

Dossier Thématique N° 11

**Formule Argent-contre-Travail
et Insécurité Alimentaire
dans la Province du Koisha,
Ethiopie Méridionale**

Penny Jenden

Septembre 1995

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau “Aide d'Urgence et Réhabilitation”
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
Londres NW1 4NS
Royaume Uni

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1995.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau “Aide d'Urgence et Réhabilitation” serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Formule Argent-contre-Travail et Insécurité Alimentaire dans la Province du Koisha, Ethiopie Méridionale

Penny Jenden

Table des Matières

| | Page |
|---|-------------|
| Préface | |
| Synthèse | |
| 1. Contexte de l'Etude de SOS Sahel sur la Sécurité Alimentaire | 1 |
| 1.1 Sécurité alimentaire en Ethiopie | 1 |
| 1.2 Le rapprochement de l'aide d'urgence et du développement | 3 |
| 1.3. La situation alimentaire au Koisha | 8 |
| 1.4. Stratégies de résistance | 11 |
| 1.5 L'expérience de l'aide d'urgence au Koisha | 18 |
| 2. Le PSA SOS Sahel | 20 |
| 2.1 Les origines et les objectifs du projet | 20 |
| 2.2 Le projet de sécurité alimentaire | 21 |
| 2.3 Conclusions | 23 |
| 3. Les problèmes et leurs répercussions | 28 |
| 3.1 Un programme de création d'emplois peut-il améliorer la sécurité alimentaire ? | 28 |
| 3.2 Peut-on efficacement cibler les ménages vulnérables et peut-on maintenir le mécanisme du ciblage ? | 31 |
| 3.3. Les biens créés peuvent-ils procurer des bénéfices à long terme ? | 33 |
| 3.4. Quels sont les coûts réels ? | 35 |
| 3.5 Les programmes de création d'emplois procurent-ils un mécanisme utile au rapprochement entre l'aide d'urgence et le développement ? | 40 |
| 4. Conclusion | 43 |
| Références bibliographiques | 45 |
| Sigles | 51 |

Préface

" Pourquoi EuronAid soutient le projet de Kindo Koisha ?"

EuronAid est l'une des institutions qui a pris une part active dans le projet de Kindo Koisha et y a offert son soutien financier. En 1992/93, à la naissance du projet, il était impossible de financer le projet d'argent-contre-du-travail en dehors de l'aide alimentaire de la Commission Européenne proposée par SOS Sahel. En fait, le projet démarra avec une contribution émanant de la contrepartie locale des fonds de la Communauté Européenne, complétant le financement offert par EuronAid.

Essentiellement, deux considérations ont motivé le soutien d'EuronAid au projet :

D'abord, EuronAid dirigea un séminaire en Ethiopie, en septembre 1992, qui soulignait le besoin d'attitudes novatrices envers l'aide d'urgence dans ce pays. Tout en reconnaissant le besoin continu d'opérations d'aide d'urgence traditionnelles, le séminaire étudia également les possibilités offertes à la communauté internationale d'ouvrir la voie à des activités de réhabilitation et de développement.

"Filets de sécurité basés sur l'emploi" était l'un des sujets discutés, et le Projet de Sécurité Alimentaire au Koisha considérait cette attitude, doublée d'importants éléments de recherche, d'un œil nouveau. L'analyse des effets ne figure pas souvent dans les interventions consacrées à l'aide alimentaire/la sécurité alimentaire, attitude qui tend à refléter celle de "vivre d'abord, philosopher ensuite". Mais le résultat en est un manque évident de réactions et de réflexion sur les effets de méthodes différentes.

La deuxième raison de l'intérêt majeur d'EuronAid envers le projet était l'accent mis sur les interventions monétaires. Dans un contexte de discussions portant sur la monétisation, et sur l'efficacité de l'utilisation des vivres comme mécanisme de transfert, il était intéressant de comparer les effets de la distribution d'argent et des interventions offrant des vivres.

J'accueille chaleureusement le débat que ce dossier générera sur un problème centré de plus en plus sur les besoins d'assortir les programmes d'aide d'urgence à la réhabilitation et aux besoins de développement.

Robert Hynderick
EuronAid

Synthèse

Ce document a pour but de décrire le Projet d'Etudes sur la Sécurité Alimentaire (PSA) réalisé par SOS Sahel à Wollaita dans le sud de l'Ethiopie. Même selon les estimations les plus optimistes, plus de 45% des Ethiopiens souffrent d'insécurité alimentaire chronique même dans une année "normale". Jusqu'à ce jour, les efforts faits pour résoudre ce problème dépendaient lourdement des opérations de secours annuelles. Le PSA a été établi dans le contexte d'une nouvelle orientation de la gestion des catastrophes dans le pays, qui insiste plus sur la préparation et la prévention, et qui tente de relier explicitement les secours au développement. Le mécanisme clé de la liaison sera une réduction considérable des distributions gratuites de secours par rapport au passé et l'introduction de Plans de Création d'Emplois (PCE). Dans cette perspective, le gros des secours ne sera distribué qu'en échange d'une participation aux programmes de travaux publics octroyant des vivres et de l'argent contre du travail. Le modèle est semblable à celui utilisé ailleurs pour les secours à la famine : l'accent est mis sur la participation communautaire dans toutes les phases du programme d'étude et de mise en place. A ce jour, environ 10% de l'aide alimentaire octroyée au pays l'a été par l'intermédiaire des programmes de vivres contre du travail. L'intention déclarée est de développer cette formule au cours des cinq prochaines années afin que 80% de l'aide alimentaire soient dispensés par l'intermédiaire de programmes pour l'emploi.

A court terme, l'objectif du PSA est de fournir un programme d'emplois pendant les périodes agricoles creuses pour que les familles les plus pauvres puissent accéder à des revenus supplémentaires afin d'améliorer leur situation alimentaire et de réhabiliter une infrastructure pauvre, améliorant ainsi les possibilités commerciales pour les producteurs agricoles du Koisha. Le souci principal du PSA était d'examiner la faisabilité de la nouvelle stratégie de gestion des catastrophes dans un contexte spécifique. Les questions-clé suivantes ont fourni des renseignements sur l'orientation des recherches qui ont été faites pendant la mise en place du programme des routes.

- ! Les programmes pour l'emploi peuvent-ils améliorer la sécurité alimentaire?
- ! Les familles vulnérables peuvent-elles être ciblées de façon efficace et peut-on maintenir le mécanisme de ciblage?
- ! Les capitaux générés par les programmes d'alimentation-contre-du-travail et de revenus-contre-du-travail peuvent-ils fournir des avantages stables à long-terme.
- ! Quels sont les coûts réels de tels programmes?
- ! Les plans pour l'emploi peuvent-ils relier utilement les secours et le

développement?

Les principaux problèmes suivants émergent de l'expérience du PSA :

- ! Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les PCE établissent des liens importants entre les secours et le développement si ces programmes ne sont considérés que comme un moyen à court terme d'administrer les catastrophes dans des régions de déficit alimentaire. Pour que ces programmes soient considérés comme des mesures effectives de lutte contre l'insécurité alimentaire chronique, ils doivent être à long terme, et totalement intégrés dans les activités de développement existantes.
- ! Pourvu que les familles vulnérables soient ciblées de manière efficace, la garantie de l'emploi pourra contribuer de façon considérable à la sécurité alimentaire.
- ! Avec des appuis et une formation appropriés, les structures communautaires responsables peuvent prendre une place importante dans l'élaboration et l'administration des PCE et dans le recrutement de leur personnel. Une participation effective dans ce domaine aura un important impact de développement.
- ! Un nombre considérable de familles vulnérables (15%) ne peut participer aux PCE parce qu'elles ne disposent pas de la main-d'œuvre nécessaire. Ces familles auront besoin d'une autre forme de soutien même dans une année normale.
- ! Initialement, les coûts de mise en place seront probablement beaucoup plus élevés que ceux des aides conventionnelles sauf si des paiements en espèces et des achats locaux prédominent.

Formule Argent-contre-Travail et Insécurité Alimentaire dans la Province du Koisha, Ethiopie Méridionale

1. Contexte de l'Etude de SOS Sahel sur la Sécurité Alimentaire

1.1 Sécurité alimentaire en Ethiopie

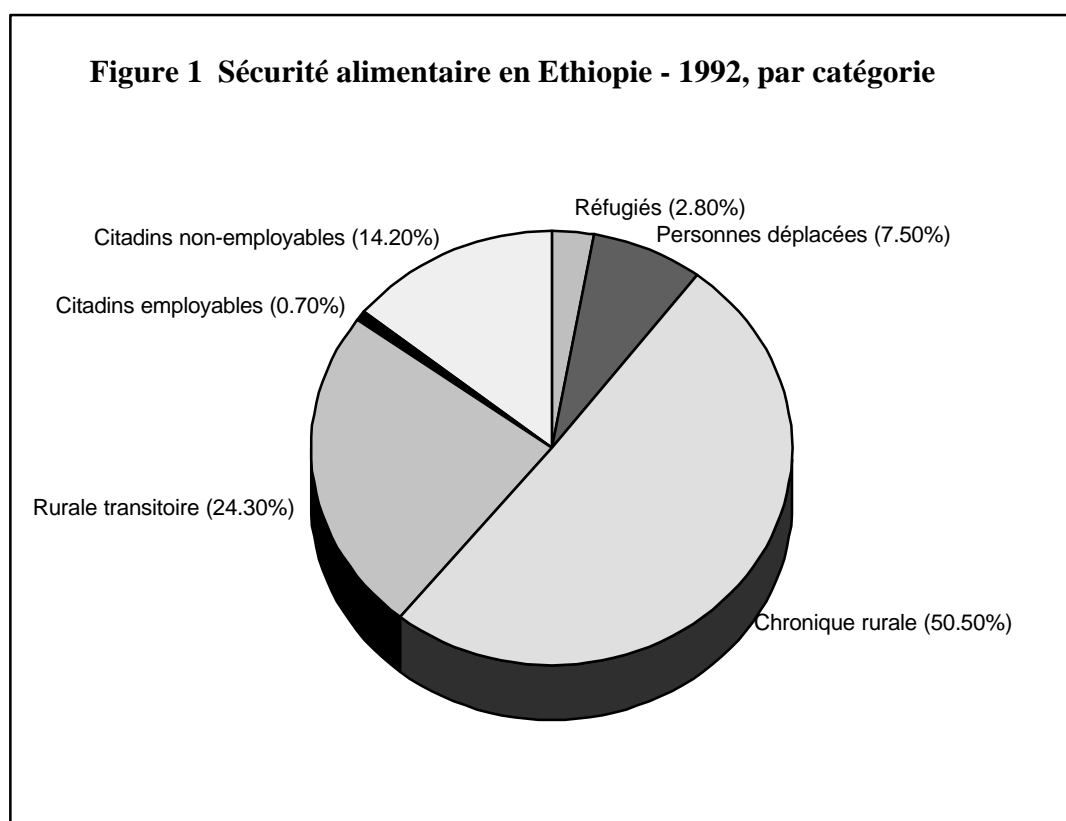
L'insécurité alimentaire est endémique en Ethiopie. Lutter contre ce problème n'est pas seulement un impératif moral mais devra être un élément essentiel de la stratégie de développement économique du pays. La malnutrition règne, même dans les années sans sécheresse et dans les régions de production à surplus. La ration alimentaire quotidienne moyenne par personne est estimée à 1 518 calories ce qui ne représente que 72% des 2 100 calories recommandées nécessaires pour mener une vie active saine. Selon des renseignements gouvernementaux, la malnutrition chez les enfants a augmenté dans les dix dernières années de telle façon que près de 50% des enfants ont un poids insuffisant (Enquête sur la Nutrition Rurale Nationale, Core Module, Addis Abeba, 1993). La malnutrition est reconnue par la Banque Mondiale (1992) comme un problème actuel de développement majeur en Ethiopie: "elle est la cause principale de maladie et de mortalité chez les enfants et les femmes et empêche le développement cognitif, les capacités d'apprentissage et les gains de revenus potentiels".

La sécurité ou l'insécurité alimentaires peuvent être comprises soit au niveau national, soit au niveau du ménage ou de la communauté. Au niveau national, il est dorénavant entendu que l'Ethiopie ne produit pas assez d'aliments pour subvenir aux besoins minimums de consommation de la population.

Les facteurs responsables sont nombreux : guerre civile, sécheresses répétées, programme inapproprié à l'environnement agricole, faible productivité du secteur agricole, dégradation de l'environnement et manque d'infrastructure. Un déficit structurel alimentaire grandissant est généralement considéré comme étant la conséquence de l'augmentation régulière de la consommation provoquée par un accroissement de la population (2,9% au cours des dix dernières années) alors que la production de céréales n'a augmenté que de 1,2% par an en moyenne, et bien que la production nette soit sujette à des fluctuations notoires selon que les années sont bonnes ou mauvaises. Dans une certaine mesure, ces baisses de production nationale

ont été compensées par une augmentation des importations, constituées en gros par l'aide alimentaire internationale.

Comme l'agriculture est largement tributaire des pluies, une diminution des précipitations correspond à un déclin de la production. Dans le contexte éthiopien où les marchés sont mal intégrés, les autres sources génératrices de revenus sont limitées et les biens des ménages ont été sévèrement touchés ; toute baisse de la production est synonyme de malnutrition pour les familles pauvres. Pour répondre à l'insécurité alimentaire, les personnes vulnérables, qui représenteraient jusqu'à 60% de la population dans une "année moyenne", participent à de complexes séries d'activités de survie liées à la production, aux biens fonciers, aux revenus et à la consommation, et qui ont été classées sous trois titres simples : minimisation, absorption et prises de risques (Webb et al, 1992). Plusieurs de ces stratégies ont un effet potentiellement érosif sur la capacité de production, aussi bien au niveau des ménages qu'au niveau national.



1.2
L e
rap

prochement de l'aide d'urgence et du développement

Le rapprochement de l'aide d'urgence et du développement est devenu un problème international de plus en plus important au cours de la dernière décennie. Comme on en a discuté ailleurs (Duffield 1994), certaines hypothèses élémentaires qui sont à la base de la discussion ont besoin d'être revues de façon critique. La logique de l'assistance conventionnelle est fondée sur le modèle des catastrophes naturelles qui est incapable de prendre en compte les facteurs sociaux ou politiques susceptibles de déranger. Dans cette "optique mondiale" le scénario est simple ; le processus de développement est un processus évolutionnel de changements sociaux, interrompu seulement par des chocs extérieurs. Conventionnellement la réaction à ces chocs suit une séquence linéaire ; les activités de développement sont suspendues et substituées par l'apport d'une aide à court terme, centrée sur l'approvisionnement en denrées de base. Ceci est ensuite suivi de contributions à la réhabilitation pour permettre un retour au *status quo ante*. L'insuffisance du modèle est devenue de plus en plus apparente au vu de l'augmentation du nombre, de l'échelle, de la complexité et des coûts des secours dans les dernières années.

L'expérience éthiopienne illustre bien ce problème. Sous Mengistu, le modèle des catastrophes naturelles était politiquement opportun aussi bien pour les donateurs que pour le gouvernement. En l'absence d'investissements agricoles, des programmes massifs annuels de secours ont contribué à l'escalade continue de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Il est évident que les problèmes d'accès à l'alimentation augmentent au niveau des ménages. Un examen des données préparées par la Commission Aide d'Urgence et Réhabilitation montre que le nombre de bénéficiaires risquant la malnutrition n'est pas descendu en dessous de 2 millions depuis 1979. Ces chiffres indiquent que peu de choses ont été faites jusqu'à ce jour et que la réaction conventionnelle à l'aide d'urgence ne suffit pas à régler un problème alimentaire structurel dont les causes sociales et politiques sont complexes.

Il est certain que du point de vue des personnes vulnérables, la distinction entre aide d'urgence et développement n'a pas de sens.

Depuis la chute de Mengistu en 1991, le mouvement politique s'est orienté vers le développement d'une économie de marché plus libérale. En ce qui concerne l'amélioration de l'accès des pauvres à l'alimentation, la stratégie de développement de l'industrialisation à long terme du Gouvernement Ethiopeien de Transition (GET), menée par le développement agricole (IMDA) et la libéralisation de l'économie seront des mesures nécessaires mais insuffisantes pour régler le problème. Ainsi qu'il en a été discuté "Il n'y a aucune intervention publique qui puisse à elle seule éliminer la famine et il n'y a pas de solution universelle basée sur les marchés qui puisse actuellement être exploitée par les familles vulnérables. En fait, nombre de ces dernières ne peuvent plus profiter des nouvelles possibilités offertes aux initiatives privées. Ce sont ces familles qui doivent être plus particulièrement ciblées par une action publique appropriée". (Webb, et al., 1992)

Bien qu'il soit évident qu'une aide extérieure considérable sera nécessaire à l'Ethiopie, à moyen-terme, la plupart des discussions gouvernement/bailleurs de fonds ont jusqu'à présent porté sur les modalités d'un soutien macro-économique à l'économie, y compris une utilisation accrue du programme d'aide alimentaire. Ceci devrait être une contribution positive au problème du niveau des réserves nationales. Cependant en ce qui concerne l'accès, peu de suggestions ont été faites concernant la nécessité de maintenir un soutien précis à ceux qui souffrent d'insécurité alimentaire.

L'initiative la plus notoire de la part du gouvernement a été la formulation du Programme National de Prévention, de Préparation et de Gestion des Catastrophes (PNPPGC) (GET, 1993) qui doit être mis en place dans le contexte d'un programme majeur de changement politique et social dans le pays. La démarche relie l'aide d'urgence aux activités de développement en cours et l'accent est mis sur la participation communautaire à la planification, la mise en place et l'évaluation de la réponse à l'aide d'urgence. La politique est conçue dans le but d'obtenir une réduction majeure des distributions gratuites de secours par l'introduction de Programmes de Création d'Emplois dans lesquels les secours sont octroyés en échange d'une participation aux programmes de travaux publics utilisant les formules vivres-contre-travail et argent-contre-travail.

La décentralisation de la gestion des catastrophes est une caractéristique importante de la nouvelle politique de l'environnement en Ethiopie. Depuis le changement de régime à la mi-1991, l'Ethiopie s'est progressivement éloignée du modèle politique et économique d'administration centralisée établi par le régime de Dergue pour aller vers un modèle de gouvernement décentralisé qui l'a effectivement transformée en une fédération d'états relativement autonomes.

Dans ce contexte, le nouveau PNPPGC a reconnu le rôle primordial des régions et des districts dans l'analyse des besoins d'aide d'urgence et le déclenchement des secours. Mais la décentralisation ne va pas sans problèmes. C'est un processus qui doit être établi graduellement. Actuellement, les régions ont du mal à gérer les catastrophes. Les bureaux régionaux (BAUR et autres Départements) souffrent de :

- ! pénurie de main-d'œuvre qualifiée et gestion limitée des catastrophes
- ! biens physiques insuffisants
- ! contraintes budgétaires

Les régions sont supposées contrôler l'ensemble des futurs programmes d'aide d'urgence. Il est évident que les efforts de construction se concentreront plus sur les régions.

La façon dont le nouveau gouvernement gère les catastrophes est une tentative explicite d'utiliser les ressources d'aide d'urgence pour en tirer des bénéfices à plus long terme. Néanmoins, l'octroi d'une assistance aux ménages vulnérables dans les conditions prévues par le PNPPGC ne consistera pas seulement à fournir des denrées de base nécessaires à la survie par l'intermédiaire du système aliments-contre-du-travail contrairement à la distribution gratuite de vivres. Si les communautés locales et leurs représentants doivent participer à la gestion des catastrophes, un changement radical par rapport aux méthodes traditionnelles d'aide d'urgence est nécessaire. Il existe peu de cas, dans le pays ou ailleurs, de mécanismes intégrant efficacement les secours d'urgence dans un programme continu de développement, défini localement. Compte-tenu du manque de moyens institutionnels dans les régions, l'assistance, le soutien et la formation à tous les niveaux seront nécessaires de toute urgence. Bien que les bailleurs de fonds

soutiennent catégoriquement la nouvelle politique, ils ne semblent pas être prêts à envisager d'autres possibilités d'aide alimentaire ni vouloir fournir les moyens financiers supplémentaires nécessaires à la formation et à la construction.

En 1995, le gouvernement a tenté un mouvement direct vers la réalisation en dépit du fait que la dissémination de la politique et les indications données aux gouvernements locaux et aux structures communautaires nouvellement créés aient été très irrégulières. Des problèmes se sont posés dans de nombreux secteurs. Dans un désir de se conformer à l'objectif de 80% d'aliments-contre-du-travail apparemment décidé par le bureau central de la CAUR, les distributions d'aide d'urgence aux foyers nécessitant des personnes robustes ont été suspendues jusqu'à ce que des plans de travail puissent être élaborés et approuvés. Les services ministériels responsables de l'établissement des plans de travail n'ont pas de budget pour une planification ou une supervision efficaces. Inévitablement, dans ces conditions, l'engagement communautaire a été minime ; des travaux ont été entrepris, essentiellement comme un moyen de dispenser une aide d'urgence, avec peu de considérations quant à leur durabilité et leur impact à long terme, et nombre de familles en besoin n'ont pas reçu d'aide d'urgence quand elles en avaient désespérément besoin.

L'Éthiopie a une expérience considérable dans l'utilisation du système alimentation-contre-du-travail comme paiement de travaux publics. Sur le plan de la conception, de la gestion, de l'envergure, des objectifs spécifiques et de la documentation utile, cette expérience a été très variée. La différence cruciale entre les programmes conventionnels d'alimentation-contre-du-travail et les plans de création d'emplois proposés par la nouvelle politique réside dans le fait que les premiers ne sont pas conçus exclusivement pour cibler les foyers vulnérables mais aussi comme un moyen de secours différent. En Éthiopie dans les années 80, le système alimentation-contre-du-travail tendait à être utilisé dans un contexte de réhabilitation et le développement de l'infrastructure avait toute priorité. En raison de l'impopularité internationale du régime de Dergue, les vivres étaient souvent la seule ressource disponible pour n'importe quelle activité de développement rural. La flexibilité entre fonds et vivres était rendue pratiquement impossible en raison des craintes qu'avaient les bailleurs de fonds de voir leurs contributions utilisées pour

soutenir le régime.

Les analyses des programmes d'aliments-contre-du-travail tendaient à être positives au sujet des effets produits en atteignant les plus pauvres. Néanmoins, des doutes ont été émis au sujet de la possibilité de duplication et du rendement de cette méthode. Des études portant exclusivement sur l'éventuel manque de motivation que provoquerait le système ACT, montrent que le manque de motivation de travail en particulier, pourrait être un problème ; en d'autres termes, que dans le système d'aliments-contre-du-travail, le travail est utilisé par les participants comme un substitut pour, plutôt qu'un complément à, d'autres activités génératrices de revenus. Et enfin, l'à-propos et la préservation des biens créés par ces programmes semblent être problématiques. Beaucoup ont été établis dans la hâte, immédiatement après une famine, et une planification méticuleuse et une consultation de la communauté au sujet de problèmes tels que maintenance régulière et accès/propriété/utilisation des biens furent rares. Donc, dans la plupart des cas, les participants ont, non sans raisons, profité des bénéfices à court terme de leur participation et de la rémunération en vivres, mais n'ont pas partagé l'engagement des agences qui avaient établi ces programmes à en atteindre les objectifs à plus long terme.

La nouvelle politique insiste sur l'utilisation de programmes d'emplois en cas d'urgence, la participation communautaire dans la gestion et l'utilisation de fonds ou de vivres comme paiement, en fonction des conditions locales. Il y a un besoin urgent de méthodes alternatives pour faire face aux pénuries alimentaires annuelles qui menacent des millions de familles à travers tout le pays et le gouvernement s'est montré remarquablement ouvert dans son intention d'engager des débats et des dialogues constructifs. Dans ces circonstances, les ONG, le gouvernement et les communautés devraient être capables de collaborer de façon bien plus systématique en vue d'expérimenter les nouvelles méthodes, d'échanger les informations et les ressources et de planifier, suivre et évaluer les résultats d'un œil critique. En conséquence de la mise en place du PSA (SOS Sahel) et des conclusions de l'étude, il est clair qu'il y aura encore pendant un certain temps un état d'urgence permanent quant à la sécurité alimentaire au Koisha. C'est pourquoi toute réponse d'aide d'urgence doit être envisagée comme un processus continu, complètement intégré dans un programme de développement suivi.

Dans leur analyse des implications politiques des échecs nationaux et familiaux de cette lutte en Ethiopie, Webb, et al (1992) insistent sur le fait que, “...dans la chaîne de planification des évènements, la formulation de la stratégie constitue le premier maillon, sinon le plus crucial. Le maillon suivant dépend de l'importance donnée aux priorités et des résultats des expériences fournis par le public aux niveaux de la programmation et de l'établissement des projets. Sans ces résultats, la conception de la stratégie risque de devenir hors de propos”.

Dans ces circonstances, nous espérons que l'expérience du PSA aura une certaine valeur et pourra contribuer à progresser du stade de la formulation de la stratégie au stade de sa mise en pratique. Le projet et ce dossier ont été conçus dans cet esprit. A travers le processus de mise en place, nous avons tenté d'évaluer continuellement la contribution du PSA à la sécurité alimentaire au sein du woreda¹ et de mettre en valeur certains problèmes de liaison entre aide d'urgence et développement qui demanderont à être résolus aux niveaux local et national. Un bon nombre des leçons que nous en avons tiré devraient intéresser d'autres institutions engagées dans la mise en place de programmes similaires.

1.3. La situation alimentaire au Koisha

Le woreda du Koisha, Wollaita, fait partie de la zone ensete de l'Ethiopie. Ensete ou fausse banane est une récolte qui joue un rôle important dans la sécurité alimentaire et qui a suscité un système de production intensive dans lequel la terre est cultivée tout au long de l'année. Les récoltes y sont diversifiées avec un accent particulier sur celles des racines alimentaires ; l'intégration de l'élevage du bétail avec les cultures est plus grande et ces dernières sont organiques afin de maintenir la fertilité du sol. Le système est caractérisé par de petites plantations comprenant une forte densité humaine, et une faible mobilité de la population en raison d'une

¹ Un woreda est la plus petite unité administrative éthiopienne à laquelle sont assignés des employés payés par le gouvernement. Chaque woreda est constitué d'un certain nombre d'Associations de Paysans qui élisent leurs représentants au conseil du woreda. Le woreda du Koisha couvre une zone de plus de 700 kilomètres carrés. La population totale est estimée à plus de 150 000 personnes. SOS Sahel travaille dans 25 APs représentant plus de 13 000 ménages.

demande de main-d'œuvre agricole élevée tout au long de l'année. Les témoignages verbaux et autres informations recueillis par les chercheurs du PSA suggèrent que des changements importants relativement récents sont survenus dans de nombreux éléments du système productif du Wollaita. Les accès à ensete, au bétail et à la main-d'œuvre se sont presque simultanément retrouvés menacés, avec de profondes répercussions sur la sécurité alimentaire.

Vers la fin des années 1970, le dessèchement bactérien des ensete a fait son apparition, se répandant rapidement à travers le Wollaita et détruisant de nombreuses plantations. Les causes de la famine de 1984/85 au Wollaita sont généralement attribuées en partie à cette maladie dévastatrice plutôt qu'exclusivement à la sécheresse. Bien que dans l'étude du PSA, l'ensete ait été considéré, particulièrement par les femmes, comme l'aliment cultivé le plus important, il ne constitue aujourd'hui que 25% de l'alimentation comparé aux céréales (avec prédominance du maïs) 46%. Les témoignages verbaux, inclus dans l'étude, indiquent clairement une réduction considérable de la consommation des ensete par rapport au passé.

Les agriculteurs du Koisha parlent également de l'apparition et de la propagation de nouvelles maladies du bétail au cours des années 1970. A cette même période, le programme de redistribution des terres complété par le régime Mengistu, eut pour effet d'augmenter la superficie totale cultivée, réduisant considérablement les pâturages et les ressources fourragères. Dans l'étude du PSA, la pénurie d'argent et les maladies des animaux étaient citées comme les deux restrictions majeures à l'élevage du bétail. Le manque de pâture et de fourrage décent est considéré comme un facteur majeur dans l'augmentation de la sensibilité à la maladie. Sans argent, les propriétaires ne peuvent obtenir les médicaments vétérinaires et ne peuvent remplacer leurs animaux. Les chiffres disponibles pour le Bolosso, un woreda voisin, montrent qu'en 1971, 65% seulement des ménages ruraux étaient propriétaires terriens. 100% des ménages possédaient des terres dans l'étude du PSA mais 27% de ces ménages n'avaient pas la capacité de les cultiver toutes. La pénurie de main-d'œuvre et de bœufs étaient indiquée comme restriction principale.

La main-d'œuvre rurale du Wollaita semble également avoir subi des changements

importants pendant cette même période. La population du Wollaita est divisée en trois “castes” qui ne se marient pas entre elles : Goga, la caste des agriculteurs/guerriers, Chenesha, constituée de clans d'artisans et Aylia constituée de clans d'anciens esclaves. Les Chenesha et les Aylia ont particulièrement bénéficié de la réforme agraire. Autrefois, ces castes ne pouvaient pas posséder de terres mais les Aylia étaient fermiers métayers et constituaient une main-d'œuvre agricole toute prête lorsque la demande locale était forte. Depuis le milieu des années 1970, ces travailleurs ont été dirigés vers leurs propres petites fermes. De plus, l'accélération de l'incorporation des jeunes hommes dans l'armée tout au long des années 1980 a aussi dû avoir un impact sur l'apport de main-d'œuvre rurale. On dit que les jeunes hommes du Wollaita ont contribué de façon disproportionnée à grossir les rangs de l'armée de Dergue, drainant encore plus le système productif d'une ressource cruciale.

La situation alimentaire actuelle est en contraste frappant avec les récits sur la productivité du système dans le passé, qui dominent dans les histoires transmises oralement et collectées lors des recherches du PSA (voir Encadré 1). Le gros de la population vit dans la zone intermédiaire, où, malgré de nombreuses innovations agricoles locales et un investissement massif en main-d'œuvre, les fermes sont trop petites pour nourrir la plupart des familles. Ceux qui sont partis dans les plaines ont des propriétés bien plus grandes, mais affrontent des problèmes majeurs avec la sécheresse et les maladies du bétail. Dans les plaines, peu de propriétés terriennes sont cultivées dans leur totalité.

Les vues exprimées dans l'encadré 1 suivant sont répandues. Au cours des recherches, dans beaucoup de nos discussions avec les personnes individuelles et groupées du Koisha, on nous a parlé encore et encore de la détérioration fondamentale du niveau de vie de communautés entières, et d'une érosion progressive des ressources des ménages à un point tel que même les normes de base traditionnelles de réciprocité ne peuvent plus être observées. Un désespoir profond est évident.

Encadré 1***Evolution des structures de production au Wollaita :
le témoignage d'une agricultrice***

“Nos parents ont vécu dans une période d'abondance où le lait d'une seule vache suffisait à nourrir plusieurs enfants... La plantation d'ensete était si grande et si dense que les hyènes y avaient leur tanière. Un ensete a besoin de cinq ans pour arriver à maturité mais de nos jours cela est impossible parce que les taupes détruisent une bonne partie de nos plantations et puis nous coupons les feuilles pour les vendre ce qui empêche les plantes de pousser correctement... Je tirais assez de lait de mes vaches pour pouvoir en donner un peu à mes voisins. J'avais même des surplus de beurre clarifié que je donnais aux femmes qui l'utilisaient comme huile pour leurs cheveux... Notre alimentation n'est pas aussi bonne que celle de nos parents. Ils avaient des aliments nourrissants à base de sorgho, de teff, des ensete gerara tuzuma et quantité de beurre clarifié. Maintenant notre alimentation est comme le vent, elle disparaît si rapidement”.

Meskale De'a de Gununo, citée dans SOS Sahel (1994)

1.4. Stratégies de résistance

Dans l'enquête du PSA sur les ménages, portant sur 244 ménages, 215 chefs de familles se considéraient comme des agriculteurs, 19 comme des agriculteurs/négociants et 10 comme des artisans. Néanmoins, 21% seulement des ménages agricoles ont dit qu'ils étaient normalement capables de satisfaire leurs besoins de consommation avec les produits de leur ferme. 56% devaient compléter leur alimentation avec les produits du marché et 20% sont presque totalement dépendants du marché pour satisfaire leurs besoins alimentaires.

Deux réactions cruciales ont été identifiées, aussi bien par les hommes que par les femmes, comme particulièrement importantes dans l'adaptation aux pénuries alimentaires saisonnières : la vente des animaux et la réduction de la consommation. Cependant, l'importance relative de ces stratégies est fonction de la situation économique des ménages concernés. Pour les plus riches, réduire la consommation indiquerait une détresse réelle alors que la vente d'animaux avant ou pendant la famine est utilisée comme stratégie d'assurance annuelle. A l'inverse, la première

mesure prise par les familles pauvres ayant peu de biens sera une réduction de la consommation, ce qui arrive chaque année au moment de la disette, et elles n'auront recours à la vente d'animaux que dans des circonstances extrêmes. Pendant les périodes où la nourriture est disponible, la plupart des familles prennent trois repas quotidiens, réduits à deux, ou même un seul repas pour les plus pauvres, en période de pénurie alimentaire.

Une autre façon importante de lutter, identifiée en particulier par les femmes, est une intensification du petit commerce sur les marchés locaux. Augmenter le nombre de jours par semaine consacrés à vendre est la réponse immédiate, suivie d'une participation de plus de membres de la famille, y compris les enfants, à ce commerce. Quand la situation se dégrade, les femmes essayent de diversifier au maximum en augmentant le prix de la marchandise, en visitant plusieurs marchés et par une production artisanale ; par exemple le brassage de l'areki, le filage du coton, la préparation de l'injeera. Bien que les hommes, en particulier les plus jeunes, non mariés, pratiquaient aussi ce genre de petits commerce aux périodes creuses et en temps de pénurie, les femmes disent qu'ils sont maintenant obligés de continuer tout au long de l'année pour subvenir aux besoins matériels et alimentaires de leurs familles.

Les ménages pauvres n'ont recours à la mendicité et à la vente d'herbe et de bois qu'en dernier ressort, en raison de la honte sociale qu'elles signifient. La honte sociale a d'importantes conséquences économiques, comme le fait remarquer Dessalegn (1992) dans son étude sur les familles de Bolosso. Ainsi qu'il le démontre, plus la famille est pauvre, plus ses membres doivent passer de temps à des obligations non-productives, afin de préserver des relations sociales importantes, les relations familiales et leur participation à des associations locales ou traditionnelles, comme assurance contre la déchéance totale.

Les témoignages verbaux se réfèrent constamment aux changements considérables concernant la perception des obligations familiales, du mariage, des relations entre hommes et femmes et du planning familial. Dans l'ensemble, certains de ces changements exacerbent peut-être le problème des vivres, mais n'ont pas nécessairement de rapport direct avec les pénuries alimentaires saisonnières per se.

Dans un contexte d'accélération de la crise alimentaire, ils peuvent être considérés comme des moyens d'assurance stratégiques offrant la promesse d'une plus grande sécurité à long terme pour chaque ménage.

Au Wollaita, la taille moyenne d'un ménage est élevée (7,5 personnes). Ce phénomène n'est pas nouveau. Pourtant, en dépit des contradictions apparentes au niveau des vivres disponibles, et de l'acceptation du fait que la pression de la population et la pénurie de terres imposent des contraintes majeures sur le système agricole, le besoin d'accroître la taille des ménages aussi vite que possible semble prévaloir. Les enfants constituent une importante ressource familiale et sont souvent partagés entre ménages. Le plus souvent entre voisins ou membres d'une même famille. D'ordinaire quand un enfant est donné à un autre ménage pauvre en main-d'œuvre, on suppose qu'en retour, l'enfant héritera de la terre et/ou d'autres ressources.

Jadis, les filles n'avaient pas grande valeur et l'infanticide des filles était relativement commun au Wollaita. D'après nos informateurs, cette pratique était liée au droit des femmes d'hériter de la terre de leurs maris et de leurs pères, ce qui causait beaucoup de problèmes. Bien que les garçons conservent une valeur plus importante, il est clair que de nos jours les filles sont les bienvenues tant chez les hommes que chez les femmes. Ceci est dû sans aucun doute, du moins en partie, au rôle vital que les femmes jouent maintenant pour assurer la sécurité alimentaire. De fait, plus le ménage est pauvre, plus la femme y tient des responsabilités cruciales. Tout laisse à penser que dans un ménage sans filles, les garçons doivent aider aux tâches considérées comme féminines : petit commerce, vannerie, récolte des racines alimentaires et de l'ensete, soin du bétail. L'inverse n'existe pas. Les femmes ne peuvent pas labourer, ni vendre le bétail, ni aider aux récoltes qui se trouvent sur les champs éloignés de leur maison. Mais ces activités ne sont pas des activités quotidiennes essentielles.

En dépit d'une apparente amélioration de la valorisation du travail des femmes à d'autres égards, les femmes pensent que leur situation s'est considérablement détériorée. La polygamie a toujours été pratiquée au Wollaita mais nos informateurs suggèrent que cette pratique se développe rapidement. Du point de vue de l'homme,

la polyginie agrandit potentiellement la taille du ménage, mais les femmes appartenant à des familles polygames en sont, le plus souvent, profondément malheureuses. Elles disent que, par le passé, seuls les hommes riches prenaient plus d'une femme, mais de nos jours même les plus pauvres tentent de le faire. Alors que les hommes peuvent bénéficier de cette situation, les femmes, dans la plupart des cas, n'en profitent pas, mais semblent impuissantes à l'éviter.

La stratégie la plus évidente pour agrandir la taille du ménage est d'avoir plus d'enfants. Bien que les grandes familles aient toujours été souhaitées, le trait le plus frappant qui caractérise nombre de récits racontés par les femmes, est la perception de changements profonds dans les conventions traditionnelles régissant la fréquence des naissances. Ce ne sont pas seulement les hommes qui désirent avoir plus d'enfants ; les femmes ne peuvent pas se débrouiller sans enfants pour les aider. D'après plusieurs femmes interrogées sur ce sujet, il semblerait que le nombre idéal à viser soit de 8 enfants. Cependant, les femmes plus âgées en particulier se plaignent du fait que les femmes ne soient pas "correctement" traitées après leur accouchement. Pour la naissance de leur premier enfant, les femmes vont chez leurs parents et peuvent y séjourner jusqu'à deux mois. Pour les naissances suivantes elles restent dans leur propre maison, mais sont quand-même supposées être soignées et soulagées des tâches ardues pendant plusieurs semaines. Bien que dans l'ensemble, ces soins soient pourvus par des parentes proches et des voisines, on attend du mari qu'il joue son rôle en fournissant une alimentation spéciale et d'autres petits cadeaux à la nouvelle maman. Les femmes disent que ces vieilles coutumes sont maintenant rarement suivies ; elles ont à peine accouché d'un enfant qu'il leur faut concevoir le prochain. Il n'est pas rare de voir des grand-mères produisant encore et toujours des enfants, un phénomène qui, d'après ce que l'on dit, aurait été inconcevable par le passé.

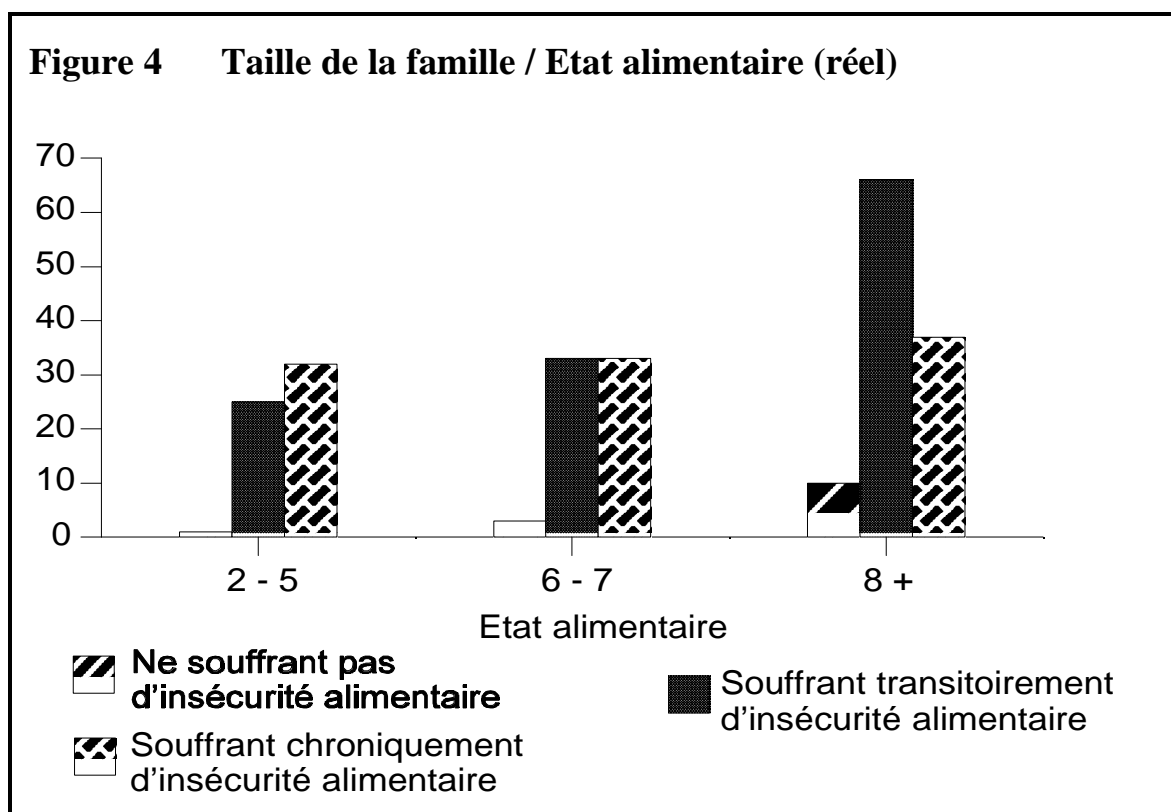
Encadré 2***Témoignage sur les attitudes vis à vis
de la reproduction et de la famille***

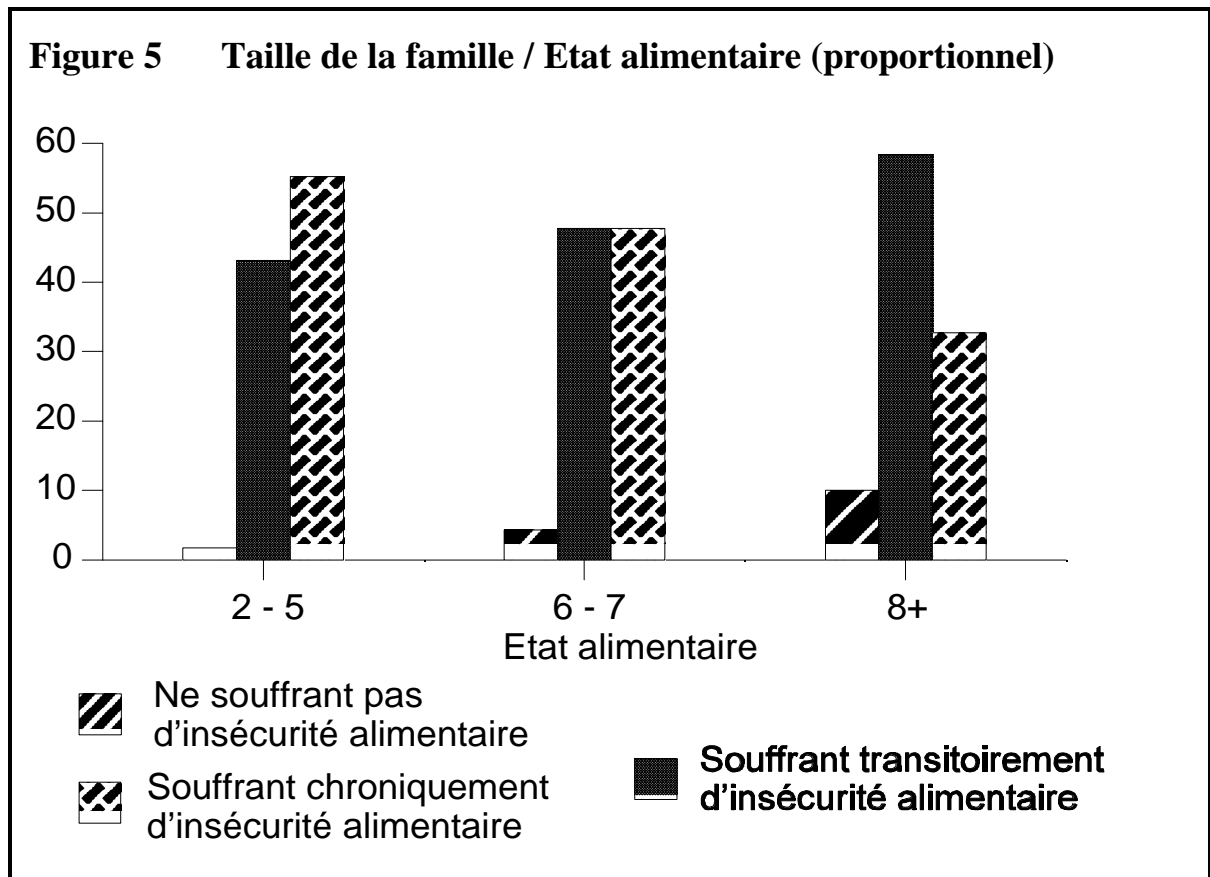
“Je pense que les femmes se retrouvent enceintes rien qu'en regardant les caleçons des hommes ! J'avais 16 ans quand j'ai eu mon premier enfant. Puis quand il est mort en bas âge, il m'a fallu attendre encore cinq ans pour en avoir un deuxième. C'est ce que l'on faisait en ce temps-là. Les femmes ne veulent pas attendre longtemps pour avoir des enfants parce que sinon il est probable que le mari prendra une autre femme qui lui donnera des enfants. Donc, par crainte de perdre leur position, les femmes ont des enfants très vite après s'être mariées. Regardez Workie, elle a eu quatre enfants en quatre ans. Je dis que c'est beaucoup trop de bouches à nourrir. Il y a un dicton au Wollaita “gellaeya guluwaw buy geldo samonta yayi”, ce qui veut dire : une fille est revenue donner naissance une semaine seulement après son mariage. C'est ce qui se passe actuellement. Je dis aux amies que le taux de naissances a provoqué la pénurie alimentaire mais elles me répondent que je dis cela parce que je suis une vieille femme, mais c'est vrai, les femmes font la course aux naissances.

Annette Argana, citée dans SOS Sahel (1994)

Aucun de ces changements n'est surprenant dans le contexte de l'intensification de la pression faite sur la main-d'œuvre pour subvenir aux besoins à court terme, bien que la viabilité de la productivité à long terme soit encore plus amoindrie, un danger que vraiment tout le monde reconnaît. Les six premiers mois de l'année, qui sont ceux de la pénurie alimentaire, sont aussi cruciaux en ce qui concerne la préparation sporadique, mais intensive, du terrain. Pour profiter au maximum de pluies imprévisibles, le maïs est planté aussitôt que possible dans l'année, suivi par les patates douces, les haricots blancs, le teff et le coton dans les plaines. Si les pluies sont tardives ou inadéquates, il y a peu à faire dans les fermes. Mais la main-d'œuvre doit être disponible en cas de chutes de pluie favorables. Les stratégies de lutte qui logiquement maintiennent les niveaux actuels de la productivité du Koisha, sont potentiellement “érosives” à long terme et semblent, en fait, exacerber les pressions, au niveau des ménages, sur l'accroissement de la taille des familles. Plus

de 55% des ménages dans lesquels la taille familiale est petite sont chroniquement insécures. Cela n'est pas surprenant. La production et la commercialisation nécessitent une main-d'œuvre très importante. En période de disette, l'accès au travail devient encore plus crucial. Pour les ménages les plus pauvres, les périodes de disette sont simultanément les périodes où la demande de travail se fait plus pressante sur tous les membres du ménage et celles où leur consommation est au plus bas. Dans ces circonstances, les ménages les plus petits font face à de plus grandes difficultés ; les ménages plus importants peuvent exploiter un plus grand nombre de "possibilités de lutte", et possèdent le potentiel de main-d'œuvre nécessaire pour s'occuper de l'agriculture, de la commercialisation et des autres activités génératrices de revenus qui nourriront la famille.





Une partie du programme de recherches du PSA consistait à observer l'importance des formes locales d'aide et de soutien mises à la disposition des ménages en difficulté. Le partage des vivres entre parents et voisins est répandu et la plupart des arrangements concernant le partage d'autres ressources comme le bétail et la terre sont aussi très souvent négociés entre parents ou voisins. Cependant, de nouvelles formes de soutien institutionnalisés semblent prendre de l'importance ; les institutions se multiplient, se diversifient et deviennent plus formelles, au détriment, peut-être, des normes traditionnelles de réciprocité.

La forme d'association la plus commune, à laquelle il est dit que tout le monde appartient, réside, de loin, dans les edir, traditionnellement des associations de funérailles. Le coût des obsèques peut être prohibitif ; les membres d'un edir y versent des contributions régulières qui seront réutilisées pour couvrir les coûts des grandes cérémonies traditionnellement requises lors d'un décès. Il n'y a que très peu de ménages qui n'appartiennent pas du tout à un edir, et la majorité essaye

d'appartenir à plusieurs edir ainsi qu'à d'autres institutions similaires d'épargne et de crédit comme Shufo, Mehaber et Banke. Selon Pankhurst, bien que chacune ait ses propres caractéristiques bien particulières, la pléthore de sociétés auxquelles chaque individu et ménage essaye d'adhérer est surprenante. "Toutes ces associations indépendantes deviennent de plus en plus indifférenciables les unes des autres. En particulier, elles prêtent toutes de l'argent ; elles consistent en un groupement social dont le lieu de réunion et le bénéficiaire de chaque contribution individuelle changent à tour de rôle. Les structures administratives et organisationnelles en sont presque identiques et elles présentent généralement le même modèle d'organisation et de croissance. Enfin, leur dimension religieuse est en train de devenir plus apparente."

La cotisation à ces associations coûte cher, mais il est clair que les gens considèrent que cette dépense en vaut la peine. L'adhésion procure instantanément aux individus et aux ménages un groupe social sûr auquel ils appartiennent sans équivoque, un groupe dont les droits et les devoirs réciproques sont définis de façon formelle (souvent au point d'être écrits), comprenant d'immédiates sources de soutien, non seulement en termes financiers, mais aussi souvent sous la forme de main-d'œuvre pour des activités aussi cruciales que la construction, les récoltes, la préparation des funérailles et des mariages etc. Il n'est peut-être pas surprenant de voir que, dans une situation de vulnérabilité croissante pour beaucoup de ménages, les gens ne semblent plus vouloir faire exclusivement confiance aux affiliations de parenté et de clans, qui sont toujours négociables de par leur nature et qu'ils sont prêts à investir des sommes considérables pour garantir l'adhésion à et le soutien d'un groupe dont les règles de conduite sont explicites.

1.5 L'expérience de l'aide d'urgence au Koisha

En 1984, Wollaita a été durement touché par une famine dont la région ne s'est jamais remise. Pendant au moins la dernière décennie les gens du Koisha ont dû faire face à des pénuries alimentaires saisonnières chroniques. Chaque année, pendant une période qui peut aller jusqu'à cinq mois, leur besoin le plus pressant est un apport alimentaire supplémentaire. Les ménages vulnérables manifestent chaque année le besoin d'une aide alimentaire d'urgence et presque tous les ménages ont

besoin d'un secours d'urgence au cours des mauvaises saisons. Un travail de développement à long terme doit donc être poursuivi dans un contexte de besoin continu d'aide d'urgence à court terme. En dépit de ses besoins, le Koisha n'a été que maigrement soutenu par les programmes d'aide d'urgence et de façon peu consistante. Comme ailleurs en Ethiopie, l'évaluation des récoltes se fait annuellement afin d'indiquer les besoins probables d'aide d'urgence. Mais elles se sont révélées être une base douteuse pour la planification, et les livraisons effectives des secours d'urgence ont reposé plus sur des facteurs extérieurs, tels que la disponibilité, que sur les besoins.

La détérioration de la seule route d'accès au Koisha a été un autre facteur important de la réduction des envois d'aide alimentaire d'urgence vers la région. En 1992, les secours d'urgence ne pouvaient pas atteindre Bele, la ville du woreda, et les bénéficiaires ont dû marcher jusqu'à la limite territoriale du woreda. En 1991, les livraisons des secours ont mal été planifiées et ne sont arrivées dans la région qu'après la fin de la pénurie saisonnière alors que les récoltes locales arrivaient elles aussi sur le marché. La plupart des années, les approvisionnements ont été inadéquats et n'ont atteint qu'une faible proportion de la population, laissant la plupart des ménages faire face à des problèmes graves.

La route principale qui traverse le Koisha, construite dans les années 1970, est une piste utilisable par temps sec qui fait partie du réseau national des routes, reliant Soddo (capitale du Wollaita et ville importante dont la population est estimée à 100 000 personnes) et Areka (ville ayant un marché important) à Bele, Waka et Chida et par conséquent Jima. C'est le seul accès routier au Koisha des côtés de Soddo et Waka, et elle dessert donc toute la population du Koisha. En 1992, la route principale n'était plus praticable en temps de pluies fortes, même pour des véhicules tous terrains. Au Koisha les pluies peuvent tomber à n'importe quel moment de l'année. Les véhicules lourds, tels que les camions transportant les secours alimentaires et les fertilisants, ne pouvaient plus utiliser cette route, même pendant les périodes sèches. Très peu de véhicules privés ou commerciaux s'aventuraient à faire le voyage de Soddo à Bele, et ceux qui le faisaient se faisaient payer cher.

Historiquement, les initiatives de coordination entre secours d'urgence et

développement ont été rares dans le woreda et le manque de communication entre les agences gouvernementales et non-gouvernementales engagées par le passé dans les différentes sortes d'activité a provoqué de sérieux malentendus, une répétition des efforts et une perte potentielle de crédibilité auprès de la population locale. Par exemple, les tentatives faites par le passé pour offrir une aide d'urgence aux agriculteurs ont pu fort probablement, à certaines périodes, avoir un effet négatif sur les produits alimentaires locaux et le prix de la main-d'œuvre. Il est certain que le passage de camions lourds transportant les secours d'urgence a été un facteur majeur de la détérioration de la route entre Soddo et Bele, seul moyen d'accès aux marchés plus importants. L'aide d'urgence arrive rarement dans les temps prévus et par conséquent a eu un impact faible ou même négatif sur les capacités de résistance des ménages vulnérables pendant les périodes de disette. Le taux de mortalité et l'incidence des maladies liées à la malnutrition continue de croître considérablement pendant ces périodes et la réduction de la consommation et le renoncement aux biens ménagers sont des stratégies régulièrement adoptées.

2. Le PSA SOS Sahel

2.1 Les origines et les objectifs du projet

Les travaux de SOS Sahel ont commencé dans le woreda en 1991 par un programme de développement agricole. L'agence se considère comme une ONG de "développement" et a une participation et une expérience limitées dans l'approvisionnement de secours d'urgence à court terme. Néanmoins, en raison des changements du climat politique dans le pays et en réponse à l'insécurité alimentaire chronique de la région couverte par le projet, il fut décidé que l'on étudierait la faisabilité d'une stratégie intégrée de secours d'urgence et de développement afin de faire face au problème de l'insécurité alimentaire saisonnière dans ladite région. C'est dans ce contexte que le Projet de Sécurité Alimentaire (PSA) fut envisagé en 1992. Le PSA a été exclusivement conçu pour coordonner certains problèmes ayant une importance vitale pour le Koisha. Le projet comprend un programme d'argent-contre-du-travail pour la reconstruction de la route, et des recherches intensives.

2.2 Le projet de sécurité alimentaire

SOS Sahel avait instauré le PDRK (Projet de Développement Rural au Koisha) environ dix-huit mois avant la mise en place du Projet de Sécurité Alimentaire. La plupart des éléments de ce projet avaient été décidés lors de la phase de préparation, et sous bien des aspects, les exigences techniques des travaux et la compatibilité des méthodes utilisées par le PSA dans le déroulement du projet PDRK en ont déterminé sa conception. Ainsi, par exemple, l'échelle des possibilités d'emplois ayant été fixée d'avance, (environ 600 emplois, 200 dans chaque CS) le projet ne fut jamais en position de s'adapter aux fluctuations de la demande et il n'y eut pas de flexibilité institutionnelle permettant d'utiliser des vivres au lieu de fonds. Néanmoins, dans les discussions entre participants et non-participants les recherches ont essayé de s'attaquer à certains problèmes clés vers lesquels la plupart des débats relatifs aux programmes pour l'emploi se sont centrés. Le projet a été financé par Comic Relief et la Division Sécurité Alimentaire des Communautés Européennes, par l'intermédiaire de EuronAid, et a également bénéficié de fonds équivalents provenant de la CEE et détenus par le Gouvernement Ethiope.

L'objectif à court terme du PSA était de procurer un programme d'emplois pendant les périodes agricoles creuses. Ceci permettrait aux familles pauvres d'avoir accès à un revenu supplémentaire et par conséquent améliorer leur situation alimentaire. Cela permettrait aussi une réhabilitation de bien d'infrastructures importants qui améliorerait les possibilités de commercialisation pour les producteurs agricoles de la région.

En plus de la reconstruction de la route, l'objectif final du projet était de procurer une base solide aux réactions futures que provoquerait le problème de l'insécurité alimentaire saisonnière au Kindo Koisha:

- ! par la collecte et le traitement des données de base relatives aux phénomènes économiques tels que la propriété des biens, la production, la commercialisation, les revenus, la consommation et autres facteurs ayant une influence sur la sécurité alimentaire, pour vérifier l'état actuel de la sécurité alimentaire au Koisha ; et une intégration plus efficace des initiatives de

secours et de développement.

- ! en se basant sur l'expérience tirée du programme de reconstruction de la route Soddo-Bele afin d'arriver à des conclusions significatives quant à la faisabilité des programmes pour l'emploi comme méthode appropriée et efficace de lutte contre le problème alimentaire.

Le projet a été mis en place au Koisha immédiatement après la principale saison des pluies en octobre 1992, avec un programme d'importantes réparations des routes faisant appel à la main-d'œuvre locale du woreda. Au cours de ces mois prévus pour la construction de la route, on trouve des vivres dans les marchés locaux et les prix sont relativement bas. A cette période où les dépenses des ménages sont à leur plus haut, un supplément de revenus en espèces aurait dû permettre aux agriculteurs de conserver une plus grande partie de leurs propres récoltes, pour leur consommation pendant la période de disette, quand les vivres ne sont pas disponibles dans les marchés et que les prix sont élevés.

Des chercheurs locaux, vivant dans les communautés d'où venaient la main-d'œuvre employée à la reconstruction de la route, ont examiné en détail les façons dont les différents ménages participaient au programme, l'impact sur les dépenses inter et intra ménagères et la consommation, et les effets de la contribution du projet à l'économie locale. Les bénéfices résultant directement de ce projet ont été considérés comme une amélioration des revenus ménagers aussi bien à court terme qu'à long terme, ainsi qu'une amélioration de la situation relative à la sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables.

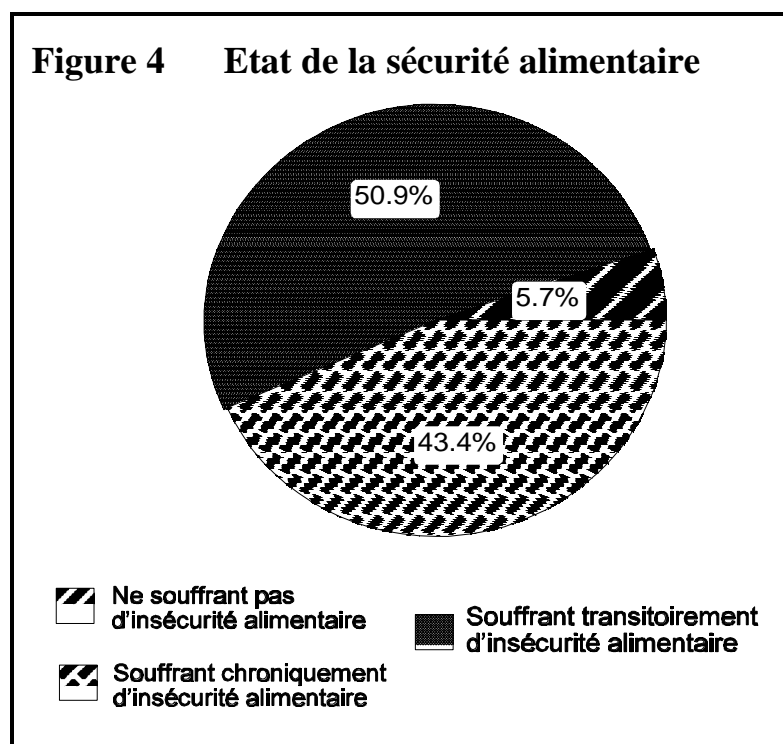
Les opérations sur le terrain commencèrent en décembre 1992 avec les communautés (environ 5.000 ménages) engagées à produire de la main-d'œuvre pour les travaux de reconstruction routière. Quelques points préliminaires furent discutés au cours de rencontres réunissant les agriculteurs, le personnel assigné au projet et des représentants du gouvernement local du Koisha en juin 1993, suivies par d'autres travaux d'études entre juin et décembre 1993 et d'autres questions furent soulevées lors d'une rencontre nationale en mars 1994 à Awassa. Pendant les recherches, des méthodologies différentes furent utilisées - enquêtes auprès des ménages,

questionnaires, entretiens structurés ou non, exercices de ERP et récits verbaux. La conception de la recherche fut développée sur une base continue plutôt que d'être complètement élaborée au départ. Ceci permit au projet de se développer en fonction des problèmes quand ils se posaient.

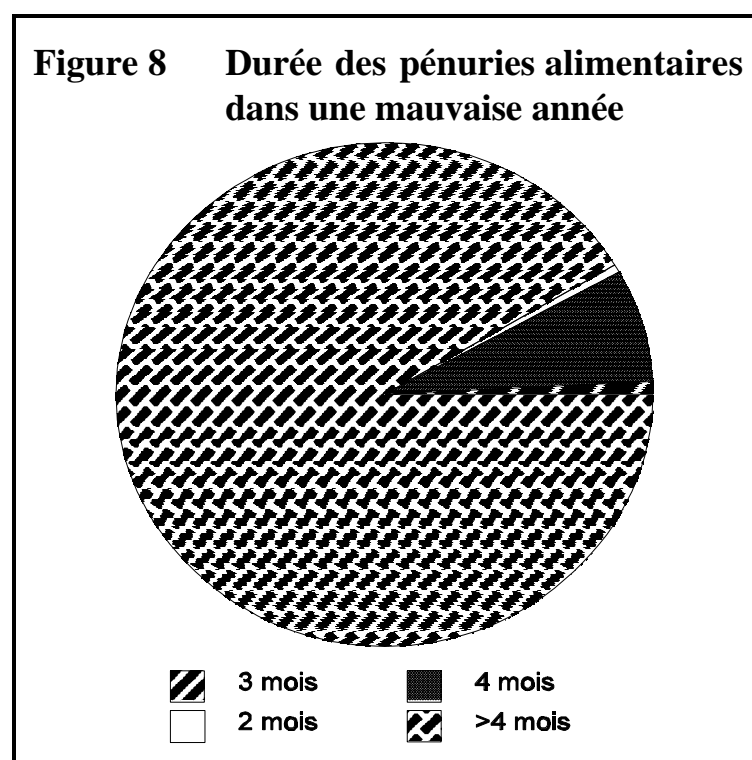
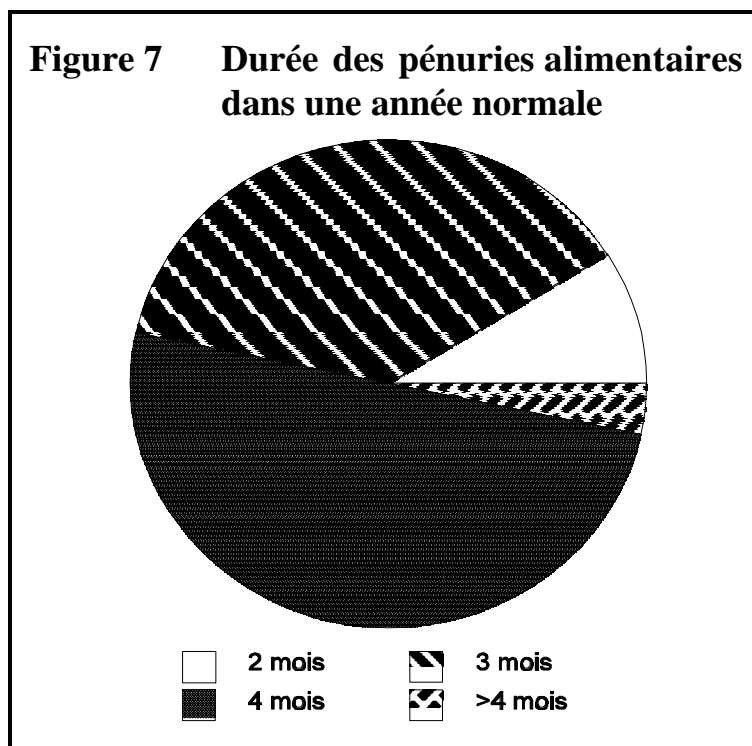
2.3 Conclusions

Les conclusions des recherches du PSA indiquent que :

- ! Moins de 6% des ménages du Koisha peuvent être classés comme bénéficiant de sécurité alimentaire, plus de 50% connaissent des problèmes alimentaires transitoires et plus de 40% souffrent d'insécurité chronique. L'apport d'une main-d'œuvre robuste et la possession de bétail sont des indicateurs importants de la vulnérabilité des ménages. En général les ménages de petite taille tendent à être plus vulnérables.



! Même quand l'année est bonne, 45% des ménages doivent faire face pendant 4 mois à des pénuries alimentaires et 34% pendant 3 mois. Quand l'année est mauvaise, 90% des ménages mentionnent une pénurie alimentaire durant plus de quatre mois.



- ! Presque tous les ménages s'attendent à des pénuries alimentaires chaque année et tentent de compléter leur production par d'autres activités génératrices de revenus. De telles alternatives à l'agriculture, sur lesquelles on puisse compter et qui soient génératrices de revenus n'existent pas localement. Le petit commerce est pour la plupart des ménages le moyen le plus important de compléter l'approvisionnement du ménage en vivres. La cueillette d'herbe et le ramassage de bois combustible destinés à la vente viennent en dernier ressort.

- ! En 1992, seulement 6% des personnes interrogées ont réussi à trouver du travail rémunéré localement. Pourtant en dépit de la demande élevée pour de l'emploi saisonnier, moins de 10% de l'échantillon avait cherché du travail en dehors de la région ; la main-d'œuvre est nécessaire dans les fermes tout au long de l'année et l'on dit que le travail manuel est devenu plus important que par le passé en raison du manque de bœufs de labour.

- ! 15% des ménages n'ont pas de main-d'œuvre robuste, nécessaire pour participer à un programme d'emploi. Ces ménages ont besoin d'aide annuellement. Le gros de l'aide d'urgence à ces ménages est actuellement fourni par des parents et des voisins.

- ! Les possibilités d'emploi ont apporté des revenus en espèces, primordiaux, à beaucoup de ces ménages. Cependant, par rapport à l'étendue de leurs besoins, l'effet général sur leur sécurité alimentaire a été limité. En moyenne, 30% des ménages ont besoin de travail même dans une bonne année. Si l'année est mauvaise leur nombre monte jusqu'à 65%.

- ! Au sein des 21 AP protégées par SOS Sahel, on estime que dans une bonne année, 4 000 ménages ont désespérément besoin de travail ; si l'année est mauvaise, ce chiffre augmente jusqu'à près de 9 000.

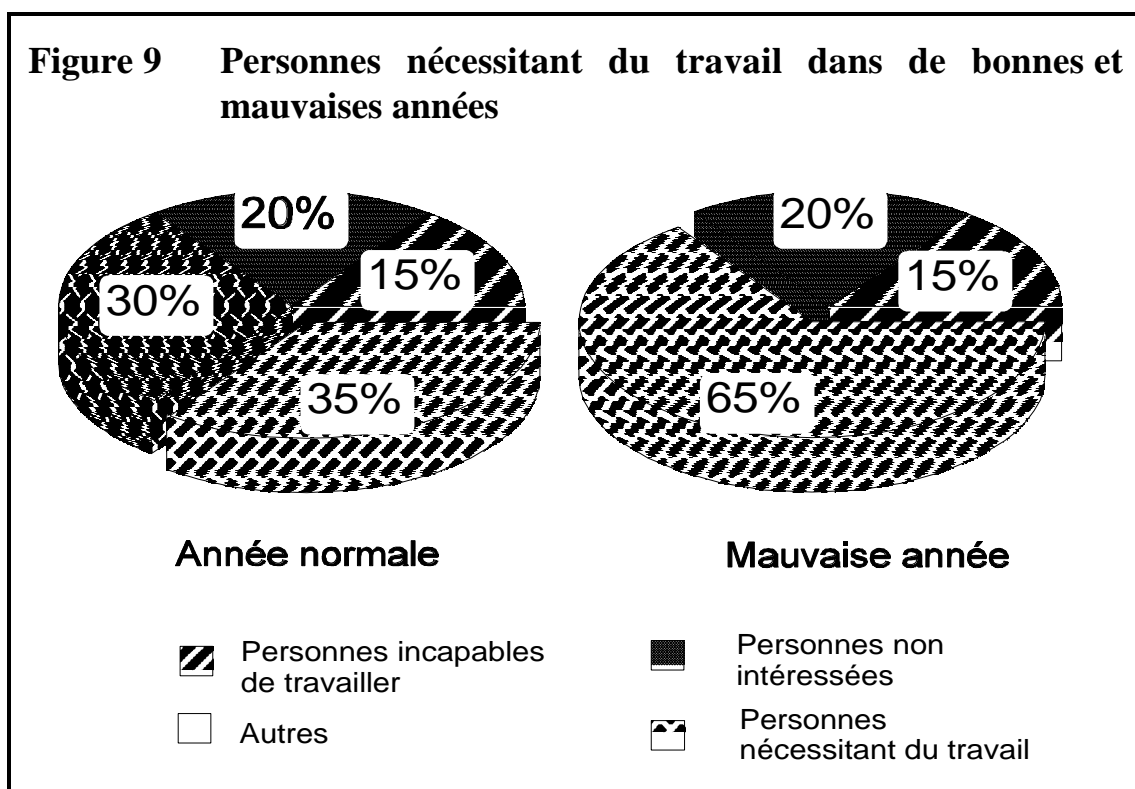


Tableau 1 Demande de travail dans une bonne et une mauvaise année

| CS | Bele | Hanaze | Gale Hamus | Sorto | Gununo | Zamine Nare | Total |
|---|------------|-------------|---------------|-------------|-------------|----------------|--------------------------|
| A. Nb total de ménages | 1532 | 2276 | 3734 | 2166 | 1781 | 1666 | 13155 |
| B. Nb de ménages en déficit @45% en moy. | 689 | 1024 | 1680 | 974 | 801 | 749 | 5917 |
| C. Nb nécessitant une aide alimentaire chaque année @ 15% | 229 | 341 | 560 | 324 | 267 | 249 | 1970 |
| D. Demande potentielle année normale (B-C) | 460 | 683 | 1120 | 650 | 534 | 500 | 3947 30% du total |
| E. Nb ne cherchant pas d'emploi @ 20% | 306 | 455 | 746 | 433 | 356 | 333 | 2629 |
| F. Nb d'emplois suppl. dans une mauvaise année | 537 | 797 | 1308 | 759 | 624 | 584 | 4609 |
| G. Total des emplois dans une mauvaise année | 997 | 1480 | 2428 | 1409 | 1158 | 1084 | 8556 65% du total |

N.B. Nous n'avons fait ces calculs que dans les CS couverts par SOS Sahel en 1992/93

- Nombre total de ménages ayant besoin de travail dans une bonne année: 3 947
- Nombre total de ménages ayant besoin de travail dans une mauvaise année: 8 556

! En 1992/93, année relativement bonne en termes d'approvisionnement

alimentaire, 32% seulement des besoins ont été couverts. De plus aucune disposition n'a été prise pour ceux incapables de travailler. Ceux qui ont travaillé ont gagné en moyenne 210 birr (US \$ 35) pour la période, ce qui aurait pu leur acheter environ 280 kgs de maïs aux prix courants, assez pour près de trois mois d'approvisionnements en vivres.

- ! Pendant la saison sèche de 1992/93 (une très mauvaise année), 28% ont été couverts et le salaire moyen des ménages était de 75 birr (US \$ 12,50) ce qui, dans le contexte de l'escalade des prix du maïs, aurait à peine suffi à couvrir les besoins alimentaires pour un mois. Etant donné que les structures administratives et de gestion nécessaires étaient en place, SOS Sahel a pu prolonger le programme de création d'emplois pendant la saison des pluies comme mesure d'urgence.
- ! Presque tous les participants affirment que leur emploi sur la route n'a pas empiété sur leur travail agricole car ils avaient fini à midi. Les travaux ont été poursuivis sur une durée de quatre mois pendant une période relativement creuse de l'année ; en fait, la grande majorité des personnes interrogées pensent qu'il existe un besoin pour des emplois de durée plus longue allant jusqu' à 6 mois par an ou même durant toute l'année.
- ! Compte-tenu des ressources infrastructurelles, humaines et financières disponibles, le système argent-contre-du-travail a été choisi comme mode de paiement. Il n'y a pas eu de problèmes en termes de gestion et de responsabilité financières. Les paiements ont été effectués régulièrement et ponctuellement et les procédures financières correctes ont strictement été observées.
- ! La principale plante achetée au marché est le maïs, suivi de la patate douce. Dans une année normale, les vivres sont disponibles à l'achat sur les marchés de la région du projet et les prix du grain n'ont pas été affectés par l'augmentation des stocks de monnaie. Dans les mauvaises années, l'approvisionnement en vivres est imprévisible, particulièrement sur les petits marchés.

- ! 77% de la main-d'œuvre auraient préféré être payés en vivres.

- ! La préférence des agriculteurs pour un paiement en nature semble être liée à la crainte d'y perdre lors du processus d'échange d'espèces contre des vivres et de la plus grande liquidité de la monnaie. Avec des paiements en espèces, les créiteurs deviennent plus insistants et les jeunes membres célibataires d'un ménage contribuent moins à l'approvisionnement en vivres du ménage.

- ! 48% des gains de 1992/93 ont été dépensés pour de la nourriture, à un moment de l'année supposé être relativement favorable en termes de sécurité alimentaire. Le remboursement des dettes et l'habillement constituaient les autres dépenses majeures.

- ! Les activités du PSA ont permis la reconstruction de plus de 40 kms de routes du woreda. La réfection de la principale route d'accès a eu un impact économique immédiat. La circulation des transports commerciaux et de secours vers le woreda a considérablement augmenté ; le coût de ces transports a diminué de plus de 50% et l'accès aux marchés et aux services a progressé énormément. Un service régulier d'autobus fonctionne maintenant entre Bele et Soddo. Les bénéfices économiques directs dérivés des routes d'accès secondaires sont moins évidents.

3. Les problèmes et leurs répercussions

3.1 Un programme de création d'emplois peut-il améliorer la sécurité alimentaire ?

Sur la base des résultats des recherches du PSA et de l'expérience tirée de son exécution, il y a de bonnes raisons de croire en l'utilité d'un programme de création d'emplois au Koisha. Toutefois, nous insistons sur le fait que cet optimisme est fondé sur la combinaison de facteurs bien particuliers à cette région.

Tout d'abord, la région est caractérisée par un très haut niveau de sous-emploi de la main-d'œuvre agricole tout au long de l'année. Le sous-emploi est commun dans le domaine agricole et ceci est vrai dans la plupart des régions de l'Ethiopie. Cependant, ce qui caractérise le Koisha et probablement le Wollaita en général, c'est le fait qu'étant donné que la pluie peut se mettre à y tomber à n'importe quel moment de l'année et que dans ce cas les cultures doivent être faites immédiatement, la productivité du système agricole dépend de la totale disponibilité de la main-d'œuvre dans la région. Dans d'autres régions de culture d'ensete, spécialement Gurage, les familles sont aussi nombreuses et la croissance de la population est aussi rapide, mais au niveau des ménages, nombreux sont ceux qui ont préféré ne plus dépendre totalement de revenus agricoles et la plupart comptent autant, sinon plus, sur les versements de leurs membres partis travailler à la ville, pour assurer leur sécurité alimentaire. Au wollaita, cela n'existe pas.

Avant la révolution de 1974, le travail saisonnier était possible dans les grandes fermes mécanisées et aussi dans plusieurs entreprises agro-industrielles. Comme l'emploi était saisonnier, il ne pouvait que compléter, et non remplacer, la dépendance vis à vis de l'agriculture. Ces possibilités n'existent plus. La combinaison entre changements des baux, recrutements militaires et diminution du nombre de têtes de bétail semble avoir créé une situation où le besoin d'une source de main-d'œuvre locale sûre, a dramatiquement augmenté depuis les années 1970. Dans ces circonstances, les ménages n'ont pas été préparés à "prendre le risque" d'exporter leur main-d'œuvre vers les centres urbains et ailleurs et la pression s'est accrue d'augmenter la main-d'œuvre dans les ménages afin de garantir le maintien du niveau actuel de la productivité agricole.

En dépit des importantes innovations agricoles locales et d'un énorme investissement de main-d'œuvre, les fermes sont trop petites pour nourrir la plupart des ménages. Ainsi qu'il en a été discuté plus haut, les résultats de l'enquête du PSA sur l'étendue des pénuries dans le woreda montrent que, même dans une bonne année, 45% des ménages font face à la disette pendant au moins 4 mois. Dans une mauvaise année, 90% des ménages ont mentionné des disettes de plus de 4 mois. Dans ces conditions de crises alimentaires endémiques annuelles, la vulnérabilité est relative. Presque tous les ménages souffrent d'insécurité alimentaire pendant au moins trois mois,

même si l'année est bonne, et doivent réduire leur consommation, vendre des biens et diversifier leur productivité pour y faire face. La dernière instance est la mendicité et la coupe d'herbe et de bois pour les vendre. Les répercussions à long terme de ces stratégies sont évidentes. Les maladies dues à la malnutrition prévalent et réduisent encore plus la productivité des travailleurs, la plupart des ménages sont incapables de garder ou d'augmenter les biens productifs tels que le bétail, et les ménages vulnérables sont forcés d'éloigner leurs travailleurs des tâches productives de la ferme à des moments importants de l'année, pour subvenir à leurs besoins de consommations élémentaires. La coupe intensive d'arbres et d'herbe pour la vente, particulièrement pendant les disettes a eu un effet sur les ressources fourragères et la préservation du sol, et l'on remarque une érosion importante dans de nombreux endroits.

Dans ces circonstances, pourvoir un soutien spécifique aux plus vulnérables et améliorer l'accès des plus robustes à l'emploi semblent être urgent aussi bien que crucial. Les programmes de création d'emplois auront peu d'effet direct sur les ménages les plus vulnérables. Actuellement, le poids de la responsabilité du soutien à ces ménages repose totalement sur les épaules d'autres membres de la communauté, réduisant encore leurs pauvres ressources. Il est crucial de mettre en place d'autres formes de soutien à ces ménages "handicapés" parallèlement aux programmes de créations d'emplois.

Point clé 1 Un programme de création d'emplois peut-il améliorer la sécurité alimentaire ?

Si les ménages vulnérables sont efficacement ciblés, la garantie de l'emploi peut contribuer énormément à la sécurité alimentaire. Toutefois, un nombre important de ménages vulnérables (15%) ne peut participer aux PCE car ils ne possèdent pas la main-d'œuvre nécessaire. Ces ménages auront besoin d'autres formes de soutien même dans une bonne année.

3.2 Peut-on efficacement cibler les ménages vulnérables et peut-on maintenir le mécanisme du ciblage ?

Il y a deux façons de cibler les ménages souffrant d'insécurité alimentaire. La

première est l'auto-ciblage, par laquelle le travail offert est rendu aussi peu attractif que possible, en général par de très bas salaires. Ainsi, pense-t-on, ne travailleront que ceux qui n'ont vraiment aucune autre alternative. La seconde est le ciblage administratif, qui, comme son nom l'implique, identifie les ménages souffrant d'insécurité alimentaire à l'aide de mesures administratives comme l'évaluation des moyens ou les critères nutritionnels. Le choix entre l'une ou l'autre méthode a des répercussions sur d'autres aspects du programme.

Lors de la création du projet, l'option de l'auto-ciblage a été considérée avec beaucoup d'attention, mais elle a finalement été rejetée pour plusieurs raisons. Le projet avait peu d'informations concernant les salaires locaux des travailleurs non-spécialisés ou le niveau de revenus nécessaire pour subsister ; il y avait une crainte réelle que la demande, même si elle était en dernier ressort, soit écrasante. Enfin, le personnel du projet était convaincu qu'utiliser les structures communautaires pour identifier les ménages vulnérables serait plus attirant pour les communautés qu'un auto-ciblage offrant de bas salaires, et était plus compatible avec la méthode utilisée par le PDRK dans ses travaux de développement.

S'assurer que le travail offert, l'était à ceux des ménages qui en avaient le plus besoin, fut un défi important lors de la réalisation du projet. Par le processus d'essais et d'erreurs et par des révisions constantes de la participation, un système de recrutement demandant la participation de comités élus localement a été développé, qui cible maintenant les foyers vulnérables de façon très efficace. Le système implique la représentation de plusieurs membres de la communauté, la participation d'institutions gouvernementales locales de développement et des ONG. La même structure pourrait être utilisée pour cibler le soutien aux ménages incapables de travailler. Les niveaux actuels de participation collective et de responsabilité sont impressionnants et ont donné d'autres avantages dans le sens où un forum de dialogue et de discussion entre le gouvernement, les ONG et la communauté, sur des problèmes à plus long terme relatifs à la sécurité alimentaire, existe maintenant au sein du woreda et de chaque AP participante.

L'un des principaux problèmes que cause le ciblage administratif réside dans le fait que le système est maintenant ouvert à la corruption de puissants intérêts locaux

et/ou il existe un danger réel de voir les institutions locales s'effondrer sous la pression de participants potentiels. La préservation du système actuel, compliqué, dépend maintenant de l'efficacité avec laquelle la responsabilité du contrôle passera aux mains d'institutions locales crédibles et responsables, qu'elles soient gouvernementales ou non, et de la mesure dans laquelle le climat politique local et national restera bienveillant et positif vis à vis de la tentative.

Nous sommes beaucoup plus pessimistes en ce qui concerne la duplication de la structure du Koisha. Il est clair qu'un projet émanant d'une ONG bien équipée au niveau des fonds et d'un personnel qualifié et motivé, engagée dans et considérablement formée à la participation communautaire, sera probablement moins bureaucratique et capable d'évoluer plus soupagement avec les changements de condition et d'expérience. Actuellement SOS Sahel trace la voie au niveau du ciblage et joue aussi un rôle de "vérificateur des comptes". A long terme, ces fonctions devront être entreprises par les institutions locales.

Les exigences du système existant actuellement au Koisha sont certainement considérables alors que le modèle de l'auto-ciblage a l'avantage majeur de réduire les charges administratives. Si, comme il a été suggéré, le projet doit être étendu et l'envergure des travaux doit être élargie afin d'y inclure une plus grande participation à l'identification d'activités autres que l'aménagement des routes, il est probable que ces exigences s'étendront. Toutefois, en termes de développement, une plus grande participation de la communauté dans les prises de décisions et un programme d'emplois répondant aux priorités locales auront prablement plus d'effet. L'auto-ciblage par rémunération inférieure aux normes commerciales ou par répartition du travail supérieure à la normale a été rejeté par le personnel assigné au projet et par les membres de la communauté du Koisha. Dans un contexte d'alternatives de travail rémunéré limitées et peu sûres, si l'emploi est rendu peu attirant par une réduction des salaires ou par une surcharge anormale de travail, les ménages les plus vulnérables, ayant des besoins d'argent quotidiens élevés et une main-d'œuvre limitée y perdront inévitablement par rapport aux foyers moins démunis.

L'expérience du Koisha commence à prouver que si l'environnement "politique" est

favorable, si les ressources de formation et de soutien sont adéquates et un système de contrôle externe dans lequel les gens ont confiance est disponible, les groupes communautaires sont parfaitement capables d'assumer de plus grandes responsabilités administratives et de gestion. Des méthodes d'auto-contrôle peuvent être introduites dans le système de gestion afin d'empêcher la corruption. Le développement de structures de contrôle appropriées et crédibles dont la légitimité ne dépendra pas de l'engagement continu d'une ONG internationale sera l'objectif bien défini de la prochaine phase du programme du Koisha.

Point clé 2 Les ménages vulnérables peuvent-ils être ciblés efficacement et peut-on conserver le mécanisme du ciblage ?

Avec des méthodes de soutien et de formation appropriées, une communauté responsable peut assumer d'importantes responsabilités concernant la planification, le recrutement de la main-d'œuvre et la gestion des PCE. Dans ces circonstances, la participation efficace aura un important effet de développement.

3.3. Les biens créés peuvent-ils procurer des bénéfices à long terme ?

Comme nous l'avons montré précédemment, l'effet positif de la reconstruction routière sur l'économie est nettement évident. Des preuves émanant d'autres sources indiquent que les récoltes pourraient être considérablement améliorées par l'introduction de méthodes appropriées pour la conservation de l'eau et du sol et par une gestion plus conservatrice des ressources naturelles. Il est certain qu'à l'avenir, ces points auront priorité au Koisha.

A ce jour, il n'y a pratiquement pas eu de participation communautaire dans la sélection des travaux à entreprendre et l'étude de méthodes pour une conservation efficace en est encore au stade de la discussion. Etant donné l'amplitude du déficit alimentaire au Koisha, les programmes d'emplois, une fois établis, seront probablement maintenus pendant quelques années. Et pourtant, si les travaux sont limités aux biens publics afin d'assurer un partage équitable des bénéfices, et si la main-d'œuvre est employée dans une mesure proportionnelle aux besoins alimentaires, le problème de la pénurie de projets appropriés se posera

vraisemblablement relativement vite.

Il est possible que d'autres idées apparaîtront, issues d'une plus grande participation de la communauté à l'identification de projets adéquats. Toutefois, le manque apparent de projets appropriés pose la question de la faisabilité des programmes d'emplois en tant que stratégies, à long terme, d'augmentation des revenus. Choisir des programmes appropriés est loin d'être aisé. Si l'on en juge par l'expérience du PSA il est évident que les exigences administratives et techniques concernant les travaux peuvent souvent compromettre l'opportunité de la planification de revenus supplémentaires chez ceux qui en ont le plus besoin.

Malgré les problèmes qui viennent d'être discutés, nous pensons qu'il y a encore largement de quoi faire au niveau de l'exécution et de l'expérimentation, dans la mesure où des moyens de communication efficaces peuvent être développés entre les groupes communautaires et les organisations gouvernementales ou non gouvernementales possédant les ressources nécessaires, et qu'il y a de la place pour des idées concernant la création de nouvelles possibilités. Si le but du programme est de développer une infrastructure capable de générer et d'augmenter les revenus à long terme, on peut peut-être revoir la restriction actuelle limitant les travaux aux biens publics exclusivement, et encourager les propositions émanant des AP au sujet de projets plus petits qui pourraient éventuellement profiter à des groupes de ménages plutôt qu'à l'AP tout entière. Il est certain que le changement de priorité vers une micro-planification, au lieu de travaux publics de grande envergure, présuppose de plus grands investissements en personnel, une formation et des ressources appropriées permettant une consultation efficace de la communauté, de la participation et de l'évaluation. Mais la capacité institutionnelle de construction est aussi, bien sûr, une forme de création de biens et une nécessité cruciale du développement.

Point clé 3 Les biens créés peuvent-ils procurer des bénéfices à long terme ?

La participation au planning et au choix des travaux sera un facteur crucial si l'on veut que la création de biens ait des bénéfices à long terme.

3.4. Quels sont les coûts réels ?

En deux ans, le PSA a effectué des dépenses totales de 552 186 birr (US \$ 92 031) en matériel de construction routière. Les coûts salariaux se sont élevés à 44% du total. Le poste principal de dépense non salariale a été la location de machines pendant la première année. Les coûts ne comprennent pas d'autres coûts de soutien provenant du PDRK et de SOS Sahel Londres, qui ont été estimés à 15%. Si l'on inclut ces coûts, la dépense totale monte à 636 014 birr (US \$ 106 002), réduisant les coûts salariaux à 38% du total. Il y a eu d'énormes différences entre les coûts salariaux et non salariaux au cours des Années Une et Deux, essentiellement en raison des fortes dépenses de location de machine de la première année. Même si l'on inclut les 15% de coûts de soutien de SOS Sahel en 1993/94, les coûts salariaux représentaient 59% du coût total. Sur la base des données de 1993/94, le but du projet est d'atteindre une proportion de 60% de coûts salariaux et 40% de coûts non salariaux.

Tableau 2 Coûts totaux des travaux routiers du PSA sur une période de deux ans

| | Coût total en Birr | Coût total en US\$ | % du total |
|--|-----------------------|-----------------------|---------------|
| Main-d'œuvre | 240 906 | 40 151 | 44 |
| Machines | 211 161 | 35 194 | 38 |
| Administration | 73 683 | 12 281 | 13 |
| Matériaux | 26 436 | 4 406 | 5 |
| Total | 552 186 | 92 031 | 100 |
| Coût de soutien de SOS Sahel à 15% | 82 828 | 13 805 | |
| Nouveau total | 635 014 | 105 836 | |
| Coût salariaux | 240 906 | 40 151 | 38 |
| Sous-total des coûts non- salariaux | 394 108 | 65 685 | 62 |

L'expérience de la rémunération du travail en espèces plutôt qu'en vivres est encore très limitée en Ethiopie. La majorité de ceux qui ont participé aux travaux routiers ont dit qu'ils préféreraient être payés en vivres. Néanmoins, malgré les préférences des agriculteurs, la prolongation des paiements en espèces est justifiée du point de vue administratif et financier, afin d'éviter un éventuel manque de motivation mais seulement si les marchés sont bien contrôlés afin d'assurer la parité avec la rémunération en vivres et de veiller à ce que l'inflation ne grimpe pas trop en raison de l'augmentation des stocks monétaires. D'un point de vue purement économique, les avantages procurés par l'utilisation de la rémunération en espèces sont évidents (voir Encadré 3). Idéalement les stratégies d'intervention commerciale devraient être explorées plutôt que de se limiter à la rémunération en vivres. Cependant, cela demanderait la plus grande prudence et un niveau de soutien administratif et de planification non accessible au PSA.

Encadré 3**Statistiques du PSA**

| | 1992/93 (bonne année) | 1993/94 (mauvaise année) |
|--|---------------------------------|------------------------------------|
| Nb total d'AP dans woreda du Koisha | 36 | |
| Nb total d'AP dans la zone du PAS SOS | 21 | |
| Nb total de ménages | 13155 | |
| Nb d'AP couvertes par le PSA | 10 | 13 |
| Nb total de ménages | 5479 | 7145 |
| Nb de ménages ayant besoin de travail | 1643 (30%) | 4644 (65%) |
| Nb de ménages participants | 681 | 1302 |
| Nb de jours travaillés | 47452mds | 32850* |
| Nb moyen de jour travaillés/pers/ménage | 70jours | 25jours |
| Salaire moyen d'un ménage (en birr) | 210 | 75 |
| Equivalent alimentaire @.75birr/kg prix 1993 | 280kgs | |
| Equivalent alimentaire @1birr/kg prix 1994 | | 75kgs* |
| Coût total du programme y compris 15% des coûts de soutien | 467242 birr | 167772 |
| Coût/Km (en birr) | 13906 | 11184 |
| Coût total par pers/jour (en birr) | 9.8 | 5.1 |
| Coût non salarial par pers/jour (en birr) | 6.8b** | 2.1 |
| Besoins équivalents en aide alimentaire @ 3kgs/md | 142357 | 98549 |
| Facture salariale équivalente en aide alimentaire @ 1.3USD/3kg | 308440 | 213525 |
| Facturer salariale du PSA | 142357 | 98549b*** |

* Etant donné que le programme d'urgence a immédiatement suivi le programme du PSA, les ménages participant auront en fait gagné beaucoup plus en 1994.

** Dû en grande partie aux 50% de coût de location de machines du programme 92/93.

*** Equivalent en £ Sterling @ 10 birr pour £1, donc coûts salariaux comparatifs pour l'année 1 et 2 représenteraient £52196 en aide alimentaire et £24090 en espèces. Le paiement des salaires en espèces semble donc représenter une économie de plus de 50%.

Les agriculteurs rencontrent de sérieuses difficultés en ce qui concerne le transport des grains des centres de distribution vers leurs foyers, et doivent souvent les revendre immédiatement aux négociants. A moins que les destinataires ne soient très près des centres de distribution, un minimum de deux kgs de vivres sera vendu pour payer le transport de l'aide d'urgence vers leurs foyers. Dans le programme de secours d'urgence de 1994, quelques bénéficiaires ont été obligés de dépenser jusqu'à la moitié de leur ration en transports. Au Koisha, très peu de ménages possèdent des bêtes de somme (ânes et mules) ; Celles-ci sont amenées par des marchands de Soddo et leurs prix sont très élevés. Beaucoup de bénéficiaires de

l'aide d'urgence vendent aussi une partie des vivres pour acheter d'autres articles de première nécessité ou pour rembourser des dettes. Les conclusions de l'étude suggèrent qu'environ la moitié de l'aide alimentaire est vendue soit immédiatement soit dans le mois qui suit et les prix des céréales tombent après la distribution de l'aide alimentaire d'urgence. Il y a donc de bonnes raisons de continuer d'appliquer la formule de rémunération en espèces, même dans un contexte de pénurie alimentaire.

Au Koisha, nous proposons un programme de créations d'emplois comme contribution supplémentaire, parallèlement aux activités de développement existantes et nous demandons aussi une forme alternative de soutien pour les ménages vulnérables n'ayant pas une main-d'œuvre robuste. Ceci est loin d'être une mesure économique, et jusqu'à un certain point représente le raisonnement sous-jacent au débat Aide d'urgence/Développement dans son ensemble. Si les bailleurs de fonds étaient flexibles au point de permettre l'utilisation d'espèces dans les cas possibles, aussi bien pour les salaires que pour des achats locaux, les coûts d'exécution des programmes d'emplois, même si on y ajoutait les coûts non salariaux, pourraient être maintenus le plus bas possible. Il est difficile de comparer précisément les coûts des programmes d'argent-contre-du-travail avec ceux des opérations de secours d'urgence conventionnelles, car les chiffres relatifs aux secours tendent à exclure beaucoup de coûts cachés, tels que les frais généraux administratifs.

Point clé 4 Quels sont les coûts réels ?

Initialement les coût de réalisation seront probablement plus élevés que ceux des programmes d'aide d'urgence conventionnels. Cependant, la rémunération en espèces et les achats locaux pourraient considérablement réduire les coûts.

Encadré 4***Estimation du prix de revient des filets de sécurité de l'aide d'urgence***

Notre expérience dans ce domaine, nous porte à considérer les points suivants :

1. Coûts inhérents aux vivres gratuits

Soutien aux ménages vulnérables incapables de participer aux programmes d'emplois. Le moyen le plus efficace de déterminer la taille de ce groupe est de contacter les AP.

2. Facture inhérente aux salaires

Celle-ci varie en fonction des bonnes ou mauvaises années et devrait être calculée sur la base de nombres de ménages robustes souffrant chroniquement d'insécurité alimentaire, même dans une bonne année ; elle devrait aussi être augmentée afin d'inclure les ménages souffrant transitoirement d'insécurité alimentaire et qui auront besoin de travail si l'année est mauvaise. De nouveau, le moyen le plus sûr d'identifier ces groupes est le dialogue avec les AP. Les techniques des ERP fournissent une méthodologie très utile dans ce domaine.

3. Coûts non salariaux*Avant planification*

- i) Formation. Etant donné le manque actuel de capacité institutionnelle, cet investissement initial sera probablement très lourd et devrait inclure une formation adéquate aux techniques de participation communautaire et une formation de gestion pour les représentants des communautés. Cependant, il faut ajouter que cet investissement renforcera les travaux de développement en cours et que ces coûts devraient être bien couverts par les budgets de développement.
- ii) Assistance technique. Par exemple les études de terrains, la comptabilité, les travaux de développement communautaires, les enquêtes sur la nutrition.

Encadré 4 (suite)

Réalisation

- i) Matériaux. Outils, Machines si nécessaire.
- ii) Autres ressources, transport, équipement des bureaux etc.
- iii) Coûts administratifs appropriés pour permettre un contrôle de la participation et une évaluation efficaces. De nouveau ces coûts devraient être couverts par les budgets de développement.
- iiii) Supervision technique et coûts de soutien.

Recherches et évaluation

A ce stade, quand les expériences appropriées sont encore limitées dans le pays, il sera important de prévoir assez de ressources pour que les participants puissent se documenter sérieusement et évaluer le projet d'un œil critique, et permettre une grande circulation des informations. Une meilleure compréhension de l'état de la sécurité alimentaire locale et des répercussions que les stratégies de résistance utilisées par les ménages ont sur la main-d'œuvre de ces ménages constitueront des points essentiels de la recherche.

3.5 Les programmes de création d'emplois procurent-ils un mécanisme utile au rapprochement entre l'aide d'urgence et le développement ?

Il est clair que la sécurité alimentaire à long terme des ménages du Koisha ne proviendra pas seulement d'une meilleure productivité agricole : des méthodes alternatives génératrices de revenus sont cruciales pour compléter l'agriculture. Les objectifs du programme d'emplois au Koisha ne doivent pas seulement consister à apporter un supplément fiable aux méthodes de lutte existantes mais aussi à développer les biens infrastructurels qui pourraient générer et augmenter les revenus à long terme. Il reste à vérifier si cela est possible.

La logique d'un programme d'emplois approprié dans la province du Koisha est sans aucun doute assez différente de celle préconisée par la Politique de Gestion des Catastrophes. Dans les courants de pensée actuels, les programmes d'emplois sont

considérés comme des mesures à court terme, devant être exécutées avant et pendant une pénurie de vivres, comme une alternative aux secours d'urgence.

Nous sommes certainement convaincus, à en juger par l'expérience du Koisha, qu'il ne serait pas réaliste d'imaginer, qu'un programme, même petit, puisse, dans une situation d'urgence, être démarré à partir de rien, pour être ensuite ramené à son point de départ une fois la crise passée, même si une étagère remplie de projets appropriés était prête et disponible et si les compétences techniques nécessaires existaient au niveau local.

Si réellement ces programmes doivent être efficaces dans leur aide aux groupes vulnérables, un plan raisonnable, caractérisé par un contrôle précis et une gestion souple, devra être suivi et les objectifs devront être bien définis. Nous avons indiqué plus haut que l'expérience du Koisha prouvait qu'une participation communautaire efficace au niveau de la planification et de la réalisation présupposait, presque par définition, un taux de salaires plus élevé et une attitude administrative en ce qui concerne le ciblage des foyers vulnérables. Mais une véritable participation communautaire est un processus qui prend du temps à réaliser. Qui plus est, une fois que les projets appropriés auront été identifiés avec le concours des communautés, il est improbable que les groupes qui souffrent d'insécurité alimentaire accepteront de les voir "abandonnés sur une étagère" ; la pression sera intense de les voir mis en œuvre. Même si la formule d'auto-ciblage est adoptée, étant donné que même dans une bonne année, il y aura, dans les woredas atteints par le déficit alimentaire, un grand nombre de ménages souffrant d'insécurité chronique, une fois le projet entamé il est improbable que la demande de travail cessera une fois passée l'urgence.

De façon réaliste, donc, afin d'avoir un tant soit peu d'effets et de justifier les contributions essentielles nécessaires à la formation et au soutien, un programme d'emplois doit être considéré comme un investissement de moyen à long terme. Il est probablement nécessaire d'interrompre les programmes d'emplois chaque année au moment de la haute saison agricole afin d'éviter une concurrence de la main-d'œuvre et, si les parties ont été prévenues suffisamment tôt et si les instances locales de planification et la capacité institutionnelle sont en place, il serait peut-être

possible d'évoluer proportionnellement vers le haut ou le bas selon que les années sont bonnes ou mauvaises.

Si nous considérons les deux années d'existence du programme du PSA au Koisha, nous ne voudrions pas prétendre que les programmes d'emploi sont la panacée universelle qui rapprochera les secours d'urgence et le développement. Un environnement politique et bureaucratique qui permet d'envisager une réaction souple au niveau local, une méthode de secours fiable pour ceux qui ne peuvent travailler et une stratégie de développement à long terme cohérente seront cruciaux, si l'on veut que ces programmes puissent avoir des effets significatifs sur la sécurité alimentaire. Le vrai défi sera d'intégrer ces initiatives et les activités de développement qui encouragent une croissance économique soutenue et de faire en sorte que la responsabilité soit partagée par les organisations gouvernementales et non gouvernementales de façon adéquate.

L'expérience du PSA commence seulement à fournir des réponses à quelques-unes des questions pratiques qui ont été et qui continueront d'être soulevées tout au long du processus de mise en œuvre et de développement du programme de création d'emplois.

Néanmoins, les membres de SOS Sahel sont suffisamment confiants pour pouvoir poursuivre, pendant les quelques années à venir, une stratégie d'expansion concernant à la fois l'envergure et le genre de travaux couverts par une décentralisation progressive des responsabilités vers les institutions gouvernementales et non gouvernementales, en termes de planification et de réalisation.

Toutefois, cela ne sera possible que si le climat politique reste favorable à une collaboration effective et si des ressources adéquates permettent une évaluation participative efficace des progrès au sein des groupes bénéficiaires, de façon continue, et avec la possibilité d'une attitude flexible au niveau local. Cela signifie également un engagement continu de la part du gouvernement et des donateurs afin de continuer à développer localement des méthodes appropriées alternatives aux formes conventionnelles de secours alimentaire d'urgence qui sont plus compatibles

avec les efforts de développement à plus long terme.

Point clé 5 Les programmes de création d'emplois peuvent-ils fournir une méthode utile pour rapprocher les secours d'urgence et le développement ?

Il n'est pas réaliste d'attendre des PCE qu'ils favorisent un rapprochement crucial entre aide d'urgence et développement si ces programmes ne sont perçus que comme des méthodes à court terme de gestion des catastrophes dans les régions de déficit alimentaire. Pour être considérés comme des moyens efficaces de lutter contre l'insécurité alimentaire chronique, ces programmes doivent être des projets à plus long terme totalement intégrés dans les activités de développement existantes.

4. Conclusion

Bien que nous pensions que les programmes de création d'emplois ont la possibilité de fonctionner comme d'importantes mesures intérimaires, leur mise en place dépend de la disponibilité de ressources externes. Les programmes d'emplois ne peuvent constituer la seule solution dans les régions de déficit alimentaire. A plus long terme, la sécurité alimentaire dépendra d'une agriculture soutenue, de la croissance économique et d'une distribution équitable des bénéfices. Bien que de récents changements de politique aient, dans une certaine mesure, amélioré la condition des pauvres, l'effet est resté limité. La réalité aujourd'hui, pour des millions de ménages éthiopiens, est que la sécurité alimentaire dépend de la quantité de pluie qui tombe et de la quantité des secours d'urgence alimentaires arrivant de l'étranger. L'ingénuité des attitudes des gens pauvres s'effrite de plus en plus. Il doit y avoir d'autres solutions.

Références bibliographiques

Admassie, Y (1992). **Food-for-Work. Beneficiary Participation and Sustainability. The Ethiopian Experience**

Amare Dejene (1994). “Compilation of Data on Women Survey”, Annex 2 of **Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel**

Amare Dejene (1994). “Compilation of Survey Data Involving Households”, Annex 1 of **Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel**

Amare Dejene (1994). “Report on the Road Workers Questionnaire” Annexe 3 de **Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel**

Banga Luther (ed) (1991). **Ethiopia, Country Annexe and Case Studies, Evaluation of Band Aid Funded Projects in Ethiopia**

Banque Mondiale (1992). **Ethiopia. Towards Poverty Alleviation and a Social Action Program**, Ebauche

Berhanu & Aylieff (1993). **Inventory, Map and Analytical Review of Food and Cash for Work Projects in Ethiopia**, Food for Development Discussion Paper 3, PAM Ethiopie

Braun, Teklu & Webb (1991.) **Labour-Intensive Public Works for Food Security: Experience in Africa**, International Food Policy Research Institute

Bruce, Hoben, Dessalegn Rahmato (1993). **After the Dergue: An assessment of Rural Land Tenure Issues in Ethiopia**, Rapport préliminaire soumis pour discussion au Séminaire sur les questions du bail agricole rural en Ethiopie

Bryson, Chudy & Pines (1991). **Food-for-Work. A Review of the 1980s with**

Recommendations for the 1990s

Clay, E J (1986). 'Rural Public Works and Food for Work: A Survey' **World Development Vol. 14**

Dagneu Eshetu (1993). **The Impact of Food Shortages on Rural Households of Different Income Groups and their Crisis Coping Strategies. A Case Study of Wollaita District in Ethiopia**, thèse de doctorat, Université du Sussex

de Waal, A (1990). **Famine Survival Strategies in Wollo, Tigray and Eritrea. A Review of the Literature** Oxfam

Dessalegn Rahmato (1994). **Resilience and vulnerability. Enset Agriculture in Southern Ethiopia**, Document présenté au séminaire sur les questions de conception des filets de sécurité basé l'emploi par SOS Sahel, Awassa

Dessalegn Rahmato (1992). **The Dynamics of Rural Poverty: Case studies from a district in Southern Ethiopia**, Monograph Series 2/92, CODESRIA, Dakar

Farm Africa (1992a). **Report of a Diagnostic Survey Using Rapid Rural Appraisal Techniques, Hanaze Peasant Association, Kindo Koisha Awraja**, Farm Africa, Ethiopie

Farm Africa (1992a). **Report of a Diagnostic Survey Using Rapid Rural Appraisal Techniques, Fajena Mata Peasant Association, Kindo Koisha Awraja**, Farm Africa, Ethiopie

Flynn, Markunas, Gold, Rennison (1992). **Toward a Strategic Program of Food Security in Ethiopia**, Document préparé pour USAID/Addis Ababa

Herbinger, W (1993). **WFP's Experience with Employment Based Food Security Safety Net in Ethiopia**, PAM Food for Development Discussion Paper

no.2, PAM Ethiopie

Holt & Lawrence (1993). **Making Ends Meet. A survey of the food economy of the Ethiopian North-East Highlands**, Save the Children

Jenden, P (1994) **Cash-for-Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita**, SOS Sahel

Kefale Alemu and Sandford, S (1991). **Ensete in North Omo Region**, Farm Africa

Kohlin, G (1987). **Disaster Prevention in Wollo; Effects of Food-for-Work**

Lirenso Alemayehu. **The Use of Food Aid and its Implications for Agricultural Production in Ethiopia**

Maxwell, S & Belshaw, D (1990). **Food for Development: new roles for food aid in Ethiopia**, Rapport du PAM Food for Development Mission mimeo

Maxwell, S (1993). **Can a Cloudless Sky Have a Silver Lining? The Scope for an Employment Based Safety Net in Ethiopia**

Maxwell, S (1990). **The Disincentive Effect of Food Aid: a pragmatic approach**

McCann, J C (1987). **Report on Evaluation of Oxfam/Oxfam America Harage/ Ethiopia Projects**

O'Sullivan, P (1992). **Experiences in Operating a Food-for-Work Programme. Case Study of Damot Weyde**, Concern, Wollaita

PAM (1993). **Project Ethiopia 2488 (Exp 3)**

PAM/ITAD (1994). **Evaluation of the Merti-Jeju Multi-Sectoral Employment**

Support Programme

Pankhurst, A (1991). **Food-for-Work in Concern's rural development project, Welayta, Ethiopia**

Pankhurst, H (1994). **"Vulnerability, Coping Mechanisms and the Food Security Project in Kindo Koisha"** Annexe 1 de Cash-for-Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel

PNUD (1993). **Food Production, Food Security and Nutrition**, 5e cycle du programme nationale, ébauche

PNUD (1994). **Programme Support Document for the National Programme on Disaster Prevention Preparedness and Mitigation**, Addis Ababa

Ravallion (1990). **Reaching the Poor through Rural Public Employment** Discussion Paper 94 de la Banque Mondiale

Sandford, J & Sandford, S (1994). **Land Tenure in an Enset Growing Region**, Document soumis au séminaire sur les questions de bail rural agricole en Ethiopie

Sandford, J (1993.) **Land Tenure in Wellaita, South West Ethiopia: An Anthropological perspective**, Dissertation pour un 'MA' de l' Université d'Edinburgh

Save the Children, UK (1992, 93, 94). **Nutritional Surveillance Reports Wollaita**

Save the Children, UK (1994). **Proposal for Improving Food Security in Selected Woredas of South Wollo**

SOS Sahel International (1994). **"Oral History Interviews"**, Annexe 6 de Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel

SOS Sahel International (1994). **"Awassa Workshop on Design Issues in**

Employment Based Safety Nets”, Annexe 7 de Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel

SOS Sahel International (1993). **Koisha Rural Development Project Revised Project Document**

SOS Sahel International (1994). **“Bele Workshop Report”**, Annexe 4 de Cash for Work and Food Insecurity, Koisha Woreda, Wellaita, SOS Sahel

TGE (1993a). **National Policy on Disaster Management**, Addis Ababa

TGE (1993b). **Directives for Disaster Prevention and Management**, Addis Ababa

TGE/PNUD (1993). **Capacity Assessment for Decentralised Disaster Management in Ethiopia**

Webb, Brown & Yohannes. **International Food Policy Research Institute. Famine in Ethiopia: Policy Implications**

Sigles

| | |
|--------|---|
| AADI | Agence Américaine pour le Développement International |
| ACT | Aliments-Contre-Travail |
| ADO | Administration du Développement Outremer (Gouvernement britannique) |
| AP | Association Paysanne (unité administrative la plus basse du Gouvernement Ethiopien) |
| AR | Assistant de Recherches |
| BAUR | Bureau de l'Aide d'Urgence et de la Réhabilitation |
| BIT | Bureau International du Travail |
| CAUR | Commission de l'Aide d'Urgence et de la Réhabilitation |
| CE | Commission Européenne |
| CNPPC | Comité National de la Prévention des et de la Préparation aux Catastrophes |
| CS | Coopérative de Services |
| CSE | Conservation du Sol et de l'Eau |
| ERP | Evaluation Rurale Participative |
| ERR | Evaluation Rurale Rapide |
| FML | Fédération Mondiale des Luthériens |
| FSBE | Filets de Sécurité basés sur l'Emploi |
| GET | Gouvernement Ethiopien de Transition |
| MA | Ministère de l'Agriculture |
| MDRNPE | Ministère pour le Développement des Ressources Naturelles et la Protection de l'Environnement |
| PAM | Programme Alimentaire Mondial |
| PDRK | Projet de Développement Rural du Koisha (SOS Sahel) |
| PNPPGC | Programme National de Prévention, Préparation et Gestions des Catastrophes |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| PPNL | Planification Participatoire Niveau Local |
| PSA | Projet de Sécurité Alimentaire (SOS Sahel) |
| SME | Santé Mères Enfants |
| SNPPC | Stratégie Nationale de Prévention des et de Préparation aux Catastrophes |

ONG
UAW

Organisation Non Gouvernementales
Unité de Développement Agricole du Wollaita

Réseau “Aide d'Urgence et Réhabilitation”

L'objectif du Réseau “Aide d'Urgence et Réhabilitation” (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

*Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - Royaume Uni
Tel: +44 (0) 171 487 7601/7591 - Fax: +44 (0) 171 487 7590
E-mail: rrn@odi.org.uk*