

Dix ans de famines dans la Corne de l'Afrique : un premier bilan de l'action humanitaire

AU cours des dix dernières années, les famines dans la Corne de l'Afrique ont fait, en trois occasions, irruption sur la scène politique internationale et dans les médias du monde entier. Il y eut d'abord, en Éthiopie, la famine de 1984-1985 qui bénéficia d'une énorme publicité grâce à BandAid, à partir de novembre et décembre 1984. Il y eut la famine au Sud-Soudan qui retint surtout l'attention en décembre 1988. Plus récemment, la catastrophe somalienne provoqua, en décembre 1992, le déclenchement de l'opération « Rendre l'espoir ». L'un des traits les plus importants et les plus marquants de ces crises est le moment auquel elles sont intervenues : toutes ont eu lieu entre une élection présidentielle américaine et la fin de l'année. Les semaines qui suivent l'élection ou la réélection d'un candidat à la présidentielle dévoué à la cause de l'« enrichissement de tous » et à la lutte contre la récession intérieure, alors que Thanksgiving et Noël approchent, constituent une période où la conscience politique américaine est la plus vulnérable. Ce fait n'a pas échappé aux organisations bénévoles, dont les ressources proviennent des dons, ni aux médias. Ces derniers temps, les Africains en sont également devenus conscients. La prochaine fois, plaisante-t-on sur un ton sarcastique en Afrique australe, il faudra absolument faire coïncider la famine avec cette période faste.

La prévention des famines et les secours humanitaires constituent une activité complexe et professionnelle, sur laquelle épidémiologistes, spécialistes de la santé publique, nutritionnistes, économistes, anthropologues et experts en logistique, entre autres, ont accumulé des connaissances. Des traités érudits ont été publiés ;

des revues comme *Disasters* fourmillent d'analyses savantes. Cette expérience acquise compte cependant très peu devant les images d'un enfant mourant de faim diffusées dans le monde entier par les actualités télévisées. La complexité de la famine est ramenée à un message simple : des êtres humains souffrent, ce qui nécessite l'aide alimentaire de l'Occident. En outre, cette tendance à simplifier et à utiliser la presse s'accroît progressivement car les médias sont de plus en plus électroniques, plus « instantanés » (1) ; les organisations humanitaires non gouvernementales se mettent en avant par rapport à leurs concurrentes bilatérales et multilatérales, et l'intérêt stratégique pour l'Afrique se réduit et même disparaît (2).

L'idéologie de l'aide humanitaire développée par ses partisans et fidèlement diffusée par les médias du monde entier est fondée sur un article de foi : les bonnes intentions ne peuvent faire de mal. Elle joue sur un puissant élément symbolique de la culture chrétienne européenne et nord-américaine : nourrir les gens qui ont faim et sauver de lointaines populations des horreurs provoquées par leur ignorance et leur fétichisme. Même le plus endurci des spécialistes en sciences sociales qui s'intéresse au problème de la famine ne peut s'empêcher d'être ému devant les messages publicitaires des organisations humanitaires. La réalité est tout autre. Une analyse rigoureuse révèle que les secours d'urgence occidentaux n'ont pratiquement pas réussi à sauver des vies en Afrique au cours de la dernière décennie. L'aide humanitaire s'est abstenue de s'attaquer aux causes fondamentales des famines à répétition et l'essence de son discours a consisté à aborder les problèmes essentiels de façon biaisée. Après une décennie d'aide d'urgence sans précédent en Afrique, plus particulièrement dans la Corne, le continent est en plus mauvaise posture qu'avant. Des succès ont été remportés mais ces victoires ont souvent été le résultat imprévu de batailles engagées avec d'autres objectifs en tête. Devant le spectacle de désolation qui s'offre à nos yeux, il est difficile de résister à la conclusion que seules les organisations humanitaires ont profité de cette manne.

Cet article va tenter de dresser un bilan des principales opérations humanitaires entreprises dans la Corne de l'Afrique au cours des dix dernières années. Plusieurs questions seront posées. L'aide internationale a-t-elle sauvé des vies humaines, assuré le développement économique, permis de résoudre les conflits et contribué à des progrès en matière de démocratie et de droits de l'homme ?

(1) P. Harrison et R. Palmer, *News out of Africa : Biafra to BandAid*, Londres, Hilary Shipman, 1986.

(2) M. Clough, *Free at Last ? US Policy towards Africa and the End of the Cold War*,

New York, Council on Foreign Relations, 1992 ; Marguerite Michaels, « Retreat from Africa », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 1, 1993, pp. 93-108.

Sauver des vies

Sauver des vies est la raison d'être de l'action humanitaire. Ce n'est pas une tâche facile. Déterminer si cet objectif a été atteint n'est pas aisé non plus.

Pendant au moins deux siècles, on a prétendu que la principale cause de mortalité dans la famine provenait plutôt des maladies épidémiques que de la malnutrition à proprement parler. Cela n'est pas mis en doute, même par ceux dont les théories sur la famine se focalisent sur la maîtrise des ressources alimentaires (3). Par contre, la question de savoir si la pénurie alimentaire est le facteur dominant des épidémies est plus controversée. Elle peut être abordée sous deux aspects. Le premier est d'ordre biologique : dans quelle mesure la sous-alimentation prédispose-t-elle aux maladies infectieuses, celles-ci pouvant déboucher sur la mort ? Chez les nutritionnistes et les épidémiologistes, le débat fait rage. Deux hypothèses peuvent être avancées avec une quasi-certitude : cela dépend de la maladie en question (en ce qui concerne le paludisme, le rapport est faible, sinon nul ; pour les affections diarrhéiques, il est bien établi) ; la perte de poids doit être très élevée avant que le taux de mortalité n'augmente. La seconde question est d'ordre sociologique : dans quelle mesure la pénurie alimentaire est-elle un facteur entraînant les migrations et d'autres phénomènes de déstructuration sociale ? Cela fait également l'objet de controverses même si le sujet a moins été étudié. Pour résumer, le lien entre les deux varie d'une situation à l'autre, mais — au moins dans le nord-est de l'Afrique — la pénurie alimentaire est seulement l'un des nombreux facteurs à l'origine de ces bouleversements.

Pendant la famine qui frappa le Soudan occidental en 1984-1985, rien n'indique que la faible consommation de nourriture ait accru le taux de mortalité, ni d'ailleurs que la pénurie alimentaire fût la principale cause de détérioration de la situation de la santé publique et donc du déclenchement d'une épidémie (4). Rien n'indique non plus que l'aide alimentaire internationale fournie (tardivement mais généreusement) ait modifié les taux de mortalité de la population dans son ensemble. Il se peut que 100 000 personnes soient mortes rien que dans le Darfour en raison de la crise sanitaire provoquée par la famine.

Ces remarques sont conformes à l'observation fréquemment faite que c'est la transmission de la maladie, et non la sous-alimentation,

(3) A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

(4) A. de Waal, *Famine that Kills: Darfur, Sudan, 1984-1985*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

qui est la principale cause de la mortalité dans les camps de réfugiés et dans les centres de secours (5).

Une conclusion s'impose : l'apport de rations alimentaires n'a pas sauvé de vies, mais la distribution de médicaments de base, l'amélioration de la distribution d'eau et des conditions sanitaires, la mise en œuvre de campagnes de vaccination contre la rougeole et la limitation des mouvements migratoires massifs auraient pu en sauver des dizaines de milliers. Devant cette constatation, la section du Royaume-Uni de *Save the Children Fund* entreprit en 1989 un ambitieux programme de distribution de médicaments de base aux dispensaires ruraux du Darfour. Une crise alimentaire de dimension analogue à celle de 1984-1985 éclata l'année suivante. L'aide alimentaire fut minime, en partie parce que le gouvernement soudanais hésitait à annoncer l'existence d'une famine en raison des très mauvaises relations qu'il entretenait avec les pourvoyeurs d'aide (6). A ce jour, aucune enquête sérieuse n'a été réalisée pour savoir si les formes d'aide, radicalement différentes, apportées durant la famine de 1990-1991 avaient réussi à réduire de manière sensible la mortalité. Or, les deux programmes d'aide au Darfour présentent des contrastes qui sont potentiellement les plus marqués de l'histoire des interventions contre la famine. Tant qu'une évaluation n'aura pas été réalisée, l'hypothèse selon laquelle une aide médicale peut éviter la mortalité due à la famine restera à prouver.

Toutefois, l'hypothèse selon laquelle une aide alimentaire massive peut entraîner une réduction des taux de mortalité une fois la famine arrivée est extrêmement incertaine. Le manque de données soutenant cette hypothèse a été mentionné en ce qui concerne le Darfour.

L'expérience somalienne de 1992-1993 montre aussi que les taux de mortalité peuvent continuer à être extrêmement élevés en dépit de l'arrivée de secours alimentaires en quantité suffisante. En octobre 1992, tous les indicateurs économiques (notamment les prix alimentaires) indiquaient que le problème de l'approvisionnement alimentaire, au niveau global, avait été résolu dans le sud de la Somalie. L'acheminement des vivres en faveur des programmes d'alimentation des organisations humanitaires, quoique irrégulier, était adéquat. Les taux de malnutrition baissaient fortement (7), et pourtant les taux de mortalité se maintenaient à un niveau élevé, en

(5) Centre of Disease Control, *Famine-affected, Refugee and Displaced Populations: Recommendations for Public Health Issues*, Atlanta (Georgia, E.-U.), 1992.

(6) Africa Watch, « Sudan: Nationwide Famine », *News from Africa Watch*, 9 novembre 1990 ; M. Buchanan-Smith & C. Petty, *Famine early Warning Systems and*

Response: The Missing Link? Sudan: 1990/1991, Londres, Save the Children Fund et Brighton, Institute of Development Studies, 1992.

(7) African Rights, *Operation Restore Hope, Somalia: A Preliminary Assessment*, Londres, avril 1993.

raison des épidémies de rubéole et de dysenterie (fin 1992) et d'une augmentation des cas de paludisme et de tuberculose (début 1993) (8). Un examen approfondi des données démographiques et épidémiologiques relatives à la Somalie (pour la plupart malheureusement de mauvaise qualité) ne montre aucunement que l'arrivée massive de l'aide alimentaire dans le sillage de l'intervention militaire a eu un effet mesurable quelconque sur les taux de mortalité. A cause de la réputation politique et des ressources investies par les États-Unis dans l'intervention militaire, cette affirmation est, sans nul doute, extrêmement polémique. Cependant, pour tout spécialiste de la famine, elle n'est absolument pas étonnante.

Malheureusement, la valeur des données démographiques, nutritionnelles et épidémiologiques que l'on possède sur d'autres famines de la Corne de l'Afrique est si faible qu'aucune analyse ne peut être entreprise (9). Dans certains cas, les données ont été dissimulées ou interprétées de manière erronée pour des motifs politiques, ainsi que pour attribuer à la famine les morts provoquées par le transfert de population (10).

La question de savoir si l'acheminement à temps de secours alimentaires, avant que la famine ne frappe, empêche les taux de mortalité de grimper est différente. Il est fort probable qu'une aide alimentaire généreuse, associée à d'autres formes d'assistance, pourrait éviter la mortalité liée à la famine. Toutefois, en ce qui concerne la Corne de l'Afrique au cours de la dernière décennie, cela ne s'est pas produit. Le cas qui s'en rapproche le plus concerne la sécheresse de 1987 au Tigré : la communauté internationale répondit si généreusement que le gouvernement éthiopien aurait pu fournir plus que ce qui était nécessaire aux personnes touchées — un cas unique. Mais la majeure partie du Tigré était contrôlée par le Front populaire de libération du Tigré et, ailleurs, le gouvernement se préoccupait d'abord de nourrir ses propres soldats ; seule une proportion minime de ces vivres fut réellement acheminée vers la population « dans le besoin ». En outre, la sécheresse fut de courte durée et les forces gouvernementales, dont la stratégie anti-insurrectionnelle constituait la principale raison de la famine, se retiraient ; il est donc possible d'affirmer que les besoins avaient été considérablement surestimés.

(8) Centre for Public Health and Nutritional Surveillance, Mogadiscio, *Epidemiology Bulletin*, n° 1 & 2, 1993.

(9) On conseillera aux étudiants s'intéressant aux modes d'évolution de la mortalité due à la famine de se pencher sur l'Inde du XIX^e siècle, ses données statistiques étant bien meilleures. L'absence de toute étude

sérieuse sur ce sujet crucial reflète très bien le peu de considération dont bénéficient les secours en matière de famine dans le système de l'aide internationale.

(10) Article 19, *Starving in Silence: A Report on Famine and Censorship*, Londres, 1990, p. 115.

Pour conclure, l'hypothèse selon laquelle les programmes de secours alimentaires élaborés entre 1983 et 1993 en faveur de la Corne de l'Afrique sauvèrent un grand nombre de vies ne s'appuie que sur des arguments extrêmement fragiles.

Assurer le développement

Avec le coût des secours alimentaires fournis à l'Éthiopie entre 1985 et 1990, il aurait été possible de construire une route à deux voies faisant le tour du monde (11). Une modification même minime des priorités en matière d'aide aurait eu un effet considérable sur les économies de la Corne. Mais, lorsque le Secours du Tigré (le REST) informa ses donateurs que l'aide alimentaire ne figurait qu'au troisième rang de ses priorités, après la remise en état des terres et l'achat de surplus produits localement, ils n'en tinrent pas compte. Les demandes en vivres du REST furent satisfaites en totalité, mais les autres programmes furent à peine financés.

Les effets négatifs de l'aide alimentaire gratuite sont bien connus. Elle incite ainsi à ne plus produire et entraîne la faillite des commerçants. Toutefois, dans les régions retirées, vulnérables lorsqu'elles sont confrontées la famine, ces conséquences néfastes ne doivent pas être surestimées. Notoirement réticents à compter sur les approvisionnements venant de l'extérieur, les paysans continuent, lorsqu'ils le peuvent, à cultiver ce dont ils ont besoin pour leur autoconsommation. La famine somalienne de 1992 est une exception à cette règle parce qu'elle a frappé les zones agricoles les plus productives et que la faiblesse des prix alimentaires fin 1992 et début 1993 a incité des paysans habitués à utiliser des tracteurs et des pompes d'irrigation fonctionnant au diesel à se détourner de la production et de la commercialisation. Par contre, une nourriture bon marché a également des avantages, notamment en aidant les pasteurs à reconstituer leur cheptel et en réduisant les budgets d'alimentation des travailleurs intermittents. Les projets « des vivres contre du travail » peuvent présenter des avantages en termes de programmes concernant les infrastructures ou environnement. Dans la pratique, toutefois, ces projets réussissent rarement.

Il existe dans la Corne de l'Afrique de nombreux autres obstacles à la réhabilitation économique bien plus importants qu'un excès d'aide alimentaire. Au premier rang d'entre eux figure la guerre. Les exportations de capitaux effectuées par les commerçants, les politiques et les fonctionnaires sont également sur la liste : de récentes recherches montrent que le Soudan est en fait créditeur net,

(11) S. Maxwell, communication personnelle.

sa dette publique étant plus que contrebalancée par les capitaux privés placés à l'étranger (12). L'économie somalienne a connu la même situation dans les années 80 (13). Les problèmes économiques essentiels liés à l'aide alimentaire sont ceux causés par les programmes d'aide alimentaire, notamment l'envoi par le gouvernement américain de blé destiné à la consommation des villes du Soudan et de Somalie. Jusqu'à son abolition partielle en 1990, la subvention au blé fourni aux villes constituait le principal fardeau supporté par les finances soudanaises et un important facteur de déstabilisation du marché des denrées alimentaires du pays. Les quantités de vivres concernées étaient bien plus importantes que ce qui avait été distribué au titre des secours alimentaires. Par exemple, durant la famine de 1985, l'USAID fournit 255 000 tonnes de secours d'urgence, mais aussi, comme chaque année, 400 000 tonnes destinées à la consommation en zone urbaine. Des critiques similaires peuvent être adressées aux programmes d'aide alimentaire à la Somalie de Siyaad Barre. Les distorsions économiques entraînées par l'aide d'urgence sont modestes par comparaison avec ces programmes d'aide.

Étonnamment, malgré la longue liste d'écrits sur le sujet, la critique économique des programmes d'urgence mis en œuvre dans la Corne de l'Afrique est plutôt indulgente. Sans doute les secours alimentaires ont-ils peu encouragé le développement économique, mais ils n'ont que rarement entraîné une dépendance ou une distorsion massives comme leurs détracteurs l'ont souvent soutenu.

Résoudre les conflits

Les opérations humanitaires dans la Corne de l'Afrique remportèrent un succès spectaculaire en contribuant à la résolution du conflit, telle l'opération « Lifeline Sudan ». Cependant, à y regarder de plus près, la part qu'y a joué le programme de secours d'urgence a été exagérée.

Au Soudan, le processus de paix de 1988-1989 fut amorcé par les dirigeants du Parti unioniste démocratique (PUD) et l'APLS, avec la participation active du docteur Boutros Boutros-Ghali, alors vice-ministre égyptien des Affaires étrangères. Les « accords de novembre », signés à Addis-Abéba, le rendirent possible. En fait, ceux-ci ne mentionnaient pas la famine, ni le besoin de secours humanitaires, mais le PUD et l'APLS abordèrent ce problème lors

(12) R. Brown, *Public Debt and Private Wealth : Debt, Capital Flight and the IMF in Sudan*, Londres, Macmillan, 1992.

(13) N.N. Miller, « The other Somalia »,

Horn of Africa, n° 5, 1982, pp. 3-19 ; V. Jamal, « Somalia : Understanding an Unconventional Economy », *Development and Change*, vol. 19, 1988, pp. 203-265.

de la conférence de presse qui suivit. Ces accords engendrèrent au Soudan un puissant courant politique auquel s'opposèrent avec acharnement le Premier ministre Sadiq al-Mahdi et ses partenaires du Front national islamique. Les bailleurs de fonds, notamment la nouvelle administration Bush, adoptèrent également une attitude inhabituellement ferme, en menaçant d'envoyer des secours dans les régions tenues par l'APLS (ce qui revenait à reconnaître l'APLS, qualifiée auparavant de pantin des communistes par le gouvernement américain), tout en supprimant l'aide économique au gouvernement. Le revirement de la politique américaine de conciliation à l'égard du Soudan, annoncé par James Baker en janvier 1989, fut fondamental : la perte de l'aide américaine, en particulier des céréales envoyées à Khartoum, aurait été économiquement et politiquement désastreuse. Après une série de manœuvres qui, toutes, échouèrent, Sadiq al-Mahdi fut forcé d'accepter le cessez-le-feu.

En 1989, l'opération Lifeline permit de livrer près de 100 000 tonnes de vivres dans le sud du Soudan. C'était trop tard pour empêcher la famine, qui avait atteint son apogée vers le milieu de 1988 et s'était déjà réduite dans la plupart des régions à la fin de l'année. Comme il arrive souvent, la population survécut presque entièrement grâce à ses propres efforts (14).

Cette année 1989 marqua le début d'une reprise économique dans le sud. Lifeline, une opération gigantesque, y joua un certain rôle mais ce fut le cessez-le-feu qui, bien que de courte durée et partiel, apporta le plus de bénéfices à la population du sud. Les habitants de nombreuses zones pouvaient, pour la première fois depuis bien des années, travailler la terre, garder leurs troupeaux et reprendre le commerce sans avoir à craindre des razzias ou la tactique de la terre brûlée.

Le Soudan en 1988-1989 donna l'exemple d'un pays où des négociations de paix et un cessez-le-feu contribuèrent au succès des stratégies de défense des populations touchées. L'apport majeur du programme de secours fut indirect : les bailleurs de fonds occidentaux y concentrèrent leur attention et, par la même occasion, donnèrent une impulsion au processus de paix.

Le gouvernement de Sadiq al-Mahdi aurait pu détourner l'attention de la communauté internationale en acceptant un généreux programme de secours, sans concéder de cessez-le-feu. En 1984-1985, en Éthiopie, c'est exactement ce que fit Mengistu Haïlé Mariam, avec un succès incomparable (15).

(14) En général, les travaux publiés sur le sujet ressassent l'idée que les opérations humanitaires ont permis de juguler les famines.

(15) Le gouvernement d'Omar el-Bechir

employa cette stratégie, avec une certaine réussite pour ce qui concerne les Nations unies, avec un succès plus mitigé face aux autres grands donateurs, en 1990-1992.

Le déluge de secours dont bénéficia l'Éthiopie en 1984-1985 était à l'époque sans précédent. Après quelques anicroches initiales, le gouvernement éthiopien apprit rapidement à utiliser cette aide à son avantage. L'élément essentiel de sa stratégie consista à coopter le Bureau d'urgence pour l'Éthiopie des Nations unies (UNEOS). Tout au long de la famine, l'UNEOS ignora avec obstination le détournement massif de l'aide alimentaire effectué pour nourrir les milices de Mengistu en Érythrée et au Tigré, inciter les habitants à accepter les transferts de population forcés et récompenser uniquement les régions politiquement fidèles qui avaient atteint leur quota de conscrits. Tandis que l'armée poursuivait une politique cohérente de création de disette par une série de mesures anti-insurrectionnelles, le gouvernement assura le monde entier que la grande majorité des gens affamés de la province étaient nourris. L'UNEOS soutint fidèlement ce mensonge (16).

Au centre du plan de guerre éthiopien figurait une stratégie anti-insurrectionnelle bâtie autour de la limitation des migrations et du commerce, et sur le transfert de la population civile des zones rebelles vers des lieux où elle pouvait être soumise à la surveillance de l'armée. En Érythrée et au Harar, la villagisation était l'élément central de ce plan, au Tigré et au Wollo du nord, c'était les transferts de population. Cette stratégie comportait des incursions militaires régulières dans les régions tenues par les rebelles, le bombardement des marchés et l'établissement d'un cordon de villes de garnison à travers la zone insurgée. Les secours alimentaires permettaient à l'armée et à ses milices de s'alimenter et de fixer la population civile dans ces localités. L'importance véritable de ce détournement au profit des militaires ne fut révélée que lorsque les fronts de libération s'emparèrent de ces villes et mirent la main sur des documents qui montraient que plus de la moitié de l'aide internationale avait en fait servi à nourrir les soldats. Des garnisons qui auraient vraisemblablement dû se rendre purent ainsi poursuivre le combat et les soldats continuèrent leurs prédations sur une plus vaste étendue. L'ouverture des routes fut maintenue grâce aux convois de secours et si les rebelles s'attaquaient aux camions transportant l'aide, la communauté internationale les condamnait.

En bref, les secours alimentaires fournis à partir de 1985 au camp gouvernemental dans le nord de l'Éthiopie permirent de faire tourner la machine militaire de Mengistu, d'étendre la portée de la stratégie anti-insurrectionnelle sur le terrain et ils conférèrent un

(16) La plupart des travaux publiés sur cette famine reflètent le consensus international suivant lequel le programme fut efficace et réussi. Pour une opinion « révision-

niste », voir : Africa Watch, *Evil Days : Thirty Years of War and Famine in Ethiopia*, Londres, 1991.

vernis de respectabilité à une guerre exceptionnellement meurtrière. Les fronts rebelles mirent plus de trois ans pour retrouver la situation militaire dans laquelle ils se trouvaient avant le déclenchement du programme de secours alimentaires.

L'UNEOS participa consciemment et de son plein gré à ce processus. Ses agents sur le terrain rapportèrent fidèlement quelques-uns des abus commis, mais les faits furent gardés secrets. En fait, l'UNEOS avait été conçue à sa naissance comme « système de filtrage » par les bailleurs de fonds (17). Les Occidentaux étaient extrêmement gênés par leur inaction devant la famine en Éthiopie, à Noël 1984, alors que la BBC la « découvrait » et que Bob Geldof lançait BandAid. Les pays donateurs avaient en fait toutes les raisons du monde pour ne pas accorder une aide généreuse au gouvernement Mengistu, notamment à cause des détournements intervenus au cours des précédents programmes d'aide dans le sud-est de l'Éthiopie, également pour des motifs anti-insurrectionnels, mais il furent incapables d'évoquer publiquement ces subtilités. Cela découlait en partie des motivations extrêmement ambivalentes des donateurs et de leur déplorable habitude de négliger les besoins réels de l'Éthiopie. Dans le sillage de ce désastre en matière de relations publiques, le président Reagan fut forcé de dire qu'« *un enfant affamé est étranger à la politique* » et les gouvernements occidentaux adoptèrent pendant un certain temps une attitude au terme de laquelle nourrir des enfants affamés obligeait à une certaine naïveté politique. Il aurait donc été presque aussi embarrassant pour les donateurs occidentaux que pour le gouvernement éthiopien de dévoiler que l'aide alimentaire était détournée.

La conséquence ultime de cette alliance contre nature fut de secourir une partie des déplacés en piteux état produits par la destruction des zones rurales du nord de l'Éthiopie tout en permettant au démolisseur non seulement de continuer ses activités sans être gêné, mais également de recevoir des subventions à ce titre.

Une histoire analogue peut être contée à propos des secours acheminés dans le sud du Soudan que ce soit avant ou après l'opération Lifeline. De nombreuses garnisons militaires survivent grâce à l'aide alimentaire internationale. L'APLS a pu subvenir à ses besoins parce qu'elle détournait de vastes quantités de vivres, en particulier des camps de réfugiés de la région de Gambela en Éthiopie. Le détournement de seulement quinze pour cent de l'aide destinée aux 480 000 Soudanais réfugiés en Éthiopie aurait fourni à l'APLS de quoi nourrir son armée entière.

Lors des conflits qui ont ravagé la Somalie, les vivres ont joué

(17) P. Cutler, *The Development of the 1983-1985 Famine in Northern Ethiopia*, PhD.

Thesis, London School of Hygiene and Tropical Medicine, 1988.

un rôle différent. Les milices qui se battent et pillent en Somalie ne sont ni payées ni organisées par une autorité centrale : pour survivre, elles doivent se procurer les subsistances de base par leurs propres moyens. C'est vrai au niveau des hommes en armes pris individuellement ; s'ils doivent se battre sans être rétribués, ils recourent individuellement au pillage. Cela est également vrai des chefs de guerre et de leurs soutiens financiers : ils provoquent des conflits en partie pour pouvoir piller les biens de leurs adversaires, et par là-même préserver un semblant de contrôle sur leurs hommes.

En conséquence, en 1991 et au début 1992, il existait une nette corrélation entre le prix des subsistances et le niveau de la violence en Somalie du sud. Ainsi, en janvier 1992, lorsqu'un entrepôt de Mogadiscio loué par CARE et contenant plus de 7 000 tonnes de farine de blé fut ouvert par ses gardes à tout venant, le prix des vivres chuta brièvement, mais fortement. Les hommes en armes devaient piller pour acheter assez de nourriture ; le nombre des victimes, blessées par balle, admises à l'hôpital de la ville baissa.

Le petit groupe d'organisations humanitaires opérant en Somalie recommanda de « submerger » la Somalie de vivres, en expliquant qu'il s'agissait non seulement d'un préalable à la lutte contre la famine dans une situation où l'absence de sécurité rendait le ciblage des plus vulnérables impossible, mais aussi que cela aiderait à limiter l'épidémie de vols. En raison du retard mis par les bailleurs de fonds, notamment l'ONU, à réagir le CICR fut pratiquement le seul organisme à tenter de remplir cette tâche. Ce n'est qu'en août et septembre 1992, grâce à la concomitance de l'accroissement des opérations des Nations unies, du pont aérien organisé par l'armée de l'air américaine et d'une récolte relativement bonne, que les prix alimentaires commencèrent à baisser. Par la suite, ils chutèrent rapidement à un niveau extrêmement bas.

La violence ne cessa pas. Par certains côtés la sécurité se dégrada en octobre et novembre 1992, bien que les raisons en aient été sans aucun doute plus politiques que liées à la pénurie de nourriture. Les organisations humanitaires étrangères mesuraient et rendaient compte de la violence mais, comme très souvent, elles confondaient l'efficacité de leurs propres opérations et la réussite globale de la lutte contre la famine. L'ensemble de la population bénéficiait-elle d'une réduction du nombre de vols au fur et à mesure que les prix alimentaires baissaient ? Cette question n'a pas été étudiée. En outre, ce problème a été compliqué par l'intervention militaire, qui a forcé les miliciens à quitter les principales villes et a privé un grand nombre d'entre eux de leur ancien emploi de gardes, les obligeant à trouver des moyens de subsistance dans les zones rurales.

Sans doute, la sécurité alimentaire à la Somalie — obtenue à court terme en submergeant le pays de vivres — était un préalable

nécessaire à une certaine stabilité politique. Mais non moins clairement, c'était loin d'être suffisant.

La défense de la démocratie et des droits de l'homme

Tous les gouvernements de la Corne ont bénéficié de programmes d'aide humanitaire. Aucun ne possède de bons antécédents en matière de droits de l'homme. Le régime de Siyaad Barre en est le meilleur exemple.

Durant les années 80, la Somalie a reçu plus d'aide par habitant que n'importe quel pays de l'Afrique subsaharienne. Y figurait un généreux programme d'assistance en faveur des réfugiés éthiopiens en Somalie. Le gouvernement somalien exagéra démesurément le nombre des réfugiés afin de bénéficier de plus d'aide et il en détourna la majorité vers ses fonctionnaires, son armée et ses milices. Pendant la majeure partie de la décennie, les donateurs occidentaux assistèrent placidement à un tel détournement car la Somalie était considérée comme un allié important du temps de la guerre froide (18). Les proportions détournées dépassaient fréquemment les 70 %, c'est-à-dire bien au-dessus des taux régnant en Somalie après la chute de Siyaad Barre, lorsque les pillages de l'aide alimentaire furent utilisés pour justifier l'intervention militaire. Lorsque le gouvernement commença à enrôler de force des réfugiés dans son armée et sa milice, en contravention du droit international, le gouvernement américain ne pipa mot. Ce n'est que vers la fin de la décennie, sous la pression du Congrès mobilisé par de graves atteintes aux droits de l'homme commises en 1988 par le gouvernement de Siyaad Barre, que l'administration américaine commença, sans enthousiasme, à réduire l'aide à la Somalie.

Tout au long des années 80, les observateurs politiques prédisaient régulièrement la fin du gouvernement Siyaad Barre. La pression populaire avait augmenté depuis le milieu des années 70 mais Siyaad Barre devait des comptes aux pays donateurs, pas à son peuple. Son gouvernement finançait son activité grâce à l'argent de l'aide, et non pas aux revenus de l'impôt. Et même si un « bon système de gouvernement », « la démocratisation » et les « droits de l'homme » avaient été alors promus comme conditions d'obtention de l'aide étrangère, le contexte structurel de l'aide aurait joué contre des progrès dans l'un de ces domaines. La responsabilité devant le peuple n'est pas acceptée de plein gré par les gouvernements, elle fait l'objet d'une lutte, elle est arrachée et sauvegardée par les

(18) S. Askin, « Food Aid Diversion », *Middle East Report*, mars-avril 1987, pp. 38-39.

gens ordinaires qui se servent des structures de la société civile et de leur influence en tant que contribuables. L'aide quelle qu'elle soit en est l'antithèse : il s'agit d'une contribution minimale au bien-être de la population, mais elle représente pour les gouvernements une part importante des revenus de l'impôt et des ressources de change.

Les réussites en matière de prévention des famines, comme en Inde et au Botswana, ont été marquées par un niveau élevé de responsabilité politique dans le pays (19). Les associations d'agriculteurs, les syndicats, les journalistes et les électors se mobilisent autour du problème de la famine. Ne pas avoir réussi à endiguer la famine constitue, pour les hommes politiques et les fonctionnaires, un motif de démission ; un membre du Parlement ne sera pas réélu s'il n'a pu débloquent une aide efficace contre la famine. Le « mordant » politique du problème de la famine, voilà le secret de toute prévention de la famine : une fois la volonté politique d'empêcher la famine présente, les problèmes techniques peuvent facilement être résolus.

L'effet peut-être le plus insidieux des secours humanitaires est de supprimer ce « mordant » politique de la famine. Les médias du monde entier et les organisations humanitaires internationales présentent la famine comme une question d'ordre humanitaire ayant la charité pour impératif, et non comme un scandale politique possédant une solution politique. La presse nationale des pays touchés adopte de plus en plus cette attitude. La disponibilité des ressources internationales affectées à la lutte contre la famine, la prise en charge de la prévention de la famine par la communauté internationale ôtent aux gouvernements nationaux la responsabilité d'agir. Tout ce que l'on demande désormais aux gouvernements africains pour endiguer la famine est de l'annoncer et d'ouvrir leur pays aux organisations humanitaires. On admet implicitement que les gouvernements africains sont en faillite, incompétents et qu'ils ne peuvent faire le travail eux-mêmes. Dans ces conditions, le développement de la responsabilité démocratique — préalable à la prévention de la famine — ne peut intervenir.

Il est difficile de ne pas arriver à la conclusion affligeante que c'est la bureaucratie humanitaire internationale elle-même qui constitue le principal obstacle à la prévention de la famine en Afrique. Dans la Corne de l'Afrique, les famines sont devenues monnaie courante, la capacité de l'administration a fortement chuté et le système international d'aide d'urgence s'est renforcé, devenant un

(19) N. Ram, « An Independent Press and anti-hunger Strategies : The Indian Experience », in J. Dreze & A. Sen (eds). *The Political Economy of Hunger*, vol. I, Oxford,

1990 ; J. Dreze, « Famine Prevention in Africa », in J. Dreze & A. Sen (eds). *The Political Economy of Hunger*, vol. II, Oxford, 1990.

pouvoir établi. Ces phénomènes sont intervenus dans un ensemble complexe de processus.

Les trois pays de la Corne possédaient en 1975 des systèmes extrêmement effectifs pour parer aux urgences telles que la famine et les réfugiés. La Somalie venait de faire face à la famine « Abaar » avec un programme de secours qui suscita une grande estime internationale. En Éthiopie, le RRC (Relief and Rehabilitation Committee) venait d'être créé et distribuait avec beaucoup d'efficacité l'aide alimentaire dans les zones touchées par la sécheresse, tout en démarrant des programmes de réhabilitation. Au Soudan, les régions de l'ouest avaient connu la grande sécheresse sahélienne sans faire la douloureuse expérience de la famine, alors que la Commission pour les réfugiés gouvernementale organisait l'aide aux dizaines de milliers de réfugiés de guerre qui arrivaient d'Érythrée et d'Éthiopie. Un élément-clé dans tous ces programmes était que de l'aide extérieure arrivait mais qu'elle était sous l'autorité directe des gouvernements : les Nations unies et les organisations humanitaires occidentales ne jouaient pratiquement aucun rôle.

Les raisons qui expliquent le démantèlement de ces systèmes d'aide sont complexes. Il faudrait évoquer la militarisation de ces trois États et les guerres civiles chroniques. Mais la coïncidence de ce déclin avec la croissance de la bureaucratie humanitaire internationale dans la Corne doit être soulignée.

Des vies humaines ont pu être sauvées et la faim a pu reculer grâce aux programmes humanitaires de la décennie écoulée, mais la démonstration est loin d'être totalement probante. Les résultats positifs qui en ont découlé sont minimisés par le caractère pathologique de l'économie politique que ces mêmes programmes humanitaires ont contribué à générer et à préserver. Pendant ce temps, les vraies solutions aux problèmes persistants des populations pauvres, marginales et opprimées de la Corne sont oblitérées par la manière dont les organisations humanitaires et les médias ont dominé le débat sur la région.

Alex de Waal
(*African Rights*)