais en réalité pour démontrer à la communauté internationale le poids de la faction (ou du régime) en termes de représentativité nationale »¹⁵.

¹⁵ Action Contre la Faim, 2001.

Références

- Action Contre la Faim (2001), *Géopolitique de la faim*, Paris, Seuil.
- Brunel S. (2002), *Famines et politiques*, Paris, Presses de la fondation nationale de Sciences Politiques.
- Buchanan J. (1975), "The Samaritan's dilemma" in Phelps E. (éd): *Altruism, morality and economic theory*, New York, Russel Sage Foundation, pp. 71-85.
- De Castro J. (1952), *La géopolitique de la faim*, Paris, édition ouvrières.
- Mahieu F.R., Chamakh M., et Smida M. (2003), "Ethique et Conflits, leçons de la Muqaddima d'Ibn Khaldûn", Second European Conference of the Middle East Economic Association (MEEA), avec la coopération du C3ED, 2-3 June 2003 (Versailles - Saint Quentin en Yvelines, France).
- Maxwell R. et Slater R. (2003), "La nouvelle politique alimentaire", *Le Courrier*, n°197, mars-avril.
- Nussbaum M.C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OCDE, CAD (1999), *L'évaluation et l'efficacité*, Paris, OCDE.
- Pandolfie M. (2000), "Une souveraineté mouvante et supracoloniale", *Multitudes*, n°3, novembre.
- Pérouse de Montclos M.A. (2001), *L'aide humanitaire aide à la guerre ?*, Paris, éditions complexes.
- Piguet F. (2000), "Le concept de sécurité alimentaire" in Stauble N. et alii *La sécurité alimentaire en questions. Dilemme, constats et controverses*. Kharthala.
- Ruffin J-C (1986), *Le piège humanitaire*, Pluriel.
- Sen A.K (1981), *Poverty and famines an essay on entitlement and deprivation*, Clarendon Press/Oxford University Press, Oxford, UK.
- Tapscott Ch. (2003), "Entre la prévision, la sécurité alimentaire et la prévention des famines", *Le Courrier*, n°197, mars-avril.
- Turnbull C. (1970), *Les Iks*, Terre humaine, Poche.
- Ziegler J. (1999), *La faim dans le monde expliquée à mon fils*, Paris, Seuil.