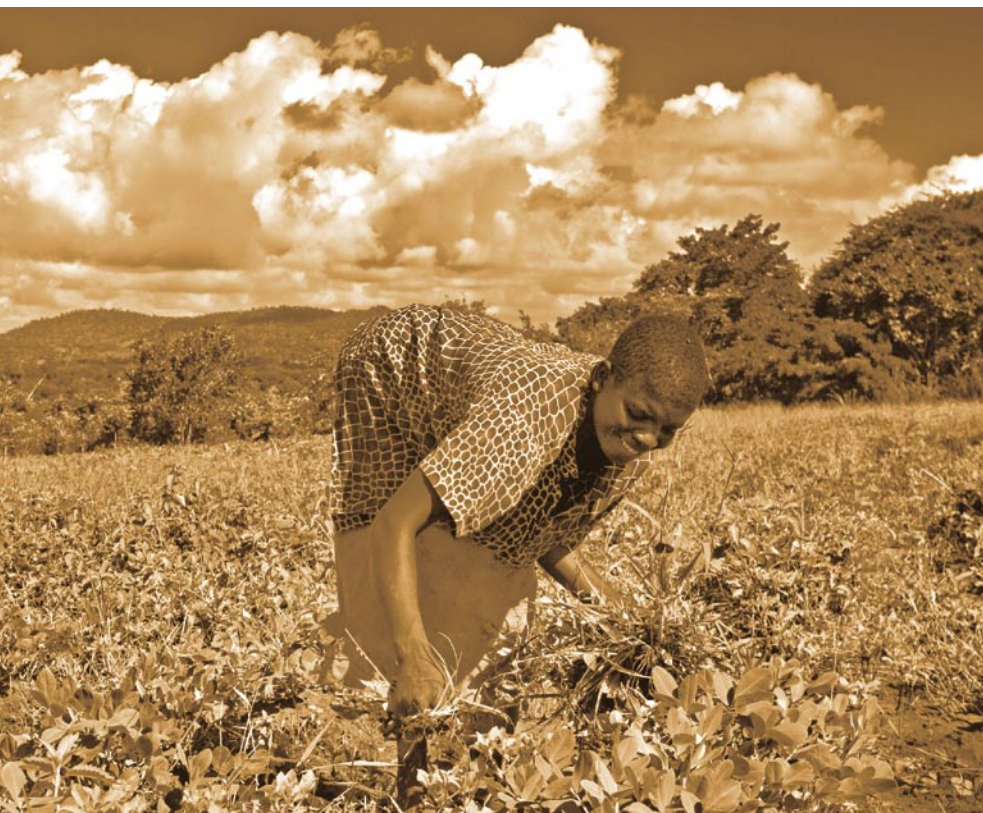


UNE PUBLICATION **HUNGER WATCH**

Les saisons de la faim



Lutter contre les famines cycliques
chez les populations rurales pauvres



*Stephen Devereux
Bapu Vaitla
Samuel Hauenstein Swan*

Les saisons de la faim

Les saisons de la faim

Lutter contre les famines cycliques
chez les populations rurales pauvres

Stephen Devereux
Bapu Vaitla
Samuel Hauenstein Swan

Avant-propos de
Robert Chambers



Table des matières

<i>Liste des illustrations</i>	7
<i>A propos d'Action contre la Faim / L'observatoire de la faim</i>	10
<i>A propos de l'Institut d'études pour le développement / Consortium pour les agricultures du futur</i>	12
<i>A propos des auteurs</i>	14
<i>Avant-propos de Robert Chambers</i>	16
<i>Introduction</i>	20
<i>Remerciements</i>	23
<i>Liste des abréviations</i>	26
1. Les mains froides	29
La faim dans les champs	34
Les prix et les saisons	38
La lutte pour trouver du travail	43
Une survie très coûteuse	49
Malnutrition des enfants pendant “la saison maigre”	56
La mère de la famine	61
2. Un monde plein de bonnes idées	67
L'assistance d'urgence	72
Le filet de sécurité et de protection sociale	82
Développement des moyens d'existence agricoles	99

3. Du principe au droit	111
Des trous dans le filet	115
Le pouvoir de la loi	131
Le mouvement vers l'avant :	
un droit international à l'alimentation	138
Le coût de l'éradication de la faim saisonnière	143
 4. Post-scriptum : Unité	 151
 <i>Annexe : coût d'une intervention globale essentielle minimale pour lutter contre la faim saisonnière</i>	 <i>155</i>
 <i>Notes</i>	 <i>163</i>
 <i>Références et autres lectures</i>	 <i>175</i>

Liste des illustrations

- 1.1 Devison Banda dans l'atelier de son oncle au village de Kasiya, Malawi.
- 1.2 Villages de Kasiya et de Geni dans les districts de Kasungu et Mchinji, Malawi.
- 1.3 Rendement moyen des cultures de base au Malawi, en Inde et au Niger, en pourcentage du rendement constaté aux Etats-Unis pour chacune ces cultures.
Source: FAOSTAT (2008).
- 1.4 Mirion Nkhoma, dans la forêt gérée collectivement de Kasiya, Malawi
- 1.5 Stockage de grains à Guidan Koura, Niger.
- 1.6 Fluctuations des prix du millet dans le nord du Ghana en 1988/1989 et du maïs dans le district de Mchinji au Malawi en 2000/2001.
- 1.7 Effet projeté d'une augmentation de 10% des prix du maïs sur le bien-être de populations de différents niveaux de richesse dans le Malawi rural
- 1.8 Village de Guidan Koura dans le district de Keita, Niger
- 1.9 Zara avec son enfant à Guidan Koura, Niger.
- 1.10 Activités de travail des familles au mois par mois, Guidan Koura, Niger.
- 1.11 Catégories d'aliments consommés par les enfants de 6 à 24 mois dans les 24 heures ayant précédé l'enquête, menée en février 2008.
- 1.12 Femmes autour du village Guidan Koura revenant de la collecte du bois de chauffage.
- 1.13 Réponses à la faim saisonnière dans quatre pays d'Afrique
- 1.14 Livnes Banda, la fille de Devison Banda à Kasiya, Malawi.

- 1.15 Admissions et décès d'enfants dans l'unité NRU 2005-2007, St. Andrews Hospital, district de Kasungu, Malawi
- 1.16 Saisonnalité des prix alimentaires et malnutrition dans le nord du Ghana, 1988/89.
- 1.17 Une mère encourage son enfant à manger ration thérapeutique dans un centre nutritionnel à Keita, Niger.
- 1.18 Ganyu demandé et ganyu proposé dans le district rural de Zomba.
- 2.1 Retour du marché, femme portant du mil, à Guidan Koura, Niger.
- 2.2 Cadre d'intervention pour la lutte contre la faim saisonnière
- 2.3 Les enfants sont pesés deux fois par semaine pour surveiller leur état nutritionnel, district de Mchinji, Malawi
- 2.4 Indice de stress alimentaire, Malawi, saisons 2003/2004 à 2005/2006
- 2.5 Mère assistant son enfant, atteint de malnutrition aiguë sévère, pour manger une ration thérapeutique, hôpital St Andrews, près de Kasungu, Malawi.
- 2.6 Programme argent-contre-travail près de Guidan Koura, Niger.
- 2.7 Utilisation prévue du revenu obtenu grâce au programme argent-contre-travail d'Action contre la Faim. Discussion tenue avec des ouvrières, village de Guidan Koura, Niger.
- 2.8 Mère avec son enfant au centre nutritionnel, à Annapanenivari Gudem, Andhra Pradesh, Inde.
- 3.1 Un des travailleurs de Subhalakshmi, dans le district de West Godavari, Andhra Pradesh, Inde.
- 3.2 Les districts de West Godavari et de Mahabubnagar dans l'Etat de l'Andhra Pradesh, Inde.
- 3.3 Subhalakshmi parle avec nous de son champ, district West Godavari, Andhra Pradesh, Inde.

- 3.4 Paysan et son champ pensant la saison sèche, Annapanenivari Gudem, Andhra Pradesh, Inde.
- 3.5 Les gens d'Annapanenivari Gudem travaillent comme journaliers dans les champs à proximité.
- 3.6 Cycles saisonniers de revenu et pluviosité à Annapanenivari Gudem
- 3.7 Profil saisonnier de l'insuffisance pondérale (IP) à Annapanenivari Gudem.
- 3.8 L'ayah Kumari, dans le centre d'Anganwadi à Annapanenivari Gudem
- 3.9 Bhumika, dans le centre d'Anganwadi.
- 3.10 Diversité des régimes saisonniers au Jaklair, Andhra Pradesh, Inde.
- 4.1 Champ de soja du projet Umodze, Kasiya, Malawi.



A propos d'Action contre la Faim / L'observatoire de la faim

Le réseau international Action contre la Faim International (ACF-IN) aide plus de 4,2 millions de personnes dans 43 pays dans le monde. Il se compose de : Action Against Hunger-R-U. (ACF-UK), Action contre la Faim-France (ACF-France), Acción contra el Hambre-Espagne (ACF-España), Action Against Hunger-Etats-Unis (ACF-USA) et d'Action contre la Faim-Canada (ACF-Canada).

Depuis plus de 25 ans, ACF est aux avant-postes de la lutte contre la faim et la malnutrition dans le monde entier. Sa vocation est de sauver des vies, en particulier celles d'enfants souffrant de malnutrition et de travailler avec les populations vulnérables pour préserver et restaurer leurs moyens d'existence dans la dignité. Les activités d'ACF regroupent le diagnostic, le traitement et la prévention de la malnutrition et portent aussi sur la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, ainsi que sur des programmes sanitaires de base.

En 2005, ACF a créé l'Observatoire de la faim (Hunger Watch), département d'études et de recommandation. La préoccupation de l'Observatoire de la faim est d'identifier les causes, les responsabilités des crises alimentaires actuelles et les réponses à leur apporter. L'équipe de l'observatoire examine les facteurs transversaux tels que conflits, instabilité des marchés,

sexe, HIV/SIDA et analyse leurs liens avec la faim aiguë. L'observatoire rend également visite à des familles affectées par la malnutrition afin de collecter des témoignages de première main et d'engager des discussions sur l'expérience de leur vie avec la faim. En outre, il développe des outils pour comparer l'étendue et la gravité des crises nutritionnelles sur la planète. Le présent ouvrage fait partie de la série de publications de l'observatoire éditées par l'équipe de recherche et de recommandations de Londres.



A propos de l'Institut d'études pour le développement / Consortium pour les agricultures du futur

L'Institut d'études du développement (IDS, *Institute of Development Studies*) est une organisation de premier plan se consacrant à la recherche, à l'enseignement et aux communications sur le développement international. L'IDS a été fondé en 1966 et jouit d'une réputation internationale de par la qualité de son travail et de son engagement à l'application des compétences universitaires aux défis du monde réel. Son but est de comprendre et d'expliquer le monde et d'essayer de le changer - pour l'influencer et pour l'informer.

Le Consortium pour les agricultures du futur (www.future-agricultures.org) est un partenariat impliquant des organisations de recherche basées en Afrique (Ethiopie, Kenya et Malawi) et au Royaume-Uni (l'Institut d'études du développement, le Collège Impérial de Londres et l'Institut pour le Développement Outre-mer), il est financé principalement par le Département du Développement International du Royaume-Uni (DFID, *Department for International Development*). Ce consortium vise à encourager un débat critique et un dialogue

politique sur les défis de la création et du soutien d'une croissance agricole favorable aux populations pauvres en Afrique au travers de dialogues politiques menés par les parties prenantes sur les scénarios futurs pour l'agriculture, à partir d'études approfondies réalisées sur le terrain.

A propos des auteurs

Stephen Devereux est associé de recherche et Directeur du Centre pour la protection sociale à l'Institut d'études du développement de l'Université du Sussex. Il travaille sur la sécurité alimentaire, les moyens d'existence en milieu rural et la protection sociale en Afrique, en particulier en Ethiopie, au Ghana, au Malawi et en Namibie. Entre autres ouvrages, il a publié *Food Security in Sub-Saharan Africa (Sécurité alimentaire en Afrique sub-saharienne)*, *Theories of Famine (Théories de la famine)*, et *The New Famines (Les nouvelles famines)*.

Bapu Vaitla est un responsable de recherche et de plaidoyer pour ACF. Il dispose d'une expérience antérieure en études du développement rural et en mise en œuvre de projet, acquise en Inde et en Ethiopie et s'intéresse particulièrement aux intersections entre faim, agriculture et protection sociale. Il travaille actuellement sur les problèmes de droit à la terre et de malnutrition dans l'Etat d'Andhra Pradesh, en Inde. Il a été co-éditeur du dernier rapport de l'Observatoire de la faim, *The Justice of eating (La Justice de l'alimentation)*.

Samuel Hauenstein Swan travaille pour des organisations humanitaires depuis 1994 et s'intéresse en particulier aux problèmes de santé, de faim et de droits. Son travail examine plus spécifiquement l'interaction entre l'assistance humanitaire et au développement et les structures locales. Ses publications incluent : *Women and Hunger (Les femmes et la faim)*, *The Justice of Eating (La justice de l'alimentation, en co-édition)*, *Local Voices: community perspectives on HIV and Hunger (Voix locales : perspectives communautaires sur le HIV et la faim)*. Il dirige l'Observatoire de la faim, le département de politique et de plaidoyer d'ACF.

Robert Chambers est associé de recherche à l'Institut d'études du développement de l'Université du Sussex. Ses préoccupations et intérêts actuels sont la professionnalisation, le pouvoir, la dimension personnelle dans le développement, les méthodologies participatives, l'agriculture et la science, la saisonnalité, et les projets d'assainissement menés par les communautés. Son travail sur la saisonnalité dans les années 1980 a mené à la co-édition d'un ouvrage, *Seasonal Dimensions to Rural Poverty (Dimensions saisonnières de la pauvreté rurale)*, et un Bulletin de l'IDS, *Seasonality and Poverty (Saisonnalité et pauvreté)*.

Avant-propos

De toutes les dimensions de la pauvreté et de la faim rurales, la saisonnalité est la moins reconnue de toutes. Vulnérabilité, maladie, exploitation, pauvreté matérielle, sous-alimentation et malnutrition, salaires, prix, revenus, etc. Ces thèmes sont largement connus et ont fait l'objet de multiples recherches et documents. Mais parmi ces aspects, la saisonnalité reste, toujours et encore, largement négligée et laissée de côté.

Pourtant, la saisonnalité intervient sur toutes ces autres dimensions et dans la manière dont elles s'imbriquent. C'est un phénomène pratiquement universel pour les pauvres de la planète, mais particulièrement vrai en milieu rural dans les pays du sud. Dans ces régions, pendant la saison des pluies, les populations pauvres sont constamment opprimées et assommées par une cruelle combinaison de manque de nourriture et d'argent, de prix alimentaires élevés, de dur labeur vital pour leur survie, de maladies telles que la diarrhée et la malaria et d'absence d'accès aux services. C'est à ce moment-là que ces dimensions s'imbriquent le plus étroitement et se renforcent les unes les autres. C'est à ce moment-là que les populations pauvres souffrent le plus et sont le plus vulnérables.

C'est aussi là qu'elles sont le moins visibles. Cette pauvreté saisonnière et permanente est à mettre en corrélatif avec l'ignorance patente des professionnels. De toutes manières, les professionnels se concentrent sur leurs propres spécialisations et passent à côté des liens qui existent avec celles d'autres champs d'action. Et le phénomène est renforcé lorsque tous ces spécialistes négligent la saisonnalité et ne voient pas la réalité brutale et cyclique des saisons, lorsque les privations entrent en collision et frappent les pauvres simultanément. Ainsi, les recherches, les rapports et les recommandations omettent de façon répétée la

dimension saisonnière de la faim. Souvent, les articles publiés sur la pauvreté rurale dans les pays du sud ne la mentionnent même pas. Je ne l'ai jamais lue ou entendue dans les écrits ou les propos d'un décideur. Elle est tout simplement absente de leurs schémas mentaux.

Il ne faut pas chercher les raisons bien loin. Nous autres professionnels du développement sommes immunisés contre les saisons – isolés et protégés que nous sommes par nos logements, notre air conditionné, nos ventilateurs et nos radiateurs, nos vêtements, nos équipements urbains, nos revenus, nos réserves alimentaires, notre protection contre les infections et nos accès aux services de soins. Souvent, nous tirons nos impressions des élites rurales, mais comme cet ouvrage le montre, si la saisonnalité est néfaste pour les pauvres, elle peut être bénéfique pour les riches. Nous sommes en outre aveugles aux saisons – nous voyageons moins pendant la saison des pluies et avant la récolte, et lorsque nous le faisons, nous restons encore plus sur le tarmac et dans les lieux proches des villes. Excepté dans les cas de grande famine, nous ne rencontrons ni ne percevons que rarement la dureté, la faim et la famine saisonnière ordinaire que subissent les populations pauvres les plus éloignées. La faim saisonnière cyclique est cachée. Lorsque la saison des pluies s'achève, que les récoltes sont faites et que les populations ont traversé le pire, les professionnels basés en ville repartent en voyage et s'aventurent plus loin. Et ils passent à côté du pire.

Cet ouvrage est un puissant correctif. Il apporte une nouvelle perspective et des propositions d'actions nouvelles à la fois dans leur étendue et leurs objectifs. Il montre à quel point la saisonnalité est centrale dans la création et l'aggravation des privations alimentaires. Il montre, et ce de façon irréfutable, que la faim est mère de la famine et que la famine ne peut être stoppée que si la faim saisonnière l'est.

Ce qui est particulièrement choquant, c'est de constater à quel point les politiques mises en oeuvre ont aggravé la situation. Dans les premières décennies, dans de nombreux pays

dotés de conseils de marchés para-étatiques, les populations des zones éloignées avaient le droit et pouvaient acheter des semences et vendre leurs récoltes à des prix fixes, qui ne variaient pas en fonction des saisons. Avec l'arrivée de la libéralisation et l'abolition de ces conseils, les pauvres de ces zones et d'ailleurs, ont perdu cette protection et se sont retrouvés à nouveau exposés à de cruelles fluctuations saisonnières des prix. Le marché ne leur a pas rendu service. Il les a exposés. La libéralisation a rendu les pauvres plus pauvres et a créé les conditions des famines durant les mauvaises années.

Cette situation réclame une action. S'appuyant sur leurs expériences et leurs travaux, Devereux, Vaitla et Hauenstein Swan montrent ce qu'il faut faire. Ils rassemblent des propositions pour un ensemble de mesures de protection sociale applicables. Le développement des moyens d'existence agricole en constitue la base. Les mesures d'urgence et de protection sociale incluent la surveillance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ; la gestion par les communautés des situations de malnutrition aigüe; le transferts de fonds et de nourriture ; les programmes d'emplois saisonniers ; les pensions sociales ; la promotion de la croissance des enfants et des systèmes d'assurance sur les récoltes. Tous ces aspects sont chiffrés. La question n'est plus de savoir si ces mesures sont possibles mais de savoir si les gouvernements, les créanciers et les donateurs réellement engagés contre la pauvreté peuvent concevoir de s'en passer.

Pour éradiquer la faim saisonnière, les droits et le pouvoir sont un élément crucial. Ceci est bien montré par les systèmes de garantie de l'emploi en Inde. Les pauvres doivent avoir des droits pour émettre des demandes. Il faut qu'il y ait un droit à l'alimentation exécutable. L'argument convaincant qui est mis en avant est celui d'une "transformation fondamentale des obligations politiques sur la question de la faim".

Ce livre appelle à un réveil. Après *Seasons of Hunger* (Les saisons de la faim), les choses ne devraient plus jamais être les mêmes. Sa lecture devrait être une obligation pour tous les

professionnels du développement – leaders politiques, officiels, personnels travaillant dans les gouvernements, agences d’aide et ONG, universitaires, chercheurs, enseignants, leaders locaux et autres – tous ceux qui sont engagés dans la lutte contre la pauvreté. Pour tous ceux qui partagent cet engagement, cet ouvrage est un ‘must’. Faisons en sorte qu’à l’avenir, nous trouvions toujours le mot ‘saisonnalité’ dans les ouvrages, articles et rapports sur la pauvreté. Dans les comités, les réunions et les revues des politiques et pratiques, et dans la recherche, qu’il y ait toujours quelqu’un pour poser et mettre en avant la question : “Et s’agissant du problème de la saisonnalité ?” Que cette dimension cruciale, omniprésente, transversale ne soit plus jamais négligée ou ignorée. Pour parvenir à ce résultat, nous devons commencer par nos propres perceptions et nos propres priorités. Pour que la pauvreté appartienne à l’histoire, nous devons renvoyer au passé l’aveuglement sur la saisonnalité.

La communauté du développement dispose ici d’une exceptionnelle opportunité historique. C’est précisément parce que la question des privations saisonnières a été très négligée dans le passé qu’elle présente aujourd’hui un potentiel aussi grand et large pour attaquer la pauvreté. Tout professionnel du développement ou de l’humanitaire réellement sérieux sur la question de la pauvreté doit aujourd’hui, plus que jamais, prendre au sérieux l’aspect de saisonnalité. Que le droit à l’alimentation soit reconnu. Que les mesures demandées soient adoptées. Et que l’obscénité de la famine saisonnière ordinaire et cachée soit bannie de notre monde et renvoie la faim saisonnière à l’histoire.

Les saisons de la faim nous montre comment.

Robert Chambers
29 Mai 2008

Introduction

Les manchettes des journaux sont affligeantes. Au cours des dernières années, et en particulier ces derniers mois, les prix des denrées alimentaires dans le monde ont atteint des sommets. D’Haïti au Sénégal, les gouvernements doivent faire face à des populations en colère. Les manifestations de protestation, qu’elles s’expriment par des votes ou des émeutes urbaines, menacent et ont parfois déjà renversé les partis au pouvoir. Des millions d’enfants se trouvent en situation de risque accru de malnutrition. La perspective d’une amélioration de la situation dans un avenir proche est très maigre.

Avec l’aggravation de cette ‘crise alimentaire mondiale’, le problème de la faim est de retour au premier plan de l’agenda politique mondial, et ce n’est que justice. Mais la vérité plus profonde est que pour des centaines de millions de personnes dans le monde, la faim extrême et la malnutrition constituaient déjà une partie ‘normale’ de la vie bien avant que la crise actuelle ne paraisse en première page. Les journalistes et les activistes pourront certes souligner les circonstances particulières actuelles – “la tempête parfaite” des prix accrus du pétrole et des engrais, d’une demande de grain globale accrue, du détournement des récoltes pour produire des biocarburants, de l’impact du changement climatique sur la production alimentaire, et ainsi de suite¹ – mais les causes originelles de la situation actuelle sont les mêmes que celles qui sont à l’origine de la faim depuis des générations : pauvreté, volatilité des prix et faible productivité agricole. Il faut donc prendre garde à ce que les politiques de réponse à la crise actuelle ne s’attaquent pas à l’arbre plutôt qu’à la forêt. La production de biocarburants peut certes être mise en cause, de même que les règles d’importation et d’exportation des aliments doivent être recadrées, et ainsi de suite ; mais il

ne faudrait pas, une fois de plus, laisser de côté les problèmes plus fondamentaux – au premier plan, le fait que les pauvres ont besoin d'argent pour pouvoir attirer à eux les marchés libres et la nourriture qu'ils proposent, le fait que la protection contre les chocs des prix est une partie indispensable de la lutte contre la faim, et le fait que la croissance de la production agricole ne peut pas être considérée comme acquise.

Le présent ouvrage ne concerne pas principalement la crise alimentaire mondiale actuelle. Il concerne plutôt la crise alimentaire mondiale permanente : la faim saisonnière parmi les populations rurales pauvres, les cycles de la famine ordinaire mais prévisible qui nuisent et/ou tuent des dizaines de millions de personnes chaque année.

Près de sept personnes affamées sur dix dans le monde, soit environ six cent millions d'individus, font partie de petites cellules familiales agricoles ou sont des ouvriers ruraux sans terre.² Nombre de ces six cents millions de personnes vivent dans des zones où les contraintes d'eau ou de température ne permettent qu'une récolte par an. Leur pauvreté est commandée par les cycles des saisons et s'aggrave en particulier dans les mois précédant la récolte.³ Durant cette 'saison de la faim', le niveau des stocks de nourriture de la saison précédente s'amenuisent et un manque général similaire au niveau de l'économie locale pousse les prix alimentaires à des niveaux inabordables. Pour aggraver les choses, la saison de la faim est aussi la saison des pics de maladies : les mois précédant la récolte sont en général les mois pluvieux, pendant lesquels la malaria, les diarrhées et autres maladies frappent le plus durement. Les malades perdent leur appétit, ont du mal à absorber des nutriments et luttent pour retenir ce qu'ils ont mangé. Toutes ces difficultés s'entrechoquent pour créer des profils saisonniers de faim et de malnutrition, en particulier chez les plus jeunes enfants.

Cette souffrance n'est pas inévitable. Les défis de la lutte contre la faim saisonnière sont de taille, mais ils peuvent être surmontés par la bonne combinaison d'idées, par des apports

financiers suffisants pour soutenir la mise en oeuvre de ces idées et par des lois garantissant que leur mise en oeuvre est honnête et sérieuse. Ce dernier point est essentiel : jusqu'ici, la lutte contre la faim reposait sur les fondements inconstants des demandes humanitaires et de la volonté politique, et les résultats sont restés, ce qui était prévisible, fragiles et limités. Ce n'est que lorsque l'accès à l'alimentation devient une question de droits humains et de justice que la suppression de la faim est réalisable de façon réaliste.

A l'heure actuelle, la réalisation de cette "justice de l'alimentation" semble distante, mais les enjeux – la santé et les vies des populations du monde et, ce qui est le plus pénible, des enfants du monde – sont trop importants pour prétexter la distance et la difficulté. C'est à nous tous, citoyens du monde, d'affirmer à nos leaders que la suppression de la faim relève en fait de notre plus haut intérêt politique. Tout du moins, devons-nous vraiment faire tout ce qui est en notre pouvoir.



Les membres de la communauté du village Geni discutent du calendrier saisonnier au cours d'un exercice participatif.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

Remerciements

Le présent ouvrage est principalement basé sur des études de terrain menées par les auteurs dans divers pays, principalement le Malawi et l'Inde, mais aussi le Niger, l'Éthiopie, le Ghana et la Namibie. Dans chacun de ces pays, notre travail n'aurait pas été possible sans l'aide d'un grand nombre de personnes, y compris des membres des communautés auxquelles nous avons rendu visite, du personnel d'Action contre la Faim, et du personnel des agences gouvernementales et non gouvernementales.

Au Malawi, nous souhaitons remercier l'équipe d'Action contre la Faim, y compris Hervé Cheuzeville, Elena Rivero, Raquel Argibay, David Chibaka, Smart Massamba, Stella Sibande, Isaac Kalilombe, Madalitso Banda, Maxwell Khombe, Frank Jantala, Madalo Bvumbwe, Chimemwe Jere et Nynke Nutma. Nous sommes reconnaissants aux populations de Geni et Kasiya, en particulier Devison Banda et sa famille, Faliot Chiputu, Grace Chisale, Mirion Nkhoma, Gladys Taurino, Agnes Andeson, Esther Chilangiza, Charity Banda, les membres d'Umodze et le personnel de l'hôpital St. Andrews. Nous souhaitons aussi remercier les représentants du gouvernement du Malawi, y compris le Dr. Mary Shewa, le Secrétaire principal du Département de Nutrition et HIV/SIDA, Tapiwa Ngulube et Felix Pensulo Phiri du Ministère de la Santé et les nombreux administrateurs de districts de la région de Geni et Kasiya qui nous ont assistés. Nous souhaitons aussi remercier divers officiels de la société civile et des agences de donateurs à Lilongwe, y compris les représentants de CONCERN, MALEZA, de la Commission européenne, d'Irish Aid et d'USAID, pour leurs opinions et idées.

Le travail au Niger n'aurait pas été possible sans l'aide des missions ACF de Niamey et Bamako. Nous souhaitons exprimer

notre gratitude à Sébastien Bouillon, Michael Flachaire, Dera Salifou Mahamadou, Elisa Dominguez Muriel et Maria Segovia au Niamey, Mariama Ousmane pour son excellent travail comme assistante de recherche sur le terrain, toute l'équipe projet de Keita, y compris Laurent Teulières, Marie Doutremepuich, Fati Amadou, Romain Florent et Wakengue Wakilongo pour leur flexibilité, leurs conseils locaux et les connaissances détaillées qu'ils nous ont transmises. Nous voudrions remercier aussi la Commission européenne, CONCERN et UMEC pour le temps passé à nous rencontrer.

En Inde, nous voulons remercier Lakshmi Vaitla et Patabhi Vaitla pour leur considérable soutien ainsi que Satya Sree Kothapalli et toute la famille Kothapalli, Balamurali Krishna Prasad Kondepoti, Sirisha Kondepoti et toute la famille Kondepoti, Ganesh Dhokane, Hari Krishna Taneer, Sai Harini et Manna Vishnu Murthy pour leur aide sur le terrain. Un remerciement tout particulier à Spurthi Reddy et Navjyoti de la campagne Right to Food (Droit à l'alimentation) pour les entretiens – mais surtout pour leur remarquable travail. Nous souhaitons aussi remercier les nombreux représentants du gouvernement indien des districts de West Godavari et Mahabubnagar qui nous ont aidés, en particulier le Département du développement rural, le Département du développement des femmes et des enfants, et le Département de l'agriculture. Nous souhaitons aussi remercier les populations d'Annapanenivari Gudem et de Jaklair pour avoir donné si généreusement de leur temps, entre autres les équipes des centres d'Anganwadi, en particulier Kumari et Saromani d'Annapanenivari Gudem.

Nous souhaitons remercier Angelina Lawrence, Jean-Michel Grand, Henri Leturque, Christine Kahmann, Jamie Anderson, Steve et Sarah Fonte et Tree Kilpatrick pour leurs commentaires précieux et leur assistance lors de la rédaction. Nous sommes également les obligés de nombreuses personnes des équipes techniques et opérationnelles d'ACF, qui nous ont donné les ressources et l'assistance nécessaires pour mener ces

travaux. Un remerciement particulier à Alison Hauenstein Swan pour avoir subi cet hiver d'étude et d'écriture et pour son soutien tout au long du projet.

Enfin, plus important encore, nous souhaitons remercier tous les hommes, femmes et enfants de chaque communauté que nous avons visité pour nous avoir consacré leur temps et raconté leurs histoires, ainsi que les anciens pour nous avoir si bien accueillis. Ce livre leur est dédié, dans l'espoir qu'il puisse apporter quelque bénéfice et apaiser la souffrance de la faim partout dans le monde.

Liste des abréviations

ADMARC	Agricultural Development and Marketing Corporation (Malawi) <i>Société de développement et de marketing agricoles (Malawi)</i>
CBM	Community-Based Management (of acute malnutrition) <i>Approche communautaire (de la malnutrition aiguë)</i>
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights <i>Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels</i>
CFA	Communauté Financière Africaine (devise nigérienne)
CRC	Convention on the Rights of the Child <i>Convention sur les droits de l'enfants</i>
BMI	Body Mass Index <i>Indice de masse corporelle (IMC)</i>
DECT	Dowa Emergency Cash Transfers project (Malawi) <i>Projet de transferts financiers d'urgence de Dowa (Malawi)</i>
FACT	Food and Cash Transfers project (Malawi) <i>Projets de transferts d'alimentation et financiers (Malawi)</i>
FSI	Food Stress Index <i>Indice de stress alimentaire</i>
GDP	Gross Domestic Product <i>Produit intérieur brut</i>

Liste des abréviations

GNP	Gross National Product <i>Produit national brut</i>
GFDC	Ghana Food Distribution Corporation <i>Société de distribution alimentaire du Ghana</i>
ICDS	Integrated Child Development Services (India) <i>Services intégrés de développement de l'enfance (Inde)</i>
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights <i>Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels</i>
ICC	International Criminal Court <i>Tribunal pénal international</i>
ICJ	International Court of Justice <i>Cour internationale de justice</i>
IFAD	International Fund for Agricultural Development <i>Fonds international pour le développement agricole</i>
MK	Malawian Kwacha (devise) <i>Kwacha malawienne (devise)</i>
NGO	Non-Governmental Organisation <i>Organisation non gouvernementale (ONG)</i>
NFRA	National Food Reserve Agency (Malawi) <i>Agence nationale des réserves alimentaires (Malawi)</i>
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act (India) <i>Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (Inde)</i>
NREGS	National Rural Employment Guarantee Scheme (India) <i>Système national de garantie de l'emploi rural (Inde)</i>
NRU	Nutritional Rehabilitation Unit <i>Unité de réhabilitation nutritionnelle</i>

PDS	Public Distribution System (India) <i>Système de distribution publique (Inde)</i>
PSNP	Productive Safety Nets Programme (Ethiopia) <i>Programme de filets de sécurité de protection (Ethiopie)</i>
PUCL	People's Union for Civil Liberties (India) <i>Union populaire pour les libertés civiles (Inde)</i>
RTFC	Right to Food Campaign <i>Campagne du droit à l'alimentation</i>
RUF	Ready to Use Food <i>Aliments prêts à l'emploi</i>
TFC	Therapeutic Feeding Centre <i>Centre d'alimentation thérapeutique</i>
USAID	United States Agency for International Development <i>Agence des Etats-Unis pour le développement international</i>

1.

Les mains froides

Les pauvres ? Ce sont ceux qui ont les mains froides ...
(lors d'une discussion avec les membres de la communauté
du village de Geni, district de Mchinji, Malawi)

Devison Banda remonte lentement le chemin d'argile rouge, tenant sa houe dans ses doigts lâches, la sueur ruisselant sur son visage. Il ne semble pas surpris de nous voir, nous les trois chercheurs venus de la ville, carnets à notes et stylos en main, assis sur un tronc près de sa maison ; peut-être un voisin l'aura-t-il informé de notre arrivée. Il nous accueille d'un sourire alors que nous nous levons pour lui serrer la main.

L'après-midi est brûlante dans le village de Kasiya, dans le centre du Malawi, cinquième jour de temps clair en plein milieu de la saison pluvieuse – un temps idéal si vous êtes un enquêteur sur site mais dangereux si vous êtes agriculteur. Une semaine de plus sans pluie et les champs de maïs avoisinants commenceront à flétrir. Devison estime que la case de son oncle, une petite structure solide faite de brique et de mortier, fera un lieu confortable pour s'asseoir et discuter. Son oncle est le chef du village et l'un des rares personnages de la communauté ayant pu se permettre de construire un tel abri. La plupart des cases environnantes, y compris celle de Devison, sont faites de bois et de chaume.



Illustration 1.1

Devison Banda dans l'atelier de son oncle au village de Kasiya, Malawi.

Copyright © Babu Vaitla.

Nous discutons longuement avec Devison en essayant d'en savoir davantage sur la vie des gens dans le village. Il nous explique que l'année précédente n'était pas catastrophique, certainement pas comme l'année 2002, au cours de laquelle neuf personnes sont mortes de faim à Kasiya. Mais les réserves de nourriture issues de la récolte de l'année dernière diminuent et

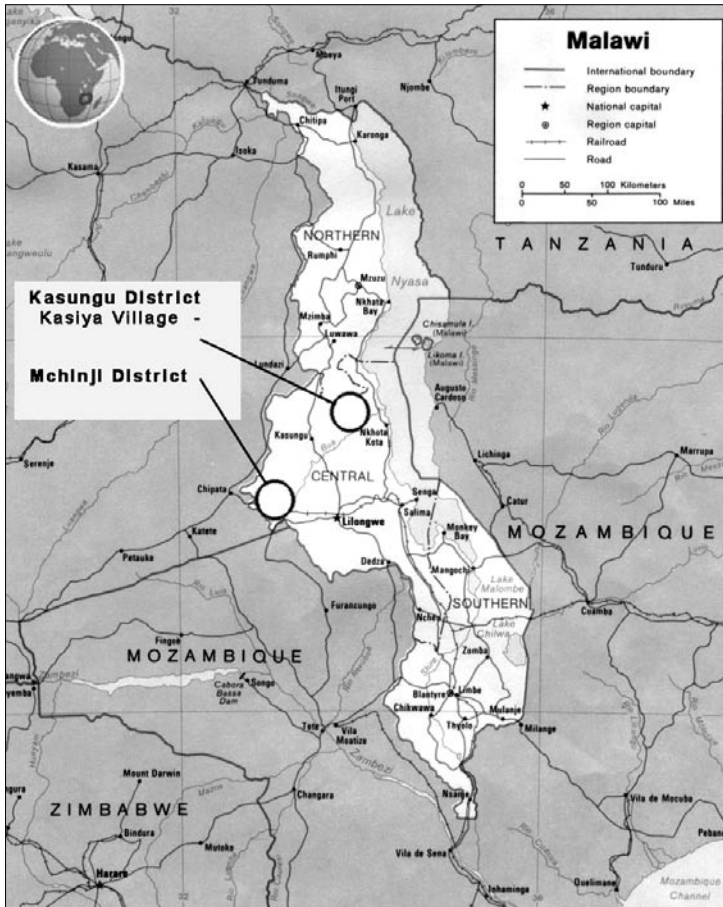


Illustration 1.2

Villages de Kasiya et Geni dans les districts de Kasungu et Mchinji, où les études pour cet ouvrage ont été menées.

la récolte qui s'annonce ne semble pas prometteuse. "Je n'avais pas assez d'argent cette année pour acheter des engrais pour mon champ de maïs", explique Devison, "et il ne produira pas grand'chose." Il regarde par l'ouverture au-dehors de la case le ciel bleu et hoche la tête. "Et la pluie...c'est difficile de dire ce qui va se passer."

Nous demandons à Devison de nous parler de son emploi du temps quotidien au moment de la période de pousse, vers la mi-février, alors que la récolte est encore à deux mois de là. “Ma femme et moi nous réveillons à cinq heures du matin environ”, commence-t-il, “et nous allons directement dans les champs avant qu’il ne fasse trop chaud.” Nous essayons de faire l’essentiel des travaux de culture – qui à cette période-ci de l’année consistent essentiellement à enlever les mauvaises herbes et à buter la terre autour de la base des plants - avant une heure de l’après-midi, heure à laquelle il est temps de prendre notre premier repas.”

Les trois chercheurs que nous sommes se regardent puis regardent leurs montres. Il est presque deux heures ; notre conversation a retardé d’autant son premier repas. “Et donc,” dit notre collègue Smart Massamba à Devison, “vous n’avez pas encore mangé aujourd’hui”. Devison secoue la tête. “Ces temps-ci, nous n’avons que deux repas par jour – et pas de petit-déjeuner. C’est la saison de la faim.”

Et ces deux repas sont, en qualité comme en quantité, bien loin de ce que le mot ‘repas’ pourrait suggérer. Le repas le plus important est le dîner, quand la famille mange la *nsima*, un féculent du maïs dont le goût évoque un porridge épais. Des feuilles de citrouille bouillies et les quelques légumes éventuellement disponibles sont utilisés pour faire une sauce ; on ne mange quasiment jamais de viande pendant les mois de la faim. Le déjeuner se compose de porridge de maïs, une version allégée de la *nsima*. Entre décembre et mars, c’est le menu quotidien de la famille de Devison.

Fondamentalement, les causes de cette faim saisonnière sont liées au régime des pluies et à la pauvreté. Dans la plupart des régions du Malawi, le profil des pluies ne permet d’effectuer qu’une récolte importante par an, en avril. Certains des ménages les plus aisés de Kasiya ont accès à des jardins irrigués sur les bords de la rivière, sur lesquels ils peuvent faire plusieurs récoltes par an. Mais pour les familles plus pauvres comme celle de

Devison, il n'y a qu'une seule saison des pluies et donc une seule récolte, qui est rarement suffisante pour nourrir toute l'année une famille. Les mois précédant cette récolte, qui commencent en décembre, sont les mois de la faim.

Certaines années sont pires que d'autres. La famine de 2002 était la pire famine rencontrée depuis plusieurs générations, et la saison maigre de 2005/2006 a été très difficile. C'est pendant cette dernière période que le fils de Devison, Krispin, a dû être emmené à l'Unité de réhabilitation nutritionnelle (NRU, *Nutritional Rehabilitation Unit*) de l'hôpital local, à vingt kilomètres de là. "Il était âgé d'un an à cette époque. Tout son corps était enflé et nous ne savions pas pourquoi", se souvient Devison. "Aucun de nous ne mangeait beaucoup. Nous n'avions que très peu de nourriture et nous attendions l'arrivée de la récolte. Nos trois filles plus âgées avaient perdu beaucoup de poids et étaient très maigres, et seul lui avait gonflé à ce point. Nous étions inquiets et nous l'avons emmené à l'hôpital." Comme les infirmières de la NRU l'expliquèrent à Devison et à sa femme, le gonflement était dû à une condition appelée kwashiorkor, une forme dangereuse de malnutrition qui affecte essentiellement les très jeunes enfants. Les causes exactes du kwashiorkor font encore l'objet de débats, mais sont probablement liées à une combinaison d'une carence en micronutriments et en protéines et à une infection. Le kwashiorkor révèle en général que les enfants non seulement ne mangent pas assez, mais aussi que leur régime est moins varié ; Krispin n'avait reçu en 2005 quasiment que l'allaitement maternel et de la *nsima*. S'il n'est pas soigné, le kwashiorkor peut souvent tuer l'enfant. Par chance, Krispin fut amené à la NRU à temps, les infirmières purent lui administrer des aliments thérapeutiques riches en nutriments et il put se rétablir.

Mais d'une certaine façon, la famine de 2005/2006 ne s'acheva jamais. Devison nous explique que la recherche de nourriture et de médicaments à cette année-là épuisé les finances de la famille. Survivre à la saison de la faim – sans parler de

reconstituer les réserves – est devenu de plus en plus difficile les années suivantes. Aujourd'hui, ils ne possèdent quasiment rien d'autre qu'un acre de maïs, bien moins que ce qui est nécessaire pour nourrir toute la famille. Ils essaient de trouver le supplément de travail qu'ils peuvent sur les terres d'autres fermiers, mais le travail est rare pendant la saison de la faim ; de nombreuses autres familles recherchent elles aussi du travail.

Devison nous explique tout cela de sa voix douce et lasse, ce que nous avons d'abord attribué à l'épuisement après une matinée de dur labeur dans les champs. Mais Devison Banda est plus que fatigué. Comme le reste de sa famille, il est fatigué et affamé, à mi-chemin de cette dure bataille qui débute chaque année juste avant Noël.

~

La faim dans les champs

Il est amèrement ironique de constater que la moitié de la population affamée du monde est constituée d'agriculteurs. Mais cette statistique est moins étrange si l'on considère que pour de nombreuses familles pauvres, l'agriculture est un exercice qui se pratique sur trop peu de terre, avec des pluies erratiques et des sols usés par des décennies d'exploitation agricole. Le manque d'eau, d'engrais et de semences de qualité conduit à des rendements largement inférieurs au potentiel biologique, ce qui apparaît clairement quand on compare le rendement par hectare de cultures de base -dans certains des pays mentionnés dans cet ouvrage- avec la productivité agricole des Etats-Unis (illustration 1.3).⁴ Dans tous les cas, les rendements pourraient être au moins doublés ; au Malawi, les rendements de maïs par hectare pourraient potentiellement être multipliés par dix.

Les faibles rendements des récoltes contraignent les familles d'agriculteurs pauvres à prendre des décisions produisant des résultats à court terme mais ayant des conséquences négatives

à long terme. Par exemple, on effectue la récolte des plants encore immatures, à l'état « vert » lorsque les stocks d'aliments de l'année antérieure sont épuisés et il n'y a guère d'autre choix que

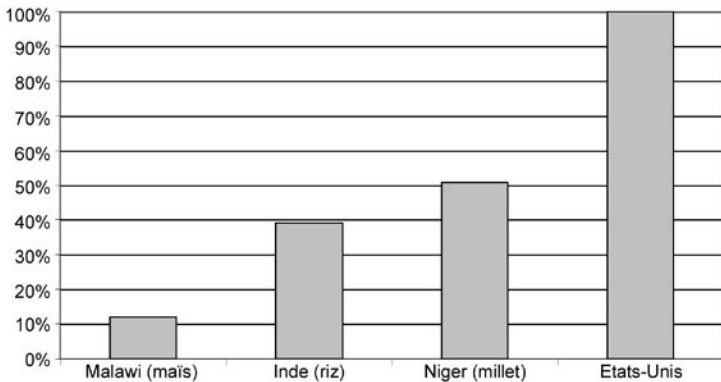


Illustration 1.3.

Rendement moyen des cultures de base au Malawi, en Inde et au Niger, en pourcentage du rendement constaté aux Etats-Unis pour chacune de ces cultures.

Source : FAOSTAT (2008).

de consommer dès que possible la récolte de l'année. Cette pratique est particulièrement courante pour les agriculteurs pauvres de maïs tels que Devison Banda. Même si la valeur calorique du maïs serait grandement accrue en les laissant sécher puis en les meulant pour en tirer de la farine, la faim pousse de nombreuses familles à récolter des épis pas encore mûrs pour les faire bouillir et les manger immédiatement.

A long terme, la déforestation des collines pour étendre les cultures est un autre exemple du sacrifice du potentiel nécessaire à la satisfaction des besoins courants. Même si les cultivateurs savent que la culture sur pentes fortes conduit à une érosion et au final à des rendements médiocres, à court terme, le supplément de terres peut signifier la différence entre faim et suffisante alimentaire. Dans le village de Kasiya, les zones forestières des collines sont heureusement encore intactes et sont partagées par la communauté comme une

source importante de bois pour le feu, de matériaux de construction et de plantes médicinales. Elles sont aussi extraordinairement belles avec leurs assemblages sur plusieurs étages d'herbes, de fougères, de buissons et de grands arbres de bois dur et abritent de nombreux oiseaux ainsi qu'une faune variée de petits animaux sauvages. Le jour où nous avons visité la forêt, notre 'guide' de Kasiya, un homme discret du nom de Mirion Nkhoma, nous a expliqué que bien que la communauté se batte pour que cette zone reste sauvage, les pressions liées à l'augmentation de population et à la pauvreté mettent de plus en plus en danger l'existence même de la forêt au fil des ans.



Illustration 1.4

Mirion Nkhoma, dans la forêt gérée collectivement de Kasiya, Malawi.

Copyright © Bapu Vaitla.

En dépit de tous ces défis, certains cultivateurs parviennent dans les très bonnes années à effectuer une récolte qui serait suffisante pour nourrir toute l'année leur famille—s'ils avaient la place pour stocker la nourriture et la protéger de la moisissure et des parasites. Dans les pays du Nord, où nous sommes environnés de réfrigérateurs, de silos à grains et d'entreprises de lutte antiparasitaire, le gaspillage de la nourriture est un problème secondaire, que nous ne voyons que lorsque le lait tourne dans le réfrigérateur. Pour les ménages ruraux dans les pays pauvres, le problème est beaucoup plus critique : incapables de s'offrir des installations de stockage protégées des parasites et vivant sans électricité, les familles doivent soit manger, soit vendre rapidement la récolte sous peine d'en perdre une partie importante. L'étendue de cette 'perte après-récolte' fait l'objet de débats dans les cercles du développement, mais on suppose traditionnellement qu'environ un quart de toute la production agricole dans les pays pauvres est perdue du fait de la pourriture et des parasites.⁵ Une telle perte peut représenter jusqu'à trois mois de nourriture.



Illustration 1.5

Stockage de grains à Guidan Koura, Niger.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

L'incapacité à stocker la nourriture affecte aussi les décisions de production qu'une famille d'agriculteurs peut prendre ; par exemple, elle peut choisir de faire pousser des cultures ayant un rendement faible mais qui se conservent mieux que les cultures plus productives. La popularité des cultures de racines comestibles dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, en dépit de leur relativement faible valeur monétaire, s'explique partiellement par le fait que les familles d'agriculteurs peuvent stocker les tubercules dans le sol lui-même, avec une perte minimale due aux parasites. Mais cette décision signifie que le potentiel productif total des ressources de la famille – en termes de terres, d'eau, etc. – peut ne pas être totalement réalisé.

~

Les prix et les saisons

Faire pousser des cultures, toutefois, n'est pas la seule façon d'obtenir de la nourriture : on peut également l'acheter. De fait, contrairement à la perception populaire selon laquelle de nombreux foyers ruraux en Afrique et en Asie produisent la totalité de leurs besoins alimentaires – l'image de la famille d'agriculteurs autosuffisante – la plupart dépendent en réalité fortement du marché pour leur alimentation. Même les familles ayant des niveaux élevés de production agricole vendent souvent une partie importante de leur récolte et utilisent la recette pour diversifier leur alimentation, en achetant davantage de calories et de nutriments que ce que leur aurait fourni leur seule récolte. Face à des problèmes de stockage, les familles pauvres feraient dans l'idéal de même : elles vendraient rapidement une partie de la récolte pour convertir l'alimentation en argent qu'elles mettraient de côté pour acheter des aliments plus tard dans l'année.

Plusieurs facteurs font toutefois que cette stratégie est difficile. L'une est que les prix de l'alimentation dans la période post-récolte sont en général très faibles, du fait que le marché

est inondé par de nombreux autres agriculteurs qui essaient eux aussi de vendre leur production juste récoltée. A l'inverse, les prix alimentaires sont en général très élevés pendant la saison de la faim puisque peu d'agriculteurs ont encore des récoltes à vendre à cette époque. L'illustration 1.6 ci-contre illustre ce phénomène pour le mil (culture de base principale) dans le nord du Ghana et pour le maïs dans le district de Mchinji, au Malawi. Le prix du mil au nord du Ghana avait progressé d'environ 50 pour cent entre le moment de la récolte et le pic de la saison de la faim en 1988/89. Ce même schéma s'est répété avec le maïs au Malawi en 2000/2001 (l'année précédant la famine), mais dans une mesure bien plus importante : les prix du maïs ont bondi de plus de 400% entre la récolte et la saison de la faim, avant de redescendre à nouveau au moment de la récolte. L'ampleur et le caractère imprévisible de ces fluctuations saisonnières des prix sont responsables de l'essentiel de la faim saisonnière qui se manifeste chaque année dans de nombreux pays pauvres dans le monde.

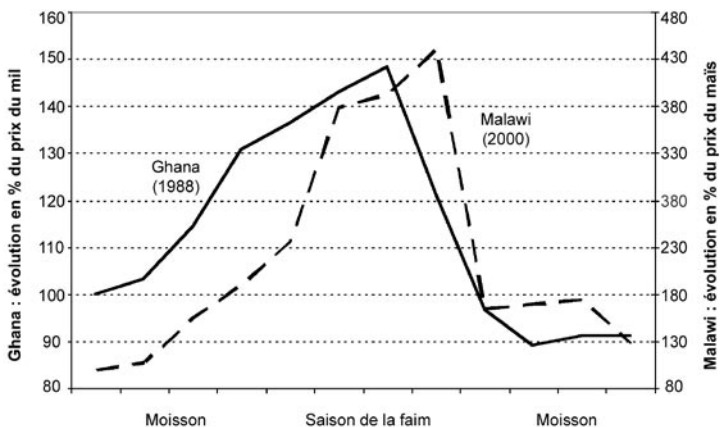


Illustration 1.6.
Fluctuations des prix du mil dans le nord du Ghana en 1988/89 et du maïs dans le district de Mchinji au Malawi en 2000/2001.

Sources : Devereux (1992) pour les données du Ghana, gouvernement du Malawi (2001) pour les données du Malawi.

La fluctuation saisonnière des prix est un phénomène étrange pour les consommateurs des pays du Nord : il faut imaginer que tous les prix dans le supermarché local doublent ou triplent pendant trois mois par an. Pourquoi cette volatilité se produit dans les pays pauvres ? Il y a plusieurs raisons à cela. L'une d'elles est que le stockage dans des installations protégées des parasites est coûteux et que les courtiers en grains répercutent ces coûts sur les consommateurs. En outre, dans la mesure où seuls quelques courtiers fortunés peuvent supporter ces coûts, l'absence de concurrence peut faire monter les prix encore plus haut. Par ailleurs, le fait que de nombreuses communautés rurales sont souvent mal intégrées dans les économies nationales, essentiellement du fait de mauvaises liaisons avec les villes et les ports, contribue également à ces fluctuations des prix saisonniers. Bien que dans n'importe quelle saison il existe *quelque part* des réserves de grain, soit dans le même pays soit dans des pays voisins, les mauvaises infrastructures de marketing font que les coûts de transport des produits d'un marché vers un autre sont très élevés pour les courtiers, et à nouveau, les consommateurs en ressentent l'impact. Ainsi, les familles d'agriculteurs sont bloquées dans un effet de 'ciseaux de prix' et doivent vendre à prix bas au moment de la récolte pour acheter (la même nourriture !) au prix fort pendant la saison maigre. La valeur alimentaire de leurs moyens financiers diminue fortement à mesure que les mois passent.

Une autre raison expliquant pourquoi les familles pauvres ont du mal à conserver les revenus de leur récolte est que, tout comme les installations de stockage alimentaire inexistantes dans de nombreuses zones rurales, les installations de « stockage d'argent » (par exemple les banques) n'existent pas non plus. Dans leur ensemble, moins de 10% des populations vivant dans les zones rurales des pays pauvres ont accès à des services financiers organisés⁶. Sans fournisseurs de service financiers pour mettre l'argent en sécurité – et recevoir un certain intérêt sur leurs économies – l'argent est un avoir qu'il est risqué de détenir.

Enfin, de nombreuses familles d'agriculteurs ont du mal à conserver une part importante des profits de leur récolte car elles sont pénalisées par les lourdes dettes contractées sur la saison de croissance. Les familles pauvres empruntent fortement tout au long de l'année pour acheter des intrants agricoles, des médicaments et des aliments d'urgence pendant la saison de la faim. N'ayant pas accès à des institutions financières établies, les familles paient couramment des taux d'intérêt annuels de 100%, voir plus, pour emprunter de l'argent à des prêteurs locaux⁷. Cette dette est en général échue au moment de la récolte et il ne reste souvent rien à mettre de côté pour le restant de l'année. L'absence d'accès à des services financiers adaptés à leurs besoins est ainsi paralysant pour les plus pauvres. Non seulement de tels services financiers les aideraient à acheter des aliments pendant la saison de la faim et à mettre leur argent en sécurité, mais ils leur permettraient aussi de réaliser des améliorations de la productivité de leurs moyens d'existence – par exemple au travers de l'achat d'intrants agricoles tels que des engrais ou de boeufs pour le labour – ainsi que des investissements à long terme dans la santé et l'éducation.

Ainsi, les prix élevés des produits alimentaires et en particulier les pics saisonniers des prix jouent un rôle important de facteur de faim. Mais il faut aussi se rappeler que les augmentations des prix alimentaires peuvent affecter différemment des personnes appartenant à la même communauté. Les ménages les plus pauvres sont souvent ceux qui ont peu de terre et une faible récolte pour satisfaire leurs propres besoins de consommation. Ils dépendent fortement du marché alimentaire et sont donc plus fortement affectés par les prix que les agriculteurs ayant des surfaces cultivées plus importantes (ainsi qu'un meilleur accès aux intrants tels qu'engrais et eau), qui peuvent couvrir la totalité ou la quasi-totalité des besoins alimentaires de leurs familles avec leur propre production. Si ces agriculteurs plus importants ont un surplus à vendre, ils peuvent même bénéficier des prix élevés de la saison de la faim. Une étude a ainsi montré

qu'une augmentation de 10% du prix du maïs au Malawi aurait un impact négatif sur le revenu global des ménages, les ménages les plus pauvres étant les plus affectés. Les 'moins pauvres' et les ménages 'moyens' sont moins affectés que les plus pauvres par les prix élevés dans la mesure où ils dépendent moins du marché, et les 20% les plus riches tirent parti des prix plus élevés en vendant leurs excédents de récolte (illustration 1.7).

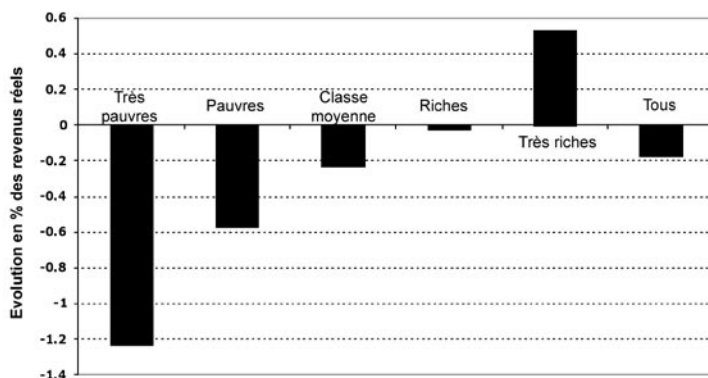


Illustration 1.7

Effet projeté d'une augmentation de 10% des prix du maïs sur le bien-être de populations de différents niveaux de richesse dans le Malawi rural.

Source FAO (2008).

La lutte pour trouver du travail

Pour de nombreux petits agriculteurs, la nourriture et l'argent obtenu à partir de l'agriculture ne sont tout simplement pas suffisants pour nourrir leurs familles toute l'année. Comme les millions de pauvres familles rurales dans le monde qui n'ont pas de terres, elle doivent trouver un supplément de travail tout au

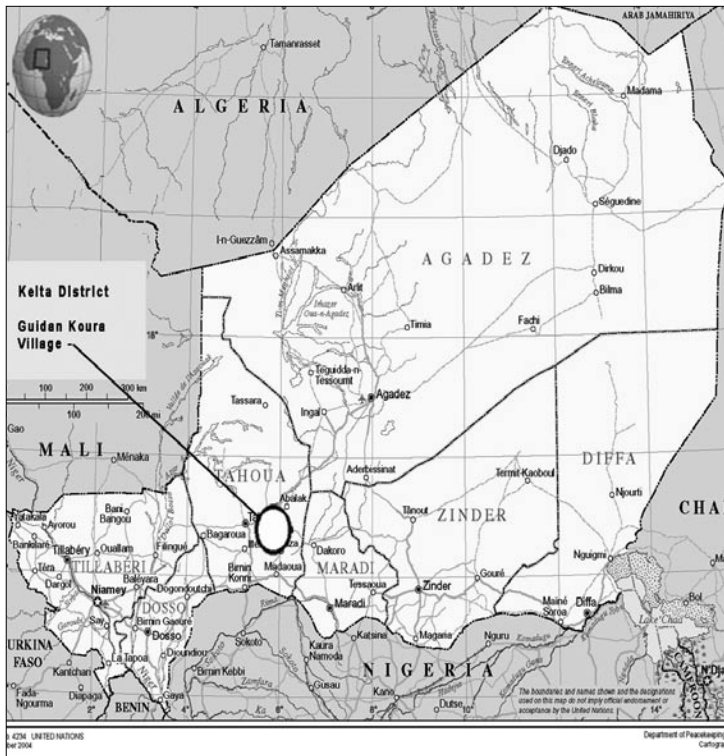


Illustration 1.8

Village de Guidan Koura dans le district de Keita, Niger.

Source : ReliefWeb.

long de l'année. Dans de nombreuses régions rurales des pays pauvres, toutefois, avoir un emploi régulier est impossible et les familles en sont réduites à une existence au jour le jour, travaillant sur l'exploitation d'un voisin aisé un jour, vendant du bois de chauffage le lendemain. Dans les périodes très difficiles, les membres de la famille, voire même des familles entières, peuvent migrer sur de longues distances pour trouver un emploi.

L'histoire de Zara, une agricultrice de Guidan Koura, un village du Niger, est typique de cette lutte pour trouver du travail. Comme de nombreuses autres communautés du Niger, Guidan Koura est située dans un environnement aride semi désertique ; la pluie n'y tombe que quelques mois par an et les sources d'irrigation sont peu nombreuses. La faim revient chaque année entre le mois d'avril et la récolte en septembre.



Illustration 1.9

Zara avec son enfant à Guidan Koura, Niger.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

“Ma ferme est petite,” nous dit Zara, “et ressemble plus à un jardin. Et le sol est pauvre. Il ne nous donne pas plus de deux mois de millet – les bonnes années – pour ma famille. Nous

sommes des cultivateurs, c'est vrai, mais ce que nous faisons pousser n'est pas suffisant." C'est ainsi que Zara recherche un supplément de travail pour gagner l'argent dont sa famille a besoin pour pouvoir manger pour le restant de l'année. Comme de nombreuses autres femmes de Guidan Koura, elle ramasse du bois de feu et du fourrage pour le bétail sur les terres autour du village, qu'elle vend sur le marché local ou échange contre de la nourriture. Elle gagne en général 750 CFA (91p) soit environ 1.14 euro par jour en vendant ce qu'elle a ramassé. "Au moment de la récolte, c'est suffisant pour acheter deux kilogrammes de millet", explique-t-elle, "mais avant la récolte, les prix sont élevés et je ne peux acheter qu'un seul kilogramme. Et chacun au sein de la famille doit se restreindre et se contenter d'une demi-portion." En plus du ramassage de bois de feu et de fourrage pour bétail, Zara essaie de trouver tout autre travail ou nourriture possibles. "Parfois ma voisine me demande de piler du millet ou du sorgho pour elle. Les gens essaient de m'aider, mais la nourriture est rare pour tout le monde. Peu nombreux sont ceux qui peuvent nous donner une partie du peu qu'ils ont eux-mêmes."

Trouver du travail est également difficile pour le mari de Zara, un médecin traditionnel. Il se déplace chaque année vers les pays voisins, au Burkina Faso et au Nigeria, pour trouver du travail. "De temps en temps, il envoie de l'argent, parfois jusqu'à 10.000 CFA (16 €) si les affaires sont bonnes, mais je ne peux pas compter dessus," ajoute Zara. "Et parfois il ne gagne pas d'argent du tout et doit rester au loin un an ou plus – comme cette année. Je n'ai pas entendu parler de lui depuis des mois. Ce qui rend aussi la saison des plantations et de la croissance très difficile. Je n'ai que mes mains pour travailler pour toute ma famille." Pendant la période de la migration de la main d'œuvre, que la communauté appelle le 'temps de l'exode', Guidan Koura devient un village abritant presque exclusivement des femmes, des enfants et les anciens. Lorsque dans une discussion de groupe on cherche à savoir comment elles définissent la richesse, les femmes du village répondent qu' "être riches, c'est avoir

assez d'argent pour garder nos familles réunies tout au long de l'année."

Dans l'ensemble, la famille de Zara et les autres ménages pauvres de Guidan Koura s'engagent dans diverses activités de travail tout au long de l'année, comme le montre l'illustration 1.10.

Et pourtant, en dépit de tout ce travail varié, la faim persiste. Pendant la saison maigre, la famille de Zara parvient à manger seulement deux fois par jour, et ce sont des repas légers de porridge : du millet bouilli avec un peu d'eau et du lait de chèvre. Parfois, quand elle travaille pour ses voisins et pile du millet ou du sorgho, elle peut garder les cosses, qu'elle fait bouillir et ajoute au porridge : les cosses rendent le porridge amer mais changent le goût du repas quotidien, ce qui le rend un peu plus acceptable. Dans l'ensemble, l'absence de nourriture, à la fois en quantité et en qualité, est un grave problème. Une étude menée dans tout le Niger pendant la saison maigre a révélé que seul un petit pourcentage d'enfants de 6 à 24 mois mangent des fruits, des légumes, des légumes secs et de la viande (illustration 1.11).

Cette année a été difficile pour Zara et les populations de Guidan Koura, mais certaines années furent pires encore. Pendant la grande crise de l'année 2005, des dizaines de milliers de personnes dans le Niger sont mortes pendant la saison maigre, de la faim ou de complications liées à la faim. Les personnes ayant survécu n'ont pu le faire qu'en prenant des mesures désespérées. L'une des voisines de Zara, Hadijata Hami, nous dit que les familles de Guidan Koura ont dû chercher dans les buissons des feuilles sauvages pour les faire bouillir et les manger. Le tissu social de la communauté a commencé à se déliter ; les voisins cachaient la nourriture, puisque le fait de diviser la nourriture disponible en quantités de plus en plus petites se traduisait par une famine généralisée. Ce type de faim aiguë "vous rend fou" ajoute Hadijata. "Même si vous voyez votre propre père arriver, vous cachez le peu de nourriture que vous avez." Le fils d'Hadijata a fini par tomber malade de malnutrition et bien

Travail disponible	Hiver			Saison chaude			Saison froide				Moisson	
	Déc	Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov
Travail agricole (fermiers et autres)												
Ramassage du bois de chauffage												
Ramassage de fourrage												
Achat de chèvres/moutons, engraissement, vente												
Activités mineurs (tissage, etc.)												
Pic des migrations												
Pic dans la saison de la faim												

Illustration 1.10.

Activités de travail des familles au mois par mois, Guidan Koura, Niger. Tiré d'un exercice participatif mené par les auteurs.

Les saisons de la faim

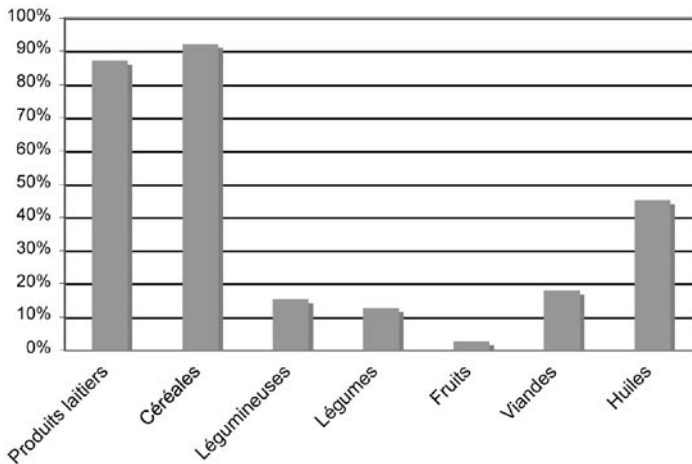


Illustration 1.11

Catégories d'aliments consommés par les enfants de 6 à 24 mois dans les 24 heures ayant précédé l'enquête, menée en février 2008.

Source : Gouvernement du Niger/WFP/FAO/UNICEF/FEWSNET (2008)

qu'ayant été emmené à l'hôpital, le traitement est intervenu trop tard et il est mort. Le mari d'Hadijata est mort de faim quelques jours plus tard et elle reste seule pour s'occuper de ses trois enfants.

L'histoire de Zara est similaire. Sa sœur est également morte lors de la terrible année 2005, et Zara s'occupe aujourd'hui des deux enfants de sa sœur, en plus de ses quatre enfants. Mais, son mari ayant migré en quête d'emploi, s'occuper correctement de tous ces enfants tout en essayant de trouver du travail – et accomplir les dures corvées ménagères, y compris les deux heures de marche nécessaires pour aller chercher l'eau – est presque impossible. “Je ne prends pas les enfants avec moi quand je vais ramasser du bois de feu. Parfois, quand j'en ai la force, j'en porte un sur mon dos” nous dit Zara. “Mais en général je demande aux plus âgés de veiller sur les plus jeunes, de les tenir endormis pour ne pas qu'ils s'aperçoivent que je suis partie et qu'ils commencent à pleurer, et pour leur donner un peu d'eau afin qu'ils ne sentent pas la faim.” Cette saison maigre, son plus jeune enfant, Jamilou,

six mois, est tombé malade de malnutrition et il est en cours de traitement dans l'un des centres nutritionnels locaux d'Action contre la Faim. Probablement du fait du mauvais état de santé de Zara elle-même, et du peu de temps qu'elle peut consacrer à l'allaitement, son lait était insuffisant pour ce petit garçon.



Illustration 1.12

Femmes autour du village Guidan Koura revenant de la collecte du bois de chauffage.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

Une survie très coûteuse

Voilà donc le scénario de base de la faim saisonnière pour de nombreuses populations rurales dans les pays pauvres : vivre dans une spirale descendante de faible productivité et de dégradation des ressources, sans accès adéquat à des installations de stockage ou services financiers, et face aux prix croissants et aux maigres opportunités de travail, les familles se retrouvent tout simplement sans nourriture ni argent avant le début de la

récolte suivante. Mais le tableau est incomplet si l'on ne regarde pas comment les pauvres essaient de s'adapter à ces cycles, et le prix que cet ajustement représente.⁸

Chercher des sources non conventionnelles de revenu, comme dans le cas de Zara évoqué ci-dessus, est déjà un type de stratégie d'ajustement, mais qui n'est pas sans prix à payer. Par exemple, le ramassage de bois de feu – ainsi que la pratique courante consistant à brûler les arbres pour vendre le charbon de bois – peut conduire à la déforestation. La collecte du fourrage dans les écosystèmes sauvages, si elle est de forte intensité, peut dégrader de façon permanente la base de ressource. La recherche d'un travail supplémentaire a aussi un impact direct sur les familles, dans la mesure où elle se fait aux dépens des soins apportés aux cultures propres de la famille. Un coup d'œil au graphique des sources de revenu saisonnières de Guidan Koura montre que la saison de la faim déborde sur la période du travail agricole sur les propres exploitations des familles. Ainsi, ces dernières doivent choisir entre travailler pour gagner de l'argent aujourd'hui ou s'occuper de leurs propres cultures pour récolter davantage de nourriture pour demain. Dans le village de Kasiya, les récoltes des familles les plus pauvres ne durent que deux à trois mois, et comme l'un des fermiers appelés Vayaleti Nkhoma nous l'a expliqué, les faibles rendements sont partiellement dus à "l'ensemencement tardif des champs. De nombreuses familles sont trop occupées à aider les cultivateurs plus aisés car elles ont besoin de travailler pour acheter de la nourriture pendant la saison des cultures. Ainsi, les terres des cultivateurs aisés ont la priorité et les exploitations des pauvres sont traitées en dernier. Au moment où les pluies arrivent, les fermiers pauvres n'ont pas encore préparé leurs terres et il est trop tard pour planter à temps." En outre, le salaire horaire du travail sur les fermes des familles aisées chute brutalement au moment de la saison de la faim. A Kasiya, un jour de désherbage tôt dans la saison des cultures rapporte 250 MK (91p) soit assez pour acheter 4 kilogrammes de maïs, mais pendant la saison de la faim, ce taux horaire est divisé par deux,

puisque de nombreuses familles inondent le marché du travail.

Au-delà de la recherche de sources de revenu de remplacement, la première stratégie d'ajustement en réponse à la faim consiste à ajuster la consommation alimentaire ('rationnement'), ce que les familles de Devison et Zara font en réduisant le nombre de repas et la qualité des menus. A court terme, les dommages d'une telle restriction de l'alimentation peuvent rester minimes. Mais à poursuivre trop longtemps ou trop intensément cette pratique, des effets permanents se font sentir en particulier au niveau de la croissance et du développement des jeunes enfants. A côté de la consommation alimentaire, les dépenses sur les articles non alimentaires sont réduites, ce qui signifie souvent qu'on dépense moins sur des besoins très importants tels que les soins médicaux préventifs ou les frais scolaires des enfants.

La vente de leurs possessions est une autre manière par laquelle les familles pauvres essaient de gagner de l'argent pendant la saison de la faim, mais la vente d'actifs productifs tels que du bétail sur pied, des outils ou de la terre sape les capacités futures de la famille à générer des revenus et produire de la nourriture. Si ce processus d'érosion des actifs continue année après année, les familles peuvent se retrouver dans un état de destitution extrême, avec une capacité de résistance à la faim saisonnière s'amenuisant dangereusement. Cette stratégie d'ajustement perd elle-même de son efficacité dans le temps lorsque le cheptel diminue année après année jusqu'à ce qu'il ne reste plus d'animaux. En outre, l'acheteur ayant un pouvoir énorme pendant la saison de la faim, le prix tiré de ces 'ventes de détresse' est souvent très faible. Pendant la famine de 2002 au Malawi, le bétail sur pied et les objets domestiques (radios, meubles, et même ustensiles de cuisine et vêtements) étaient vendus pour moins de la moitié de leur valeur réelle. Un homme nous a raconté avoir troqué sa bicyclette pour un seul sac de manioc séché ; une autre femme nous a dit avoir échangé des vêtements contre une petite assiette de farine de maïs.⁹

Si les ventes d'actifs ne génèrent pas le revenu nécessaire pour acheter suffisamment de nourriture, les ménages peuvent aussi essayer de réduire le nombre de bouches à nourrir. Ce qui peut se faire lorsqu'un adulte migre ailleurs en quête de travail, comme le mari de Zara, ou bien en envoyant les enfants chez des parents qui pourront mieux s'occuper d'eux. Bien que la famille puisse ainsi alléger son fardeau économique, on peut imaginer le coût émotionnel élevé des pères et des mères qui laissent leurs enfants, fils et filles, partir au loin.

Les ménages peuvent aussi demander à des parents ou amis une aide financière ou alimentaire directe – mais en général à contre-cœur, dans la mesure où cela entraîne souvent une perte de dignité et d'amour-propre. Le 'coût social' de cette demande d'aide diffère selon les cultures, et cette stratégie d'ajustement est exercée plus facilement dans certains lieux que dans d'autres, mais il faut en général que les familles soient dans une très grande détresse pour se résoudre à demander de l'aide.

Une fois toutes ces stratégies d'ajustement épuisées, on commence à employer des mesures réellement désespérées – en contractant des prêts à des taux d'intérêt qui nécessiteront des années de remboursement, en mendiant ou même en se prostituant ou en volant pour survivre. Finalement, dans les situations de presque famine, des familles entières peuvent vendre leur terre et migrer. A mesure que les stratégies d'ajustement deviennent de plus en plus graves et irréversibles, les perspectives d'avenir de la famille sont de plus en plus sombres.

L'illustration 1.13 montre comment des familles rurales en Ethiopie, au Ghana, au Malawi et en Namibie réagissent à la faim saisonnière et aux crises alimentaires ; les barres représentent le pourcentage de ménages appliquant chaque type de stratégie d'ajustement. La séquence des stratégies d'ajustement – depuis le rationnement alimentaire jusqu'à la réduction des dépenses et à la vente des biens, et ainsi de suite – est remarquablement similaire dans tous ces pays très différents et à différentes périodes.

Le dernier schéma, établi après une crise alimentaire

mineure au Ghana en 1988, est décomposé par classes socio-économiques pour illustrer la manière dont la saisonnalité affecte différemment les riches et les pauvres. Comme le montre le graphique, les 25% des familles les plus pauvres des villages affectés avaient plus de chances d'adopter les six types de stratégies d'ajustement que les 25% les plus aisés dans les mêmes villages. Presque tous les ménages pauvres, mais moins d'un ménage aisé sur quatre, avaient rationné leur consommation alimentaire avant la récolte suivante, et plus de la moitié des ménages pauvres étaient à la recherche d'une aide informelle, empruntaient, vendaient des actifs et réduisaient leurs dépenses. Les ménages plus aidés adoptaient moins de stratégies – aucun d'entre eux ne migrail, par exemple – mais les stratégies qu'ils utilisaient étaient plus efficaces. Par exemple, de nombreux ménages plus aisés vendaient des actifs pour obtenir de l'argent et acheter de la nourriture, mais ils pouvaient vendre une seule vache alors que leur voisins pauvres (ne possédant pas de bétail) devaient vendre plusieurs chèvres, moutons et poulets pour acheter la même quantité de nourriture. Ainsi, la saisonnalité peut être néfaste pour les pauvres mais bénéfique pour les riches – elle peut appauvrir encore les plus pauvres et enrichir les plus riches qui peuvent profiter des efforts désespérés des pauvres pour survivre pendant la saison de la faim. Si les pauvres *achètent* du grain, *empruntent* des fonds, *proposent* leur travail et *vendent* leurs terres, ce sont les riches qui *vendent* le grain, *prêtent* l'argent, *recrutent* la main d'œuvre et *achètent* les terres. Le déséquilibre du pouvoir entraîne parfois des actions extrêmes très douloureuses. Dans le Nord du Ghana, pendant la crise alimentaire de 1988, certaines familles ont 'fiancé' leurs filles dès douze ans d'âge aux fils de riches familles en échange d'une dot payée en avance par le fiancé. Trop jeunes pour le mariage, ces petites filles étaient destinées à travailler dans un état de quasi-servitude comme domestiques pendant plusieurs années.

Les saisons de la faim

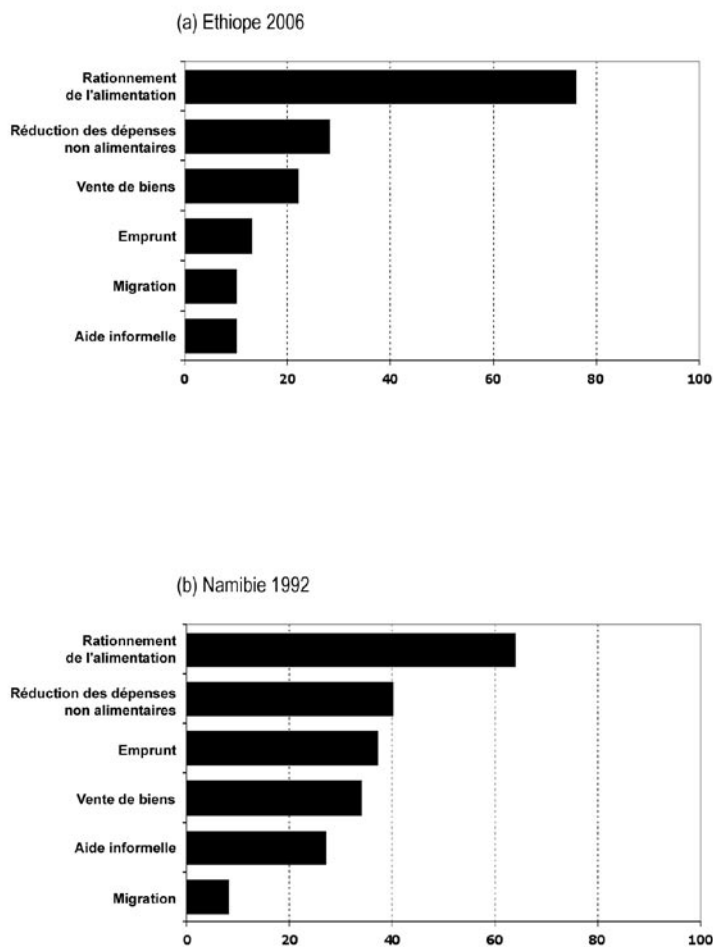
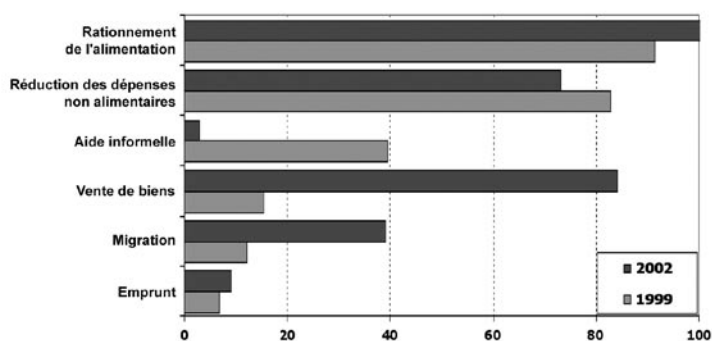
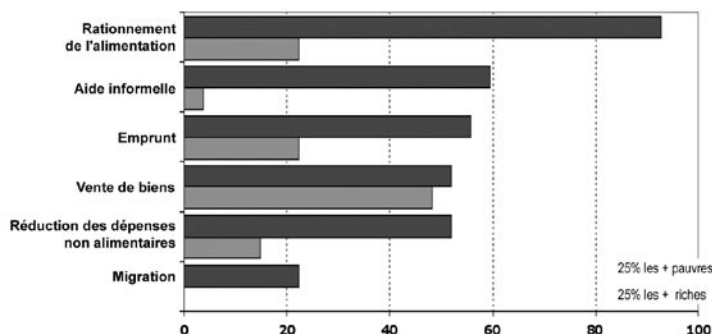


Illustration 1.13
Réponses à la faim saisonnière dans quatre pays d'Afrique.
Source : Devereux (2007c).]

(c) Malawi 1999 & 2002



(d) Ghana 1988





Malnutrition des enfants pendant "la saison maigre"

Quand nous nous sommes approchés pour la première fois de la propriété de Devison Banda, nous n'avons vu personne. Il nous a fallu plusieurs minutes pour remarquer la petite paire d'yeux qui nous observaient derrière le seuil de la hutte de la cuisine. Notre collègue David Chibaka a appelé l'enfant en Chichewa, la langue locale, en demandant où était Devison. Pas de réponse. David refit plusieurs essais. N'obtenant toujours pas de réponse, il se dirigea vers la porte de la hutte. Une petite fille l'observa avec un mélange de contrariété et de timidité.

"Pourquoi n'es-tu pas sortie ?" demanda David sur un ton perplexe. "Tu ne nous as donc pas entendus ?" Sa timidité s'évanouit, ne laissant paraître que la contrariété. "Je fais cuire du porridge", dit-elle, montrant du doigt un pot en fer. "Mes parents vont revenir pour déjeuner à tout moment maintenant." En d'autres termes : laissez-moi tranquille. Quand Devison nous parla un peu plus tard de ses enfants, il ne put s'empêcher de sourire et de secouer la tête en parlant de Livnes, sa cuisinière de neuf ans. "Elle a un tempérament bien affirmé", s'amuse-t-il. "C'est aussi celle qui parle le plus de la faim. Ma femme et moi-même nous y sommes habitués, mais les enfants se plaignent encore, Livnes en particulier."

Vers la fin de notre visite, nous parvenons à faire fléchir quelque peu la résistance de Livnes, et même à obtenir quelques rires alors que nous prenons des photos amusantes des enfants pour les leur montrer sur l'écran de l'appareil photo. Mais alors que nous nous éloignons, nous réfléchissons à la dure réalité qui veut que Livnes et les autres enfants ont encore de nombreuses semaines de faim devant eux. Bien qu'Action contre la Faim et d'autres ONG travaillent avec le gouvernement dans ce domaine,



Illustration 1.14

Livnes Banda, la fille de Devison Banda à Kasiya, Malawi.

Copyright © Bapu Vaitla.

pour aider le plus de ménages possible, la plupart des familles – et la plupart des enfants comme Livnes – passeront à travers les gros trous du patchwork de ce filet de sécurité. Comme pour le plus jeune frère de Livnes, Krispin, en 2005, la «faim saisonnière» pousse chaque année des millions d'enfants parmi les plus jeunes au bord de l'inanition et retarde de façon permanente le développement physique et cognitif de dizaines de millions d'autres.

Le lien entre saisonnalité et malnutrition est souvent frappant. L'illustration 1.15 montre comment les admissions et les décès des jeunes enfants dans l'Unité de réhabilitation nutritionnelle de l'hôpital local près de Kasiya suivent un profil saisonnier très clair, avec un pic dans les mois de «soudure» entre décembre et mars.

Les saisons de la faim

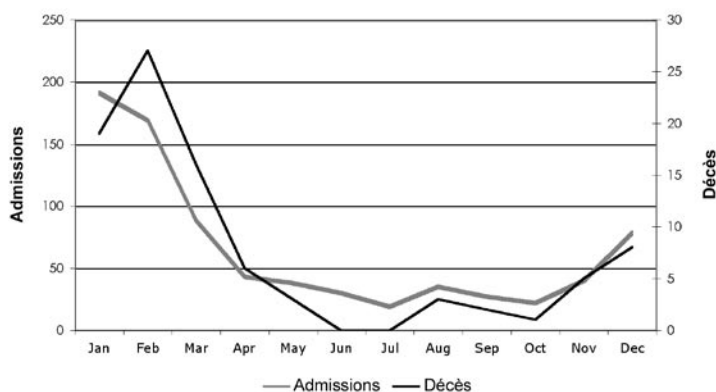


Illustration 1.15

Admissions et décès d'enfants dans l'unité NRU 2005-2007, St. Andrews Hospital, district de Kasungu, Malawi.

Source : St. Andrews Hospital.

Ce profil saisonnier de malnutrition n'est pas limité au Malawi et ce n'est pas non plus un phénomène nouveau. Les pics de malnutrition pendant la saison de la faim se produisent sur la planète entière et ont existé depuis des décennies ; l'exemple ci-dessous provient du nord du Ghana vers la fin des années 1980. Dans cette région, la récolte annuelle intervient en septembre et octobre. Mais en février, les niveaux de réserve de grain étaient bas, les produits proposés sur les marchés se faisaient rares et les prix des aliments ont commencé à augmenter. Il y avait peu de nourriture à manger jusqu'à la récolte suivante. Les prix ont connu un pic en juin-juillet, juste avant que la première récolte précoce de millet ne vienne rompre la saison de la faim. Les taux de malnutrition chez les enfants suivaient le même profil saisonnier, avec une progression pendant les mois de la faim d'avril jusqu'à juillet.

Notez aussi que lorsque les prix du millet ont chuté pendant la seconde moitié de l'année, les taux de malnutrition ont chuté beaucoup plus lentement – la phase de retour à la

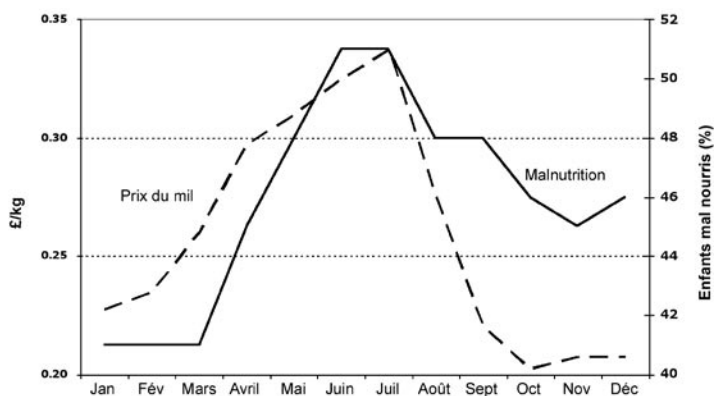


Illustration 1.16

Saisonnalité des prix alimentaires et malnutrition dans le nord du Ghana, 1988/89.

Source : Devereux (1992)

normal prend plus de temps que la dégradation qui ne se termine jamais réellement (illustration 1.16). Chaque saison de la faim est un nouveau recul irréversible dans le développement des capacités physiques et mentales d'un enfant.

Les maladies jouent aussi un rôle majeur dans la création ou l'aggravation des cycles saisonniers de la malnutrition. Nombre des maladies les plus graves, y compris la diarrhée, la malaria et la tuberculose, présentent une concentration saisonnière, amenée par l'interaction de conditions climatiques, de cycles de croissance d'organismes vecteurs, et de comportements humains.¹⁰ Par exemple, les temps froids hivernaux conduisent les membres de la famille à passer plus de temps à l'intérieur, en contact physique, souvent dans des conditions de forte promiscuité, ce qui peut entraîner une augmentation de la transmission de la tuberculose et d'autres infections respiratoires aiguës. Un autre exemple est celui des pluies qui créent des flaques d'eau stagnante ouverte favorables à l'éclosion des larves de moustiques, qui augmentent le taux de transmission de la malaria.



Illustration 1.17

Une mère encourage son enfant à manger ration thérapeutique
dans un centre nutritionnel à Keita, Niger.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

La gravité de la malnutrition vécue par le fils de Devison en 2005 était en partie liée au fait que ce petit garçon avait contracté la malaria pendant la «saison de la faim». Lorsque le calendrier de cette maladie se superpose à la faim saisonnière, ce qui est courant pendant la saison des pluies avant la récolte dans de nombreux pays, l'impact sur la santé est dévastateur. Les enfants affaiblis par la faim sont plus vulnérables aux maladies, et ceux qui sont affaiblis par la maladie n'ont souvent plus d'appétit ou sont incapables d'absorber des nutriments ; ces liens entre

faim et maladie sont insidieux et sous-estimés. Plus que toute autre facteur isolé, la faim est responsable de l'affaiblissement des systèmes immunitaires et ouvre la voie à des maladies épidémiques meurtrières ; on estime que la charge totale de la maladie dans les pays pauvres pourrait être réduite de près d'un tiers si la malnutrition des enfants était éradiquée.¹¹ Mettre un terme à la malnutrition pourrait sauver la vie de millions de jeunes enfants tués chaque année par des épidémies¹².

Enfin, la saison de la faim frappe les enfants non seulement directement en réduisant le régime alimentaire de la famille et en accroissant la charge de la maladie, mais aussi indirectement par son effet sur les mères. Les déficiences nutritionnelles pendant la grossesse et l'allaitement peuvent avoir des impacts irréversibles sur le développement des enfants.¹³ En outre, les mères dans les foyers pauvres doivent souvent continuer à travailler pendant la saison de la faim, ce qui leur laisse peu de temps pour s'occuper des enfants. Et quand la maladie saisonnière frappe les adultes, le pouvoir d'achat du ménage en est réduit, ce qui a des conséquences sur l'alimentation de toute la famille.

~

La mère de la famine

Si la réponse des gouvernements et de la communauté internationale à la faim saisonnière est restée dramatiquement limitée, on ne peut pas en dire de même des phases de famines, qui génèrent à juste titre une immense indignation et des promesses de 'plus jamais ça'. Pourtant, l'ironie est que les famines *ne cessent de se répéter* et cela est dû en partie au fait qu'une vérité importante reste ignorée, celle que la faim saisonnière est souvent mère de la famine.¹⁴ Un bref regard sur la famine de 2002 au Malawi, qui a vu au moins cinquante mille malawiens mourir de faim et de causes liées à la faim – dont neuf, se souvient Devison, étaient issus de Kasiya – illustre ce point.¹⁵

Tout d'abord, il faut remarquer que ce qui se produit pendant la saison de la faim et ce qui se produit pendant une famine ne diffère que par le niveau de gravité. Si l'on regarde à nouveau les stratégies d'ajustement des malawiens, le graphe le montre bien. L'illustration 1.13 compare les réponses des ménages dans le Malawi rural lors d'une saison de la faim 'normale' en 1999 avec leurs réponses à la crise de 2002, la pire crise de leur existence.

La séquence est restée quasiment la même : pour de nombreux foyers pauvres du Malawi rural (comme dans de nombreux autres pays), chaque année est une crise alimentaire, mais certaines années sont pires que d'autres (le diagramme montre que de nombreux autres malawiens étaient forcés de recourir à des mesures désespérées, telles que la vente d'actifs et la migration, pendant l'année de la famine). Point significatif également, l'emprunt n'a pas beaucoup augmenté en 2002, et les parents et amis ont apporté une bien moindre assistance que lors de la saison de la faim de 1999 – non pas parce que les gens ne demandaient pas de prêts ou de nourriture, mais parce que cette aide informelle était moins disponible en 2002. Tout le monde était très affecté par la crise et n'avait rien à garder pour les autres.

Mais, en sus des similarités dans les stratégies d'ajustement en temps de faim saisonnière et de famine, le lien entre les deux est causal. L'année précédant la famine de 2002, une sécheresse avait entraîné une baisse modérée de la production de maïs, la culture de base principale au Malawi. Environ un tiers de maïs en moins avait été produit en 2002 par rapport à l'année précédente (qui avait été une récolte record), et cette réduction est souvent accusée d'être la principale cause de la famine. Pourtant, la récolte de 2002 était en réalité *plus importante* que la récolte annuelle moyenne de la période de dix ans ayant précédé la famine. En fait, la quantité disponible de maïs par personne était en réalité plus élevée dans les années de famine que par rapport aux années 1992, 1994 et 1997, années pendant lesquelles aucune famine n'était intervenue.¹⁶ Que s'est-il donc passé en 2002 ? La faim,

cette année-là, fut plus grave et plus meurtrière pour différentes raisons. Entre autres une gestion médiocre des réserves de grains du pays, problème que nous examinerons plus loin. Mais l'un des principaux facteurs était que la précédente décennie de souffrance due aux cycles annuels de faim saisonnière avait privé les familles de leurs résiliences aux crises.

La baisse du nombre d'emplois hors de l'exploitation pendant les années précédentes a été un facteur clé de l'érosion de cette résilience. En effet, au Malawi, de nombreuses familles pauvres cherchent du travail auprès des fermiers plus aisés dans le cadre d'un contrat de travail ordinaire appelé *ganyu*. Le *ganyu* est traditionnellement la principale source de revenus pour les pauvres au Malawi pendant la saison de la faim. C'est une stratégie d'ajustement essentielle. Mais le *ganyu* est en train de disparaître. L'illustration 1.18 élaborée au travers de discussions avec des familles pauvres dans le district de Zomba, dans le sud du Malawi, montre les évolutions du *ganyu* demandé et du *ganyu* proposé sur la décennie précédant la famine.

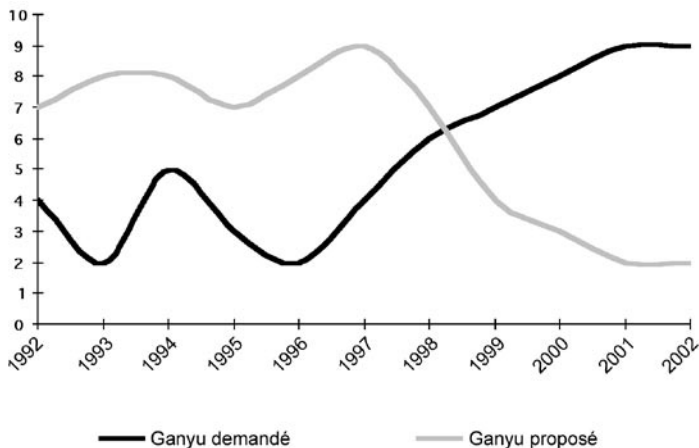


Illustration 1.18
Ganyu demandé et ganyu proposé dans le district rural de Zomba.
Source : Devereux et Tiba (2007).

Le graphe montre bien que la disponibilité en *ganyu* a commencé à décliner quatre années avant la famine de 2002 ne frappe. Avec de moins en moins de *ganyu*, les ménages ont enregistré une perte de revenu, vendu des actifs et de façon générale ont commencé à épuiser leurs autres stratégies d'ajustement. Ce qui aurait pu être une saison de la faim 'normale' en 2002 – ce qui *aurait dû* être une saison de la faim normale, étant donné la taille de la récolte du pays – est devenu, du fait d'une résilience affaiblie dans les communautés et de mauvaises décisions dans les allées du pouvoir, l'une des plus terribles catastrophes humaines récentes au Malawi.

Il faut bien voir qu'on ne peut éradiquer la famine que si l'on parvient à arrêter la faim saisonnière. La famine est souvent le résultat d'une faim saisonnière poussée au point où des économies et sociétés entières commencent à se décomposer. De même on peut voir la faim saisonnière comme une famine naissante. Dissocier les deux phénomènes revient à favoriser une acceptation coupable pendant les périodes de faim saisonnière, alors que les populations luttent de façon désespérée mais moins visible.

En outre, comme l'anthropologue d'origine malawienne Elias Mandala l'explique dans son ouvrage *The End of Chidyerano: A History of Food and Everyday Life in Malawi* (*La fin du chidyerano : histoire de l'alimentation et de la vie quotidienne au Malawi*), la faim saisonnière a probablement eu un rôle bien plus important dans la détermination du bien-être du peuple du Malawi que les deux ou trois famines qui se sont produites depuis le milieu du 19^e siècle.¹⁷ Comme Mandala l'a écrit de l'un de ses informateurs les plus anciens, vivant dans les vallées du sud du Malawi :

Personne n'a organisé de concert télévisé pour les enfants de Mme Zachepa, qui sont régulièrement allés à l'école sans prendre de petit-déjeuner. Il ne constituaient pas non plus la principale préoccupation des universitaires... Mme Zachepa parle d'un déficit

d'un autre ordre – la faim récurrente (*njala*) qui tue ses victimes sans attirer l'attention des instances nationales ou internationales. Les mères en particulier connaissent et se lamentent de cette faim-là...

(p.13)

L'histoire de Devison Banda n'est pas tellement différente de celle de Mme Zachepa. Bien que nous l'ayons rencontré au plus fort de la saison de la faim, Devison était capable de discuter avec nous du temps qu'il faisait comme de sa pauvreté. Sa fille riait de voir sa propre photo au lieu de se plaindre de la faim. L'horreur viscérale de la famine était absente. Mais cela ne signifie pas que la mort n'était pas présente. C'était une mort plus lente, une violence plus lancinante, mais qui était bien présente, et qui mérite une réponse.

Dans le chapitre suivant, nous examinerons les idées qui se sont effectivement avérées efficaces pour répondre à la faim saisonnière, et nous plaçons pour leur mise en œuvre dans ces communautés dans le monde, comme le village de Devison, Kasiya, qui souffrent des cycles annuels de la famine ordinaire.

2.

Un monde plein de bonnes idées



Illustration 2.1

Retour du marché, femme portant du mil, à Guidan Koura, Niger.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

Jusqu'à il y a peu, les cycles saisonniers d'excédents et de pénurie faisaient partie de la vie de toute communauté humaine. Les récits anthropologiques montrent qu'il existait divers moyens par lesquels certaines sociétés africaines et asiatiques précoloniales essayaient d'amortir l'impact des pénuries alimentaires saisonnières, entre autres des dispositions sociales de redistribution de la nourriture et des actifs des familles riches aux familles pauvres (par exemple au travers de l'emploi de type *ganyu* au Malawi, décrit dans le chapitre précédent).¹⁸ Les récits historiques des grandes civilisations, en particulier de divers empires indiens, montrent que certains gouvernants créèrent des mécanismes de protection sociale et d'intervention de marché pour traiter le problème de la faim.¹⁹

Au cours des siècles, de nombreux pays du Nord ont développé des mécanismes qui ont réduit le risque de faim saisonnière : réseaux de transport ayant permis d'expédier facilement la nourriture, infrastructures de stockage sophistiquées, technologies agricoles capables de produire des excédents massifs, etc. Le développement de ces mécanismes était alimenté par des accroissements spectaculaires de richesse, résultat de conquêtes, d'innovations scientifiques rapides et, au départ, de véritable chance géographique.²⁰ Les impacts des conquêtes et de leurs maux associés – mortalité de masse due aux conflits et maladies, esclavage, expropriation des terres, etc. – sur la sécurité alimentaire des peuples soumis étaient à l'évidence immensément destructeurs. Mais même en-dehors de ces forces évidentes, des facteurs plus subtils tels que l'imposition de structures administratives européennes et une focalisation accrue sur les cultures d'exportation rémunératrices entraînaient une perturbation plus invisible mais souvent ruineuse des systèmes sociaux et agricoles traditionnels, conduisant à la faim et à la malnutrition.^{21,22}

Il existe aussi toutefois des cas où des pouvoirs impériaux ont tenté d'installer des systèmes anti-famine dans leurs colonies. L'exemple le plus fameux est sans doute la création britannique

des Codes de la famine en Inde, ensemble de recommandations développées par les différentes ‘Commissions de la famine’, organismes gouvernementaux mis en place pour enquêter sur les échecs spectaculaires des réactions du régime colonial à plusieurs famines catastrophiques ayant dévasté l’Inde après l’imposition de la règle britannique en 1858. Bien que ces Codes n’aient pas été mis en place avant les premières décennies du 20^e siècle, ils étaient à de nombreux titres les précurseurs des interventions anti-famine que nous connaissons aujourd’hui, et mettaient l’accent sur les grands programmes d’emploi public, l’aide gratuite aux personnes incapables de travailler et l’assouplissement de la fiscalité pendant les périodes de famine naissante.²³ Ces codes étaient aussi innovants en ce qu’ils prenaient acte du caractère saisonnier de la faim et des crises alimentaires : lorsque les prix alimentaires augmentaient de plus de 40%, au-dessus du niveau ‘normal’ pour l’époque de l’année, ce ‘taux de pénurie’ était vu comme un signe de famine potentielle et menait à l’activation des Codes. Les Codes de la famine traduisaient aussi l’acceptation par les pouvoirs en place de ce qu’ils avaient un devoir moral et légal de protéger leurs citoyens (ou sujets) pauvres et impuissants contre les conséquences les plus graves de leur pauvreté et de leur vulnérabilité. Ce faisant, ils introduisaient l’idée que les gens recevant une assistance étaient des détenteurs de droits légaux, et non simplement des bénéficiaires chanceux. Cela dit, à côté de leurs avantages, les Codes de la famine furent aussi à juste titre critiqués pour s’être trop focalisés sur la prévention des décès par famine alors qu’ils négligeaient d’autres formes de faim. Le Code Madras de 1905, par exemple, indiquait que : “bien que l’Etat soit obligé de protéger le peuple de la famine en période de détresse, il ne fait pas partie de ses devoirs... de l’assurer contre toute souffrance”.²⁴ La même distinction, brutale et au final erronée, entre ‘prévention de la famine’ et ‘prévention de la faim’ prévaut encore aujourd’hui et contribue à une situation dans laquelle la réponse effective à la famine est vue comme une question de responsabilité morale globale alors que la somme des

décès et des détresses causée par la faim saisonnière est encore largement ignorée.²⁵

Au cours de la première moitié du 20^e siècle, toutefois, les puissances européennes ont mené des expériences dans d'autres colonies, en appliquant divers mécanismes de prévention de la faim saisonnière, y compris en réserve de grains, interdiction d'exportations alimentaires hors des zones en déficit, et contrôles des prix. Ces politiques interventionnistes étaient motivées par la constatation que les marchés étaient incapables de garantir la sécurité alimentaire, en particulier dans les zones rurales pauvres avec une saisonnalité prononcée de la production agricole. Au nord du Ghana, dans les années 1940 par exemple, l'administration coloniale britannique avait construit des réserves saisonnières de grain, qui était stocké en achetant les céréales produits au niveau local au moment de la récolte pour être revendu pendant la saison de la faim. L'Organisation gouvernementale d'achats et de stockage de gros qui supervisait ce programme affichait deux objectifs de sécurité alimentaire qui restent pertinents dans la lutte actuelle contre la faim saisonnière : "montrer aux cultivateurs qu'il n'est pas obligatoire qu'ils soient exploités par des intermédiaires ; [et] stocker le grain localement, au lieu d'avoir à le racheter plus tard dans la saison à des prix plus élevés".²⁶

A partir de ces premières initiatives, les gouvernements modernes ont expérimenté une large palette de politiques qui se sont avérées performantes dans la lutte contre la faim saisonnière. Le schéma ci-dessous présente les idées que nous estimons être les meilleures – certaines ont été pratiquées depuis des décennies, d'autres sont des innovations plus récentes – organisées en catégories «d'assistance d'urgence», de «filet de sécurité de protection sociale», et de «développement des moyens d'existence agricoles», etc.

Les mesures d'assistance d'urgence ciblent les personnes

qui souffrent de la faim saisonnière et ont besoin d'une aide immédiate. Le filet de sécurité de protection sociale tente d'empêcher au départ les familles de tomber dans la faim, en autres au moyen d'une combinaison de politiques de l'emploi, de nutrition et de contrôle des prix. Finalement, les initiatives de développement des moyens d'existence agricoles ciblent une amélioration de la productivité par un meilleur accès aux intrants et essaient ainsi d'œuvrer à un futur où les ménages ruraux ont des revenus suffisamment élevés (et suffisamment stables) pour que le filet de sécurité de protection sociale ait rarement besoin d'être sollicité. Prises ensemble, les idées représentées dans le schéma constituent un cadre d'intervention complet pour lutter contre la faim saisonnière. Examinons maintenant successivement chacune de ces idées.

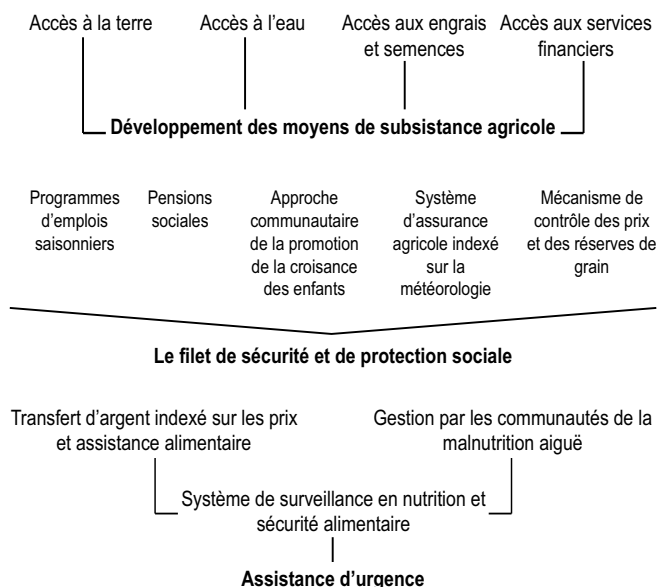


Illustration 2.2

Cadre d'intervention pour la lutte contre la faim saisonnière.



L'assistance d'urgence

Les systèmes de surveillance de la nutrition et de la sécurité alimentaire, les transferts espèces/nourriture et la gestion par les communautés (CBM, Community Based Management) de la malnutrition infantile peuvent travailler en synergie dans le cadre d'efforts d'assistance d'urgence. Les systèmes de surveillance identifient les personnes qui ont besoin d'aide et les interventions nécessaires. Dans ce scénario idéal, les systèmes doivent être capables de détecter une détérioration de la sécurité alimentaire avant que la malnutrition ne s'étende. La détection précoce permettrait alors une assistance sous forme de transferts d'espèces et/ou de nourriture, au niveau du foyer, afin de prévenir la malnutrition. Si toutefois la situation a déjà empiré au point que la malnutrition¹ aiguë atteint déjà des niveaux élevés, des efforts de type CBM peuvent offrir une couverture de traitement nutritionnel large et efficace.

Surveillance nutritionnelle et sécurité alimentaire

Historiquement, la grande majorité des populations affectées par la faim saisonnière n'est pas détectée par les systèmes de santé nationaux ni par les agences internationales. Les victimes de la faim saisonnière ne remplissent pas les manchettes des journaux, et de ce fait peuvent tomber gravement malades, et

1. La malnutrition aiguë est un type dangereux de malnutrition qui est provoqué par des réductions drastiques d'intrants en nutriments. Elle peut résulter soit d'un déclin de la consommation alimentaire elle-même, soit de l'incapacité de l'organisme à absorber ou retenir les nutriments consommés, par exemple en cas de maladie. Non traitée, la malnutrition aiguë conduit à des dommages irréparables du développement cognitif et physique, et en définitive à la mort.

certaines meurent. Ces dernières années toutefois, de nouvelles approches de systèmes de surveillance ont amélioré notre compréhension du moment et du lieu où la faim saisonnière et la malnutrition se manifestent. Au Malawi, un système de surveillance piloté par le gouvernement et soutenu par Action Contre la Faim fournit des informations mois par mois de la situation dans les différentes régions du pays.

Le système de surveillance du Malawi a des composantes nutritionnelle et de sécurité alimentaire. La composante nutritionnelle surveille les tendances de poids et de hauteur dans un échantillon d'enfants en âge préscolaire inscrits dans des cliniques gouvernementales de surveillance de la croissance. Chaque groupe d'enfants est suivi sur douze mois consécutifs pour évaluer les changements saisonniers de leur situation nutritionnelle. Bien que le système ne suive qu'un petit nombre d'enfants, les résultats indiquent les tendances nutritionnelles dans toutes les parties du pays.



Illustration 2.3

Les enfants sont pesés deux fois par semaine pour surveiller leur état nutritionnel, district de Mchinji, Malawi

Copyright © S. Hauenstein Swan

A partir de ce groupe d'enfants, le système sélectionne un nouveau sous-échantillon pour étudier le niveau de sécurité alimentaire de la famille. Une étude de référence rassemble des informations de base : données démographiques, actifs possédés, types de système agricole, sources de revenu, accès à l'eau et à l'assainissement, etc. Des études répétées tous les mois évaluent les évolutions des revenus et des flux de consommation alimentaire et combinent ces informations pour obtenir un 'Indice de stress alimentaire' (FSI, *Food Stress Index* : l'encadré ci-contre indique les huit variables utilisées dans l'indice). Ce FSI évolue dans une plage entre 0 et 100, 100 étant le plus mauvais score possible.²⁷

Variables mesurées par l'Index de stress alimentaire

1. Pourcentage de ménages ayant de très faibles réserves de féculents de base : moins de 20 kg de maïs, manioc sec ou autres céréales, et pas de manioc ou patate douce à récolter.
2. Pourcentage de ménages ayant un manque potentiel à long terme : moins de 50 kg de maïs, manioc sec ou autre céréale et pas de manioc ou de patate douce à récolter dans les deux mois à venir.
3. Pourcentage de ménages ayant un revenu mensuel de moins de 1000 MK (3,66 £).
4. Pourcentage de ménages ayant des difficultés à trouver un emploi de type ganyu.
5. Pourcentage de ménages faisant trois repas par jour.
6. Pourcentage de ménages n'ayant pas mangé d'arachide ou de légumes la veille.
7. Pourcentage de ménages indiquant ne pas avoir assez de nourriture à certains moments dans le mois.
8. Pourcentage de ménages passant des journées entières sans absorber un aliment de base.

Le FSI pour le Malawi dans son ensemble pour la période 2003-2006 est donné ci-dessous dans l'illustration 2.4. On peut voir clairement les hausses saisonnières des contraintes alimentaires pour chacune des trois années, et on voit aussi que la faim saisonnière de 2005/2006 était bien pire que celle des années précédentes.

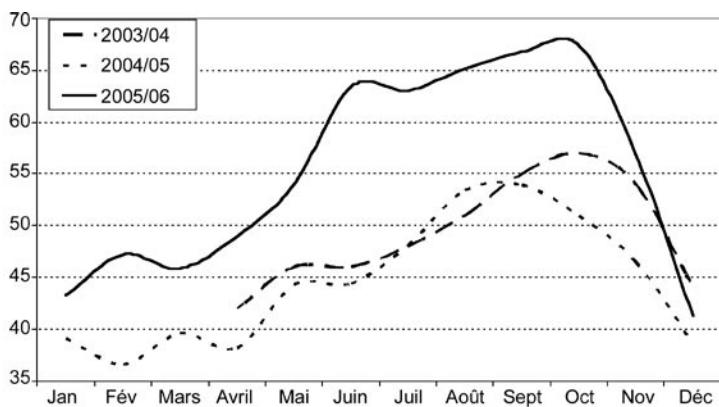


Illustration 2.4

Indice de stress alimentaire, Malawi, saisons 2003/2004 à 2005/2006.

Source : Action Contre la Faim – Malawi.

Le but du système de surveillance est d'informer les décideurs du moment et du degré de détérioration de la situation alimentaire. L'apparition d'une situation grave potentielle contraindra à une étude nutritionnelle et de la sécurité alimentaire plus détaillée, suivie par une réponse en terme d'assistance. Bien que le système de surveillance ne couvre qu'un petit échantillon d'enfants et de familles, il constitue une vaste amélioration par rapport aux évaluations nutritionnelle et de sécurité alimentaire qui caractérisent les situations à un moment donné uniquement. Si ce point choisi dans le temps s'avère inexact – et on peut voir sur le diagramme ci-dessus que si l'existence d'une saison de la faim est prédictible, le moment exact du pic de la saison varie d'une année sur l'autre, en fonction des tendances de la

pluviosité et des prix – alors les réponses en termes de politique et de programme seront également défaillantes. Les familles peuvent donc se trouver en situation de famine alors que des informations plus précises auraient permis de mettre en place des interventions préventives. En bref, les méthodes actuelles d'évaluation nutritionnelle et de sécurité alimentaire sont comme un cliché photographique, alors qu'un système de surveillance est comme un film. Les signes d'avertissement d'une crise imminente sont plus facilement détectables dans ce dernier système.

Transferts monétaires et assistance alimentaire indexés sur les prix

La fourniture directe d'aliments – 'l'aide alimentaire' – a traditionnellement été la forme dominante d'assistance aux populations souffrant de la faim. Dans la dernière décennie toutefois, une assistance sous forme financière – 'transfert de fonds' – s'est de plus en plus répandue comme une solution de remplacement à l'aide alimentaire, en particulier en Afrique. Les avantages de l'aide financière sont nombreux. L'argent donne aux gens plus de choix que la nourriture, en leur permettant de satisfaire toute une série de besoins alimentaires ou non alimentaires, y compris les dépenses de santé, d'habillement et – même dans les situations d'urgence – l'achat de bétail et autres actifs clés nécessaires pour se doter des moyens d'existence.²⁸ L'argent a aussi un 'effet multiplicateur' dans l'économie : la dépense des fonds génère des revenus ou des emplois pour d'autres. L'argent peut aider les cultivateurs à investir dans leurs systèmes de production et ainsi à stimuler les économies alimentaires locales, alors que l'aide alimentaire peut au contraire mener les vendeurs locaux à la ruine et saper les incitations pour les cultivateurs à produire davantage de nourriture.

Toutefois, l'utilisation de l'argent crée des problèmes particuliers. Les problèmes les plus sérieux sont peut-être ceux

qui sont rencontrés lorsque les pics de prix saisonniers diminuent la quantité de nourriture qu'une quantité d'argent donnée peut acheter, ou lorsque les réserves alimentaires des marchés sont inadéquates pour satisfaire la demande générée par les transferts d'argent. Au Malawi, le projet 'Transferts de nourriture et d'argent' (FACT, *Food And Cash Transfers*) et le projet 'Transferts de fonds d'urgence Dowa' (DECT, *Dowa Emergency Cash Transfers*), mis en oeuvre par l'ONG Concern Worldwide comme une assistance aux milliers de cultivateurs affectés par la sécheresse en 2006 et 2007, essayaient de répondre à ces problèmes. Le projet FACT fournissait un colis alimentaire mensuel (maïs, haricots et huile) plus une quantité d'argent suffisante pour acheter le même colis sur le marché local, ceci pendant les quatre mois de la saison de la faim 2005/2006, une année où les conditions météorologiques avaient entraîné une pénurie nationale de maïs et où le Président du Malawi avait déclaré 'l'état de catastrophe naturelle'. Le colis alimentaire était fourni au cas où la pénurie de stocks sur les marchés locaux laisserait les populations dans l'incapacité d'acheter de la nourriture avec les sommes distribuées. Le projet DECT, pendant ce temps, avait fourni des sommes d'argent uniquement pendant la saison de la faim 2007, une année où la récolte avait été excédentaire au niveau national – d'où l'absence de problèmes de réserves de nourriture – mais où des pluies erratiques provoquaient de mauvaises récoltes dans deux districts. Une caractéristique innovante des programmes FACT et DECT était que les marchés alimentaires locaux étaient constamment surveillés pendant la saison de la faim, et que la quantité d'argent transférée aux familles était ajustée à mesure que les prix des aliments augmentaient ou diminuaient, pour garantir que les gens disposaient des quantités appropriées de maïs, de haricots et d'huile de cuisson, quel qu'en soit le prix. Ceci signifiait que les gens recevaient une compensation intégrale pour les augmentations de prix, qui pouvaient être importantes – par exemple, le prix du maïs avait doublé entre janvier et mars 2006 – mais le coût de cette saisonnalité des prix était garantie par les responsables du

projet plutôt que par les familles pauvres elles-mêmes.

Tant que les marchés sont capables de fournir des quantités adéquates de nourriture en réponse à une demande plus élevée, cette stratégie 'd'indexation' des quantités d'argent transférées sur les prix alimentaires peut être très efficace. Si les marchés alimentaires ne fonctionnent pas bien, des apports externes de nourriture doivent être envisagées en conjonction avec des transferts financiers indexés sur les prix. Même dans ce dernier cas cependant, la nourriture utilisée dans les efforts d'assistance doit provenir de points aussi proches que possible. En général, les excédents de nourriture peuvent être achetés sur des marchés nationaux ou régionaux, ce qui permet d'économiser considérablement sur le temps et le coût monétaire du transport maritime depuis des pays donateurs. Le prix du transport constitue aujourd'hui une partie importante du budget total de l'aide alimentaire.²⁹ L'aide alimentaire des pays riches ne doit être utilisée que dans des situations rares, lorsqu'elle constitue la manière la plus rapide et la plus efficace de fournir une assistance.

L'approche communautaire des situations de malnutrition aiguë

L'approche communautaire (CBM, *Community-based management*) révolutionne le traitement de la malnutrition. Traditionnellement, les enfants souffrant de malnutrition aiguë sont traités dans des cadres d'hospitalisation. Les coûts par patient et les besoins en personnels de cette approche sont cependant très élevés. De ce fait, seul un nombre limité d'enfants mal nourris ont la chance de recevoir le traitement approprié. L'approche CBM traite ces problèmes en mobilisant les communautés elles-mêmes pour qu'elles traitent les 80% d'enfants mal nourris qui n'ont pas d'autres maladies ou complications.³⁰ L'utilisation d'aliments thérapeutiques faciles à administrer et le soutien périodique de professionnels de la santé fait que cette stratégie communautaire

est viable. Pendant ce temps, les soins médicalisés dans des Centres de nutrition thérapeutique (TFC, *Therapeutic Feeding Centres*) peuvent se concentrer sur les 20% restants d'enfants mal nourris restants qui présentent des complications.

La première étape de l'approche CBM consiste à identifier les enfants malades par un 'dépistage actif', par lequel les travailleurs de la santé ou la communauté elle-même détectent de façon régulière la malnutrition chez les enfants. Cette recherche est facilitée par l'utilisation de diagnostics de malnutrition faciles à réaliser tels que la mesure de la circonférence de l'avant-bras. Non seulement ce dépistage actif permet d'identifier davantage d'enfants mal nourris dans la communauté, mais il autorise un diagnostic plus précoce des symptômes, ce qui améliore le taux de récupération pendant le traitement.

Après le dépistage, les professionnels de la santé déterminent si un enfant présente des complications ou non. Si l'enfant présente des complications, il est renvoyé vers un établissement médicalisé pour y recevoir une alimentation thérapeutique étroitement suivie. Toutefois, en l'absence de complications, les familles elles-mêmes traitent les enfants mal nourris chez eux, avec le soutien d'un contrôle hebdomadaire réalisé par des personnels de santé qualifiés. L'utilisation d'aliments riches en nutriments prêts à l'emploi (RUF, *Ready-to-Use Foods*), innovation récente dans la technologie du traitement nutritionnel, est la clé de cette approche gérée au niveau domestique. Les aliments RUF à base de cacahouète et de lait ne nécessitent aucune préparation, se stockent facilement, ne sont pas sujets à des contaminations bactériennes et sont faciles à administrer aux enfants de plus de six mois.³¹ En outre, les RUF peuvent souvent être produits localement à faible coût, apportant ainsi un soutien notable à l'économie de la communauté.

Enfin, l'approche CBM est suffisamment simple pour être appliquée non seulement pour les traitements d'urgence mais aussi de façon préventive chez les populations à risque – par exemple, les enfants ayant été identifiés comme modérément

mal nourris mais non encore sévèrement mal nourris. L'approche CBM peut même permettre de mettre en place une couverture universelle pour tous les enfants dans une communauté à l'entrée de la saison de la faim.³² De cette manière, les RUF peuvent être intégrés dans les efforts de promotion de la croissance infantile, et les travailleurs sanitaires de terrain par des approches de élément clé du filet de sécurité sociale que nous examinerons plus loin.

Ainsi, sous sa forme idéale, l'approche CBM repose sur cinq piliers : dépistage des cas de malnutrition par la communauté diagnostic rapide ; centres d'alimentation thérapeutique médicalisés pour les enfants mal nourris *avec* complications ; programmes thérapeutiques de base pour les enfants mal nourris *sans* complications ; production locale de RUF ; et alimentation supplémentaire pour la prévention des cas de malnutrition aiguë.

Bien que les approches CBM n'aient été testées à grande échelle que depuis quelques années, les résultats ont à ce jour été impressionnants. Dans une étude de 21 programmes CBM au Malawi, en Ethiopie et au Soudan entre 2001 et 2005, la couverture (pourcentage de population infantile totale examinée et traitée pour malnutrition) a été multipliée par près de cinq par rapport aux approches traditionnelles. Dans l'ensemble, près des trois-quarts de tous les enfants dans les zones couvertes par le projet ont été inclus dans cette étude. Quatre enfants sur cinq traités par l'approche CBM ont récupéré, un taux qui se compare favorablement à l'hospitalisation.³³ On peut raisonnablement être optimiste et penser que les taux de récupération s'amélioreront encore à mesure que les méthodes CBM sont affinées.

Les statistiques telles que celle-ci ne saisissent toutefois pas totalement les implications d'une mise à l'échelle globale de l'approche CBM. Nynke Nutma, nutritionniste et spécialiste de la santé travaillant pour Action Contre la Faim au Malawi nous a parlé de l'impact potentiel de l'approche CBM sur son travail. *“Si la plupart des cas sont traités au sein de la communauté, le centre médicalisé peut se concentrer sur les enfants qui ont réellement*



Illustration 2.5

Mère assistant son enfant, atteint de malnutrition aigüe sévère, pour manger une ration thérapeutique, hôpital St Andrews, près de Kasungu, Malawi.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

besoin de son aide” nous explique-t-elle. Le dépistage universel et le traitement de la malnutrition aiguë – des soins disponibles à tous les enfants qui en ont besoin – peuvent être un objectif réaliste.

~

Le filet de sécurité et de protection sociale

Bien que la mise en oeuvre effective de programmes d'urgence soit indispensable pour sauver des vies pendant la saison de la faim, un filet de sécurité de protection sociale préventif peut réduire de prime abord la nécessité de ces interventions. Pour les gens qui sont en mesure de travailler, les programmes de travail saisonnier qui paient des salaires indexés sur les prix alimentaires constituent la meilleure méthode pour que ce filet de sécurité fournisse des ressources aux familles. Pour les personnes dont les capacités de travail sont limitées, en particulier les personnes âgées, des transferts de fonds peuvent être fournis sous forme de 'pensions sociales'. Dans la mesure où ce dernier groupe est incapable de travailler quelle que soit la période de l'année, ces pensions doivent être fournies toute l'année mais doivent à nouveau être indexées sur les prix alimentaires afin que les pensionnés puissent s'offrir un régime alimentaire adéquat en toutes saisons.

En sus de l'aide aux ménages et aux pensionnés, il doit exister un système de protection sociale ciblant directement les mères et les enfants. Nous suggérons que des initiatives de promotion de la croissance, prises par la communauté et offrant un ensemble intégré de services de santé et de nutrition, ancrées au niveau du village, peuvent être la meilleure approche pour la protection de ces groupes. Là encore, même si ces services de promotion de la croissance devraient être disponibles toute l'année, leurs avantages – en particulier la composante alimentaire supplémentaire – devrait être supérieurs pendant la saison de la faim, du fait de la plus faible disponibilité de l'alimentation domestique et des prix alimentaires plus élevés.

La section ci-après discute également l'idée d'une assurance agricole indexée sur la météorologie, qui permettrait de protéger les cultivateurs contre les chocs météorologiques qui peuvent sérieusement porter atteinte aux moyens de subsistance du cultivateur. Enfin, les politiques de limitation des prix – définition d'un prix 'plancher' pour les cultivateurs et d'un prix 'plafond' pour les acheteurs – sont également des composantes valables d'un filet de sécurité de protection sociale, et peuvent être liées aux réserves de grain nationales.

Programmes d'emploi saisonnier

Les programmes d'emploi saisonnier trouvent leurs origines dans les initiatives massives de travaux publics prises pendant la Grande Dépression. Depuis cette époque, les pays riches et les pays pauvres ont périodiquement fourni des emplois temporaires dans le secteur public comme un moyen à la fois d'atténuer la pauvreté et de créer les infrastructures nécessaires. Inde, Chine et Bangladesh ont adopté de longue date d'importants programmes d'emploi saisonnier et de nombreux pays africains ont mis en œuvre leurs propres programmes au cours de ces deux dernières décennies.³⁴ Le programme de systèmes de sécurité de production d'Éthiopie (PSNP, Productive Safety Nets Programme) est actuellement la plus grande initiative d'emploi saisonnier en Afrique et touche plus de huit millions de personnes chaque année pendant la saison de la faim.

Les programmes d'emploi saisonnier répondent à plusieurs besoins. La main d'œuvre est souvent la seule ressource sur laquelle les familles pauvres et en particulier les familles n'ayant pas de terre, conservent un contrôle. Les programmes d'emploi offrent à ces familles la possibilité de convertir leur travail en argent et en nourriture pendant les périodes de l'année où les emplois sont rares. En outre, les actifs créés par l'emploi saisonnier concernent souvent directement les problèmes de la saisonnalité : par exemple, les systèmes d'assainissement diminuent le risque

de malaria et de diarrhée, les routes praticables par tous les temps permettent d'accéder aux marchés et aux centres de soins pendant la saison des pluies, et les structures de préservation des sols permettent d'augmenter la productivité agricole et les ressources des terres.



Illustration 2.6

Programme argent-contre-travail près de Guidan Koura, Niger.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

A Guidan Koura au Niger – village d'origine de Zara, que nous avons rencontré dans le premier chapitre – Action contre la Faim opère un programme d'emploi saisonnier argent-contre-travail (*Cash-for-Work*). Une population en augmentation et l'absence d'alternatives pour le bois et le fourrage ont conduit à une large déforestation dans la zone entourant Guidan Koura. Avec l'absence d'arbres ou d'autres végétations pour maintenir les sols en place, l'érosion due aux vents forts a transformé les collines en déserts pierreux où rien ou quasiment rien ne pousse. Les membres de la communauté ont ainsi décidé d'utiliser le programme argent-contre-travail pour replanter ces collines et ralentir l'érosion. La tâche est difficile – les ouvriers doivent creuser un trou d'un demi mètre de

profondeur dans un sol dur et pierreux pour pouvoir planter chaque arbre – mais le résultat en vaut la peine.

Ce travail est destiné à l'avenir : faire pousser une forêt. Mais les gains s'en ressentent également aujourd'hui ; ce revenu qui arrive au moment de la saison de la faim est essentiel pour les travailleurs. Plus de la moitié sera dépensé en nourriture et le reste en besoins essentiels. (Illustration 2.7).

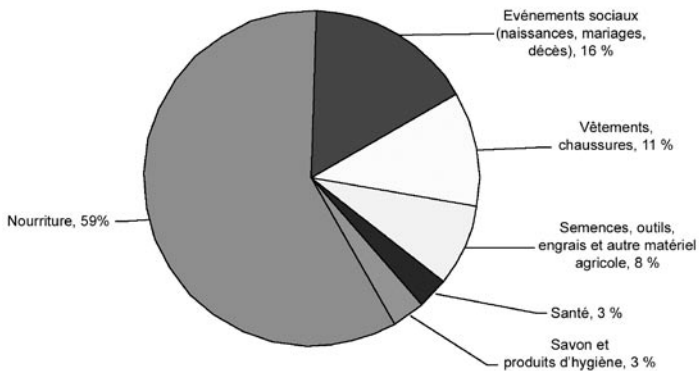


Illustration 2.7

Utilisation prévue du revenu obtenu au travers du programme argent-contre-travail d'Action contre la Faim.

Tiré d'une discussion avec des ouvrières, village de Guidan Koura, Niger.

Le choix du type de rémunération, en espèces ou en nourriture, est une décision critique lors de la conception des programmes d'emploi. L'indexation des rémunérations sur les prix de la nourriture comme le font au Malawi les programmes FACT et DECT précédemment décrits, et l'apport de nourriture à la demande pour augmenter l'offre sur les marchés locaux, constitue une méthode de traitement du problème. Une stratégie complémentaire consiste à offrir, saison après saison, différents choix aux participants eux-mêmes, afin qu'ils choisissent la manière dont ils souhaitent être payés ; des discussions avec des participants dans un autre programme d'emploi au Malawi ont montré que les familles d'agriculteurs préféraient différents types

de paiement à différents moments de l'année. Pendant la saison de la faim, lorsque la nourriture est rare et coûteuse, la plupart des familles préféraient obtenir de la nourriture en échange de leur travail (l'option des rémunérations en espèces indexées n'était pas proposée dans cette étude). Au moment de la récolte, lorsque la nourriture est abondante, la plupart choisissaient le système argent-contre-travail afin de couvrir leurs dépenses non alimentaires. Au moment de la plantation, les familles avaient tendance à choisir une autre option encore : intrants-contre-travail – c'est-à-dire des rémunérations sous formes d'engrais et de semences. Pour autant que nous le sachions, ce type de paiement différencié en fonction de la saison pour des programmes d'emploi n'a pas été mis en oeuvre ailleurs dans le monde, mais il mérite d'être examiné de plus près, non seulement pour sa capacité à fournir le « bon » type de salaire, mais aussi en raison de sa nature participative : il place les populations bénéficiant de cette intervention en charge de sa conception.

Le système national indien de garantie d'emploi rural (NREGS, *India's National Rural Employment Guarantee Scheme*) constitue la plus récente initiative d'importance. NREGS est différent de ses prédécesseurs sur un point critique : il garantit aux ménages un droit légal de demander au gouvernement une centaine de jours d'emploi par an au salaire minimum. Ces cent jours peuvent être demandés à tout moment de l'année, en fonction de l'époque à laquelle les ménages rencontrent des baisses des opportunités de travail et de revenus.³⁵ Si l'emploi n'est pas fourni rapidement par l'Etat, les familles ont le droit à une indemnité d'emploi. La transformation par le système NREGS d'un emploi de « prestation fournie » en « indemnité légale » est subtile mais révolutionnaire, et nous examinerons ce programme plus en détail dans le chapitre suivant.

Retraites sociales

Une forme particulière de transfert d'espèces se répand à travers l'Afrique du Sud : les « retraites sociales » ou transferts d'espèces réguliers au profit des citoyens âgés. L'Afrique du Sud est la première à avoir mis en œuvre les retraites sociales dans les années 1920, mais ce n'est que dans les années 1970 qu'elles ont été adoptées par la Namibie et encore plus récemment par le Botswana (en 1996), le Lesotho (en 2004) et le Swaziland (en 2005). Bien que ces retraites ne soient pas seulement destinées à traiter le problème de la faim saisonnière, leur impact sur toutes les formes de pauvreté et d'insécurité alimentaire est énorme et elles offrent de nombreux enseignements pour la conception et la mise en application ailleurs de programmes de lutte contre la faim.

Les retraites sociales ne sont pas les mêmes que les retraites normales. Les retraites normales sont en général payées aux travailleurs lorsqu'ils prennent leur retraite normale et elles sont financées par les contributions calculées sur les revenus avant la retraite et versées par les employeurs et les employés. A l'inverse, les retraites sociales sont allouées par l'Etat sous forme de transfert d'argent inconditionnel à tous les citoyens âgés (ou dans certains cas aux seuls citoyens âgés pauvres), le seuil le plus courant étant 60 ou 65 ans. Une caractéristique clé des retraites sociales est qu'elles constituent un droit légal qui peut être revendiqué par tous les citoyens âgés, et non une assistance 'discrétionnaire' ou ciblée pouvant être accordée à certains mais pas à d'autres et pouvant être retirée à tout moment. Cet aspect de 'droit légal' des retraites sociales est la base des mobilisations politiques qui interviennent lorsque ce droit n'est pas respecté. Ainsi, en novembre 2006, lorsque des retards et des erreurs dans les listes de pensionnés au Swaziland ont fait que des milliers de retraités sociaux devaient, après avoir fait la queue

toute la journée, s'en retourner chez eux les mains vides et risquer de se retrouver en situation de famine, les membres du parlement représentant leurs circonscriptions se sont appropriés le problème et ont protesté vigoureusement. L'action des parlementaires a entraîné une réponse gouvernementale rapide pour résoudre le problème. Dans les programmes de développement standard non basés sur les droits légaux, de tels exemples de réponse gouvernementale rapide sont rares.

La retraite sociale devient tout particulièrement cruciale pendant la saison de la faim et pendant les mauvaises années. Pendant la sécheresse en Afrique du Sud en 1992, les retraites sociales en Namibie ont sauvé de nombreuses vies. Dès le début de la situation d'urgence, le gouvernement a inclus les personnes âgées sur sa liste de 'groupes vulnérables' ayant droit à une aide alimentaire, mais il a constaté ensuite que les destinataires de la retraite sociale mensuelle étaient en réalité les plus vulnérables des Namubiens ruraux. Les retraités étaient en fait submergés de demandes d'assistance de parents et voisins, et la plupart essayaient au maximum de les aider. Pendant toute la durée de la crise alimentaire, de nombreux enfants furent envoyés séjourner chez des parents plus anciens qui bénéficiaient de la retraite sociale ; Gertrude, une grand-mère que nous avons rencontré en Namibie occidentale, s'occupait de pas moins de onze petits-enfants en 1992. Les retraités étaient la seule source d'accès à la nourriture pour de nombreuses communautés pauvres, souvent au point de surexploiter leurs ressources.³⁶ L'impact des retraites sur l'aisance des familles pendant la sécheresse de 1992 est représentée par les deux premiers schémas des stratégies d'ajustement que nous avons présentés au chapitre 1.

En Ethiopie, l'année 2006 a vu une bonne pluviosité, mais le rationnement de la nourriture pendant la saison de la faim était très intense. Parmi les presque mille foyers pauvres interrogés, près de quatre sur cinq avaient réduit

leur consommation alimentaire, ce qui signifie que la faim saisonnière est une caractéristique de la vie ‘normale’ dans les régions montagneuses d’Ethiopie. A l’inverse, la sécheresse de 1992 en Afrique du Sud fut catastrophique par sa gravité et affecta vingt millions de personnes et tua plus d’un million de têtes de bétail dans la région. Cependant, un nombre inférieur de familles namibiennes rationnèrent leur alimentation en 1992 par rapport à l’Ethiopie en 2006, en partie parce que le gouvernement de la Namibie avait lancé un Programme rapide et efficace de compensation de la sécheresse, et aussi parce que le système de retraites sociales du gouvernement fournissait un revenu mensuel garanti à tous les citoyens de plus de 60 ans tout au long de leur période de crise. Ces retraites permirent même aux familles les plus pauvres d’acheter suffisamment de nourriture pour survivre.

Comme les programmes de transfert d’espèces et de nourriture, les retraites sociales doivent aussi être indexées sur les variations des prix. La plupart des retraites sociales actuellement en existence sont ajustées occasionnellement seulement pour s’adapter à l’inflation, et personne, pour autant que nous le sachions ne prend en compte les fluctuations saisonnières ou autres des prix alimentaires. Ainsi, la valeur réelle de la pension peut fort bien être moindre au moment où elle est le plus nécessaire – pendant une crise alimentaire. Nous affirmons que les retraites sociales devraient à l’inverse être indexées de manière à refléter l’augmentation des prix des produits de base, y compris les fluctuations saisonnières des prix alimentaires.

Enfin, il faut noter que les pensions pourraient s’étendre au-delà des personnes âgées pour intégrer d’autres groupes incapables de travailler – personnes handicapées³⁷, personnes limitées en termes de travail (par ex. veuves devant s’occuper de jeunes enfants), et ainsi de suite.

Approche communautaire de la promotion de la croissance des enfants

Les programmes de promotion de la croissance des enfants gérés par les communautés elles-mêmes protègent de la faim les enfants en âge préscolaire et les mères enceintes/allaitantes en intégrant une large palette de services de santé et de nutrition au niveau du village. L'objectif global des programmes de promotion de la croissance est d'assurer une nutrition optimale pendant les périodes de croissance infantile les plus importantes – pendant la grossesse et les premières années de la vie. Les profils saisonniers de déficit alimentaire ou de maladies interrompant ces périodes critiques peuvent avoir des conséquences permanentes en termes de développement. Les services rencontrés couramment dans les programmes de promotion de la croissance incluent : surveillance de la croissance des enfants ; soins prénataux ; promotion de l'allaitement maternel ; éducation à la santé, l'hygiène et la nutrition ; et alimentation complémentaire des mères enceintes, allaitantes et des enfants en âge préscolaire.

La surveillance de la croissance des enfants renforce encore la surveillance nutritionnelle en mettant en œuvre des systèmes qui mesurent la croissance de chaque enfant et non d'un sous échantillon. La présence de travailleurs sociaux intervenant au niveau du village, qui peuvent établir des relations personnelles avec les familles locales, ce qui serait impossible pour des extérieurs, est essentielle pour la réussite de ces stratégies de couverture universelle.

La santé des femmes pendant la grossesse est un déterminant particulièrement important de l'état nutritionnel futur d'un enfant. Ce point est très bien illustré par le cas de l'Inde : en dépit des niveaux de pauvreté relativement faibles, l'Inde présente des taux très élevés de malnutrition infantile par rapport à l'Afrique sub-saharienne, et on estime que la différence est principalement le résultat d'une déficience

nutritionnelle maternelle. En Inde, plus d'un tiers des femmes ont un Indice de Masse Corporelle (IMC : poids en fonction de la hauteur) inférieur à la normale, et près des trois cinquièmes sont anémiques. Du fait pour l'essentiel de la mauvaise situation nutritionnelle de leurs mères, plus de 40% des enfants indiens naissent en situation d'insuffisance pondérale.³⁸ La fourniture d'une alimentation complémentaire aux femmes enceintes et l'augmentation des quantités fournies pendant la saison de la faim permet de réduire cette malnutrition 'intergénérationnelle', et ainsi d'avoir des conséquences positives durables pendant toute la vie de l'enfant.

Etant donnée l'importance du lait maternel comme source alimentaire pendant les premières années de la vie d'un enfant, la protection de la situation nutritionnelle des mères allaitantes est également critique pour la santé des enfants. Les besoins en énergie et nutriments sont élevés pendant la grossesse et les déficits qui interviennent pendant la saison de la faim – aggravés par le fait que de nombreuses femmes enceintes doivent continuer à travailler pendant ces mois pour avoir un revenu et acheter de la nourriture – peuvent avoir des conséquences dommageables sur la santé de la mère et de l'enfant. Là encore, des programmes alimentaires complémentaires doivent ajuster la quantité de nourriture donnée aux mères allaitantes, en fonction de la saison.

Après l'âge de six mois, des programmes d'alimentation complémentaire peuvent aussi cibler les enfants eux-mêmes. Si dans le passé de nombreux programmes se sont concentrés sur l'alimentation des enfants dans les écoles, afin d'encourager leur inscription et d'améliorer les résultats scolaires, à des fins nutritionnelles, il est encore plus important de concentrer les programmes sur la tranche d'âge allant de 0 à 2 ans. Les deux premières années de la vie sont absolument critiques pour établir un profil de croissance normal ; les enfants qui sont mal nourris dans cette période initiale ne peuvent pas rattraper leur retard les années suivantes. En outre, plus des deux tiers des décès d'enfants

dans le monde interviennent pendant la première année de la vie, et la majorité de ces décès sont associés à la malnutrition.³⁹ Il est particulièrement critique de s'assurer que ces enfants satisfont leurs besoins nutritionnels pendant la saison maigre.

Les programmes d'alimentation complémentaire tendent à se concentrer sur la fourniture de calories et de protéines, mais il est également important de s'occuper de la suffisance en micronutriments. Des millions d'enfants sont chaque année victimes de déficiences en micronutriments, en particulier en vitamine A, en fer et en iode. Les conséquences d'une déficience en micronutriments sont graves et peuvent aller de l'arriération mentale à la cécité ou à la mort. La fourniture de suppléments en micronutriments peut sauver les enfants de ces résultats et c'est en fait l'une des interventions les plus efficaces pour l'amélioration de la santé humaine.⁴⁰ L'un des principaux défis de la fourniture de suppléments de micronutriments est la mise en place d'un mécanisme d'administration efficace : il faut prendre les capsules régulièrement, dans le cas du fer au moins une fois par semaine. L'incorporation de suppléments de micronutriments dans une structure de promotion de la croissance gérée par la communauté peut permettre de surmonter ces problèmes d'administration.

Une récente étude de 15 programmes de promotion de la croissance et autres programmes de santé/nutrition infantile gérés par les communautés a permis de conclure que, lorsqu'étaient acquis certains "facteurs de succès" du contexte et du programme⁴¹, la malnutrition était considérablement réduite chez les enfants inscrits : indépendamment d'autres facteurs, les meilleurs programmes de promotion de la croissance permettent de réduire la malnutrition d'un ou deux pourcent par an.⁴² Ce taux d'impact dans le monde représenterait plusieurs millions d'enfants en âge préscolaire qui ne risqueraient plus de se retrouver chaque année en situation de malnutrition.



Illustration 2.8

Mère avec son enfant au centre nutritionnel, à Annapanenivari Gudem,
Andhra Pradesh, Inde.

Copyright © E. Whelan.

Systèmes d'assurance agricole indexés sur la météorologie

L'agriculture est une activité très risquée et les agriculteurs doivent avoir une assurance contre les mauvaises récoltes. Mais en général, l'assurance récoltes n'est pas accessible aux exploitants pauvres d'Afrique et d'Asie, et ce pour différentes raisons : parce que les marchés de l'assurance y sont peu développés, parce que la sécheresse affecte tant de cultivateurs que les compagnies d'assurance seraient incapables de payer tous les sinistrés, et parce que les primes sont souvent trop élevées pour que les agriculteurs pauvres puissent se les permettre. Pour toutes ces raisons, les précédentes tentatives des années 60 et 70 d'étendre l'assurance récoltes aux petits cultivateurs ont échoué.

Aujourd'hui toutefois, une approche innovante 'd'indexation météorologique' de l'assurance agricole fait l'objet d'un essai pilote en Inde, en Ethiopie, au Malawi et dans d'autres pays. Dans ces systèmes, les agriculteurs participants sont payés si la pluviosité dans leurs districts chute au-dessous d'un certain pourcentage de la moyenne à long terme ; plus faible est la pluviosité, plus élevée est la compensation. Cette compensation est destinée à couvrir les pertes de production alimentaire et de revenus des ventes de récoltes des cultivateurs, ce qui leur garantit de pouvoir acheter suffisamment de nourriture pour nourrir leur famille jusqu'à la prochaine récolte.

Du point de vue des assureurs, il y a deux avantages à ce concept d'assurance récoltes. La première est qu'il n'est plus nécessaire d'expertiser la situation individuelle de chaque cultivateur en cas de sécheresse, ce qui réduit grandement les frais administratifs pour l'assureur. En second lieu, les cultivateurs n'ont plus d'incitation à travailler moins et à réclamer leur assurance en cas de mauvaise récolte – ce qui était l'un des principaux soucis des assureurs par le passé – puisque les évaluations sont basées sur la pluviosité au niveau du district et non au niveau de l'exploitation. Du point de vue du cultivateur, une 'assurance

indexée sur la météorologie' offre exactement le type de filet de sécurité garanti dont ils ont besoin pour survivre aux mauvaises années et pourrait leur donner la confiance nécessaire pour prendre des risques modérés, comme par exemple en investissant dans les engrais ou les variétés de semence à fort rendement.

Naturellement, le problème des primes coûteuses pour les agriculteurs pauvres demeure dans ce concept « d'indexation météorologique », tout comme le risque de devoir déboursier de très importantes compensations pour la compagnie d'assurance. Pour toutes ces raisons, le soutien financier des gouvernements ou des donateurs pourrait s'avérer nécessaire.⁴³ Mais les coûts d'un soutien à un programme d'assurance doivent être comparés aux coûts de la fourniture d'une assistance humanitaire après le début de la crise.

Mécanisme de contrôle des prix et réserves de grain stratégiques

Après l'indépendance vis-à-vis des puissances coloniales, de nombreux gouvernements ont mis en place des conseils des marchés agricoles, qui avaient pour mandat de soutenir les cultivateurs et d'assurer la sécurité alimentaire nationale. Les gouvernements pensaient que des marchés faibles et des courtiers exploités pouvaient exposer les agriculteurs et consommateurs pauvres à des risques importants, et ces conseils des marchés « paraétatiques » devaient être la première ligne de défense. Les conseils paraétatiques vendaient des engrais et des semences à des prix subventionnés pour assurer que les agriculteurs pauvres avaient un accès abordable à ces intrants agricoles. Ils achetaient ensuite les excédents de récolte à un prix minimum fixe (le prix « plancher ») depuis toutes les régions du pays afin de garantir un revenu décent pour tous les fermiers. La récolte était stockée dans des « Réserves de grain stratégiques ». Les réserves de grain fournissaient un stock tampon en cas d'urgence, mais elles étaient aussi utilisées pour lutter contre la faim saisonnière. Le grain était

stocké jusqu'à la saison de la faim puis vendu à un prix fixe limité (le prix « plafond ») à tous les consommateurs, favorisant l'accès à la nourriture et luttant contre les augmentations de prix sur le marché. Ces deux pratiques d'achat de nourriture à un prix plancher pour aider les fermiers et de revente à un prix plafond aux consommateurs sont appelées le « tunnel de prix ».

En dépit de leur mandat d'une importance vitale, dans de nombreux pays, le fonctionnement réel des systèmes de tunnels de prix était loin d'être parfait. Les organismes paraétatiques étaient critiqués, à juste titre, comme étant coûteux et inefficaces, souvent corrompus et ils étaient accusés d'interférer avec le développement du secteur privé. Si leurs défenseurs arguaient qu'ils étaient nécessaire du fait de la faiblesse des marchés, les critiques se plaignaient de ce que les marchés étaient affaiblis en raison d'une compétition déloyale de la part des organismes para-étatiques. Lorsque les courtiers privés étaient soit bannis, soit absents, les agriculteurs risquaient d'être bloqués dans des relations avec les conseils de marchés à des conditions sur lesquelles ils n'avaient aucun contrôle. Souvent, ils ne recevaient pas à temps les ressources agricoles promises, ils avaient un choix limité dans ce qu'ils pouvaient acheter ou vendre et ils étaient payés tardivement (et souvent sous-payés) pour leurs produits.

Dans les années 1980, le pendule du débat de politique globale « Etat contre marché » bascula brutalement vers la droite, et les pays donateurs et les agences appliquèrent des conditions à leurs prêts et à leurs aides qui forcèrent les gouvernements des pays pauvres à supprimer les subventions agricoles et à supprimer les contrôles sur les prix des récoltes et de la nourriture. On espérait ainsi qu'en libérant les marchés de « l'emprise mortelle » de la régulation de l'Etat, on stimulerait la production agricole et le commerce, conduisant ainsi à une croissance économique rapide et à la réduction de la pauvreté. Sous la pression d'agences puissantes telles que la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), la plupart des agences para-étatiques agricoles d'Afrique furent démantelées, réduites ou vendues.

Malheureusement, ceci créait souvent plus de problèmes que cela n'en résolvait. À l'instar de nombreuses autres organisations para-étatiques, la Société des marchés et du développement agricoles du Malawi (ADMARC) ferma ses dépôts de 'marketing social' en déficit, ces centres d'achat et de vente de nourriture qui se trouvaient le plus souvent dans des communautés rurales profondes, où l'insécurité alimentaire était très élevée mais où les revenus étaient les plus faibles. Ce qui voulait dire que des milliers de fermiers qui dépendaient de l'ADMARC pour leur vendre des ressources au moment de la plantation, pour acheter leur production au moment de la récolte et pour leur vendre de la nourriture au moment de la saison de la faim n'avaient plus accès à leur "acheteur/vendeur de la dernière chance". L'attente de ceux qui plaidaient pour la libéralisation des marchés était que le secteur privé se précipiterait pour remplir l'espace laissé libre par l'ADMARC. Au lieu de cela, le vide s'installa ; aucun courtier ne se rendit dans ces villages isolés. Auparavant, l'ADMARC avait subventionné ses dépôts déficitaires en utilisant l'argent qu'elle avait gagné sur d'autres dépôts plus rentables ailleurs. Mais les courtiers privés n'avaient aucune incitation à procéder de la sorte et il était rares à voir l'intérêt de voyager pendant des heures en terrain difficile pour acheter ou vendre quelques sacs de maïs à quelques foyers d'un petit village, alors que les grandes villes près des routes principales offraient un accès plus facile et des marchés plus importants, plus fiables et plus fournis.

Mais la réforme qui fut peut-être la plus dommageable en termes de sécurité alimentaire au Malawi fut d'imposer que la Réserve de Grain Stratégique soit exploitée sur la base de la 'récupération des coûts'. Ceci signifiait que l'organisme paraétatique en charge de la réserve, l'Agence Nationale des Réserves Alimentaires (NFRA, *National Food Reserve Agency*), avait comme instruction d'emprunter pour acheter ses stocks et qu'elle devait couvrir ses coûts en achetant et en vendant le maïs sur le marché libre. En 1999, la NFRA emprunta 15 millions de livres auprès d'une banque d'Afrique du Sud pour constituer

ses stocks de grain au maximum de ses capacités (soit 180.000 tonnes métriques). Après deux récoltes exceptionnelles, la réserve de grain commença à pourrir et la dette de la NFRA s'éleva à 16,5 millions de livres. De sorte qu'en 2001, le Fonds Monétaire International conseilla au gouvernement de vendre le stock et d'utiliser les produits pour repayer la dette, puis de reconstituer la réserve en rachetant du maïs frais après la prochaine récolte. Les silos de la NFRA furent donc vidés, l'essentiel du maïs étant exporté vers les pays voisins. C'est alors que la crise alimentaire de 2002 frappa – alors que la réserve de grain était vide, laissant ainsi le gouvernement dans l'incapacité d'empêcher la famine. Cette expérience mit en lumière le paradoxe qu'il y avait à confier à une agence un mandat de sécurité alimentaire sur la base de la récupération des coûts : au lieu de recycler son stock chaque année, la NFRA conservait son maïs en attendant que les prix montent, de façon à pouvoir vendre à un prix permettant le remboursement du prêt.

Les donateurs du Nord ont passé l'essentiel des trois décennies écoulées à mettre sous pression les gouvernements des pays pauvres pour qu'ils démantèlent leurs stratégies interventionnistes telles que l'imposition de tunnels des prix. Est-ce la bonne voie ? Les efforts du passé essayant de mettre en place des tunnels de prix pour protéger les citoyens les plus pauvres de la faim saisonnière et de la famine étaient-ils des concepts si mauvais qu'il faille les mettre au rebut ? Ou bien étaient-ce de bonnes idées mal mises en œuvre et trop coûteuses pour les pays pauvres ? Il est absolument certain que les organismes para-étatiques et les politiques de subvention présentaient des problèmes, et nous ne plaidons pas pour la ressuscitation telle quelle de politiques ou institutions qui ont échoué. Mais l'histoire nous enseigne que la faim saisonnière ne peut pas être traitée sans protéger les pauvres de la volatilité des prix. Nous affirmons qu'au vu des crises actuelles de la petite agriculture et des marchés de grains, la mise en place de tunnels de prix – avec des contrôles de performances et de corruption beaucoup plus stricts – mérite d'être réexaminée.



Développement des moyens de subsistance agricole

Un système de protection sociale fort est essentiel dans la lutte contre la faim saisonnière, mais la victoire totale ne peut être obtenue que si la productivité agricole progresse. C'est évidemment le cas pour les familles pauvres dont les revenus dépendent de leur agriculture mais aussi pour les familles sans terre qui dépendent du travail agricole disponible : une productivité accrue sur les explications peut se traduire par une plus forte croissance rurale et, avec le bon environnement politique, par davantage d'emplois pour les travailleurs salariés.

L'investissement dans l'agriculture a été au cours des dernières décennies, une priorité affirmée puis dédaignée, en fonction des tendances idéologiques dominantes. Les années 1980 et 1990 ont vu de fortes réductions des investissements publics dans l'agriculture ; de ce fait, du moins en partie, la productivité s'en est trouvée ralentie. La crise globale actuelle des prix alimentaires, à l'inverse, a à nouveau mis l'agriculture au centre des conversations politiques sur la faim. La clé de l'augmentation de la productivité repose sur un investissement accru dans la recherche agricole et la formation d'une part et d'autre part sur un accès amélioré aux intrants, en particulier la terre, l'eau, les engrais, les semences et les services financiers. C'est ce dernier ensemble de considération, l'accès aux intrants, sur lequel nous souhaitons nous attarder maintenant.

La terre

La terre est la ressource la plus fondamentale nécessaire à une exploitation agricole. Dans de nombreux endroits où la faim saisonnière et les risques de famine sont les plus grands,

entre autres dans le sud du Malawi et les montagnes d’Ethiopie, l’accès à la terre est sévèrement limité. De nombreux agriculteurs luttent pour survivre sur des champs si petits qu’on les appelle parfois les « parcelles de la faim », et nombreuses sont les familles qui n’ont pas de terre du tout.

Il y a deux façons concurrentes de considérer les liens entre l’accès à la terre et la productivité agricole. L’une est que les politiques de développement agricole ne doivent pas intentionnellement chercher à garantir l’accès à la terre pour les familles pauvres, mais qu’elles doivent au contraire autoriser un processus de consolidation des terres – les grands cultivateurs s’étendant encore en rachetant les cultivateurs plus petits et moins compétitifs, comme cela s’est produit (et continue de se produire) dans de nombreux pays du Nord. L’idée est que les grandes exploitations consolidées peuvent être plus productives que les petites du fait qu’elles peuvent réaliser des économies d’échelle par la mécanisation et d’autres technologies améliorées. En outre, les grands propriétaires terriens peuvent plus facilement absorber les chocs des prix et les chocs climatiques, et auront plus de chances d’avoir accès au crédit (les prêteurs les verront comme un investissement moins risqué). Le crédit permettra alors encore davantage d’investissement dans des technologies d’amélioration de la productivité, initiant un cycle de productivité toujours plus élevée.

Les autres prétendent le contraire, à savoir que la productivité est en général plus élevée sur les petites exploitations. Ceci est principalement dû à deux facteurs : plus grande utilisation des intrants et effet « d’incitation ». Par unité de surface, les petits cultivateurs investissent en général plus en engrais, arrosage et main d’œuvre dans leurs champs, ce qui conduit à des productivités accrues. L’effet d’incitation se réfère au fait que les petites exploitations utilisent souvent la main d’œuvre domestique pour faire fonctionner les exploitations alors que les exploitations importantes doivent en général embaucher une main d’œuvre extérieure. Comme les membres

du foyer ont plus intérêt à une productivité agricole accrue que les ouvriers embauchés, l'impact de la main d'œuvre domestique est généralement plus élevé que celui de la main d'œuvre embauchée.

Les deux raisonnements s'appuient chacun sur pléthore de preuves, même si la majorité des universitaires qui s'intéressent au développement ont tendance à soutenir la dernière assertion, à savoir que « les plus petites fermes sont plus productives ».⁴⁴ En pratique, les conditions entourant l'agriculture – savoir si les petits exploitants ont accès à un crédit abordable, si les subventions aux intrants existent, si les technologies appropriées aux petites exploitations soient disponibles, et ainsi de suite – déterminent la stratégie qui a des chances de produire les gains les plus élevés en termes de productivité.

Naturellement, le but de la facilitation des accès à la terre n'est pas simplement d'accroître la productivité agricole d'ensemble du pays mais aussi de réduire la faim parmi les populations pauvres en fournissant une ressource d'existence critique. Pour cette raison, de nombreux gouvernements d'Afrique et d'Asie – même ceux qui sont favorables simultanément à un certain degré de consolidation des terres, en particulier pour les besoins des récoltes – ont mis en œuvre différentes stratégies de réforme agraire pour accroître l'accès des familles pauvres à la terre. Cela inclut l'expropriation et la redistribution directes de la terre des riches fermiers, comme par exemple à Cuba, en Chine, en Ethiopie ; la création de lois sur les « plafonds de surfaces agricoles » comme en Inde, dans lesquelles les personnes ne peuvent détenir qu'une partie fixe de terre, les parcelles en excès étant achetées par l'Etat et redistribuées à des familles plus pauvres ; et les modèles « vendeur désireux, acheteur désireux » tels que celui de l'Afrique du Sud, dans lequel le gouvernement achète la terre aux propriétaires terriens au prix du marché puis aide les familles sans terre en leur apportant aides et crédits pour acheter la terre. Comme on peut l'imaginer, l'environnement idéologique détermine le type de redistribution agraire mis en

œuvre. Dans de nombreux pays, de puissantes élites rurales rendent la réforme agraire politiquement impossible. Dans d'autres, y compris l'Afrique du Sud, le rythme glacial de la réforme agraire basée sur le marché conduit à un ressentiment croissant parmi la population rurale sans terre.⁴⁵

Une approche plus modérée de l'amélioration de l'accès aux terres consiste à se concentrer sur l'amélioration du cadre juridique et administratif entourant la possession et les baux agraires. Souvent, les familles rurales n'ont qu'un titre de coutume, qui n'est pas légal, sur une terre qu'elles utilisent depuis des générations. Sans titre officiel, de puissants intérêts peuvent expulser ces familles hors de leurs terres. L'amélioration du cadre juridique et administratif peut empêcher ces expulsions et offrir une base de contestation juridique si elles se produisent. De même, des protections juridiques peuvent empêcher les métayers et locataires des terres de subir des conditions de locations excessives. En général, cet accent mis sur le lien entre les familles pauvres et une structure juridique et administrative efficace et réactive a été l'approche favorite des principales institutions donatrices, en particulier la Banque Mondiale, pour améliorer l'accès à la terre pour les pauvres en milieu rural.⁴⁶

L'accès à la terre est une question politique extrêmement délicate. Mais les liens existant entre possession de la terre, pauvreté et faim chez les populations rurales sont clairs et indéniables, et les mesures visant à améliorer l'accès à la terre pour les familles pauvres se trouve au cœur de la lutte contre la faim, en particulier au vu du chômage de masse qui sévit dans de nombreuses économies rurales.

L'eau

La disponibilité de l'eau est une question centrale pour éviter les cycles saisonniers de la faim. L'irrigation peut faire la différence entre une récolte et deux récoltes, entre un semestre de faim ou l'absence totale de faim. A l'heure actuelle, seulement

5% des terres agricoles de l'Afrique sub-saharienne et un tiers des terres en Asie sont irriguées.⁴⁷ Dans certains pays, y compris l'Ethiopie, de larges nappes phréatiques non exploitées ou réserves d'eau de surface existent, mais il faut des investissements importants pour construire les infrastructures nécessaires pour récolter cette eau. Dans d'autres pays, les nappes phréatiques sont en voie d'épuisement rapide, et l'accès des familles pauvres à l'eau ne peut se faire que si l'usage actuel est amélioré, par irrigation goutte-à-goutte et autres technologies.

En outre, le changement climatique risque d'intensifier les problèmes d'eau dans les décennies à venir, et ce de deux manières : en réduisant la pluviosité totale et en rendant les pluies plus erratiques et imprévisibles, les événements climatiques extrêmes tels que sécheresses et inondations étant plus fréquents. Le profil de pluviosité sur les deux dernières décennies en Ethiopie présente ces deux problèmes : une chute de la pluviosité globale et une variabilité sur l'année plus élevée. Les climatologues prétendent qu'un lien puissant existe entre ces tendances et le changement climatique.⁴⁸

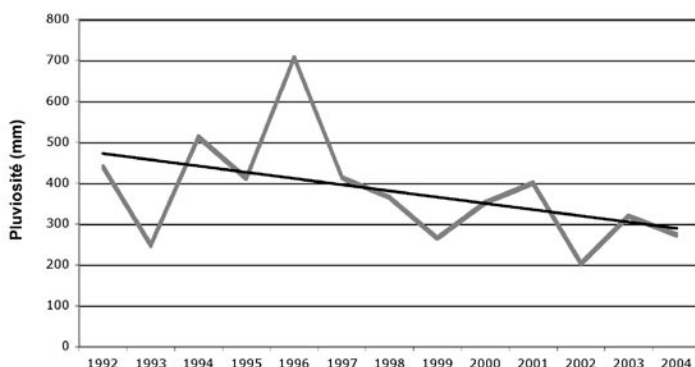


Illustration 2.9

Pluviosité pendant la longue saison pluvieuse (meher), village d'Aposto.
Ligne de tendance en noir.

Source : Agence éthiopienne de météorologie.⁴⁹

L'imprédictibilité croissante de la distribution des pluies à l'intérieur même de la saison de croissance est également un problème. De nombreuses crises alimentaires se sont produites lorsque les récoltes étaient mauvaises en dépit d'une pluviosité annuelle totale plus que suffisante, mais mal répartie sur le cycle des récoltes ; par exemple, dans le nord de la Namibie en 1992, une interruption des pluies pendant trois semaines a été suffisante pour assécher la récolte de maïs dans les champs et entraîner une 'sécheresse agricole' dévastatrice, même si les précipitations sur l'ensemble de la saison furent supérieures à la moyenne à cinq ans.⁵⁰ Dans l'ensemble, la plupart des études examinant l'impact potentiel futur du changement climatique prédisent que l'Afrique connaîtra une contrainte hydrique croissante et des rendements céréaliers en chute, certains pays, y compris ceux à la sécurité alimentaire très fragile tels que le Tchad, le Niger et la Zambie, risquant de perdre toutes leurs terres arables d'ici à 2100.⁵¹

Dans cet environnement difficile de nappes phréatiques en baisse et de pluviosité de moins en moins fiable, il est vital d'avoir une gestion améliorée de l'eau. Les programmes de travaux publics et d'infrastructures rurales doivent se concentrer sur les activités de conservation des sols et de l'eau appropriées et efficaces pour chaque contexte local. Comme le suggère le Fonds international des Nations Unies pour le Développement agricole (IFAD, *International Fund for Agricultural Development*), une 'Révolution bleue' est nécessaire pour focaliser les politiques publiques sur la disponibilité et l'utilisation efficace de l'eau, en particulier dans l'Afrique sub-saharienne.⁵²

Engrais et semences

Comme nous l'avons déjà mentionné, de nombreuses mesures mises en oeuvre dans le cadre des réformes de libéralisation agricole dans les années 1980 et 1990 ont eu pour effet de réduire l'accès des cultivateurs pauvres aux engrais et

semences, devenus trop cher dans de nombreux pays sauf pour les grands exploitants commerciaux. Les agriculteurs pauvres avaient de moins en moins d'animaux, d'où un accès moindre ou inexistant au fumier naturel susceptible de remplacer les engrais. De ce fait, les nutriments du sol s'épuisaient avec chaque récolte, les rendements des petites exploitations chutaient et la période de saison maigre s'allongeait.

Au Malawi, les engrais étaient mis à la disposition des fermiers à des prix subventionnés par le gouvernement jusque dans les années 1980, quand le pays fut contraint de dévaluer sa devise plusieurs fois et que les prix des engrais importés s'en trouvèrent quadruplés. La Banque Mondiale admettait qu'un usage accru des engrais était essentiel pour accroître la productivité agricole au Malawi, mais elle arguait en même temps que le gouvernement ne pouvait pas continuer à subventionner les engrais. Après une longue bataille de huit années, le Programme de suppression des subventions aux engrais fut achevé en 1995, représentant une victoire temporaire pour la Banque. Toutefois, des préoccupations relatives aux conséquences pour la sécurité alimentaire et la faim poussèrent d'autres donateurs (menés par le Royaume-Uni) à financer la distribution gratuite d'engrais et de semences améliorées à tous les fermiers du Malawi, au travers du programme 'Starter Pack'. L'impact des Starter Packs fut spectaculaire : la production nationale de maïs augmenta de 16 pour cent, la saison de la faim fut écourtée d'un ou deux mois et les prix du maïs se stabilisèrent entre les saisons. Mais après deux récoltes exceptionnelles vers la fin des années 90, le programme Starter Pack fut réduit, la disponibilité universelle ne fut plus assurée pour ne plus couvrir qu'un tiers des exploitants du pays, ce qui eut un effet négatif immédiat sur la productivité agricole et joua un rôle dans la famine de 2002.⁵³

Après qu'une autre crise alimentaire eut frappé le pays en 2005, le gouvernement du Malawi introduisit le Programme de subvention des intrants, qui là encore visait à accroître l'utilisation d'engrais et de variétés améliorées de maïs. Les subventions

furent distribuées à près de la moitié des exploitations dans le pays sous forme de bons pouvant être échangés contre des engrais et des semences au tiers du prix de vente normal. Au départ, la communauté des donateurs désapprouva ce programme, pour les mêmes raisons que celles les ayant amené à faire pression pour l'abolition des subventions aux engrais dans les années 1980, et les subventions furent entièrement financées par le gouvernement. Mais ce programme fut très apprécié et contribua à une récolte exceptionnelle en 2006, ce qui incita le gouvernement à le renouveler avec des résultats tout aussi positifs en 2007 (bien qu'une bonne pluviosité, et non la seule utilisation accrue d'intrants agricoles, ait joué un rôle important dans les volumes de production de ces deux années). Après des années de critique des impacts des subventions aux intrants supposées inhiber le marché, les donateurs internationaux acceptent maintenant que le Programme des subventions des intrants du Malawi ait une dimension politique et populaire difficile à contrer, et ils commencent à offrir un support technique et financier.^{54,55}

Il faut noter que la réticence passée des pays donateurs riches à soutenir les subventions agricoles dans les pays pauvres traduit une double vision. Ceci est illustré par notre expérience, lorsque nous avons demandé à un officiel d'un pays donateur pourquoi l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) faisait tant pression pour l'abolition des subventions aux engrais au Malawi. "Parce que les subventions perturbent les marchés et portent préjudice aux courtiers privés," nous expliquait-il patiemment. "Mais alors, pourquoi le gouvernement des Etats-Unis protège-il et subventionne-t-il autant ses propres fermiers ?" "Parce que nous pouvons nous permettre ces subventions," fut sa réponse. "Alors que le Malawi ne le peut pas."

En sus des subventions aux prix, les bons ciblés, les foires d'échange et les systèmes d'échange « ressources-contre-travail » peuvent aussi aider à mettre à la disposition des agriculteurs les ressources nécessaires. Des projets d'échange « ressources-

contre-travail » à petite échelle ont été évalués favorablement au Malawi, à la fois en termes de satisfaction des participants et d'augmentation de la production alimentaire.

Services financiers

L'absence d'accès aux services financiers, et en particulier au crédit abordable, est une autre contrainte grave sur la productivité agricole et la sécurité alimentaire. Les marchés de crédit qui fonctionnent correctement aident les ménages à réaliser des investissements accroissant leur productivité (irrigation, engrais et semences améliorées par exemple) dans leurs systèmes agricoles.

Au Malawi, l'histoire de l'accès au crédit est similaire à celui de l'accès aux engrais. Dans les années 1980, plus de 400.000 petits fermiers au Malawi étaient membres de clubs 'd'agriculteurs' organisés par le Ministère de l'Agriculture. Ils bénéficiaient d'un accès à des crédits bonifiés qui leur permettaient d'acheter des engrais et des semences à des prix abordables. Les agriculteurs assuraient leur sécurité entre eux et plus de 90% repayaient leurs dettes, ce qui leur garantissait l'obtention de nouveaux crédits l'année suivante. Mais en 1995, l'Association du crédit agricole des petits agriculteurs, administrée par le gouvernement, transforma la Société de financement rural du Malawi en société privée offrant des prêts commerciaux aux seuls agriculteurs aisés et excluant les pauvres et les agriculteurs à la situation alimentaire précaire, considérés désormais comme un risque. Aujourd'hui, l'absence d'accès au crédit bonifié pousse de nombreuses familles pauvres du Malawi à se tourner vers des prêteurs privés. Ces prêteurs prélèvent souvent des taux d'intérêt annuels de cent pour cent ou plus sur les prêts proposés. Si la récolte est mauvaise, les familles se retrouvent dans des situations d'endettement insupportables.⁵⁶

Toutefois, l'avenir de la microfinance rurale à destination des pauvres semble être prometteur, en particulier en Asie.

Suivant les traces du succès bien connu de la Grameen Bank du Bangladesh – pour laquelle son fondateur Mohammed Yunus a obtenu le Prix Nobel de la Paix en 2006 - un certain nombre ‘d’entrepreneurs sociaux’ ont lancé leurs propres institutions de microfinance. Ces organisations ont montré qu’il était possible pour le secteur privé d’avoir des agences profitables et de proposer des prêts aux familles pauvres à des taux d’intérêts très réduits. Les approches utilisant des modèles de prêt à des groupes, dans lesquels les prêts sont accordés à un groupe qui prend collectivement la responsabilité de s’assurer que chaque membre individuel repaie sa part, conduisent à des taux de défaillance très faibles. Suite au succès de ces organisations privées, certains gouvernements s’intéressent à nouveau aux mesures de microfinance en milieu rural ; l’Inde a lancé un système à grande échelle dans lequel le gouvernement soutient l’organisation de groupes de femmes et les met en relation avec des banques commerciales qui leur fournissent des prêts à faible intérêt.

La bataille contre la faim saisonnière doit être menée sur plusieurs fronts : assistance d’urgence pour protéger les vies et les actifs pendant les mois où la faim est plus présente; filets de protection sociale pour minimiser le nombre de familles ayant besoin d’une assistance d’urgence; et initiatives de développement de moyens d’existence agricoles tournées vers l’avenir lorsque les filets de sécurité sont moins nécessaires. Comme Millman et Kates l’ont écrit, “toutes les crises alimentaires ne créent pas la faim ; toutes les faims ne créent pas la famine ; et toutes les famines n’engendrent pas la mort”.⁵⁷ La chaîne peut être rompue par des politiques intelligentes, et les mesures que nous avons examinées plus haut font partie intégrante d’une bonne politique globale.

Mais en dépit de bonnes idées pléthoriques et effectivement validées, la faim saisonnière persiste. Trop peu des idées ci-dessus passent du papier à une réelle concrétisation dans les campagnes pauvres, et lorsque cela est le cas, leur mise en œuvre est souvent faite de façon isolée, tels des îlots de protection dans un océan de vulnérabilité. Nous soutenons que cela est principalement dû au fait que la faim reste en bout de liste des priorités politiques globales, et que de ce fait, les efforts de lutte contre la faim ne reçoivent pas les ressources nécessaires pour être efficaces et universels. En somme, toutes les bonnes idées du monde ne suffiront jamais à éradiquer la faim s'il n'y a pas de lois et de moyens financiers – les lois : pour garantir que le droit humain à la nourriture devienne une obligation légale et ne reste pas un résultat incertain de l'environnement politique actuel ; et les moyens financiers : pour financer un cadre de travail interventionniste universel et intégré dans tous les pays où il existe un risque de faim saisonnière. Nous allons explorer ces questions dans le chapitre suivant.

3.

Du principe au droit

**Dans un pays où il y a abondance de nourriture,
chaque enfant, chaque femme
et chaque homme qui meurt de faim est assassiné.**

A.W. Ray, Procureur général du Haut Tribunal de l'Etat de l'Uttar Pradesh,
Inde

Le fleuve Godavari prend sa source à l'est de la Mer d'Arabie et s'écoule sur toute la largeur de l'Inde centrale pour finalement se jeter dans la Baie du Bengale après un trajet de quelque quinze cent kilomètres. Son embouchure, dans les districts de l'Ouest et de l'Est Godavari de l'Etat de l'Andhra Pradesh, se trouve dans l'une des régions de riziculture les plus fertiles de l'Inde. Différentes saisons s'y succèdent – les mois de la mousson, l'hiver sec et l'été sans pluie mais à l'humidité suffocante – cependant la terre y reste toujours verte, alimentée par un faisceau de ruisseaux et de canaux d'irrigation.



Illustration 3.1

Un des travailleurs de Subhalakshmi,
dans le district de West Godavari, Andhra Pradesh, Inde.

Copyright © E. Whelan.

Subhalakshmi exploite un seul hectare dans le delta de la rivière de West Godavari. Elle et ses deux fils adultes cultivent quelques unes des douzaines de variétés de piments qui font la réputation de l'Etat de l'Andhra Pradesh. En dépit de la chance géographique qui lui permet d'avoir des sols irrigués tout au long de l'année, Subhalakshmi accorde encore une importance aux saisons. La part du lion de son revenu tombe une fois par an, au moment de la récolte des piments. Au moment de la plantation, elle doit emprunter lourdement auprès de bailleurs privés pour financer l'exploitation annuelle de sa ferme, et elle dépend des fruits de la récolte pour éponger ces dettes.

Mais cette année sera dure. Des pluies torrentielles précoces – trop d'eau plutôt que pas assez – ont saccagé la récolte des poivrons juste au moment de la récolte. Les piments non cueillis ont commencé à pourrir sur pied, et ceux qui ont été disposés en piles pour sécher sur le sol ont commencé à moisir. La qualité du piment est aujourd'hui si médiocre que les

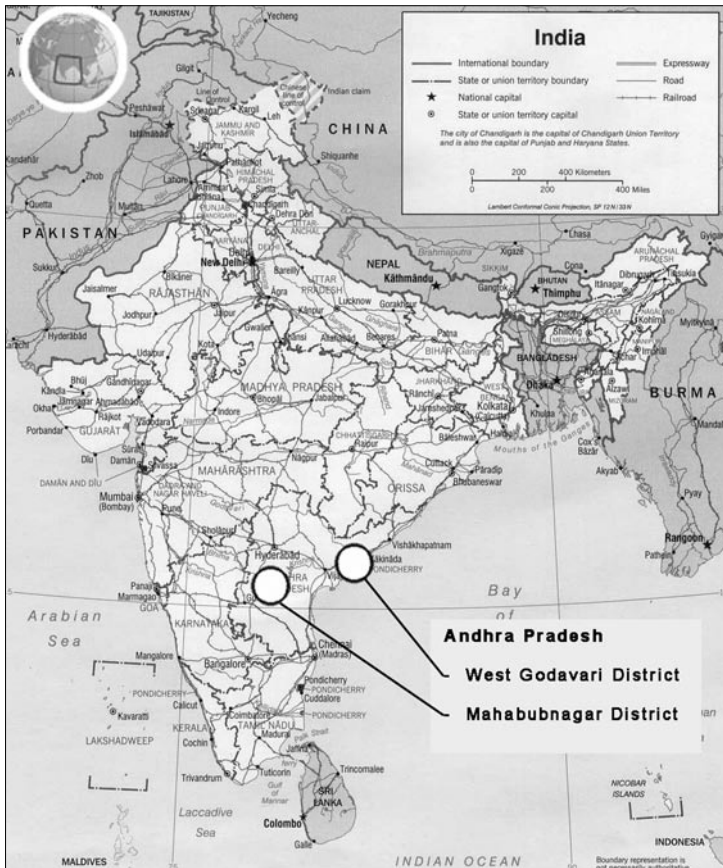


Illustration 3.2
Les districts de West Godavari et de Mahabubnagar
dans l'Etat de l'Andhra Pradesh, Inde.

intermédiaires ont divisé le prix d'achat par deux en quelques jours. Cet effondrement des prix, combiné à la chute de la production globale effectivement commercialisable, a amputé le revenu des cultivateurs de piments comme Subhalakshmi parfois des trois quarts cette année. Sauf à revendre sa propre terre - une décision qui la condamnerait, elle et ses fils, à des années de profonde pauvreté – elle ne pourra pas repayer sa dette.

“Si des gens comme vous”, nous dit-elle sur un ton sec alors que notre équipe de chercheurs s’arrête dans son champ pour parler, “n’ont pas de compassion pour nous cette année, nous sommes finis.” Par “des gens comme vous”, elle entend plus spécifiquement les prêteurs d’argent, bien que nos vêtements et notre voiture soient suffisants pour nous mettre tous dans la même catégorie : non saisonniers, sans doute. Notre arrivée lui donne un espoir, puisqu’en réponse aux mauvaises récoltes de l’année dernière, le gouvernement indien a accordé la semaine passée une remise de dette aux exploitants du pays.⁵⁸ Mais cette remise de dette ne s’applique qu’aux agriculteurs ayant souscrit des prêts auprès de banques commerciales et non aux prêteurs privés, comme Subhalakshmi et d’autres pauvres agriculteurs l’ont fait. Elle me demande si nous sommes du gouvernement, peut-être en espérant cette remise, et nous lui expliquons que nous n’en sommes pas : nous ne sommes là que pour poser des questions. Elle soupire d’impatience, mais consent néanmoins à discuter.



Illustration 3.3

Subhalakshmi parle avec nous de son champ, district West Godavari, Andhra Pradesh, Inde.

Copyright © E. Whelan.

Il ne faut pas longtemps pour que la conversation passe de la mauvaise récolte de l'année au drame plus large de la détresse agraire dans le pays. Au cours de la décennie écoulée, une stupéfiante vague de suicides d'agriculteurs a balayé l'Inde. Dans l'ensemble du pays, quelque 160.000 agriculteurs – soit presque un toutes les demi-heures – se sont donné la mort, et l'Etat de l'Andhra Pradesh est l'un des épïcêtres de cette tragédie.⁵⁹ Cette vague de suicides illustre avec une dramatique netteté la fragilité extrême de la situation économique dans laquelle se retrouvent nombre de petits agriculteurs indiens, une fragilité étroitement liée aux cycles de mauvaises récoltes et aux niveaux d'endettement insurmontables. C'est à cette crise actuelle que Subhalakshmi fait allusion quand elle nous dit avec colère "il y a des moments où le suicide semble la seule issue possible".

La mauvaise récolte de Subhalakshmi va affecter de nombreuses autres familles, en sus de la sienne. En général, elle embauche une douzaine de personnes comme journaliers pendant la récolte. Ce ne sont pas les contrats de travail les plus moraux – certains de ces journaliers sont des enfants qui devraient aller en classe, d'autres sont des personnes âgés qui peinent à faire le travail, et les salaires sont misérables – mais quoi qu'il en soit, la récolte est une étape crucial de la constitution de revenus pour ces familles pauvres. Pendant les autres mois de l'année, le travail est rare. Avec les dommages que la pluie vient d'infliger à la récolte de piments, Subhalakshmi devra réduire son effectif de travail pour la récolte de cette année.

~

Des trous dans le filet

Les problèmes de Subhalakshmi ne sont pas difficiles à identifier : elle n'a pas d'assurance agricole ; elle ne bénéficie pas d'un prix plancher garanti pour ses piments ; et elle n'a guère d'accès à d'autres emplois qui pourraient venir compléter ses

revenus agricoles dans les mauvaises années comme celle-ci. Bien qu'elle vive en Inde, un pays qui sur le papier dispose d'un des cadres d'intervention contre la faim les plus impressionnants au monde – intégrant nombre des idées que nous avons mentionnées dans le chapitre précédent –, elle passe encore au travers des larges mailles du filet de protection sociale. Dans la première moitié de ce chapitre, nous avons examiné ce filet en Inde, en décrivant ses succès louables tout en examinant les lacunes qui y restent et la façon dont on pourrait les combler.

Dans l'ensemble, en dépit de la récente et très vantée croissance économique du pays et de la présence du filet de sécurité, la faim et la malnutrition restent des problèmes endémiques en Inde, et même plus répandus que dans la plupart des pays sub-sahariens. Au moins deux cents millions d'adultes dans le pays souffrent de stress énergétique saisonnier.⁶⁰ Près de 20% des enfants en âge préscolaire dans le pays souffrent de malnutrition aiguë.⁶¹ Ce dernier chiffre est l'un des taux les plus élevés au monde. En fait, l'Organisation mondiale de la santé considère qu'un taux de malnutrition aiguë de 15% serait le seuil d'urgence, même pendant les crises humanitaires ; à cette aune, l'Inde dans son ensemble est dans un état de constante urgence nutritionnelle, année après année. Au moins deux Etats, le Madhya Pradesh et le Jharkhand, présentent des taux de malnutrition aigus dépassant *deux fois* ce niveau, ce qui est une situation réellement catastrophique.

En dépit de tous ses problèmes, Subhalaskhmi fait partie de la minorité fortunée des agriculteurs indiens qui ont accès à l'irrigation. Près de soixante-dix pour cent des terres agricoles indiennes sont classifiées comme 'arrosées' et dépendent uniquement des quatre à cinq mois de la période de la mousson, qui se situe en milieu d'année.⁶² Sur la plupart de ces terres, il n'est possible de réaliser qu'une seule récolte par an, ce qui

génère un cycle de revenu très saisonnier pour les agriculteurs. Pendant la saison sèche, de nombreux agriculteurs rejoignent les rangs des populations sans terre permanente qui recherchent du travail salarié en dehors de leurs exploitations.



Illustration 3.4

Paysan et son champ pensant la saison sèche, Annapanenivari Gudem,
Andhra Pradesh, Inde.

Copyright © E. Whelan.

Les habitants d'Annapanenivari Gudem vivent à quarante kilomètres seulement à l'ouest du village de Subhalakshmi, mais la distance est largement suffisante pour que les systèmes d'irrigation du delta n'atteignent pas le village. Les exploitations sont arrosées uniquement par la pluie, et en-dehors des mois de moussons, la terre est sèche et craquelée et évoque moins l'image stéréotypée du delta vert et fertile du Godavari que l'aridité des plaines de la région centrale et du nord de l'Inde. Nous discutons avec des familles d'Annapanenivari Gudem au plus fort de la saison sèche, et leurs réponses à nos questions sont ponctuées de gestes en direction des terres en jachère qui les entourent. "Nous avons les terres pour faire pousser des cultures," ne cessent-ils de se lamenter, "mais il n'y a pas d'eau."



Illustration 3.5

Les gens d'Annapanenivari Gudem travaillent comme journaliers dans les champs à proximité.

Copyright © E. Whelan.

Dans les décennies passées, les zones irriguées du delta du West Godavari étaient tout simplement trop éloignées d'Annapanenivari Gudem pour que les villageois y viennent

chaque jour chercher du travail, et leur seul revenu était tiré de la vente de leur propre récolte annuelle. Mais ces dernières années, les infrastructures ont été améliorées – construction de routes correctes, extension des réseaux d’information de main d’œuvre – et les agriculteurs du delta envoient chaque jour des camions à Annapanenivari Gudem pour y prendre des travailleurs le matin et les ramener chez eux le soir. Pourtant, en dépit de meilleures opportunités d’emploi, près de la moitié des salaires annuels restent concentrés dans les premiers mois de la mousson, de juin à août, comme le montre le graphique.⁶³ Pendant les mois de faible activité, en particulier juste avant la mousson, de mars à mai, alors que les réserves financières de l’année passée s’amenuisent, les familles d’Annapanenivari Gudem limitent leurs repas quotidiens au riz, du *dhal*, et parfois à un curry simple.⁶⁴ Légumes, fruits, lait et oeufs – bien moins de viande de quelque sorte que ce soit – ne sont jamais consommés pendant cette période. Ce régime est loin d’être adapté : la faim saisonnière est encore présente.

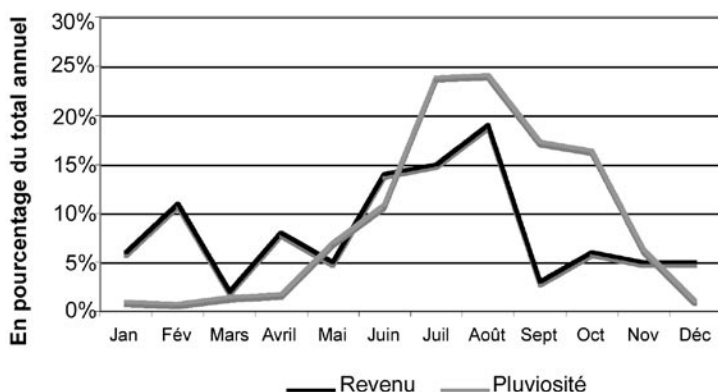


Illustration 3.6

Cycles saisonniers de revenu et pluviosité à Annapanenivari Gudem.

Sources : Statistiques de pluviosité du Ministère de l’Agriculture, district de West Godavari. Données de revenus tirées d’un exercice participatif mené par les auteurs.

Mais le tableau à Annapanenivari Gudem reflète une vérité plus complexe. Le graphique ci-dessous montre les pourcentages mensuels d'enfants en âge préscolaire en insuffisance pondérale sur la période allant d'une récolte à la suivante entre septembre 2006 et août 2007. Le trait supérieur est le pourcentage d'enfants en âge préscolaire d'un poids légèrement, moyennement ou fortement insuffisant ; le trait du milieu est le pourcentage d'enfants ayant un poids modérément ou fortement insuffisant ; et le trait du bas représente le pourcentage d'enfants ayant un poids très insuffisant. Les tracés de ces trois traits sont étonnamment plats – sans effet saisonnier. Pourtant, les pourcentages que chacun représente restent de façon alarmante très élevés.

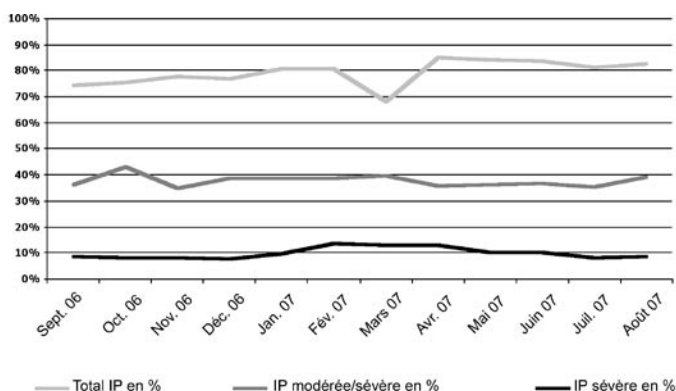


Illustration 3.7

Profil saisonnier l'insuffisance pondérale (IP) à Annapanenivari Gudem.

Source : Centre d'Anganwadi, Annapanenivari Gudem.

Et donc, que se passe-t-il à Annapanenivari Gudem ? Qu'est-ce qui empêche les profils saisonniers de pluie et de revenus d'atteindre un pic dans les taux d'insuffisance pondérale infantile – comme c'est le cas au Malawi et dans d'autres pays – mais qui ne réduit pas de façon sensible le pourcentage total d'enfants en insuffisance pondérale, ni ne traite le problème de la réduction

de la diversité alimentaire pendant la saison maigre annuelle? Les réponses ont probablement à voir avec les réussites et échecs des mécanismes de protection sociale qui existent dans le village (et de façon universelle en Inde), en particulier le Système de distribution public (PDS, *Public Distribution System*) et le système des Services de développement infantile intégrés (ICDS, *Integrated Child Development Services*).

Le système de distribution publique

L'Inde est le premier fournisseur d'assistance alimentaire dans le monde et le véhicule de cette assistance est le Système de distribution public, PDS (Public Distribution System). Le PDS achète les grains et autres aliments de base aux agriculteurs dans le pays et le revend aux familles pauvres à des prix fortement subventionnés; pour les plus pauvres parmi les pauvres, le prix actuel à Annapanenivari Gudem et dans d'autres villages de l'Andhra Pradesh est d'environ 2 roupies (environ 3 p) par kilogramme.⁶⁵ Ce prix est maintenu constant quelle que soit la saison.

Le PDS trouve son origine dans les années juste avant l'indépendance de l'Inde, en particulier dans les suites de la désastreuse famine de 1943 au Bengale. Cette famine tua au moins deux millions de personnes⁶⁶, non pas du fait d'un manque de grains dans le pays mais plutôt du fait que les familles pauvres ne pouvaient pas payer le prix des denrées alimentaires qui avaient fortement augmenté du fait de la combinaison d'une économie de guerre inflationniste, d'une thésaurisation spéculative du grain, et de l'évolution des revenus et des prix liée à la saison maigre.⁶⁷ A l'évidence, il fallait trouver le moyen de prévenir de tels événements catastrophiques à l'avenir. Après l'indépendance, en 1947, un réseau de « magasins équitables » commença à être mis en place à travers le pays, chaque magasin étant géré de façon privée mais approvisionné par le gouvernement et vendant à tarif subventionné des grains et aliments de base au public.

Après quelques décennies, le système de distribution public fut institutionnalisé et étendu jusqu'à devenir une partie intégrante – et à vrai dire le noyau – de la politique de lutte contre la faim du gouvernement. En 2004/2005, le coût total pour le gouvernement indien de l'administration du système dépassait largement les 3 milliards de livres, soit environ 1% du produit national brut du pays.⁶⁸ Près d'un million de magasins équitables sont actuellement exploités en Inde, dont un à Annapanenivari Gudem.

Toutefois, avec l'expansion du PDS vint une escalade des coûts et la « fuite » de nourriture au profit de bureaucrates corrompus, de familles aisées et d'intermédiaires impliqués dans l'approvisionnement, le transport, le stockage et la vente des produits. En réponse, le système évolua en 1997 vers l'adoption d'une approche « ciblée » dans laquelle seules les familles identifiées ayant des revenus inférieurs au seuil de pauvreté (familles ayant la « carte rose ») se voyaient proposer un prix de vente fortement subventionné.⁶⁹ Les familles à « carte blanche » situées au-dessus du seuil de pauvreté achetaient le grain au prix normal.

Ce changement de politique s'avéra controversé et d'une efficacité douteuse. Quel que soit le pays, il est difficile de distinguer les familles pauvres des familles qui ne le sont pas, mais en Inde, où il faut faire cette distinction pour plusieurs centaines de millions de familles, la tâche est gigantesque – et compliquée encore par le fait que le seuil de pauvreté officiel en Inde est, au vu de nombreux analystes, extrêmement faible, ce qui conduit à sous-estimer la véritable étendue de la pauvreté.⁷⁰ L'exclusion de nombreuses familles pauvres était inévitable : une évaluation mandatée par le gouvernement du PDS ciblé conclut en 2001 que moins de trois foyers pauvres sur cinq étaient réellement concernés par le système. Les problèmes de fuite persistaient ; 42% seulement de la nourriture du programme atteignait les pauvres, le reste étant perdu en corruption et fourniture erronée à des familles non pauvres.⁷¹ En outre, la subvention alimentaire

ne couvre que les aliments de base et ne concerne pas les fruits ni les légumes et autres composantes d'un régime varié, d'où une augmentation de la quantité de nourriture accessible aux pauvres mais pas nécessairement de sa qualité. L'ironie finale est que les coûts du programme PDS ciblé s'avèrent être encore supérieurs à ceux du programme initial, cela pour une large part parce que le mauvais ciblage faisait qu'un nombre moindre de familles avaient accès aux montagnes de grains stockés dans les silos gouvernementaux. De ce fait, les coûts de stockage s'envolèrent.

Bien sûr 40% est mieux que rien du tout et il est intéressant d'observer que le fait d'administrer un système de fourniture quasi-universel de nourriture à des tarifs économiques à des centaines de millions de familles, s'étendant sur une durée presque ininterrompue de plus de six décennies, est un signal impressionnant du fait que la faim est une préoccupation centrale de l'Etat indien. Les familles d'Annapanenivari Gudem ont relevé la valeur du PDS dans l'amélioration de leur capacité à accéder aux réserves de grains dans la saison maigre, et cet accès permanent contribue à maintenir stables les taux d'insuffisance pondérale infantile tout au long de l'année. Mais lors de nos conversations, les compliments adressés au PDS s'accompagnaient bien souvent de critiques justifiées par le mauvais ciblage, les fuites et autres failles pour lesquels la responsabilité politique reste bien mince. La séparation entre ce qu'est le Système de Distribution Public et ce qu'il pourrait être est large : si les foyers d'Annapanenivari Gudem bénéficient des prix économiques du PDS, la quantité et la qualité des aliments mis à leur disposition sont insuffisantes pour prévenir des taux d'insuffisance pondérale élevés et la restriction de la diversité alimentaire pendant la saison maigre.

Services intégrés de développement infantile

Comme pour de nombreuses initiatives de protection sociale en Inde, le système des Services intégrés de développement

de l'enfant (ICDS) – initiative de promotion de la croissance du même type que celui discuté dans le précédent chapitre – est la plus importante de son genre dans le monde. Ses services ciblent toutes les femmes enceintes ou allaitantes, les enfants en âge préscolaire et les adolescentes en Inde, et inclut les soins prénatals et post-natals, le suivi de la croissance, la vaccination, les compléments en micronutriments, l'éducation à la santé et à la nutrition, l'alimentation complémentaire et l'éducation préscolaire. Les services de l'ICDS sont admirablement décentralisés et reposent sur un réseau de 'centres Anganwadi', établissements multi-services mis en place dans chaque village pour servir de point de délivrance simultanée de tous les services. Le personnel de chaque centre se compose au minimum d'une femme surveillante Anganwadi et d'un assistant *ayah* responsable de la surveillance des enfants pendant les heures de soins quotidiens. Les membres sont en général résidents de la communauté dans laquelle le centre est situé.

Le centre Anganwadi d'Annapanenivari Gudem est petit mais très décoré. Des affiches sur la santé et la nutrition côtoient les dessins des enfants affichés sur les murs ; des photos colorées sont suspendus à des ficelles tendues entre les chevrons des plafonds. Même au plus fort de la saison sèche, le jardin luxuriant est superbement entretenu et rempli de fleurs, et un petit puits sert de source d'arrosage tout au long de l'année. Derrière le jardin, se trouve un grand terrain de jeux.

Lors de notre première visite au centre, l'administrateur Anganwadi était en visite ailleurs et nous avons passé l'après-midi à discuter avec l'*ayah*, Kumari. Vers huit heures trente chaque matin, les mères et les grand-mères du village laissent leurs enfants, environ trente, sous la garde de Kumari. L'*ayah* supervise leurs jeux et leur fait faire des activités d'apprentissage préscolaire jusqu'au repas du matin, vers onze heures. Le repas est léger et simple et se compose en général de riz et de *dhal*, avec quelques légumes s'il y en a. Les enfants font une courte sieste après le déjeuner et retournent chez eux vers une ou deux heures de l'après-midi.



Illustration 3.8

L'ayah Kumari, dans le centre d'Anganwadi à Annapanenivari Gudem

Copyright © E. Whelan.

Il apparaît clairement dans nos conversations avec Kumari – et au cours des jours suivants avec l'administrateur Anganwadi, une jeune femme s'appelant Siromani – que les services ICDS, depuis leur mise en place voici trois décennies, sont devenus une partie indispensable de la vie dans la communauté. Il est également clair qu'en dépit du professionnalisme et du calme avec lesquels les femmes accomplissent leurs devoirs, elles sont surchargées de travail. La combinaison d'une extension des activités de soins et de nutrition, du suivi de la croissance, de l'alimentation, de la surveillance préscolaire et d'autres activités, est tout simplement excessive pour que deux personnes puissent s'en charger de façon efficace, et de ce fait, la qualité des services fournis en souffre. À côté du manque de personnel, les autres problèmes importants sont l'absence d'équipements adéquats, une supervision et une formation quasiment inexistantes, et une sérieuse absence dans les ressources nécessaires pour offrir la quantité et la qualité de nourriture nécessaires aux mères et aux enfants. Le problème sous-jacent est que la conception des services de l'ICDS n'a pas suffisamment tenu compte de la manière dont les systèmes de responsabilité pouvaient être intégrés – des systèmes qui auraient obligé les décideurs à remarquer le manque de personnels et de ressources il y a des années de cela, et à y apporter les réponses appropriées – des systèmes qui sont cruciaux pour réduire le fossé entre les bonnes idées et une mise en œuvre réussie.

Le résultat est que les interventions de l'ICDS à Annapanenivari Gudem ont moins d'impact qu'elles le pourraient. Le principal problème semble être celui des besoins nutritionnels des mères enceintes et allaitantes. Une analyse de données concernant 54 enfants soignés par le Centre Anganwadi montre que le pourcentage d'insuffisance pondérale décline considérablement entre un an et cinq ans, ce qui indique que les services ICDS aux enfants en âge préscolaire ont un impact (bien que les taux d'insuffisance pondérale restent anormalement élevés dans tous les groupes, comme l'illustration 3.7 de la

section précédente le montre). Des taux d'insuffisance pondérale extrêmement élevés persistent toutefois de la naissance jusqu'à environ neuf mois, ce qui indique que ces services sont moins efficaces dans leur accès aux femmes enceintes et allaitantes.

Il y a toutefois de nombreux motifs d'espérer. S'il est certain que des améliorations techniques pourraient être apportées, la stratégie d'intervention de l'ICDS est étonnamment robuste, et même innovante en ce qu'elle tente de traiter les problèmes d'alimentation, de soins et de santé de la malnutrition d'une manière holistique. Même si quelques décennies ont passé depuis la première mise en oeuvre de l'ICDS, aujourd'hui encore, peu de programmes ailleurs dans le monde ont réussi à adopter cette approche multisectorielle essentielle de la nutrition infantile.

Le fait de passer du temps avec les enfants Anganwadi renforce à coup sûr l'optimisme qu'on peut avoir sur le programme ICDS. Bhumika est un joyeux bambin de trois ans qui, s'adresse à nous dans le centre, entre deux rires. Cette petite fille est curieusement polie : elle termine toutes ses phrases par le mot '*undi*', ce qui en langue locale, le Telugu, signifie 'madame' ou 'monsieur' – une formule étonnamment formelle pour un si petit enfant, même ici en Inde rurale. Mais la politesse n'est qu'un aspect de la clarté de vues de cette petite fille. Quand on lui demande ce qu'elle fera quand elle sera grande, elle montre le centre Anganwadi de la main et dit, "Aujourd'hui je vais à la petite école. Quand je serai grande, j'irai à la grande école." Dans un pays où de nombreuses filles se marient dès l'adolescence, et où certaines ne vont jamais à l'école, il est émouvant de voir cette enfant de trois ans évoquer son espoir d'une éducation. Le crédit en revient à Kumari et Siromani, et à l'ICDS en général.

A côté des programmes PDS et ICDS, d'autres mesures de protection sociale sont en vigueur à Annapanenivari Gudem, y compris des prix de soutien aux récoltes, des pensions et des micro prêts.



Illustration 3.9
Bhumika, dans le centre d'Anganwadi.
Copyright © E. Whelan.

Au début de chaque cycle agricole, un organisme gouvernemental - la Commission des prix et coûts agricoles - utilise des estimations de coûts de production pour recommander des « prix de soutien minimum » – prix plancher – pour une large variété de récoltes. Ce sont les tarifs auxquels le gouvernement central garantit qu'il achètera les produits au moment de la récolte au cas où les prix de marché seraient très faibles. Les prix de soutien minimum protègent les agriculteurs de la volatilité saisonnière des prix que nous avons constatée au Malawi et dans d'autres pays.⁷² Il existe toutefois des manques dans le système de soutien minimum : dans certaines zones éloignées, la récupération des récoltes ne se fait pas⁷³ et certaines récoltes sont tout simplement abandonnées, comme les piments de Subhalaskhmi.

Les pensions sociales et les systèmes d'assurance, administrés par le gouvernement sont également actifs à Annapa-

nenivari Gudem. Des pensions d'un montant de £2,50/mois sont accordées aux groupes les plus vulnérables du village : les personnes âgées et les infirmes, les handicapés, et les castes les plus défavorisées. Ce système d'assurance nécessite le paiement d'une prime de £1,65 par an et offre une couverture en cas de maladie grave, d'invalidité ou de décès.⁷⁴

En outre, les prêts gouvernementaux bonifiés sont accordés par les banques aux coopératives financières des femmes du village. Ces 'groupes d'entraide' gèrent les prêts collectivement, en accordant des parties à chaque membre pour de petits projets d'entreprise tout en alimentant leur portefeuille global par le biais des économies de chaque foyer. La vigilance du groupe sur le remboursement du prêt personnel permet de garantir un très faible taux de défaut du prêt. Les prêts eux-mêmes sont souvent très limités, mais efficace. Ainsi, le groupe d'entraide Kumari, qui comprend dix femmes, a emprunté environ £500 à une banque locale. Avec sa part de £50, Kumari a acheté un buffle. Elle vend le lait du buffle à une société laitière gouvernementale et empoche un profit net suffisant pour acheter un peu de nourriture en plus tous les mois pour sa famille, tout en repayant environ £2,50 par mois à la banque.

Pour en revenir à notre question initiale : que se passe-t-il à Annapanenivari Gudem pour que la saisonnalité de la prévalence du sous poids chez les enfants en âge préscolaire ait pu s'atténuer, mais pas la saisonnalité de la diversité alimentaire ni les taux élevés de malnutrition en général ? Notre examen des programmes de protection sociale suggère que – en combinaison avec les opportunités économiques accrues permettant l'accès au travail dans les zones irriguées – ces programmes sont effectivement relativement efficaces. Le PDS garantit que les familles peuvent acheter dans des magasins équitables toute l'année à un prix constant et faible ; le stockage de la nourriture

n'est donc plus une préoccupation essentielle. Le programme ICDS fournit des repas supplémentaires et a un impact modéré sur la réduction de la malnutrition chez les enfants entre les âges de un et de cinq ans. Pensions, assurance et micro prêts offrent d'autres opportunités de revenus et d'autres filets de sécurité. Toutes ces mesures de protection sociale, cumulées, expliquent probablement pourquoi les taux d'insuffisance pondérale sont relativement constants tout au long de l'année.

Pourtant, il reste de sérieux « trous » dans le filet de sécurité, qui concernent non pas l'absence de « bonnes idées » mais plutôt une mise en œuvre médiocre et limitée. Plus de la moitié de la nourriture destinée aux vulnérables est perdue dans le système PDS. Au plan national, le PDS ne satisfait que 10 à 30% des besoins alimentaires de ceux qui ont accès au système⁷⁵, et il y a peu de diversité alimentaire en dehors des grains et aliments de base. La nourriture distribuée par l'ICDS est limitée à un repas par jour, et là encore limitée dans sa diversité. La surcharge de travail empêche le personnel Anganwadi d'accomplir au mieux ses tâches ; les services aux femmes enceintes et allaitantes sont marqués par une absence d'impact observables. Les opportunités de travail salarié ont effectivement progressé ces dernières années, mais les emplois restent rares et les revenus, très souvent faibles. La persistance de ces problèmes conduit à la situation actuelle : une saison maigre et continue pendant laquelle on consomme rarement plus que du riz et du *dhal* ; ainsi qu'un taux d'insuffisance pondérale global élevé chez les enfants en âge préscolaire.

Le pouvoir de la loi

Déclaration fondatrice de la Campagne pour le Droit à l'Alimentation

“La campagne du droit à l'alimentation est un réseau informel d'organisations et d'individus engagés à la réalisation du droit à l'alimentation en Inde. Nous considérons que chacun a un droit fondamental à être libre de la faim et de la sous-nutrition. La réalisation de ce droit exige non seulement des systèmes alimentaires équitables et durables mais aussi des droits relatifs à la sécurité des moyens d'existence tels que le droit au travail, la réforme agraire et la sécurité sociale. Nous considérons que la responsabilité principale de la garantie de ces droits est du ressort de l'Etat. L'absence de ressources financières ne peut être acceptée comme excuse pour renoncer à cette responsabilité. Dans le contexte actuel, où les besoins de base de la population ne sont pas une priorité politique, l'intervention de l'Etat lui-même dépend d'une organisation populaire efficace. Nous prenons l'engagement de favoriser ce processus par tous les moyens démocratiques.”

Comme nous l'avons détaillé dans la section précédente, nombre des idées pour lesquelles nous avons plaidé sont mises en place en Inde, depuis les aliments de base subventionnés jusqu'aux programmes de promotion de la croissance et aux prix de soutien des récoltes. Mais il est clair que toutes ces bonnes idées ne sont pas suffisantes ; les restrictions saisonnière du régime alimentaire et la malnutrition persistent dans les villages tels qu'Annapanenivari Gudem, car les programmes ne fonctionnent pas aussi bien qu'ils le devraient. Lorsque nous regardons pourquoi, nous en revenons toujours

à la réalité que l'impact de ces programmes est limité par des facteurs politiques : mise en œuvre apathique, obstruction bureaucratique et corruption ouverte. Le problème est fondamentalement celui d'un déséquilibre des pouvoirs. Lorsqu'une politique, aussi éclairée qu'elle puisse être, n'est pas soutenue par des mécanismes par lesquels les pauvres peuvent exiger une mise en œuvre efficace et honnête, son succès dépend de l'engagement des décideurs – un engagement dont l'histoire a montré qu'il était tiède et inconstant au mieux, même dans une démocratie en état de fonctionnement telle que l'Inde.

Mais comment lutter contre l'apathie politique, la bureaucratie et la corruption ? Le fait même de poser une question aussi désespérément large provoque des soupirs de frustration et des haussements d'épaules sans espoir ; mais l'Inde elle-même fournit des réponses et une inspiration. Au cours de la décennie écoulée, une coalition de citoyens et d'organisations de la société civile a lancé la campagne du droit à l'alimentation (RTFC, *Right to Food Campaign*), mouvement visant à éradiquer la faim en Inde. Le RTFC est tout à la fois pragmatique et extrêmement ambitieux dans ses objectifs : pragmatique en ce qu'il n'exige pas de transformation radicale de l'environnement politique, mais ambitieux dans sa lutte pour s'assurer que les politiques qui sont supposées être déjà en place – le Système de distribution publique, le PDS, et les Services intégrés de développement de l'enfant, ICDS, entre autres – sont mis en œuvre dans le respect intégral de leurs principes. Et elle va même plus loin : elle veille à ce que ces politiques deviennent des droits légaux, qui ne soient plus soumis à l'engagement fluctuant des décideurs et exécutants.

Ce mouvement a commencé par un procès. En 2001, une grave sécheresse frappa l'État du Rajasthan, dans le nord-est de l'Inde, ce qui entraîna la mort de nombreuses personnes et une situation de malnutrition. Pendant ce temps, en partie à cause de la nouvelle approche 'ciblée' du Système de distribution public, des millions de familles furent empêchées d'acheter de

la nourriture subventionnée, alors même que les réserves de grain du gouvernement central atteignaient des proportions massives pour dépasser 50 millions de tonnes métriques en 2002. La grotesque incongruité entre les morts de faim et les montagnes de stocks alimentaires incita une organisation issue de la société civile, l'Union du peuple pour les libertés civiles, (PUCL, *People's Union for Civil Liberties*) à déposer une requête en sauvegarde de l'intérêt public auprès de la Cour Suprême de l'Inde, alléguant que le gouvernement avait une obligation légale d'utiliser les stocks pour nourrir les affamés. Cette requête s'appuie sur l'Article 21 de la Constitution de l'Inde, qui déclare que la protection du "droit à la vie" et notamment du droit à l'alimentation, est une responsabilité fondamentale de l'Etat.⁷⁶

Ce procès se poursuit encore aujourd'hui – le jugement final pourrait se faire attendre encore quelques années – mais dans l'intervalle, l'objectif du contentieux s'est fortement élargi. Un réseau d'organisations ont rejoint le PUCL et ont fondé le mouvement Right to Food Campaign afin de coordonner l'activisme public autour de cet effort légal, et aujourd'hui le « procès du droit à l'alimentation », selon son appellation populaire, n'est pas simplement une question concernant les victimes du Rajasthan, mais plutôt la présence de tout type de situation de faim n'importe où en Inde.

De fait, des victoires majeures ont été enregistrées. La Cour Suprême, bien qu'elle continue de délibérer sur la requête elle-même, a émis une série « d'ordonnances intérimaires » au contenu très fort demandant au gouvernement d'étendre et d'améliorer immédiatement les programmes de protection sociale. Des instructions spécifiques ont été envoyées pour accroître la couverture des programmes PDS et ICDS et d'autres programmes de lutte contre la faim, mais la grande force du jugement de la Cour Suprême réside dans la claire délimitation des lignes de responsabilité dans l'ensemble de la structure politique. Des commissaires spécialement nommés examinent si les autorités politiques et administratives respectent les

Ordonnances intérimaires et sont chargés d'entendre et de répondre aux réclamations des citoyens. Une loi très stricte de Droit à l'information a été votée en 2005, ainsi qu'un système 'd'audits sociaux' promu par le RTFC, qui renforce la capacité des citoyens à surveiller et évaluer la réponse du gouvernement à ces ordonnances. De fait, la Cour Suprême a transformé la politique de protection sociale en un droit légal et a tenté de mettre en place un cadre général de transparence autour de ce droit.

Mais la plus grande réussite de la campagne RTFC à ce jour pourrait bien être l'adoption d'un « droit au travail » universel – qui est, pour la majorité des familles pauvres, le droit légal le plus important qui puisse être mis en place dans le cadre de la lutte contre la faim saisonnière. En août 2005, après des années d'activisme de la RTFC, le Parlement indien a voté la Loi sur la garantie de l'emploi en milieu rural (NREGA, *National Rural Employment Guarantee Act*), qui garantit à tout foyer rural le droit légal de se voir proposer un travail dans le secteur public pendant cent jours par an, au salaire minimum. Les foyers ont le droit à une allocation chômage si le gouvernement est incapable de fournir du travail dans un délai de deux semaines à compter de la demande d'emploi.

Cette Loi est une version légèrement diluée de ce que la RTFC demandait à l'origine – la campagne voulait une garantie d'emploi qui ne se limite pas aux zones rurales ni à un plafond de cent jours par an – mais la NREGA reste l'une des plus fortes législations de lutte contre la faim jamais mise en œuvre dans quelque pays que ce soit. La mise en œuvre de la loi, qui débuta sous la forme du Système national de garantie de l'emploi rural (NREGS, *National Rural Employment Guarantee Scheme*) en février 2006, connut quelques heurts : les exigences administratives et d'information sont massives et les structures gouvernementales s'adaptent très lentement aux besoins NREGS ; les systèmes de patronage et de corruption qui avaient survécu, voire même prospéré sous les programmes de développement

passés s'avèrent très résistants à la transparence exigée par le NREGS ; et il faudra du temps pour que les familles pauvres elles-mêmes, après avoir été traitées pendant six décennies (voire même des siècles) de 'bénéficiaires' et non de 'détenteurs de droits', s'adaptent et exercent la totalité de leurs nouveaux droits. Pour une large part, du fait de ces problèmes, les évaluations NREGS dans tout le pays présentent des résultats mitigés dans les deux premières années de mise en œuvre, avec de fortes variations de performances en fonction des Etats et des districts. La seconde année était cependant nettement meilleure que la première, et les efforts de surveillance concertés de la campagne RTFC ont un impact sur le maintien de NREGS sur son objectif. L'avenir paraît prometteur.

Et, si vous demandez à des habitants de villages tels que Jaklair, une petite communauté des régions occidentales de l'Andhra Pradesh, souvent victimes de sécheresse, ils vous diront que NREGS a été un don des dieux. Dans le passé, pour avoir son nom sur la liste des bénéficiaires des programmes d'emploi gouvernementaux, il fallait quémander ou payer les autorités idoines. Aujourd'hui, la plupart partagent les sentiments de Lingamma, une femme tranquille, entre vingt et trente ans, qui nous explique qu'elle oserait aujourd'hui sans problème « demander du travail à n'importe lequel des responsables du village » au titre du NREGS. Avec davantage de transparence au niveau de l'enregistrement et un système évitant les sous-traitants et intermédiaires, le paiement des salaires est plus honnête et cohérent. Il reste certes des salaires payés en retard, mais les ouvriers NREGS de Jaklair attribuent la chose en riant à des lenteurs plutôt qu'à la corruption. On sent dans leurs voix l'assurance que le paiement peut arriver un peu tard, mais qu'il arrivera – ce qui change nettement du passé, lorsque les chèques pouvaient se perdre dans les poches de nombre d'intermédiaires.

En dépit de notre insistance, les villageois ne signalent aucun problème majeur dans le système NREGS autre que le

retard des chèques – un contraste net par rapport aux cinglantes critiques des autres programmes de protection sociale en cours. L'exercice de ciblage du Système de distribution public est très défaillant à Jaklair : de nombreuses familles vivant très au-dessous du seuil de pauvreté n'ont pas accès à la très convoitée 'carte rose' qui donne droit à des prix subventionnés. Les réclamations constantes adressées au gouvernement n'ont donné aucun résultat. En dépit d'un engagement clair de leur personnel, aucun des trois centres Anganwadi du village ne disposaient de balances en état de marche pour peser les enfants ces deux dernières années, malgré des requêtes répétées aux autorités de l'ICDS. Les femmes d'Anganwadi font de leur mieux mais, étant dans l'incapacité de suivre le poids et la croissance des enfants du village, une part essentiel de leur travail s'en trouve gênée.

La différence entre ces deux programmes et NREGS est que le concept de droit légal a été intégré dès le départ dans ce dernier système. Si les ordonnances intérimaires couvrant l'ICDS et le PDS transforment aussi les avantages de ces programmes en droits légaux, la mise en œuvre de ces ordonnances n'a atteint ni le village de Jaklair ni la plupart des villages indiens. Cela étant, si la campagne RTFC continue d'enregistrer des progrès, cela pourrait changer bientôt. Les ordonnances intérimaires, pour puissantes qu'elles soient dans leur principe, ont besoin d'activisme pour prendre corps dans la réalité ; comme la campagne elle-même l'explique, « l'application des ordonnances de la Cour Suprême dépend de façon cruciale d'une demande publique organisée ». Sans pression du public, les ordonnances restent typiquement sur le papier. Ces ordonnances ne sont qu'un "aiguillon" qui permet de garder le gouvernement en mouvement. Mais il faut des mains pour tenir l'aiguillon et s'en servir.⁷⁷

On peut imaginer un PDS et un ICDS qui fonctionnent selon les mêmes droits que NREGS. En pratique, cela signifierait un retour au PDS non ciblé, qui permettrait à tout citoyen, sans recourir à un calcul extérieur discutable de sa situation socio-

Nourriture	Hiver				Été			1ère Mousson			2nd Mousson	
	Nov	Déc	Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juill	Août	Sept	Oct
Riz / Légumineuses												
Légumes												
Fruits												
Lait												
Oeufs												
Poissons												
Autre viande												

Illustration 3.10

Diversité des régimes saisonniers au Jaklir, Andhra Pradesh, Inde.

Les cases apparaissent en gris si les familles mangent le groupe d'aliments indiqué au moins 3 fois par jour.

Tiré d'une discussion de groupe menée par les auteurs

économiquement abordable. Pour l'ICDS cela signifierait que toute mère enceinte ou allaitante, toute jeune fille et tout enfant pré scolarisé a droit à un ensemble de service nutritionnels et de santé. Ce droit peut s'étendre en fonction de la situation nutritionnelle ; les enfants identifiés comme gravement mal nourris pourraient avoir droit à un traitement thérapeutique, par exemple.⁷⁸

NREGS n'a pas résolu tous les problèmes à Jaklair. Comme le graphique ci-dessous le montre, les limitations saisonnières du régime alimentaire restent courantes.

Comme à Annapanenivari Gudem, toute une série de programmes de protection sociale doivent être améliorés pour qu'une véritable sécurité alimentaire soit garantie à Jaklair. NREGS ne suffira pas à lui seul. Mais on observe clairement à Jaklair un processus naissant de délégation, qui transfère le contrôle des processus de développement de la structure politique et administrative au corps électoral lui-même. Au travers de NREGS, les populations font des demandes au gouvernement ; ce qui constitue un changement réellement révolutionnaire par rapport à l'assistance optionnelle des anciens programmes de lutte contre la faim.

~

Le mouvement vers l'avant : un droit international à l'alimentation

La mise en oeuvre des programmes – quel que soit la qualité technique de leur conception – s'effondrera s'il n'y a pas de transformation fondamentale des obligations liées à la lutte contre la faim. Nous assistons aujourd'hui en Inde à la lutte pour cette transformation. La campagne du droit à l'alimentation nous montre qu'il n'est pas nécessaire d'attendre un gouvernement éclairé. Les citoyens, dans le monde entier, peuvent exiger que le droit à l'alimentation soit légalement applicable.

Et donc, pour s'attaquer à la question directement : comment pouvons-nous bâtir sur les réussites telles que celle de l'Inde pour créer un système de protection authentique basé sur le droit à l'alimentation, à la fois au niveau international et au niveau national ? Plusieurs instruments juridiques utiles relatifs au droit à l'alimentation existent déjà dans la structure des traités internationaux, en particulier la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), et la Convention des droits de l'enfant (CRC, *Convention on the Rights of the Child*). Si ces traités s'intéressent à une large palette de droits, certains articles dans chacun d'eux traitent plus spécifiquement le droit des êtres humains à être libérés de la faim.⁷⁹ La grande majorité des nations – 145 dans le cas de l'ICESCR et 192 dans le cas de la CRC⁸⁰ – ont ratifié ces traités, ce qui implique l'engagement des gouvernements signataires de considérer le contenu de l'ICESCR et de la CRC comme légalement contraignants.

En principe, ces accords globaux ont plusieurs fonctions importantes. Leur objectif principal, tel qu'il est aujourd'hui compris, est de guider l'incorporation de droits dans la loi nationale. Dans certains pays – la Norvège en est un exemple fort et notable – les traités internationaux sont « auto exécutables », ce qui signifie qu'ils ont automatiquement force de loi auprès des tribunaux nationaux. Mais dans la plupart des pays, il faut d'abord qu'une législation nationale spécifique soit votée pour affirmer l'applicabilité du droit international au plan national. A ce jour, environ vingt pays dans le monde ont inclus le droit à l'alimentation (ou des droits très voisins, tels que le droit à la vie) dans leurs constitutions nationales, une action qui crée un fondement pour une 'judiciarisation' future – c'est-à-dire la capacité du système judiciaire à se prononcer sur les violations alléguées du droit à l'alimentation. C'est l'un de ces articles constitutionnels sur le droit à la vie que la Cour Suprême indienne a utilisé pour défendre ses ordonnances intérimaires en

convertissant des programmes de lutte contre la faim en droits légaux. Les ordonnances de ce type commencent à créer des précédents juridiques qui seront très utiles pour la manière dont le droit à l'alimentation doit être interprété et jugé dans d'autres pays.

Le scénario le plus favorable, toutefois, est que les systèmes juridiques nationaux aillent au-delà d'un simple recours à l'interprétation juridique de droits constitutionnels. A la place de cela, une législation cadre nationale qui spécifierait exactement ce que le droit à l'alimentation signifie légalement dans chaque pays – comment la violation est définie, quelles procédures de recours seraient appropriées, et ainsi de suite – serait précieuse. Nous suggérons que le filet de sécurité de protection sociale décrit dans ce dernier chapitre puisse alimenter la définition de ce que le droit à l'alimentation signifie de façon spécifique : un accès de droit à un emploi, à des pensions, à des programmes de promotion de la croissance, etc. Si l'Etat est incapable de satisfaire ces droits spécifiques, les citoyens auront le droit de déposer un recours devant la justice.

Mais le but des accords globaux tels que l'ICESCR et la CRC va au-delà du simple pilotage de la législation sur le droit national à l'alimentation. On peut raisonnablement assumer que même en présence d'une législation nationale, il y aura des cas où les gouvernements seront incapables de garantir le droit à l'alimentation de leurs citoyens. Comme pour les violations des droits civils et politiques, tels que les cas de génocide et de torture, la communauté internationale devra pouvoir exercer une force légale pour forcer les Etats à respecter le droit à l'alimentation. Malheureusement, à l'heure actuelle, il n'existe que peu de mécanismes juridiques internationaux pour faire appliquer le droit à l'alimentation. Il faut les créer.

La première étape consisterait à renforcer le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), un organisme affilié aux Nations Unies qui supervise les progrès des pays signataires sur l'application de l'ICESCR. Si cet organisme

s'est avéré précieux pour aider à spécifier la signification du droit à l'alimentation et les obligations des Etats dans le cadre de l'ICESCR, il ne dispose pas de procédure pour recevoir les réclamations des violations de droits adressés par des personnes individuelles ou des groupes ; à l'heure actuelle, seuls les gouvernements ou les ONG peuvent déposer des rapports sur de telles violations. Un 'Protocole Optionnel' à l'ICESCR a été récemment élaboré pour remédier à cette situation en créant une structure de réclamation autour du Comité, similaire à celle qui existe déjà dans un traité international voisin définissant les droits civils et politiques. La finalisation de ce protocole constituerait un moyen immédiat de faire progresser la signification de l'ICESCR par-delà les frontières.

Au final toutefois, le droit à l'alimentation a besoin d'une judiciarisation internationale réelle et forte, et pas seulement d'un mécanisme de réclamations. Warren Allemand, le président de Rights and Democracy, une ONG canadienne, l'explique ainsi : "Nous vivons dans un monde où il est plus grave de violer les règles du commerce que de violer les droits humains".⁸¹ La seule façon de changer cette situation est finalement d'imposer une juridiction sur le droit à l'alimentation dans les mécanismes juridiques tels que la Cour Internationale de Justice (CIJ) et le Tribunal Pénal International (TPI), de la même façon que la communauté internationale impose progressivement une juridiction sur les questions commerciales au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Parler la « langue du droit » est récemment devenu à la mode dans les gouvernements et les ONG, mais s'engager vis-à-vis de droits implique nettement plus qu'une simple position éthique : cela nécessite la volonté d'exister au sein de structures de responsabilité. Il est vrai que développer un consensus parmi près de deux cents pays sur la lettre précise de cette responsabilité sera un processus long et difficile, mais les « Recommandations volontaires pour le droit à l'alimentation » établies par l'agence de l'alimentation et de l'agriculture des Nations Unies (FAO) voici quelques années en constitue une bonne base. Des statuts plus

étroits, peut-être basés sur l'ensemble de mesures de protection sociale saisonnières ciblées sur la lutte contre la faim suggéré plus tôt pourraient s'appuyer sur les Recommandations volontaires pour une loi sur le droit international à l'alimentation.⁸²

Une structure du droit international à l'alimentation pourrait aussi être mise en œuvre par les signataires pour développer des plans 'Zéro Faim', nécessitant non seulement le respect de la loi mais aussi soutenant les pays dans un processus constructif de planification anti-faim. Les plans Zéro Faim pourraient se concentrer sur quatre composantes : 1) une *stratégie financière* combinant les engagements nationaux et internationaux existants avec les besoins supplémentaires requis de la communauté internationale des donateurs ; 2) une *stratégie technique* pour obtenir un impact mesurable sur la faim et la malnutrition tout en intégrant des mécanismes de droits dans les approches techniques proposées ; 3) une *stratégie de construction de capacités* pour s'assurer que l'impact peut être soutenu indéfiniment par les agences du secteur public pertinentes ; et 4) une stratégie de *responsabilité* pour réduire la corruption et les fuites, tout en assurant une transparence accessible aux citoyens.

L'obstacle politique évident est que de nombreux gouvernements verront dans le droit international à l'alimentation une menace à leur souveraineté nationale. C'est là que les mouvements d'origine nationale tels que la campagne pour le droit à l'alimentation en Inde seront les acteurs clés d'une pression publique domestique croissante sur leurs gouvernements pour accepter la responsabilité de la garantie du droit à l'alimentation. En définitive, le choix d'internationaliser la protection du droit à l'alimentation appartient à chaque population nationale et l'effort pour mobiliser l'opinion publique dans cette direction devra être mené par un mouvement de la société civile énergique et engagé.



Le coût de l'éradication de la faim saisonnière

Un enfant peut avoir la malchance de naître dans un pays pauvre, mais cet enfant ne naît pas dans un monde pauvre.

George Kent, "Freedom from Want"

La globalisation de la responsabilité du droit à l'alimentation implique des obligations non seulement pour les pays pauvres mais aussi pour les pays plus riches, en particulier pour la fourniture de ressources pour faire de la suppression de la faim un objectif réaliste. Comme les Recommandations volontaires et l'ICESCR le reconnaissent, il faut s'attendre à ce que les pays pauvres n'avancent que "progressivement" vers l'idéal d'une société exempte de la faim et de la malnutrition.⁸³ Etant données les contraintes de ressources, cet avertissement d'une réalisation progressive est honnête – mais il a en définitive pour effet de diluer les attentes des accords sur le droit à l'alimentation et d'être inapproprié au vu des graves conséquences physiques, intellectuelles et émotionnelles que la faim et la malnutrition infligent chaque jour sur les populations, en particulier les enfants. Lier la participation à une structure de juridiction du droit à l'alimentation à une disponibilité accrue des ressources permettrait toutefois aux gouvernements d'accélérer la réalisation tout en les exposant simultanément à une plus forte responsabilité pour le processus de mise en oeuvre.

Ainsi donc, que coûterait l'universalisation d'un cadre d'intervention de lutte contre la faim saisonnière ? La première étape consiste à envisager quel ensemble d'interventions serait au centre d'un tel cadre et devrait être prioritaire. Nous pensons que la première étape serait de créer un robuste filet de sécurité et de protection sociale. Certes, la croissance économique et les acteurs privés seront peut-être un jour capables de remplir au moins

certains des rôles de la protection sociale, tels que par exemple l'emploi et les retraites. Mais d'ici là, les espaces dans l'économie – et en particulier l'élargissement de ces espaces qui se produit au début de la saison de la faim – doivent être comblés par une politique interventionniste. En outre, une protection sociale efficace peut elle-même alimenter la croissance économique en renforçant le capital humain et physique.

Nous suggérons que les programmes ci-après, dont le premier cible les situations d'urgence et les trois autres font partie d'un filet de sécurité et de protection sociale, devraient constituer le 'package minimum essentiel' :

- 1) Gestion par les communautés des situations de malnutrition aiguë
- 2) Programmes de garantie d'emploi
- 3) Pensions sociales
- 4) Promotion de la croissance des enfants

Une large variété d'autres interventions sera certainement requise pour lutter efficacement contre la faim saisonnière, mais ces quatre mesures offrent une bonne base d'action et couvrent le traitement d'urgence des enfants en âge préscolaire et les prestations en espèces/nourriture pour les ménages, les personnes âgées, les mères et les enfants.⁸⁴ En outre, bien que ces interventions aient pour objectif primaire de lutter contre la faim saisonnière, les impacts positifs s'étendront ensuite : ils soutiendront la sécurité alimentaire des foyers tout au long de l'année, la santé des mères et des enfants, l'achat d'articles non alimentaires essentiels et ainsi de suite.

L'Annexe A calcule le coût estimé approximatif de l'universalisation de chacune des interventions ci-dessus. En utilisant ces estimations, ce tableau récapitule le coût total de notre package essentiel minimum : entre 26,09 et 48,96 milliards de livres par an, avec une moyenne de 37,53 milliards de livres ; la garantie d'emploi et les retraites représentent la grande majorité de cette dépense.⁸⁵

Intervention	Coûts annuels	
	Estimation basse (£ billion)	Estimation haute (£ billion)
1. Gestion de la malnutrition à l'échelle communautaire	1,24	2,41
2. Système de garantie d'emploi public	15,00	27,00
3. Pensions sociales	6,03	12,21
4. Promotion du développement de l'enfant	3,82	7,44
TOTAL	26,09	48,96

Illustration 3.11

Coût estimé d'un 'package essentiel minimum' de lutte contre la faim saisonnière.

Le coût global semble représenter une somme d'argent considérable jusqu'à ce qu'on considère que les dépenses militaires annuelles représentent environ un demi-trillion de livres (le coût total de la guerre d'Irak à elle seule dépassera ce même chiffre de 500 milliards de livre), soit suffisamment d'argent pour financer ce package pendant dix à vingt ans. En d'autres termes, si chaque pays dans le monde devait contribuer à hauteur de 0,1% seulement de son revenu national – soit 1/1000^e –, le total global collecté approcherait 34 milliards de livres, ce qui couvrirait la quasi-totalité du coût du dispositif dans un scénario moyen. Ce chiffre de 0,1% représente environ 4 pence par jour pour un citoyen britannique ou 10 cents par jour pour un citoyen américain. Avec cette petite fraction de revenu, une grande partie des 36 millions de personnes qui meurent chaque année directement ou indirectement de la faim et de la malnutrition – y compris quatre millions d'enfants en âge préscolaire – seraient sauvées.⁸⁶ La réalisation de cet objectif de financement pourrait se faire soit par des augmentations budgétaires des portefeuilles d'assistance au développement de la nutrition et de la sécurité alimentaire des pays donneurs, ou par la mise en place d'un nouveau fonds groupé global. La première solution aurait l'avantage d'utiliser les circuits de l'aide existants, cependant que la seconde encouragerait une coordination globale améliorée de la lutte contre la faim.

Toutes ces idées ne seront pas faciles à mettre en œuvre, mais la lutte contre la faim réclame des stratégies ambitieuses. La présence d'une structure internationale du droit à l'alimentation est un instrument pratique permettant de forcer les pays à confronter certaines questions importantes : si nous avons les moyens techniques d'éradiquer la faim, et si les protections sont en place pour se prémunir d'une mauvaise utilisation des ressources, les pays riches seraient-ils prêts à s'engager à financer un nouvel effort global pour supprimer la faim dans le monde ? Et si un engagement à des obligations de droit à l'alimentation permettait l'accès aux ressources globales requises

pour financer les programmes de lutte contre la faim, les pays pauvres s'engageraient-ils sur cet objectif ? Comme George Kent, universitaire spécialiste du droit à l'alimentation, l'écrit : "Si les membres de la communauté internationale veulent s'attaquer sérieusement à la réduction des niveaux de la faim et de la malnutrition dans le monde, il doivent être prêts à créer un organisme qui les tienne responsables de la tenue de ces engagements. Mais peut-être ne sont-ils pas sérieux. Il serait bon de les mettre au défi afin de savoir s'ils le sont".⁸⁷

La faim, et en particulier la faim saisonnière, n'est sans doute pas encore reconnue par les décideurs comme étant d'une importance fondamentale. Il n'en est cependant pas de même pour les citoyens que les décideurs représentent. Pour les populations de toutes les sociétés, un monde débarrassé de la faim et de la malnutrition est un souhait très profond. L'afflux considérable de dons vers les ONG internationales, en particulier lors des catastrophes naturelles, en est une preuve très claire. A côté de ce que spécifient les traités internationaux, on peut arguer que le droit à l'alimentation a déjà atteint le stade de droit ordinaire – un droit qui n'est peut-être pas nécessairement codifié de façon formelle, mais qui est reconnu par toutes les sociétés comme étant fondamental et indiscutable. Comme le relève Georges Abi-Saab, professeur de droit international :

Le droit international, comme tout droit, ne surgit pas d'un vide social et n'émerge pas toujours sous forme de 'big bang' dans l'univers juridique. Dans la plupart des cas, il résulte d'une croissance progressive et imperceptible, d'un processus de développement des valeurs d'une société ; de nouvelles idées apparaissent et prennent racine ; elles se renforcent pour devenir des valeurs qui deviennent de plus en plus impératives dans la conscience sociale, au point où elles donnent lieu à la

conviction irrésistible qu'elles doivent être formellement approuvées et protégées. C'est le point qui marque le seuil de la loi.⁸⁸

Si tel est le cas, le monde n'est peut-être pas si loin de la formalisation d'un droit international à la nourriture, ainsi que de la mobilisation des ressources pour donner corps à ce droit. Mais nous pouvons accélérer ce processus. Il est vrai qu'il y a une absence de volonté politique. Toutefois, comme Paul Streeten l'a expliqué, "Ce n'est pas la volonté politique que nous devons étudier" – ou dont nous devons nous lamenter – "mais la manière de créer les bases politiques" : comment s'organiser efficacement pour exiger de nos leaders un engagement pour la lutte contre la faim dans le monde. Comme l'encadré ci-dessous le montre, il y a des requêtes claires et pragmatiques à faire : un chemin vers la fin de la faim, avec des jalons tout le long de la route.

Comment progresser vers un droit universel à l'alimentation : principales étapes

1. Que tous les États qui ne l'ont pas encore fait, ratifient le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Convention internationale sur les Droits de l'Enfant (CIDE).
2. Que tous les États soutiennent la création d'un Protocole optionnel du PIDESC permettant à des personnes individuelles et à des groupes de déposer des réclamations pour des violations du droit à l'alimentation.
3. Que tous les États adoptent des articles constitutionnels garantissant explicitement le droit à l'alimentation pour leurs citoyens.
4. Que tous les États créent une législation cadre autour du droit à l'alimentation, spécifiant les droits légaux des citoyens, les obligations de l'État et les lignes de responsabilité, les objectifs et les calendriers pour réduire la faim et la malnutrition, ainsi que les procédures d'application pour remédier aux violations et autres aspects pertinents d'une définition pratique du droit à l'alimentation.
5. Que tous les États consacrent au moins 0,1% de leur PIB à des interventions de lutte contre la faim centrées sur la protection sociale, selon les recommandations du "package minimum essentiel" décrit plus haut, en mettant plus particulièrement l'accent sur la faim saisonnière. Ces engagements pourraient être canalisés par des organismes bilatéraux plus larges menant des programmes d'assistance à la nutrition/de sécurité alimentaire ou par un nouveau fonds mondial contre la faim.
6. Que tous les États soutiennent la mise en place et acceptent l'autorité d'une structure juridique internationale vouée à poursuivre les violations du droit à l'alimentation commises par les États, groupes et personnes individuelles.

4.

Post-scriptum : Unité

Juste à l'extérieur du village de Kasiya, blotti sur le bord de la dernière colline avant la lisière de la forêt, se trouve un superbe champ bien entretenu de soja. Treize agriculteurs de Kasiya possèdent collectivement ce champ – douze femmes et deux hommes – mais aucun d'entre eux ne mangera jamais ni ne vendra ce soja. Au contraire, ils font pousser cette culture pour les gens du village qui ne peuvent pas travailler : orphelins, handicapés, personnes âgées, soit quatre-vingt personnes au total. Une partie du soja est utilisée directement pour la cuisine, le reste est vendu pour acheter de la nourriture, des médicaments et des vêtements.

A part les semences de soja fournies par Action contre la faim, le reste des dépenses nécessaires à cette culture est supporté par les agriculteurs. Ce coût n'est pas négligeable, car les agriculteurs ne sont pas riches ; eux aussi doivent se battre pour nourrir leurs familles pendant la saison maigre. Pourtant, même au pic de la saison de la faim, au moment de notre visite, nous trouvons ces femmes et ces hommes en train de travailler dans le champ quelques heures par jour, à enlever les mauvaises herbes et arroser, et il suffit de regarder le champ pour voir qu'il a bénéficié de cette attention depuis qu'il a été planté. Les plants de soja sont les plus grands et les plus sains de tout le village.

Ces agriculteurs appellent ce projet "*Umodze*" – en français, "unité".

D'une certaine façon, les messages figurant dans le présent ouvrage traduisent une « embarrassante évidence », comme Robert Chambers l'a écrit à propos des liens entre saisonnalité et pauvreté. Chaque année, dans les mois précédant la récolte, des centaines de millions de personnes ont faim. Des interventions isolées ne pourront jamais rompre ce cycle ; il faut une réflexion systématique pour organiser des idées à l'efficacité prouvée en une stratégie cohérente de lutte contre la faim. Les solutions doivent être adaptées aux circonstances locales par les clients. Des mécanismes par lesquels les gens peuvent exercer leurs droits, et les structures nécessaires pour faire appliquer ces droits, doivent être bâtis autour de ce projet. Les riches du monde, ceux qui ont les mains chaudes, doivent être prêts à fournir l'essentiel du financement nécessaire à cette stratégie.

Pourtant, pour évidentes que puissent être les réponses, il faudra le travail courageux et infatigable de beaucoup de monde pour les rendre réelles – le type de travail que les gens d'Umodze font, même pendant la saison de la faim, le type de travail que les équipes de la campagne Right to Food en Inde mènent depuis des années. La route sera sans doute longue et difficile, mais il est bon de se rappeler qu'en dépit de la souffrance qui existe encore dans le monde, de très importantes victoires ont été enregistrées. Constaté qu'un engagement global à l'universalisation de mesures sanitaires de base pour les enfants – en particulier la vaccination, la promotion de l'allaitement maternel et les sels de réhydratation orale pour le traitement des diarrhées – a sauvé les vies de plus de vingt millions d'enfants au cours des trois décennies écoulées. Constaté qu'il y a dix ans de cela, être séropositif HIV dans un pays pauvre était automatiquement une sentence de mort ; alors qu'aujourd'hui, grâce principalement aux mouvements populaires partout dans le monde, des millions de séropositifs bénéficient d'un accès abordable à des traitements

qui prolongent leur existence de plusieurs décennies, et que l'espoir que *toute* personne infectée par le virus, homme, femme ou enfant, aura accès à ces traitements dans un futur proche, espoir jadis considéré relever d'un idéalisme naïf, est aujourd'hui vu comme une possibilité réaliste. Considérer aussi que, dans les pays riches, les prestations pour les personnes âgées et les handicapés sont considérés comme rien moins que des droits que le gouvernement a l'obligation de fournir, et non une assistance charitable ou 'discrétionnaire' ; comme le relève souvent l'Organisation internationale du travail, ces types de mesures de protection sociale pour les personnes vulnérables, basées sur des droits, sont parmi les plus belles réalisations de l'humanité au cours du siècle écoulé.

La liste pourrait être poursuivie, mais le fait est si la suppression de la faim peut sembler impossible aujourd'hui, le travail des gens permettra de faire que cet 'impossible' ne le soit plus un jour. La faim est évitable ; elle doit être évitée. Mettons nous tous ensemble au travail.



Illustration 4.1

Champ de soja du projet Umodze, Kasiya, Malawi.

Copyright © S. Hauenstein Swan.

Annexe :

Coût d'une intervention globale essentielle minimale pour lutter contre la faim saisonnière

Approche communautaire de la malnutrition aiguë

Coût global estimé : 0,96 – 1,87 milliard de livres

Ce n'est que depuis quelques années que des approches de gestion par la communauté ont commencé à être utilisées à grande échelle. A ce stade, les coûts précis pour une extension globale de l'approche CBM restent difficiles à déterminer, mais on peut essayer de réaliser des estimations approchantes. Sur les 55 millions d'enfants de moins de cinq ans mal nourris dans le monde, environ 19 millions sont estimés par l'Organisation Mondiale de la Santé comme étant gravement mal nourris.⁸⁹ C'est ce dernier groupe qui est la cible clé d'une alimentation thérapeutique. Le coût par enfant de l'approche CBM varie en fonction du contexte local. Les deux variables principales sont : 1) le potentiel de fabrication locale des RUF, ce qui réduirait le coût des importations ; et 2) la qualité de l'infrastructure sanitaire existante pour le dépistage, l'administration des RUF, les visites de suivi dans les foyers, et ainsi de suite. Collins et al. (2006) rapportent des coûts par admission dans deux programmes CBM d'urgence bien établis de 50 £ à 99 £, bien que ce coût ait semblé diminuer ces dernières années, à mesure que la standardisation et l'efficacité des approches CBM progressent. L'utilisation de cette fourchette donne un coût de 0,96 à 1,87 milliard de livres pour 19 millions d'enfants, y compris le coût de production des RUF.

Sur les 19 millions d'enfants sévèrement mal nourris dans le monde, entre 70 et 90% n'ont pas de complications

nécessitant une hospitalisation, et peuvent être traités simplement par les protocoles CBM. En mettant l'accent sur la mobilisation de la communauté et sur un dépistage actif, la plupart des programmes CBM récents se sont approchés de la partie haute de cette plage.⁹⁰ Si nous utilisons l'estimation de 80% de la déclaration conjointe des Nations Unies sur l'approche CBM⁹¹, ce sont 3,8 millions d'enfants qui devront être hospitalisés. Les coûts de l'hospitalisation pour l'agence qui la met en œuvre varient en fonction du type et de la durée du traitement requis par l'enfant individuel, la qualité de l'infrastructure sanitaire existante et d'autres facteurs, mais il semble se situer en général dans une plage similaire à celle des approches CBM⁹² (les coûts pour la famille peuvent être toutefois sensiblement plus élevés en raison des coûts de déplacement et du manque de travail ou des obligations domestiques). Ainsi, le traitement de 3,8 millions d'enfants coûterait entre 190 et 375 millions de livres. Si l'on veut étendre rapidement la couverture d'alimentation thérapeutique médicalisée à tous les enfants qui en ont besoin, il conviendra de construire des centres d'alimentation thérapeutique temporaires. Idéalement toutefois, ces unités de traitement nutritionnel médicalisées seraient disponibles dans les établissements permanents tels que les cliniques, hôpitaux et autres établissements médicaux. Le coût de la mise en place de telles unités dans le système de santé existant viendra fortement augmenter l'estimation ci-dessus.

Les estimations ci-dessus ne concernent que l'utilisation de RUF pour les enfants gravement mal nourris. Toutefois, les RUF peuvent aussi avoir un intérêt pour traiter les plus de 40 millions d'enfants modérément mal nourris dans le monde. En 2006, l'utilisation à grande échelle des RUF dans les programmes d'alimentation complémentaire pour les enfants modérément mal nourris de moins de trois ans dans la région Maradi du Niger ont réduit de façon sensible le pic saisonnier de la malnutrition aiguë. Le gain de poids chez les enfants traités était considérablement plus élevée que le gain constaté habituellement chez les enfants

modérément mal nourris auxquels était administrée la ration alimentaire supplémentaire standard de farine mélangée.⁹³ Dans la mesure où de robustes protocoles pour l'utilisation des RUF dans l'alimentation complémentaire des enfants mal nourris n'ont pas encore été développés, les estimations de coût sont difficiles à réaliser à ce stade, mais elles devraient au moins doubler le chiffre de 0,96 - 1,87 milliard de livres cité plus haut pour le traitement des enfants sévèrement mal nourris.

En laissant de côté pour le moment cette dernière estimation de l'alimentation complémentaire nécessaire, le coût total du traitement nutritionnel global par CBM, soins hospitaliers compris (hors coût de construction des établissements d'accueil) se situerait entre 1,24 et 2,41 milliard de livres.

Systèmes de garantie de l'emploi

Coût global estimé : 15 - 27 milliards de livres

Dans le chapitre 3, nous avons examiné le potentiel du Système de garantie de l'emploi rural national en Inde (NREGS). Si la mise en oeuvre du NREGS reste imparfaite, le potentiel du programme constitue un moment critique dans l'histoire des approches de la lutte contre la faim fondées sur le droit ; et le courage et la ténacité montrées dans le mouvement du droit à l'alimentation du pays peuvent encore préserver les promesses du NREGS.

Le coût d'une politique de type NREGS dans tous les pays ne sera pas mince, mais comme le droit légal du travail à la demande représente la meilleure défense fondamentale contre la faim saisonnière, les résultats vaudront cet effort. Bien que le salaire minimum varie selon le pays, on peut partir d'un salaire minimum moyen de 1 £ par jour, si possible indexé sur le prix d'un panier alimentaire donné dans les pays n'ayant pas de politique de stabilisation des prix alimentaires. D'après les

critères du programme indien, une centaine de jours de travail pourraient être proposés chaque année à chaque foyer, pour un transfert de 100 £/an/foyer. L'estimation couramment acceptée est qu'environ 850 millions de personnes dans le monde sont mal nourries⁹⁴, ce qui représente environ 200 millions de foyers. Supposons qu'entre 50% et 90% de ces foyers profitent de cette opportunité d'emploi (à ce jour en Inde, un peu plus de 50% des foyers ruraux se sont inscrits, mais que 12% seulement ont réellement bénéficié d'un emploi, ces deux pourcentages ayant des chances d'augmenter fortement dans les années à venir.) Les coûts salariaux se situeraient alors entre 10 et 18 milliards de livres. En Inde, les coûts salariaux représentent environ 2/3 des coûts totaux du programme, bien que ce total varie selon les Etats.⁹⁵ Si nous prenons la même hypothèse pour nos calculs, les coûts totaux du programme passent de 15 à 27 milliards de livres.

Ce calcul est certes indicatif, dans la mesure où les seuils de pauvreté, les dépenses d'administration, le taux total d'inscription et d'autres facteurs varieront fortement selon les pays. Mais cette estimation donne une idée approximative des ressources nécessaires pour offrir un emploi à toutes les personnes pouvant souffrir de faim saisonnière et en situation de travail.

Retraites sociales

Coût global estimé : 6,03 - 12,21 milliards de livres

Comme nous en avons discuté au Chapitre 2, les programmes d'emploi ne pourront pas satisfaire les besoins des personnes qui ne sont pas en situation de travailler, et en particulier les personnes âgées. Bien que ces groupes soient exposés à la faim tout au long de l'année, l'augmentation des prix pendant la saison maigre aggrave leur vulnérabilité. Une assistance sociale sera nécessaire pour aider ces groupes.

De nombreux pays ont déjà une forme de système de retraites sociales pour les personnes âgées ; dans cet exercice d'évaluation, nous nous concentrons uniquement sur les pays les plus pauvres où vivent plus de 30 millions de personnes de plus de 65 ans, nombre qui devrait atteindre 60,8 millions d'ici à 2050.⁹⁶ La valeur de la retraite varie fortement selon les pays disposant de systèmes de pensions sociales, mais nous suggérons ici que le seuil international de pauvreté extrême de 50 p/jour est un bon point de référence. Il représente environ 27% du revenu par personne du groupe des pays 'les moins développés', ce qui se situe autour du pourcentage des systèmes de retraites sociales les plus généreux en Afrique et en Asie à l'heure actuelle.⁹⁷

Une retraite sociale de 50 p/jour attribuée à chacune des 30 millions de personnes âgées environ vivant dans les pays les plus pauvres représenterait 5,48 milliards de livres. Ce montant serait porté à 11,1 milliard de livres d'ici à 2050. Les coûts administratifs des pensions sociales universelles sont en général relativement faibles ; une augmentation des chiffres ci-dessus de 10% pour tenir compte des coûts administratifs conduit à des estimations de 6,03 et 12,21 milliards de livres.

Approche communautaire de la promotion de la croissance

Coût global estimé : 3,82 – 7,44 milliards de livres

La valeur des services intégrés de promotion de la croissance pour traiter le problème de la faim saisonnière est claire. Les systèmes de suivi de la croissance peuvent identifier les pertes saisonnières de poids dès leur apparition, avant que l'enfant ne soit gravement mal nourri, et servir ainsi de déclencheur de traitements préventifs. La connaissance et le soutien nutritionnel apportés aux femmes enceintes et allaitantes accroît la probabilité que les enfants et les mères souffrent moins de problèmes nutritionnels pendant la saison de la faim.

Les compléments d'alimentation garantissent une quantité de nourriture minimale toute l'année.

Les principales dépenses d'un programme de promotion de la croissance infantile sont les salaires des personnels et le coût de la nourriture supplémentaire. Si les coûts annuels par enfant pour les différents programmes de promotion de la croissance dans le monde varient fortement⁹⁸, les Nations Unies et d'autres organisations ont estimé que des programmes efficaces *sans* composants alimentaires supplémentaires se situent en général entre 2,50 et 5 £/personne/année. Un investissement plus faible risque d'avoir un impact limité ou pas d'impact du tout.⁹⁹ L'ajout d'une alimentation de complément double ce coût ; avec une alimentation de complément ciblant les plus vulnérables, les coûts se situent entre 5,5 et 9 £/personne/année.¹⁰⁰ En supposant une couverture universelle des 600 millions d'enfants de moins de cinq ans dans les pays pauvres, cette dernière tranche représenterait de 3,3 à 5,4 milliards de £ en coûts annuels. Il s'agit là d'une dépense considérable, mais qui doit être considérée comme absolument nécessaire pour lutter contre la malnutrition à long terme.

L'ajout d'un volet micronutriments aux programmes de promotion de la croissance serait coûteux mais précieux – la saisonnalité affecte la diversité du régime alimentaire autant que son volume, comme nous l'avons vu dans le cas de la famille de Devison Banda et des habitants d'Annapaneni Gudem et de Jaklari en Inde. Les deux micronutriments les plus importants à envisager dans un programme de compléments alimentaires sont la vitamine A et le fer¹⁰¹. Le coût de la fourniture de la vitamine A aux enfants en âge préscolaire en méga doses deux fois par an se situe dans la plage 50 p – 1,28 £ par enfant.¹⁰² Pour une population globale approximative de 600 millions d'enfants en âge préscolaire, cette couverture universelle représenterait entre 303 millions et 770 millions de livres. L'essentiel n'est pas lié au prix des capsules elles-mêmes, mais aux 75% de frais de transport et de livraison¹⁰³ Les compléments de fer, cependant,

imposent l'absorption de doses quotidiennes ou hebdomadaires. Le groupe cible est également plus large : outre les jeunes enfants, il est essentiel de couvrir les femmes enceintes, les femmes allaitantes et les adolescentes, tous groupes vulnérables aux risques d'anémie. La Banque mondiale (2006) estime un coût annuel par participant de 28 p – 1,59 £, ce qui représenterait entre 220 millions de livres et 1,27 milliard de livres pour tous les groupes.

Le coût total estimé de l'universalisation des programmes de promotion de la croissance administrant des composants de compléments de vitamine A et de fer se situerait entre 3,82 milliard et 7,44 milliard de livres.

Notes

- 1 Lacey (2008). Citation “La parfaite tempête”, extraite de l'article, par le Président Elías Antonio Saca du El Salvador.
- 2 UN Millennium Project Task Force on Hunger (2005).
- 3 L'absence de données fiables agro-climatiques, de consommation alimentaire et nutritionnelles rend difficile l'estimation du nombre de personnes affectées par la faim saisonnière. Ferro-Luzzi et Branca (1987) estiment un chiffre global d'environ 300 millions de personnes qui «devraient être considérées en risque de gêne fonctionnelle et métabolique suite à leur exposition à des goulots d'étranglement du cycle énergétique dépassant la tolérance physiologique de l'organisme» (p. 162). Toutefois, leur analyse se limite : a) aux adultes ; b) à la malnutrition primaire causée par une absorption insuffisante de nourriture, et non à la malnutrition secondaire causée par les maladies saisonnières qui limitent l'absorption et la rétention des nutriments ; et c) à un nombre limité de pays – 19 en Afrique sahélienne, plus l'Inde et la Chine. L'élargissement de l'analyse aux enfants, aux cas de malnutrition par maladie et à un ensemble de pays plus large augmenterait considérablement ce chiffre de 300 millions. Quoi qu'il en soit, les personnes affectées par la faim saisonnière intègrent la très large majorité des 600 millions d'habitants ruraux que l'on estime souffrir de la faim dans le monde. En outre, le restant – ceux qui souffrent d'une faim 'chronique' toute l'année – ne sont pas immunisés contre les cycles saisonniers. Dans la mesure où ils dépendent de l'économie agricole, leur faim s'aggrave pendant les mois précédant la récolte.
- 4 FAO (2007).

- 5 FAO (1989).
- 6 Communication personnelle, Jamie Anderson, International Fund for Agricultural Development, Rome.
- 7 Les bailleurs privés sont souvent dépeints comme les 'méchants' du cycle de l'emprunt et de la dette, si courant dans le monde rural en développement. Il est vrai que, en l'absence de réglementation gouvernementale ou de concurrence, quelques bailleurs actifs peuvent faire gonfler artificiellement les taux d'intérêt, tout comme les courtiers peuvent augmenter les prix sur un marché non concurrentiel. Mais les bailleurs doivent aussi faire face à des taux de défaut très élevés, et ne disposent pas d'instruments pour faire respecter les contrats. Comme les courtiers, ils font un métier risqué et fixent les taux d'intérêt à des niveaux très élevés, en partie pour couvrir ce risque.
- 8 Les experts de la sécurité alimentaire appellent « stratégies d'adaptation » (coping strategies) les diverses manières dont les familles essaient d'atténuer la faim, terme peut-être trompeur dans la mesure où ces actions se font à un coût élevé (comme le montre cette section) et où elles reflètent précisément l'échec d'une adaptation efficace. Toutefois, nous utilisons ici ce terme afin de respecter les conventions établies.
- 9 Devereux and Tiba (2007).
- 10 Chambers et al. (1981).
- 11 Mason, Musgrove, and Habicht (2003).
- 12 Persson (2005).
- 13 World Bank (2006).
- 14 Dans cette section, dans la discussion des liens entre faim saisonnière et famine, nous nous référons aux famines dont la cause première est une mauvaise récolte ou un choc de marché ; cela dit, nous ne souhaitons pas diminuer l'importance des famines qui sont au contraire causées par des conflits ou des catastrophes naturelles et

n'ont pas de lien fort avec la faim saisonnière.

- 15 Devereux and Tiba (2007).
- 16 *Ibid.*
- 17 Mandala (2006).
- 18 Chambers (1981), Mandala (2006).
- 19 Alamgir (1980).
- 20 Diamond (1997). Le facteur de chance géographique est détaillé dans le récit de Jared Diamond sur le développement des sociétés humaines, *Guns, Germs and Steel*. En voici la version simplifiée : la plus grande disponibilité de variétés de céréales à grosses graines facilement domesticables et d'espèces animales facilement domesticables dans la zone du Croissant fertile, par rapport à d'autres régions du monde, y a permis le développement précoce de l'agriculture. A mesure que ces premières sociétés sédentaires commencèrent à produire des excédents alimentaires, la population augmenta et la spécialisation du travail commença – avec les premières classes d'administrateurs-décideurs, d'innovateurs technologiques (scientifiques) et de soldats. La diffusion des technologies et des marchandises a été facilitée dans toute l'Eurasie par la relative absence de barrières géographiques sur un axe est-ouest, et avec le temps, l'essentiel de ces territoires a atteint un niveau de développement technologique bien plus avancé que le reste du monde. Par contraste, les civilisations d'Afrique et des Amériques durent faire face à de formidables barrières climatiques et écologiques à la diffusion des idées et technologies sur des axes nord-sud ; il est plus difficile de s'adapter à des changements de latitude que de longitude. Les civilisations du Croissant fertile ont fini par s'écrouler avec la dégradation de leurs sols et le déclin ultérieur de l'agriculture, et les pays européens devinrent les puissances dominantes. En 1492, "l'avance" technologique – de même que l'exposition précoce au

bétail, qui avait immunisé les eurasiens contre bon nombre des maladies qui allaient décimer les peuples du Nouveau monde – avait déjà déterminé qui seraient les vainqueurs des guerres de conquête à venir.

- 21 Crossgrove (1990).
- 22 Crossgrove (1990), Alamgir (1980), Davis (2001).
- 23 Sen (1981), Drèze and Sen (1990).
- 24 Cité dans De Waal (1997), p.14.
- 25 Amartya Sen a un jour observé que trois millions d'enfants meurent chaque année de faim et de maladies liées à la faim en Inde, ce qui équivaut au nombre de morts de la Grande famine du Bengale en 1943 ; pourtant, cette "famine cachée" attire très peu l'attention des médias et des décideurs.
- 26 Devereux (1992).
- 27 Ercilla and Chikoko (2006).
- 28 Mattinen and Ogden (2006).
- 29 Voir Barrett and Maxwell (2005) pour un examen détaillé du débat nourriture-contre-argent.
- 30 WHO et al. (2007).
- 31 *Ibid.*
- 32 Médecins Sans Frontières (2007).
- 33 Collins et al. (2005), Collins et al. (2006), Sadler (2006).
- 34 Divers chapitres dans Von Braun (1995).
- 35 Right to Food Campaign (2007).
- 36 Lors de discussions menées en Namibie en 1992, un agriculteur, en expliquant pourquoi tout le monde dans le village s'entraidait pour survivre, y compris par le partage des retraites, remarquait : "Nous sommes tous une seule famille ici." Ce à quoi un voisin rétorquait : "Oui, mais votre famille peut vous manger !" (Næraa et al. 1993). Illustration colorée du fait que les retraites sociales, comme toutes les interventions discutées dans ce chapitre, sont

- inadéquates si elles restent isolées ; leurs avantages risquent d'être dilués et leurs objectifs – pour les retraites, la garantie que les personnes âgées ont suffisamment pour satisfaire leurs besoins alimentaires et autres – s'en trouvent sapés.
- 37 Il ne faut toutefois pas supposer que les handicapés doivent être automatiquement exclus des programmes d'emploi, ce qui semble être une hypothèse courante. Les programmes d'emploi doivent s'efforcer de proposer des emplois dans lesquels les personnes handicapées peuvent appliquer leurs compétences particulières ; il y a eu des tentatives de cette sorte pour NREGS en Inde.
- 38 IIPS and Macro International (2007).
- 39 Behrman et al. (2004).
- 40 *Ibid.*
- 41 Le plus important des facteurs de succès : engagement en faveur de la nutrition à tous les niveaux politiques ; planification participative avec la communauté ; implication de leaders charismatiques ; fort investissement dans le management ; formations à la prise de conscience sanitaire/nutritionnelle ; définition d'objectifs de calendrier ; et implication des ONG locales.
- 42 Hunt (2005), Mason et al. (2006).
- 43 Alderman and Haque (2007).
- 44 Voir Gatak and Roy (2007) et Deininger et al. (2007) pour des avis récents sur la réforme agraire et la productivité agricole en Inde. Voir Griffin et al. (2002) et Sender and Johnston (2004) pour une vue d'ensemble des positions opposées sur le débat. IFAD (2001), Chapitre 3, liste de nombreux articles sur le sujet de différents pays du monde.
- 45 Lahiff (2007).
- 46 World Bank (2007).
- 47 IFAD (2001).
- 48 Haile (1988), Wolde-Georgis (2001).

- 49 Bien que le graphique représente la pluviosité pour un seul village, des données similaires d'autres villages des montagnes centrales d'Éthiopie confirment à la fois une forte variabilité et une tendance générale décroissante.
- 50 Næraa et al. (1993).
- 51 Devereux and Edwards (2004).
- 52 IFAD (2001).
- 53 Devereux (2007c).
- 54 Dorward et al. (2007).
- 55 World Bank (2008).
- 56 Devereux (1999).
- 57 Kates and Millman (1990).
- 58 Gouvernement indien (2008).
- 59 Sainath (2007) ; données du Ministère de l'Intérieur, Gouvernement indien, comme indiqué dans l'article.
- 60 Il s'agit d'une estimation tirée de Ferro-Luzzi et Branca (1987), mais les estimations de déficience énergétique chronique établies par la dernière enquête nationale sur les familles et la santé (IIPS et Macro International, 2007) suggère que ce nombre est similaire à la situation actuelle.
- 61 IIPS et Macro International (2007).
- 62 Rural Development Institute (2007).
- 63 Les pourcentages de revenu mensuels sont basés sur un calendrier saisonnier participatif que nous avons établi avec un groupe de 7 femmes chefs de famille à Annapanenivari Gudem en mars 2008. Ces foyers étaient parmi les familles les plus pauvres du village.
- 64 Le *Dhal* est un plat de lentilles bouillies ou frites.
- 65 Bureau Hindu Business Line (2008).
- 66 Devereux (2000), autres sources listées en Annexe 1 du présent document.
- 67 Sen (1981).

- 68 Zhou and Wan (2006).
- 69 Singh (2006).
- 70 Patnaik (2005).
- 71 Government indien (2005).
- 72 Le produit acheté est ensuite vendu à prix subventionné par l'intermédiaire du PDS ; la différence entre le prix de soutien minimum et le revenu PDS représente le coût de 6 milliards de livres pour le PDS en 2004/2005, mentionné plus haut.
- 73 Centre for Science and Environment (2007).
- 74 West Godavari District Department of Rural Development (2007).
- 75 Zeigler (2005).
- 76 Voir le site web de la Campagne pour le droit à l'alimentation (Right to Food Campaign) à l'adresse www.righttofoodindia.org, qui présente des documents relatifs au procès initial et à la procédure qui s'en est suivie. La 'déclaration fondatrice' figure également sur ce site web.
- 77 Right to Food Campaign (2005).
- 78 Voir Kent (2005), pp.147-150, pour la proposition de la manière dont un droit ICDS légal peut être lié à une situation nutritionnelle, à partir de l'exemple du programme TINP-II du Tamil Nadu.
- 79 Au sein de l'ICESCR, les articles 1 («En aucun cas un peuple ne pourra se voir dépourvu de ses propres moyens de subsistance») et 11 («le droit de chacun à un niveau de vie adéquat... y compris une alimentation adéquate»; «le droit fondamental de chacun de ne pas souffrir de la faim») sont particulièrement pertinents. Les articles 24 («[Les Etats participants sont tenus de] prendre des mesures appropriées pour combattre les maladies et la malnutrition») et 27 («le droit de chaque enfant à un niveau de vie approprié pour le développement physique de l'enfant») de la CRC traitent spécifiquement de la malnutrition des enfants et

de la faim.

- 80 Les Etats-Unis et la Somalie sont les deux seuls pays du monde à ne pas avoir ratifié la Convention sur les droits de l'enfant. Près de cinquante pays n'ont pas ratifié l'ICESCR, y compris les Etats-Unis.
- 81 Repris de Ziegler (2002), p.3.
- 82 Aparté ici sur le rôle de la protection sociale dans la législation du droit à l'alimentation ; l'obligation des Etats vis-à-vis du droit à l'alimentation est en général conceptualisée à travers trois éléments – respect, protection et réalisation. 'Respect' implique que l'Etat n'interfère pas avec les moyens qu'ont les citoyens d'accéder à l'alimentation (par ex. par expulsions). 'Protéger' implique que qu'Etat s'assure que les acteurs non étatiques ne violent pas les moyens qu'ont les citoyens d'accéder à l'alimentation (par ex. par le vol). 'Réalisation' signifie fournir activement des services qui améliorent l'accès à l'alimentation. C'est dans cette dernière catégorie que la protection sociale se situe, et c'est sur cette catégorie que nous nous concentrons dans ce chapitre lorsque nous discutons du droit à l'alimentation, dans la mesure où nous estimons que l'obligation de 'satisfaire' est de la plus haute importance dans la lutte contre la faim saisonnière et la malnutrition. En dépit de notre vision orientée, il est clair que la législation sur le droit à l'alimentation doit également se préoccuper intensément des facettes 'respect' et 'protection' – en particulier (mais pas exclusivement) dans les périodes de conflit et autres chocs économiques ou politiques.
- 83 FAO (2005).
- 84 Nous souhaitons relever que la liste des interventions dans le 'package essentiel minimum' n'est pas un argumentaire tendant à montrer que la faim saisonnière peut être éradiquée par des projets uniformisants et englobants mais plutôt une tentative d'identifier un fondement commun fort pour une politique de sécurité alimentaire. Une partie de la difficulté

de créer une politique complète de lutte contre la faim saisonnière est que la réalisation de la sécurité alimentaire n'est pas vue comme un exercice direct de 'fourniture de service' (à l'inverse, par exemple, des perceptions des soins médicaux). Au contraire, la suppression de la faim est perçue comme étant imbriquée avec des problèmes de commerce international, de croissance économique et d'autres processus allant bien au-delà de la fourniture de services. Il est certainement sage de reconnaître la complexité de la lutte contre la faim. Toutefois, comme nous en avons discuté dans ce livre, un ensemble de base d'interventions d'urgence, de protection sociale et de développement agricole peut nous amener assez loin dans la réduction de la faim saisonnière et de la malnutrition. L'universalisation de telles interventions prouvées est un bon début pour la création d'une structure de service institutionnalisée pour la sécurité alimentaire. Comme pour les questions de santé, la mise en oeuvre de ces interventions impliquera toujours bien plus que la simple fourniture d'un service ; il y faudra aussi de l'adaptation aux barrières culturelles, sociales et économiques (par exemple, contraintes liées à l'inégalité des sexes ou liées au temps et aux coûts de transport de l'accès aux services de protection sociale). Mais, nombre des grands succès de la santé publique dans le monde au cours des deux dernières décennies – par exemple, promotion de l'allaitement, vaccination, utilisation de sels oraux de réhydratation – ont dépendu de modèles de fourniture simples et duplicables. Le fait de fonder les stratégies anti-faim sur les mêmes principes augmentera la probabilité d'un impact rapide.

- 85 D'autres économies peuvent être réalisées en concevant des synergies créatives au niveau communautaire entre les diverses composantes du package minimum ci-dessus. Par exemple, des programmes de garantie de l'emploi peuvent être utilisés pour stimuler la production locale de RUF, à la fois pour la production agricole d'ingrédients

et la fabrication proprement dite de RUF à partir de ces ingrédients ; les RUF peuvent ensuite être utilisés dans des programmes CBM et dans la composante alimentaire complémentaire des campagnes de promotion de la croissance gérées par les communautés.

- 86 Zeigler (2002).
- 87 Kent (2005).
- 88 Abi-Saab (1994, p.29-49), cité dans Zeigler (2002).
- 89 WHO (2007).
- 90 Collins et al. (2005) estime qu'avec une démarche mettant l'accent sur la mobilisation de la communauté et le dépistage actif, 85-90% des enfants gravement mal nourris peuvent être traités sans hospitalisation. Collins et al. (2006) déclare que 74% des enfants de 21 programmes CTC au Malawi, en Ethiopie et au Soudan étaient traités en externe, bien que ce nombre soit plus élevé dans les derniers programmes CTC que dans les premiers. Tectonidis (2006) mentionne des rapports indiquant que le grand programme Niger 2005 de MSF a traité 70% des enfants uniquement en soins externes. La déclaration commune des Nations Unies sur l'approche communautaire de la malnutrition aiguë (WHO/WFP/UN SCN/UNICEF 2006) estime que, s'ils sont détectés par dépistage actif, 80% des enfants peuvent être traités chez eux.
- 91 WHO/WFP/UN SCN/UNICEF 2006.
- 92 Collins et al. (2005), Khara and Collins (2004), Collins (2004).
- 93 MSF (2007).
- 94 FAO (2006).
- 95 Drèze and Oldiges (2007).
- 96 Willmore (2006).
- 97 *Ibid.*
- 98 Mason et al. (2004).

- 99 Hunt (2005).
- 100 World Bank (2006).
- 101 La carence en iode est le troisième plus important problème de micronutriments devant être traité. Toutefois, un partenariat très fructueux entre les agences des Nations Unies et le secteur privé augmente fortement l'accès des foyers aux sels de iode, qui est la méthode la plus efficace d'administrer de la iode. C'est pourquoi nous avons exclu la iode des calculs de coût de cette section.
- 102 World Bank (2006), calculé à partir de diverses autres sources listées en page 28 du présent document.
- 103 Hunt (2005).

Références et autres lectures

- Abi-Saab, G. (1994). "Les sources du droit international : essai de déconstruction" dans M. Rama-Montaldo, *Liber Amicorum en hommage au Professeur Eduardo Jimenez de Aréchaga*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Alamgir, M. (1980). *Famine in South Asia (La famine en Asie du Sud)*, Boston, Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- Alderman, H. and T. Haque (2007). "Insurance against covariate shocks: the role of index-based insurance in social protection in low-income countries of Africa." (*Assurance contre les chocs covariés : le rôle de l'assurance indexée sur la protection sociale des pays d'Afrique à faible revenu*), World Bank Working Paper 95. Washington DC, World Bank.
- Barrett, C. and D. Maxwell (2005). *Food Aid after Fifty Years: Recasting its role (L'aide alimentaire après cinquante ans : repenser son rôle)* Routledge, London.
- Behrman, J.R., H. Alderman and J. Hoddinott (2004). *Copenhagen Consensus : Challenges and opportunities – hunger and malnutrition (Le consensus de Copenhague : défis et opportunités – faim et malnutrition)*. Visité en ligne le 15 mai 2008 sur www.copenhagenconsensus.com
- Centre for Science and Environment (2007). "Special: India's rainfed areas." (*Essai spécial : zones pluvieuses de l'Inde*). Visité le 15 mai 2008 sur http://www.cseindia.org/programme/nrml/rainfed_specials.htm
- Chambers, R. (1997). *Whose reality counts?: putting the first last. (Renverser l'ordre des réalités : faire passer les premiers en*

dernier), London, Intermediate Technology.

Chambers, R. (2004). Ideas for development: reflecting forwards. (*Idées pour le développement : réflexions pour l'avenir*). Brighton, Institute of Development Studies.

Chambers, R., Longhurst, R., and A. Pacey (1981). Seasonal Dimensions to Rural Poverty. (*Dimensions saisonnières de la pauvreté rurale*), London; Totowa, N.J., F. Pinter; Allanheld Osmun.

Cohen, M.N. (1990). "Prehistoric patterns of hunger". Hunger in history: food shortage, poverty, and deprivation, (*La faim dans l'histoire : manque de nourriture, pauvreté et privation*), L.F. Newman and W. Crossgrove, eds. Cambridge, Mass., Blackwell.

Collins, S. (2004). "Community-based therapeutic care – a new paradigm for selective feeding in nutritional crisis." (*Approche communautaire des soins thérapeutiques – un nouveau paradigme pour une alimentation sélective en cas de crise nutritionnelle*). Humanitarian Policy Network Paper 48. London, Overseas Development Institute.

Collins, S., Sadler, K., Dent, N., Khara, T., Guerrero, S., Myatt, M., Saboya, M., and A. Walsh (2005). "Key issues in the success of community-based management of severe malnutrition." (*Critères essentiels du succès d'une approche communautaire des situations de malnutrition aiguë*), Food and Nutrition Bulletin 27(3): S49-82.

Collins S., N. Dent, P. Binns, P. Bahwere, K. Sadler and A. Hallam (2006). "Management of severe acute malnutrition in children." (*Gestion des cas de malnutrition aiguë chez les enfants*), Lancet 368: 1992-2000.

Conroy, A. C. (2006). Poverty, AIDS, and Hunger: Breaking

- the poverty trap in Malawi. (*Pauvreté, SIDA et faim : rompre le cycle de la pauvreté au Malawi*), Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, Palgrave Macmillan.
- Crossgrove, W., D. Egilman and P. Heywood (1990). "Colonialism, international trade, and the nation-state." (*Colonialisme, commerce international et l'Etat-Nation*), Hunger in history: food shortage, poverty, and deprivation, L.F. Newman and W. Crossgrove, eds. Cambridge, Mass., Blackwell.
- Davis, M. (2001). Late Victorian Holocausts: El Nino Famines and the Making of the Third World. (*Derniers holocaustes victoriens : les famines liées à El Nino et la fabrication du tiers monde*), New York, Verso.
- Deininger, K, S. Jin, and H. Nagarajan (2007). "Land reforms, poverty reduction, and economic growth: evidence from India." (*Réformes agraires, réduction de la pauvreté et croissance économique : la situation en Inde*), World Bank Policy Research Working Paper 4448. Washington DC, World Bank.
- Devereux, S. (1992). Household Responses to Food Insecurity in Northeastern Ghana. (*Réponses des ménages à l'insécurité alimentaire dans le nord du Ghana*), DPhil Thesis, Oxford University.
- Devereux, S. (1999). "'Making Less Last Longer': Informal safety nets in Malawi", (*Durer plus longtemps avec moins : réseaux informels de sécurité alimentaire au Malawi*) IDS Discussion Paper 373. Brighton, Institute of Development Studies.
- Devereux, S. (2000). "Famine in the 20th century." (*La famine au 20^e siècle*), IDS Working Paper 105. Visité le 15 mai 2008 sur <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp105.pdf>
- Devereux, S. (2007a). The New Famines: why famines persist

in an era of globalization. (*Les nouvelles famines : pourquoi les famines persistent à l'ère de la globalisation*) London; New York, Routledge.

Devereux, S. (2007b). "What is Social Protection and how does it fit into UNICEF's mandate?". (*Qu'est-ce que la protection sociale et comment s'intègre-t-elle dans le mandat de l'UNICEF ?*) Présentation faite au Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Devereux, S. (2007c). "Seasonality and Social Protection in Africa." (*Saisonnalité et protection sociale en Afrique*), Article de la Conférence : Rural Development: Retrospect and Prospect, University of Oxford.

Devereux, S. (2008). "Targeting social safety nets to support agricultural growth." (*Ciblage des filets de sécurité sociale pour soutenir la croissance agricole*), Article de la Conférence : Convergence between Social Service Provision and Productivity Enhancing Investments in Development Strategies. Pietermaritzburg, South Africa.

Devereux, S. and J. Edwards (2004). "Climate change and food security." (*Changement climatique et sécurité alimentaire*), IDS Bulletin 35 (3):22-30.

Devereux, S. and R. Sabates-Wheeler (2004). "Transformative social protection." (*Protection sociale en transformation*), IDS Working Paper 232. Brighton, Institute of Development Studies.

Devereux, S. and Z. Tiba (2007). "Malawi's first famine, 2001-2002." (*La première famine au Malawi, 2001 – 2002*). The New Famines: why famines persist in an era of globalization, S. Devereux, ed. London, New York, Routledge.

De Waal, A. (1987). *Famine Crimes: Politics and the Disaster*

- Relief Industry in Africa. (*Crimes de la famine : la politique et l'industrie des secours humanitaires en Afrique*) Oxford, James Currey.
- Diamond, J. (1997). Guns, Germs, and Steel: the fates of human societies. (*Armes, semences et acier : destins des sociétés humaines*), New York, W.W. Norton.
- Dorward, A., E. Chirwa, D. Boughton and V. Kelly (2007). "Evaluation of the 2006/7 Agricultural Input Supply Programme, Malawi." (*Evaluation du programme de fourniture de ressources agricoles, Malawi*). Interim Report. London, Imperial College.
- Drèze, J. and C. Oldiges (2007). How is NREGA doing? (*Comment va le NREGA ?*) Visité le 15 mai 2008 sur www.righttofoodindia.com
- Drèze, J. and A. K. Sen (1990). The Political Economy of Hunger. (*L'économie politique de la faim*), Oxford, England ; New York, Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Drèze, J. and A. K. Sen (1992) Hunger and Public Action. (*La faim et l'action publique*), Oxford, England; New York, Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Edkins, J. (2002). Whose hunger?: concepts of famine, practices of aid. (*Quelle faim ? concepts de la famine, pratiques de l'aide*), Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Ercilla, M.B. and M.P. Chikoko (2006). Methodology: Nutrition and Food Security Surveillance System. (*Méthodologie : système de surveillance de la nutrition et de la sécurité alimentaire*), Lilongwe, Action Against Hunger.
- Ferro-Luzzi, A. and F. Branca (1993). "Nutritional seasonality: the dimensions of the problem." (*Saisonnalité nutritionnelle : dimensions du problème*), Seasonality and Human Ecology.

Ulijaszek, S. and S. Strickland, eds. Cambridge, Cambridge University Press.

Ferro-Luzzi, A. and International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2001). Seasonal Undernutrition in Rural Ethiopia : magnitude, correlates, and functional significance. (*Sous-alimentation saisonnière en Ethiopie rurale : magnitude, corrélats et signification fonctionnnelle*), Washington, D.C.; Rome, International Food Policy Research Institute; Istituto Nazionale della Nutrizione en collaboration avec Ethiopian Health and Nutrition Research Institute, Addis Ababa.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1989). Prevention of post-harvest food losses: fruits, vegetables, and root crops : a training manual. (*Prévention des pertes d'aliments après la récolte : fruits, légumes et racines comestibles : manuel de formation*), Rome, FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2005). Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. (*Recommandations volontaires pour soutenir la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*), Rome, FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2006). State of Food Insecurity in the World 2006. (*Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde, 2006*) Rome, FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2008). FAOSTAT database. (*Base de données FAOSTAT*). Visité le 29 février 2008 sur <http://faostat.fao.org>

Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO) (2008). Growing demand on agriculture and rising prices of commodities. (*Demande croissante envers l'agriculture et augmentation*

- des prix des matières*), Préparé pour la Table ronde organisée pour la 31e session du Conseil d'administration de l'IFAD, 14 février 2008, par les Divisions Commerce et Marchés et Economie du développement agricole. Visité le 15 mai 2008 sur www.fao.org/es/esc/common/ecg/538/en/RisingPricesIFAD.pdf.
- Gatak, M. and S. Roy (2007). "Land reform and agricultural productivity in India: a review of the evidence". (*La réforme agraire et la productivité agricole en Inde : examen des données disponibles*), Oxford Review of Economic Policy 23 (2):251-269.
- Gill, G. J. (1991). Seasonality and Agriculture in the Developing World: a problem of the poor and powerless. (*Saisonnalité et agriculture dans le monde en développement : un problème pour les pauvres et les démunis*). New York; Cambridge, Cambridge University Press.
- Government of India (2005). Performance evaluation of targeted Public Distribution System. (*Evaluation des performances du système ciblé de distribution publique*). Programme Evaluation Organisation, Planning Commission. New Delhi, Government of India.
- Government of India (2008). Union Budget and Economic Survey. (*Etude budgétaire et économique de l'Union*), Visité le 18 mai 2008 sur <http://indiabudget.nic.in/ub2008-09/ubmain.htm>.
- Government of Niger/ World Food Programme/ Food and Agriculture Organisation/ United Nations Children's Fund/ Famine Early Warning Systems Network (2008). Enquête sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages, Février 2008.
- Gragnolati, M., M. Shekar, M. Das Gupta, C. Bredenkamp and Y. Lee (2005). "India's undernourished children: a call for reform and action." (*Les enfants sous-alimentés en Inde : appel*

à la réforme et à l'action). World Bank Health, Nutrition and Population Discussion Paper. Washington DC, World Bank.

Griffin, K., A.R. Khan and A. Ickowitz (2002). "Poverty and the Distribution of Land." (*Pauvreté et distribution de la terre*), Journal of Agrarian Change 2(3): 279-330.

Haile, T. (1988). "Causes and Characters of Drought in Ethiopia". (*Causes et caractères de la sécheresse en Ethiopie*), Ethiopian Journal of Agricultural Sciences 10 (1-2): 85-97.

Hindu Business Line Bureau (2008). "AP launching Rs/2 kg rice scheme today." (*AP lance aujourd'hui un programme de 2 kg de riz/Rs*) The Hindu Business Line 9 April 2008. Visité le 15 mai 2008 sur <http://www.thehindubusinessline.com/2008/04/09/stories/2008040952352100.htm>

Hunt, J. (2005). "The potential impact of reducing global malnutrition on poverty reduction and economic development." (*Impact potentiel de la réduction de la malnutrition globale sur la réduction de la pauvreté et sur le développement économique*), Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition 14 (CD Supplement):10-38.

International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2001). Rural Poverty Report 2001: the challenge of ending rural poverty. (*Rapport sur la pauvreté rurale 2001 : le défi de la suppression de la pauvreté rurale*), New York, Oxford University Press.

International Institute for Population Sciences (IIPS) and Macro International (2007). National Family Health Survey (NFHS-3), 2005–06: India: Volume I. (*Enquête nationale sur la santé des familles*), Mumbai, IIPS.

Kates, R.W. and S. Millman (1990). "On ending hunger: the

- lessons from history.” Hunger in history : food shortage, poverty, and deprivation, (*La faim dans l'histoire : manque de nourriture, pauvreté et privation*), L.F. Newman and W. Crossgrove, eds. Cambridge, Mass., Blackwell.
- Kennedy, P. M. (2006). The Parliament of Man : the past, present, and future of the United Nations. (*Le Parlement de l'Homme : passé, présent et avenir des Nations Unies*), New York, Random House.
- Kent, G. (2005). Freedom from Want : the human right to adequate food. (*Se libérer du manque : le droit humain à une alimentation adéquate*), Washington, D.C., Georgetown University Press.
- Khara, T. and S. Collins (2004). “Community-Therapeutic Care.” (*Approche communautaire des soins thérapeutiques*), Emergency Nutrition Network supplément spécial 2:1-55.
- Lacey, M. (2008). “Across Globe, Empty Bellies Bring Rising Anger”. (*A travers le globe, les ventres vides font monter la colère*), New York Times 18 Mai 2008, édition en ligne.
- Lahiff, E. (2007). “‘Willing buyer, willing seller’: South Africa’s failed experiment in market-led agrarian reform”. (*Acheteur désireux, vendeur désireux : l’échec de l’expérience sud-africaine d’une réforme agraire menée par le marché*), Third World Quarterly 28 (8): 1577-1597.
- Mandala, E. C. (2005). The End of Chidyerano: a history of food and everyday life in Malawi, 1860-2004. (*La fin du Chidyerano : historique de l'alimentation et de la vie quotidienne au Malawi, 1860 – 2004*), Portsmouth, NH, Heinemann.
- Mason, J., P. Musgrove and J.P. Habicht (2003). “At least one-third of poor countries’ disease burden is due to malnutrition”. (*Au moins un tiers des maladies des pays pauvres sont dues à*

la malnutrition), Disease Control Priorities Project Working Paper. Bethesda, Maryland, United States National Institutes of Health, Fogarty International Center, Disease Control Priorities Project. No. 1: 40

Mason, J., R. Soekirman-Galloway, J. Martinez, P. Musgrove and D. Sanders (2006). "Community Health and Nutrition Programmes". (*Programmes de nutrition et de santé communautaires*), Disease Control Priorities in Developing Countries. D. Jamison, J.G. Breman, A.R. Measham, G. Alleyne, M. Claeson, D.B. Evans, P. Jha, A. Mills and P. Musgrove, eds. Washington DC, World Bank.

Mattinen, H. and K. Ogden (2006). "Cash-based interventions: lessons from southern Somalia." (*Interventions financières directes : les leçons de l'expérience du sud de la Somalie*), Disasters 30 (3): 297-315.

Medecins Sans Frontieres (MSF)/Doctors Without Borders (2007). Food is Not Enough. (*L'alimentation n'est pas tout*), Visité le 15 mai 2008 sur http://www.msf.org/source/advocacy/malnutrition/2007/launch/MSF_Food_Is_Not_Enough.pdf.

Næraa, T., Devereux, S., Frayne, B. and P. Harnett (1993). "Coping with Drought in Namibia" (*Lutte contre la sécheresse en Namibie*), NISER Research Report 12, Namibian Institute for Social and Economic Research. Windhoek, University of Namibia.

Neelakanteswara Rao, N. (1997). Famines and Relief Administration : a case study of coastal Andhra, 1858-1901. (*Famines et administration des secours : une étude de cas sur la côte de l'Andhra Pradesh*), New Delhi, Radha Publications.

Newman, L. F. and W. Crossgrove, eds. (1990). Hunger in History: food shortage, poverty, and deprivation. (*La faim*

dans l'histoire : manque d'alimentation, pauvreté et privation), Cambridge, Mass., Blackwell.

Patnaik, U. (2005). Theorizing food security and poverty in the era of economic reforms. (*Théorie de la sécurité alimentaire et de la pauvreté à l'ère des réformes économiques*), Second Freedom from Hunger lecture, Centre for Environment & Food Security. Visité le 15 mai 2008 sur <http://www.mfcindia.org/utsa.pdf>.

Persson, L.A. (2005). "The Unfinished Child Survival Revolution." (*La révolution inachevée de la survie infantile*), Scandinavian Journal of Food and Nutrition, 49(4): 146-150.

Right to Food Campaign (2005). Supreme court orders on the right to food: a tool for action. (*Arrêts de la Cour Suprême sur le droit à l'alimentation : un outil pour l'action*), Visité en ligne le 15 mai 2008 sur www.righttofoodindia.org/data/scordersprimer.doc.

Right to Food Campaign (2007). Employment Guarantee Act: a primer. (*Loi sur la garantie de l'emploi : une introduction*), Delhi, Right to Food Campaign.

Rotberg, R. I., T. K. Rabb, et al. (1985). Hunger and History: the impact of changing food production and consumption patterns on society. (*Faim et histoire : impact du changement des profils de production et de consommation alimentaire sur la société*), Cambridge Cambridgeshire; New York, Cambridge University Press.

Rotberg, R. I. and United Nations University, World Hunger Programme (1983). Imperialism, Colonialism, and Hunger: east and central Africa. (*Impérialisme, colonialisme et faim : Afrique de l'Est et centrale*), Lexington, Mass., Lexington Books.

Rural Development Institute (2007). Our work in India. (*Notre travail en Inde*). Visité en ligne le 15 mai 2008 sur

http://www.rdiland.org/OURWORK/OurWork_India.html

Russell, S. A. (2005). *Hunger : an unnatural history. (Faim : une histoire non naturelle)*, New York, Basic Books.

Sachs, J. (2005). *The End of Poverty: economic possibilities for our time. (La fin de la pauvreté : possibilités économiques de notre époque)*, New York, Penguin Press.

Sadler, K. (2006). "Treating acute malnutrition seriously." (*Traiter sérieusement la malnutrition aiguë*), Visité en ligne le 15 mai 2008 sur nutrition.tufts.edu/docs/media/Sadler_10_10_07.ppt.

Sahn, D. E. and International Food Policy Research Institute (1989). *Seasonal Variability in Third World Agriculture: the consequences for food security. (Variabilité saisonnière dans l'agriculture du Tiers Monde : conséquences pour la sécurité alimentaire)*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Sainath, P. (2007). "Farm suicides rising, most intense in 4 states". (*Augmentation des suicides d'agriculteurs, en particulier dans 4 Etats*), The Hindu 12 November 2007, édition en ligne. Visité en ligne le 18 mai 2008 sur <http://www.hinduonnet.com/2007/11/12/stories/2007111253911100.htm>.

Sen, A. K. (1981). *Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation. (Pauvreté et famines : essai sur le droit et la privation)*, Oxford, Clarendon Press; New York, Oxford University Press.

Sen, A.K. and J. Drèze (1995). *India: economic development and social opportunity. (Inde : développement économique et opportunité sociale)*, Oxford; New Delhi, Oxford University Press.

Sender, J. and D. Johnston (2004). "Searching for a Weapon of Mass Production in Africa: Unconvincing Arguments for

- Land Reform.” (*Recherche d’une arme de production massive en Afrique : arguments peu convaincants d’une réforme agraire*), *Journal of Agrarian Change* 4 (1-2): 142-164.
- Singh, S. (2006). Food security-effectiveness of the public distribution system in India. (*Sécurité alimentaire – efficacité du système de distribution publique en Inde*), Thèse de maîtrise, Université de Ljubljana. Visité en ligne le 15 mai 2008 sur www.cek.ef.uni-lj.si/magister/singh11-B-06.pdf
- Stiglitz, J. E. and A. Charlton (2005). Fair Trade For All: how trade can promote development. (*Commerce équitable pour tous : comment le commerce peut promouvoir le développement*), Oxford; New York, N.Y., Oxford University Press.
- Tectonidis, M. (2006). “Crisis in Niger – Outpatient Care for Severe Acute Malnutrition”. (*La crise au Niger : Traitement en ambulatoire des patients atteints de malnutrition aiguë*), *New England Journal of Medicine* 354 (3):224-227.
- Ulijaszek, S. and S. Strickland, eds. (1993). Seasonality and Human Ecology. (*Saisonnalité et écologie humaine*), Cambridge, Cambridge University Press.
- United Nations Millennium Project Task Force on Hunger (2005). Halving Hunger: it can be done. (*Diviser la faim par deux : comment faire*), P. A. Sánchez, Swaminathan, M.S., Dobie, P., and Nalan Yuksei, principaux auteurs. London ; Sterling, Va., Earthscan: xxv, 245.
- Vaitla, B. and T. Zerihun (2005). Food insecurity and agricultural development in the Southern Region of Ethiopia. (*Insécurité alimentaire et développement agricole dans la région du sud de l’Ethiopie*), Addis Ababa: Action Contre La Faim.
- Vaitla, B. and T. Zerihun. (2006). The performance and potential of food security interventions in eastern SNNPR:

A closer look at the Safety Nets and Household Extension Package programmes, case studies in Sidama and Gamo Gofa Zones. (*Performances et potentiel des interventions de sécurité alimentaire dans le SNNPR de l'est : examen détaillé des filets de sécurité et des programmes d'extension domestique, études de cas dans les zones de Sidama et de Gamo Gofa*), Addis Ababa: Action Contre La Faim.

Vernon, J. (2007). Hunger: a modern history. (*Faim : une histoire moderne*), Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press.

Von Braun, J., ed. (1995). Employment for Poverty Reduction and Food Security. (*L'emploi au service de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire*), Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

West Godavari District Department of Rural Development (2007). Action Plan 2007-08. (*Plan d'action 2007 – 08*). (Document gouvernemental non publié, disponible sur demande auprès du district)

Willmore, L. (2006). "Universal Pensions for Developing Countries." (*Retraites universelles pour les pays en développement*), World Development 35 (1): 24-51.

Wolde-Georgis, T. (2001). El Niño and Drought Early Warning in Ethiopia. Visité le 1er septembre 2005 sur www.brad.ac.uk/research/ijas/ijasno2/Georgis.html.

World Bank (2006). Repositioning Nutrition as Central to Development. (*Repositionner la nutrition de façon centrale dans le développement*), Washington, D.C., World Bank.

World Bank (2007). India: Land policies for growth and poverty reduction. (*Inde : politiques agraires de croissance et réduction de la pauvreté*), World Bank Report 38298-IN. Washington, D.C., World Bank.

- World Bank (2008). World Development Report 2007: Agriculture for Development. (*Agriculture pour le développement*), Washington DC, World Bank.
- World Health Organisation (WHO) (2007). World Health Statistics, 2007. (*Statistiques mondiales de la santé*), Genève, Organisation Mondiale de la Santé.
- World Health Organisation (WHO) (2006). Report of an informal consultation on the community-based management of severe malnutrition in children. (*Rapport d'une consultation informelle sur l'approche communautaire des cas de malnutrition aiguë chez les enfants*). Visité en ligne le 10 mai 2008 sur www.who.int/entity/child_adolescent_health/documents/fnb_v27n3_suppl/en/.
- World Health Organisation (WHO)/World Food Programme (WFP)/United Nations System Standing Committee on Nutrition (UN SCN)/United Nations Children's Fund (UNICEF). (2007). Community-Based Management of Severe Acute Malnutrition. (*L'approche communautaire des cas de malnutrition aiguë*). Visité en ligne le 15 mai 2008 sur www.unicef.org/media/files/Community_Based_Management_of_Severe_Acute_Malnutrition.pdf.
- Zeigler, J. (2002). The Right to Food: January 2002 report. (*Le droit à l'alimentation : Rapport de janvier 2002*), United Nations Economic and Social Council report. Visité en ligne le 15 mai 2008 sur <http://www.righttofood.org/ECN4200354.pdf>.
- Zeigler, J. (2005). The Right to Food: Mission to India. (*Le droit à l'alimentation : mission en Inde*), United Nations Economic and Social Council report. Visité en ligne le 15 mai 2008 sur <http://www.righttofood.org/India%20PDF.pdf>
- Zhou, Z. and G. Wan. (2006). "The public distribution systems of foodgrains and implications for food security:

A comparison of the experiences of India and China.” (*Les systèmes de distribution publique de graines alimentaires et ses implications sur la sécurité alimentaire : comparaison des expériences indienne et chinoise*), United Nations University Research Paper No. 2006/98. New York, United Nations University.

Les saisons de la faim

Lutter contre les famines cycliques
chez les populations rurales pauvres

“Ce livre appelle à un réveil. Après *Les saisons de la faim*, les choses ne devraient plus jamais être pareilles. Sa lecture devrait être une obligation... pour tous ceux qui sont engagés dans la lutte contre la pauvreté.”

Robert Chambers,

*Chercheur à l'Institut d'études du développement,
Université du Sussex.*

Chaque année, des millions de pauvres souffrent de la faim saisonnière.

Les saisons de la faim analyse pourquoi le monde ne réagit pas devant une crise connue qui se reproduit tout les ans. La faim saisonnière est causée par les cycles annuels d'épuisement des stocks alimentaires, de hausse des prix et de baisse de revenus. Cette faim cachée pousse des millions d'enfants dans le cercle de la faim, empêchant définitivement leur développement, affaiblissant leur système immunitaire et ouvrant les portes à des maladies mortelles.

Ce livre analyse la faim saisonnière dans trois pays – Inde, Malawi et Niger – à travers des histoires personnelles et des données nationales montrant l'ampleur du problème.

STEPHEN DEVEREUX est chercheur et Directeur du Centre pour la protection sociale à l'Institut d'études du développement de l'Université du Sussex. BAPU VAITLA est un responsable de recherche et de plaidoyer pour Action contre la Faim. SAMUEL HAUENSTEIN SWAN dirige l'Observatoire de la faim, le département de politique et de plaidoyer d'Action contre la Faim.

Action contre la Faim

est une organisation humanitaire internationale de lutte contre la faim
dans le monde, présente dans plus de 40 pays.



Photo couverture :
Samuel Hauenstein Swan