

POLITIQUES EUROPÉENNES

# Une vraie cohérence pour l'Éthiopie ?

**Glopolis a réalisé une étude approfondie sur l'impact des politiques européennes – et d'une multitude d'autres facteurs – sur la sécurité alimentaire en Éthiopie. En voici les éléments clés ... et une poignée de recommandations.**

## Glopolis

Le groupe de réflexion tchèque Glopolis est spécialisé dans l'analyse des problèmes liés à la mondialisation.

L'Éthiopie, pays subsaharien d'Afrique de l'Est à faibles revenus mais disposant de terres et ressources convoitées, est traditionnellement un partenaire économique de l'Europe mais intéresse de plus en plus certains pays d'Asie (Arabie Saoudite, Inde et surtout Chine), pour ses surfaces cultivables, ses matières premières, sa main-d'œuvre à bas prix et le nouveau marché (à conquérir) qu'elle représente. C'est aussi un allié des États-Unis dans sa lutte contre le terrorisme et l'intégrisme dans la région.

Gouverné depuis 1991 par le Front démocratique révolutionnaire éthiopien, le pays a mis en œuvre un plan « d'éradication de la pauvreté » pour la période 2005-2010 puis, pour la période 2010-2015, un « plan de croissance et de transformation » visant, entre autres, à doper le secteur agricole en développant les cultures d'exportation financées par des fonds étrangers. Et, certes, des progrès ont été accomplis dans ce domaine, avec une augmentation annuelle de la production de 20 %, mais il reste du chemin à parcourir en matière de sécurité alimentaire, les problèmes de famine et de malnutrition demeurant très présents.

Tel est en tout cas le constat de l'Union européenne. Mais celle-ci manifeste une position ambiguë car si elle laisse, d'une part, planer des critiques à l'égard du gouvernement éthiopien pour son bilan en matière de respect des valeurs démocratiques et des droits humains – qui, selon l'UE, va à l'encontre des objectifs de développement que s'est fixé le pays –, l'UE cherche, d'autre part, à garder sa place dans l'économie éthiopienne face aux appétits croissants des grandes économies émergentes, en particulier la Chine.

## Sécurité alimentaire en Éthiopie

Le concept de sécurité alimentaire, né dans les années 1960, n'a cessé d'évoluer. En 1996, on le définissait comme étant l'état atteint lorsque « la population entière d'un pays détient, à tous moments, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains et nutritifs pour satisfaire ses besoins nutritionnels ». Elle suppose que la nourriture soit disponible, accessible et utilisée adéquatement sur une longue période de temps.

**L'UE  
cherche à garder  
sa place dans l'économie  
éthiopienne.**

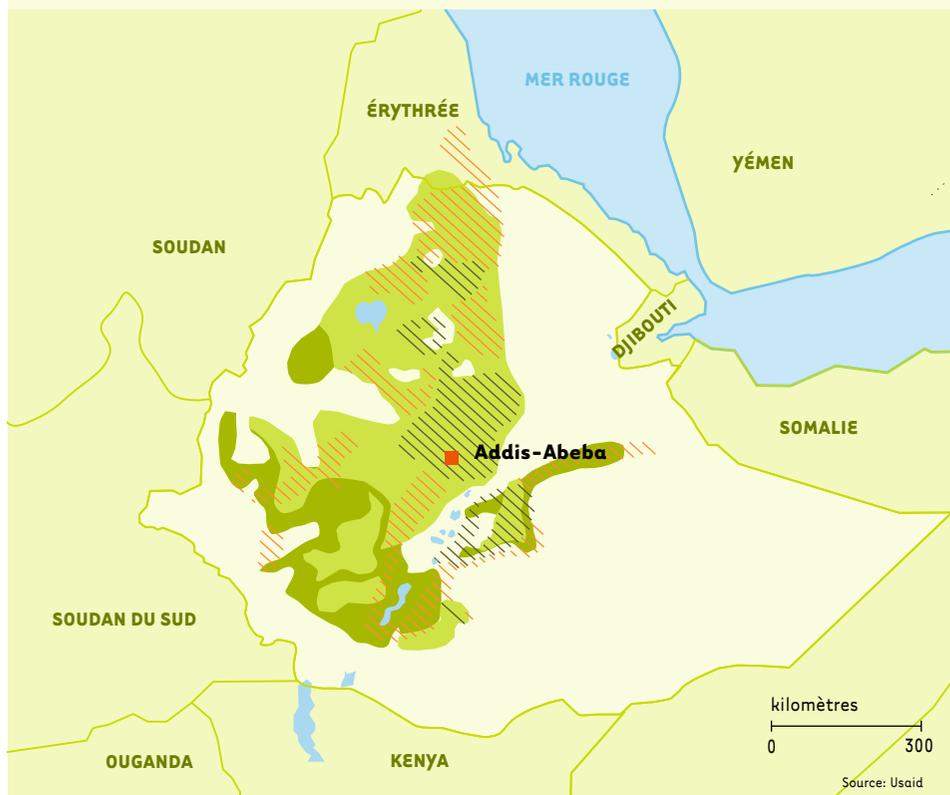
L'économie éthiopienne repose avant tout sur l'agriculture, qui emploie 85 % de la population – la plupart des petits paysans utilisant des techniques traditionnelles et produisant pour leur propre consommation.

Pourtant l'Éthiopie est l'un des pays où la sécurité alimentaire est la moins assurée. La région en est même devenue le symbole, avec huit famines depuis 1972. Et même si le phénomène décroît, il reste entièrement d'actualité puisque plus de 40 % de la population (85 millions d'habitants) vit sous le seuil de pauvreté, 31 millions de gens souffrent de malnutrition et, en 2012, on estime que 3,2 millions de personnes ont dû recourir à l'aide alimentaire.

Première cause : les sécheresses, dont la fréquence a augmenté ces quatre dernières décennies, et auxquelles le pays arrive de moins en moins à faire face, pour un ensemble de raisons interconnectées : augmentation de la population, dégradation environnementale, faible productivité agricole, politiques inefficaces... Et comme souvent, ce sont les petits paysans eux-mêmes qui en sont les premières victimes, car s'ils produisent avant tout pour leur propre

### Production du teff et du blé en Éthiopie

- Zones principales de production du teff
- Zones secondaires de production du teff
- ▨ Zones principales de production du blé
- ▨ Zones secondaires de production du blé
- Lacs



Le teff, une plante cultivée comme céréale, à haute valeur en protéines, est la source d'alimentation principale des Éthiopiens. La culture du teff occupe la plus grande surface des terres en Éthiopie - 2,2 millions d'ha - alors que le blé n'occupe que 1,2 millions d'ha (un peu moins que le sorgho).

consommation, ils ne produisent pas assez (techniques et outillage peu performants, surface de terre exploitée trop petite...) pour faire face aux périodes de pénurie, pour bénéficier d'un revenu suffisant pour acheter les aliments manquants... ou tout simplement pour se nourrir assez en temps normal.

Autre cause importante de l'insécurité alimentaire: les conflits, fréquents dans l'histoire récente du pays (guerre civile, affrontements tribaux, tensions aux frontières). Non seulement ceux-ci font obstacle à la production mais ils diminuent les moyens de répondre à cette baisse et réduisent, en les accaparant, les fonds publics alloués à l'agriculture ou aux programmes de développement.

Enfin, l'insuffisance des infrastructures (routes et moyens de communication, marchés de gros, entrepôts, etc.) freine et entrave l'accès aux denrées et leur

transfert d'une région à l'autre (empêchant une partie du pays frappée par la famine d'être adéquatement renflouée en nourriture); sans compter qu'elle augmente, en raison du prix des transports, le coût de la production agricole, ce qui rend les denrées importées souvent moins chères que la production locale... qui, de ce fait, n'est plus assurée.

Globalement, c'est d'une transformation structurelle et d'une diversification de l'économie tout entière que le pays a besoin. Sans quoi, il ne pourra pas régler les nombreux manques et lacunes à l'origine de l'insécurité alimentaire dans le pays.

#### Rôle des politiques de l'Union européenne et autres influences externes

L'insécurité alimentaire en Éthiopie n'a pas que des causes internes. Elle est aussi affectée - plus ou moins directement - par un ensemble de politiques et de réglementations internationales, dans

l'élaboration desquelles l'Europe n'est pas absente. Ces politiques et réglementations s'exercent principalement dans trois domaines :

► **Les flux alimentaires internationaux :** ils comprennent d'une part le commerce agricole, l'aide alimentaire et les importations commerciales, et de l'autre les exportations. Aucun pays au monde ne vit en autarcie et tous tirent leurs ressources alimentaires à la fois de leur propre production et des importations, que celles-ci soient commerciales ou qu'elles relèvent de l'aide. Ces apports ont, en général, des effets positifs pour une partie de la population en proposant des produits moins chers sur les marchés et, donc, en rendant plus accessibles certains aliments, mais elles peuvent aussi avoir des conséquences négatives en dépréciant la production locale et, donc, en réduisant les revenus des paysans. Du coup, ceux-ci abandonnent leur activité et l'agriculture du pays décline, ce qui augmente sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur et nuit à sa sécurité alimentaire.

**L'économie éthiopienne repose avant tout sur l'agriculture, qui emploie 85% de la population.**

Dans le cas de l'Éthiopie néanmoins, l'apport extérieur de denrées n'a pas véritablement eu d'impacts négatifs sur sa production. Au contraire, la production de blé et de lait, deux produits qu'elle importe aussi de l'UE, a même augmenté. De même, les exportations, qui tendent parfois à réduire la diversité de l'agriculture d'un pays en la limitant à la production de quelques denrées spécifiques, n'ont pas affecté négativement le pays. Pareil avec la PAC (pourtant connue pour ses effets parfois très néfastes sur l'agriculture des pays du Sud), l'Éthiopie importe trop peu de produits agricoles de l'UE. En revanche, l'aide alimentaire américaine, de par son ampleur, et la volatilité des cours des denrées agricoles sur les marchés ont une influence certaine, tantôt positive, tantôt négative, sur la sécurité alimentaire en Éthiopie.

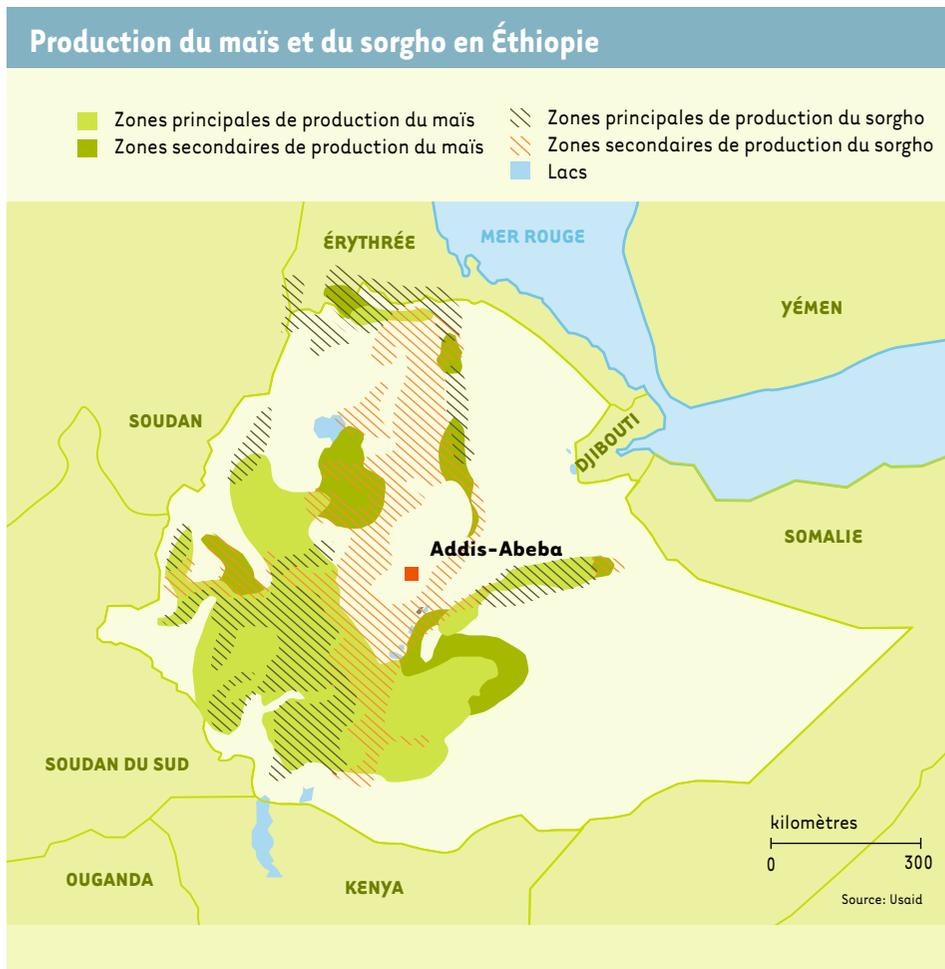
[Suite à la page suivante](#) ►

> **Les changements climatiques:** c'est la menace qui pèse le plus sur la sécurité alimentaire en Éthiopie, mais aussi la moins directe et la moins prévisible. L'Afrique, et surtout la Corne de l'Afrique, est l'une des régions les plus vulnérables aux changements du climat et, pourtant, l'une de celles qui y contribuent le moins. En effet, avec 80 % de la population qui dépend en partie, pour sa survie, des précipitations, et un climat en train de se dérégler et de se réchauffer (les projections prévoient une hausse de température dans la région de 1,1 à 3,1 °C d'ici à 2060), les effets promettent d'être importants... D'autant que la population menacée – principalement les paysans – est faiblement préparée (manque d'instruction, de moyens techniques) à faire face à ces changements, qui aggraveront aussi d'autres problèmes environnementaux (érosion, désertification, déforestation, sécheresse, perte de la biodiversité, inondations, pollution des eaux, etc.) ayant, eux aussi, un impact sur la sécurité alimentaire.

En gros, on estime que la baisse de rendement agricole due aux changements climatiques d'ici 2020 pourrait s'élever à 50 %, et d'ici 2100 à 90 %, ce qui signifie une perte sèche de revenus et de moyens de subsistance pour le gros de la population du pays. D'ores et déjà, d'ailleurs, l'instabilité des ressources en eaux coûte à l'Éthiopie, selon la Banque mondiale, un tiers de son potentiel de croissance.

Bien sûr, l'Europe, en tant qu'émetteur important de gaz à effets de serre, a sa part de responsabilité dans l'évolution du climat, et les politiques qu'elle mène à cet égard ont des conséquences en la matière. Mais si elle s'est engagée à réduire ses émissions de 20 % – par rapport à 1990 – d'ici 2020, elle doit aussi respecter le droit des peuples à se développer économiquement, tout en veillant à ses propres intérêts économiques et à ses impératifs de compétitivité, surtout en ces temps de crise. De plus, certaines mesures prises pour émettre moins de CO<sub>2</sub>, comme la production de biocarburants, ont parfois, en aggravant la déforestation, des effets négatifs sur le climat.

Enfin, même si l'UE réduisait significativement ses émissions de CO<sub>2</sub>, celles-ci, à l'échelle planétaire, continueront d'aug-



Le maïs est la céréale la plus productive en Éthiopie. Il se cultive en altitude. Il occupe moins de terre pour une production nettement plus élevée : 40% de plus que le teff, 56% de plus que le sorgho, 75% de plus que le blé.

menter. Il s'agit donc véritablement d'un problème mondial, que l'UE seule ne peut résoudre. L'idéal serait de trouver un moyen de découpler la croissance économique de celle des émissions de CO<sub>2</sub>, notamment dans les plus importants des pays émergents. Mais, bien sûr, nous n'en sommes pas là et, en attendant, les indicateurs prévoient une hausse globale des émissions dans les décennies futures (surtout depuis l'insuccès des derniers sommets mondiaux sur le climat), et donc un échec de ces objectifs.

> **L'accaparement des terres:** ces dernières années ont vu un regain d'intérêt de la part des investisseurs étrangers pour l'acquisition de terres dans de nombreux pays d'Afrique, Asie et Amérique du Sud, les plus convoités étant ceux de l'Afrique subsaharienne. Motifs: la production de denrées alimentaires et de biocarburants surtout, deux objectifs répondant à la nécessité de nourrir une

population mondiale croissante et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

Or cela peut avoir des conséquences profondes et durables sur l'avenir de l'agriculture dans ces pays et, donc, sur leur sécurité alimentaire. Et si ces investisseurs sont principalement asiatiques (Arabie Saoudite et Inde notamment), l'UE (qui finance, entre autres, des plantations de fleurs à grande échelle autour d'Addis-Abeba) et le gouvernement éthiopien lui-même participent au phénomène. Problème majeur de ces investissements: ils privent les petits paysans de leurs terres ou réduisent les moyens de les cultiver (et induisent parfois – en faisant baisser la production locale – une hausse des prix des denrées alimentaires), même si le gouvernement éthiopien s'en défend et que, selon lui, cela constitue avant tout un moyen de générer de l'activité économique et donc



Sur un marché à Addis-Abeba.

d'accroître le PIB, ainsi que de favoriser le développement des zones rurales.

**Quelle cohérence politique européenne vis-à-vis du développement et de la sécurité alimentaire en Éthiopie ?**

De l'analyse ci-dessus, il ressort que la sécurité alimentaire en Éthiopie dépend avant tout de la volonté et de la capacité du gouvernement éthiopien à transformer son économie. Cette transformation, qui doit aussi impérativement s'accompagner d'une meilleure gouvernance démocratique, doit être triple : l'augmentation de la productivité agricole, l'amélioration des infrastructures de base et la diversification du secteur économique. Enfin, le pays doit exploiter davantage et plus efficacement ses ressources naturelles, tout en veillant à leur préservation.

L'Europe, de son côté, est en train de perdre l'emprise qu'elle avait sur l'Éthiopie, qui se tourne de plus en plus vers l'Asie, même si l'UE y demeure influente en matière de coopération et de déve-

veloppement. Ses politiques (agricoles, environnementales, climatiques, énergétiques...) ont aussi un impact sur la sécurité alimentaire éthiopienne, mais sont de plus en plus intégrées à un système global de réglementation des échanges et de gestion de l'environnement, sans parler des phénomènes qui échappent en partie à toute politique, tels la croissance démographique et les caprices du climat.

**Quelle importance, du coup, accorder à la cohérence des politiques européennes vis-à-vis de la sécurité alimentaire en Éthiopie ?**

Comment convaincre le citoyen européen, déjà touché par la crise économique, de consentir à des efforts financiers pour réformer la cohérence politique européenne à cet égard, si l'impact de cette réforme est incertain ou, au mieux, indirect ?

Car, dans un tel contexte global où tout est interdépendant, l'évaluation de l'efficacité d'une mesure, quelle qu'elle soit, devient un véritable défi : une politique

visant à atténuer un phénomène peut en effet très bien l'aggraver ou voir ses effets annulés par une multitude d'autres facteurs, en ce compris la politique menée par le gouvernement du pays censé bénéficier de la mesure initiale.

Voilà ce qui fait obstacle, du moins en partie, à la volonté politique de changement. Et la voie à suivre, dès lors, semble être celle de la coopération au niveau mondial, l'élaboration de cadres juridiques et d'engagements internationaux orientés vers des valeurs et objectifs de développement communs, pouvant même servir de point de référence aux acteurs non étatiques. C'est certes une solution fragile et difficile à réaliser, comme le montrent les échecs répétés des sommets sur le climat, mais la seule, actuellement, dont on dispose. Et dans ce domaine, l'Europe, en tant qu'entité supranationale forte d'une longue expérience en matière de négociations multilatérales, a le pouvoir d'indiquer le chemin. ■

Synthèse de l'étude de Glopolis réalisée par Emmanuel Juste

© P. Galbats / SOS-Faim.