

Sur le fil du rasoir – La vulnérabilité au Sahel

Vanessa Rubin, Conseiller sur la faim en Afrique, CARE International UK

Crickettes, sécheresse, récoltes annihilées : en 2005, le Sahel a été en butte à une crise alimentaire désastreuse. Huit millions de personnes ont été touchées. Deux ans plus tard, la sécheresse a desserré son étau le long de cette bande aride au sud du Sahara, mais les habitants vivent toujours en proie à une vulnérabilité extrême. À elles seules, leurs conditions de vie constituent une véritable crise et les prémices de nouveaux désastres humanitaires inéluctables, indépendamment de l'ampleur ou de la fréquence des secousses à venir. Les donateurs d'aide ont besoin de reconnaître que c'est cette vulnérabilité même qui est à l'origine des crises endémiques du Sahel.

Quelles sont les causes de la vulnérabilité au Sahel ?

La vulnérabilité est un phénomène bien distinct de la pauvreté. Les personnes vulnérables sont à la merci de risques, dont elles ne peuvent pas se remettre lorsqu'ils les frappent, et elles vivent en permanence au bord du gouffre. Une gamme de facteurs complexes détermine la nature et le degré de vulnérabilité à laquelle elles sont exposées. Ces facteurs sont à la fois immédiats et structurels. Les interventions de développement se concentrent généralement sur des facteurs immédiats comme une croissance démographique rapide, la dégradation des pâturages et des terres arables, l'instabilité du marché et un manque d'accès aux services essentiels. Beaucoup moins d'attention est accordée aux causes structurelles de la vulnérabilité, notamment les suivantes :

Des moyens de subsistance érodés – Les personnes vulnérables sont prises au piège dans un cercle vicieux : leurs moyens de subsistance sont menacés, elles ont des dettes et leurs actifs, notamment leurs terres et leur cheptel, ne cessent de s'amenuiser. De nombreux habitants du Sahel dépendent des marchés céréaliers pour se nourrir. D'après le système d'alerte rapide aux risques de famine (FEWS NET), les agriculteurs pauvres et les pasteurs de certaines régions du Niger achètent chaque année 60 pourcent de leur nourriture sur le marché. Même lorsque la campagne a été "bonne", les prix des denrées fluctuent beaucoup. Les pauvres qui n'ont pas de stocks alimentaires doivent acheter des céréales au moment où elles sont le plus cher, ce qui les oblige à rechercher un crédit ou à vendre des actifs. À terme, la sécurité alimentaire et la durabilité des moyens de subsistance peuvent s'effriter de cette façon et la vulnérabilité aux secousses à venir s'accroît.

Ceci peut rendre intenables les stratégies de lutte des habitants confrontés à la détresse économique. Nombre de gens migrent à l'intérieur du Burkina Faso, du Mali et du Niger, allant parfois jusqu'au Bénin, à la Côte d'Ivoire et au Nigeria. Mais il s'agit d'un déplacement à haut risque qui fragilise les liens familiaux et communautaires alors que ceux-ci constituent une véritable bouée de

sauvetage en temps de crise. Les moyens de subsistance peuvent se fragmenter à mesure que les migrants sont forcés de générer des revenus immédiats en vendant leurs bêtes ou d'autres actifs. À l'échelle locale et internationale, une main-d'oeuvre non qualifiée, bon marché et souvent sans terre inonde de plus en plus souvent le marché, ce qui comprime les salaires.

Des populations marginalisées – La marginalisation sociale et politique qui empêche certains groupes de subvenir à leurs besoins est souvent omise dans les causes possibles de leur vulnérabilité. Les **pasteurs** illustrent parfaitement ce point. Malgré de récents progrès législatifs (tels que le Code pastoral au Niger), les politiques nationales continuent le plus souvent de faire entrave à leur mode de vie, souvent considéré par les gouvernements comme étant rétrograde et intenable. En particulier, la politique des droits fonciers restreint l'accès des pasteurs aux ressources naturelles et, par ricochet, l'aptitude des éleveurs à faire face aux variations climatiques.

De même, les **petits agriculteurs** sont marginalisés par des politiques qui favorisent l'agriculture "moderne", lesquelles prônent généralement une production mécanisée à grande échelle. Mais les tentatives en vue d'accroître la productivité, notamment lorsqu'elles nécessitent un crédit, sont extrêmement risquées pour les agriculteurs du Sahel, qui n'ont pas les stocks tampons nécessaires pour faire face à une mauvaise récolte. Dans les régions productrices de coton du Burkina Faso et du Mali, le coût élevé des intrants, tels que les engrais, a augmenté la vulnérabilité des agriculteurs. Lorsque les récoltes sont mauvaises ou lorsque les prix baissent sur les marchés mondiaux, les agriculteurs ayant des crédits se retrouvent vite en difficulté, notamment ceux qui ont offert leurs terres en guise de garantie.

Les **femmes** ont moins de chance que les hommes d'être propriétaires de terres, de savoir lire et écrire et d'avoir accès à des soins de santé ; en outre, elles gagnent moins pour une même journée de travail. Nombre de femmes sont aussi confrontées à d'énormes pressions financières et à une très grande insécurité sociale lorsque leur mari

MESSAGES CLÉS :

- **Au Sahel, beaucoup de gens vivent dans un état de vulnérabilité extrême aux risques environnementaux, économiques et politiques.**
- **Des facteurs tant immédiats que structurels sont à l'origine de cette vulnérabilité propre au Sahel. Ces facteurs devraient être le point de départ des actions et des politiques visant à réduire la vulnérabilité à la sécheresse et autres chocs possibles.**
- **L'aide doit être dopée pour être à hauteur des besoins et les engagements à long terme doivent correspondre au caractère pérenne des problèmes.**
- **De nouvelles approches qui s'inspirent d'un large éventail de ressources et d'acteurs sont requises pour s'attaquer à la vulnérabilité chronique.**
- **Des investissements assidus sont requis afin de construire des moyens de subsistance durables pour les pasteurs et les petits agriculteurs du Sahel.**

et leurs fils émigrent, un phénomène de plus en plus courant au Burkina Faso, au Mali et au Niger. De surcroît, l'émigration augmente également la prolifération du VIH/SIDA.

Exclusion des processus de prise de décisions – La vulnérabilité est étroitement associée au manque de pouvoir. Si la décentralisation est une étape importante dans le transfert de pouvoir aux populations rurales, nombre de gens restent exclus de la prise de décisions. Dans les pays les plus pauvres du Sahel, l'analphabétisme et la pauvreté empêchent bon nombre de personnes d'avoir accès aux informations dont elles ont besoin pour demander des comptes à leurs leaders, aussi bien à l'échelle locale qu'au niveau national.

En quoi l'aide a-t-elle aggravé la vulnérabilité ?

Des années de développement et de réponses humanitaires n'ont pas réussi à diminuer, ne serait-ce qu'un peu, les causes à l'origine de la vulnérabilité. Il faut en conclure que l'aide a été insuffisante, inappropriée ou encore éclipsée par d'autres facteurs comme l'impact négatif du commerce international.

Les mauvaises stratégies – Les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) au Sahel se sont appuyées sur la libéralisation du marché pour stimuler la croissance économique, en partant du principe que cela enrichirait tout le monde. Mais au Burkina Faso et au Mali, où le coton est une culture primordiale, les paysans pauvres en ressources n'ont pas pu compter sur le commerce pour se frayer un chemin hors de la pauvreté en raison des subventions permanentes accordées aux producteurs de coton américains. En outre, il n'y a pas de stratégies qui s'attaquent réellement à la vulnérabilité et il n'existe pas de systèmes d'assistance sociale dans ces pays.

Une cagnotte trop petite – Les engagements d'aide à trois des pays les plus pauvres du monde sont trop faibles. Parmi les plus pauvres des pauvres, le Niger est le 71^e bénéficiaire en termes d'aide totale par habitant alors qu'il figure aux rangs des cinq derniers pays de l'Indice du développement humain de l'ONU, au même titre que le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, le Mali et la Sierra Leone. L'allègement de la dette n'a pas non plus permis de combler le déficit. Le total de la réduction de la dette et l'aide accordée au Burkina Faso, au Mali et au Niger en 2004 faisait moins que l'aide consentie à la seule Tanzanie. Il est difficile de voir comment les niveaux d'aide internationale actuels estimés à US\$40 par personne et par an réussiront à restaurer les moyens de subsistance dégradés du Sahel.

Trop d'accent sur l'aide alimentaire – La réponse classique à la famine a été la distribution d'aide alimentaire, une stratégie qui a sans nul doute sauvé des vies humaines mais qui ne résout pas les causes au cœur de la crise. L'aide alimentaire est à la fois coûteuse et laborieuse à fournir. L'aide alimentaire en nature ou "monétisée" de l'USAID (du grain vendu sur les marchés locaux pour réunir les fonds nécessaires au financement d'autres programmes) déverse des excédents alimentaires d'une valeur de US\$1,2 milliard dans les pays en développement. Cela veut dire que de vastes proportions du budget d'aide alimentaire viennent gonfler les poches des grossistes et des affréteurs américains et ce genre d'aide alimentaire déforme les prix sur les marchés locaux. Or, le Sahel a été un important bénéficiaire de ce genre d'aide.

Des urgences et des objectifs de développement mal assortis – Les réponses cycliques d'urgence s'inscrivent en contrepoint de stratégies de développement à long terme ; pourtant, il est rare que les deux efforts soient coordonnés, même lorsqu'ils sont gérés par la même agence, le même bailleur ou le même service gouvernemental. L'assistance humanitaire vise

généralement à sauver des vies et à aider les gens à retrouver leur situation d'avant le désastre. Mais au Sahel, cela voudrait dire laisser les gens dans un état d'extrême pauvreté et de vulnérabilité. L'idée d'un continuum le long duquel les gens évolueraient pour passer d'un état d'urgence à la réhabilitation, pour ensuite participer au développement, ne convient pas au Sahel, où les conditions d'urgence perdurent à long terme et où des facteurs structurels contribuent à ces urgences. Les effets projetés du changement climatique dans la région ne feront qu'aggraver cette situation. De plus, il n'est pas rare que le désir d'une réponse rapide à la crise fasse en sorte que les acteurs humanitaires du Nord court-circuitent les institutions locales pour distribuer les secours. Cette approche fragilise les efforts de développement à long terme visant à renforcer la capacité de réponse locale et à encourager une véritable reddition de comptes entre les communautés locales et le gouvernement.

Que faut-il donc changer ?

Le Groupe de travail sur le Sahel appelle les bailleurs, les gouvernements et les ONG à convenir d'une nouvelle stratégie en vue de construire des moyens de subsistance durables au Sahel. Cette stratégie serait à la base de toutes les initiatives d'aide, y compris les SRP, le soutien budgétaire direct, les programmes des ONG et les travaux des bailleurs bilatéraux et multilatéraux :

- La communauté d'aide internationale doit engager sensiblement plus de ressources pour financer une nouvelle stratégie au Sahel.
- Il convient d'adopter de nouvelles approches pour s'attaquer aux crises cycliques : l'aide alimentaire ne devrait être qu'un instrument parmi d'autres, y compris la protection sociale et la réduction des risques liés aux désastres pour s'attaquer à la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité.
- Les interventions d'urgence cycliques et à court terme devraient céder la place à des réponses à long terme à la vulnérabilité chronique.
- C'est la vulnérabilité sous-jacente, et non des chocs tels que la sécheresse, qui devrait devenir le déclencheur d'un programme d'action.
- Les programmes, les stratégies et les budgets doivent être conçus pour faire face à des cycles incontournables de sécheresse.
- Les politiques et les programmes doivent réduire la vulnérabilité des moyens de subsistance locaux, en particulier le pastoralisme, en reconnaissant sa contribution à l'économie de la région et à la sécurité alimentaire.
- Il y a beaucoup d'initiatives réussies qui nous viennent du Sahel et celles-ci devraient être prises en compte. Elles montrent en quoi des investissements dans les terres, les sols et l'eau, lorsqu'ils sont conjugués à des institutions plus fortes, peuvent engendrer des moyens de subsistance plus sûrs et plus durables pour les pauvres.
- Le fossé entre les situations d'urgence et les initiatives de développement doit impérativement être comblé.

Le Groupe de travail sur le Sahel (GTS) est un réseau interagence axé sur le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Il a été créé afin d'identifier et de mettre en oeuvre des solutions à la vulnérabilité chronique et à la faim des communautés, telles qu'elles ont été mises en exergue lors de la crise alimentaire de 2005. Le GTS partage des informations, commandite des recherches et coordonne des programmes et des messages de plaidoyer. Parmi les agences membres figurent: Action contre la Faim (www.actionagainsthunger.org), www.actioncontrelafaim.org), La Croix Rouge britannique (www.redcross.org.uk), CARE International UK (www.careinternational.org.uk), Christian Aid (www.christian-aid.org.uk), Concern Worldwide (www.concern.net), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Relief International (www.ri.org), Save the Children UK (www.savethechildren.org.uk), Tearfund (www.tearfund.org), et World Vision UK (www.worldvision.org.uk)

CONTACTER:

Ced Hesse, IIED
ced.hesse@iied.org

3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, UK
Tél : +44 (0)20 7388 2117 Fax : +44 (0)20 7388 2826
Site Web : www.iied.org