



**HAL**  
open science

# Les systèmes d'alerte précoce (SAP) en Éthiopie comme jeux d'acteurs, de normes et d'échelles

François Enten

► **To cite this version:**

François Enten. Les systèmes d'alerte précoce (SAP) en Éthiopie comme jeux d'acteurs, de normes et d'échelles : Fabrique et usage des chiffres de l'aide alimentaire en Éthiopie (2002/2004 et 2016). Sociologie. École des Hautes Études en Sciences Sociales Paris, 2017. Français. NNT : 2017EHES0007 . tel-04079612

**HAL Id: tel-04079612**

**<https://hal.science/tel-04079612>**

Submitted on 4 May 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Ecole doctorale de l'EHESS/Marseille

Doctorat

Discipline : Anthropologie sociale et ethnologie

## **ENTEN FRANÇOIS**

### **LES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE (SAP) EN ÉTHIOPIE COMME JEUX D'ACTEURS, DE NORMES ET D'ÉCHELLES**

*Fabrique et usage des chiffres de l'aide alimentaire  
en Éthiopie (2002/2004 et 2016)*

**Thèse dirigée par :** OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre

Date de soutenance : le 31 Janvier 2017

- Jury
- 1 BRAUMAN Rony, SCIENCES PO
  - 2 FICQUET Éloi, EHESS
  - 3 OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, EHESS
  - 4 PLANEL Sabine, IRD
  - 5 SIMEANT Johanna, PARIS I



## REMERCIEMENTS...

*À Jean-Pierre Olivier de Sardan pour m'avoir accordé sa confiance et m'avoir accompagné de bout en bout dans cet erratique exercice de réflexion et de rédaction, et qui m'a aidé à passer d'un « truc » assez diffus à une « thèse ».*

*À chacun des membres du Jury pour avoir très tôt manifesté leur intérêt pour ce travail encore en friche, pour tous leurs encouragements, ainsi que pour leur disponibilité pour juger de la qualité de cette thèse.*

*À MSF, et plus spécialement à Fabrice Weissman et l'équipe du Crash, pour m'avoir soutenu dès le démarrage de ce travail en finançant une partie des enquêtes de terrain et en publiant les premiers résultats, et pour m'avoir associé à quelques-unes de leurs réflexions.*

*À ma famille pour sa bienveillance à l'égard de mon indolente procrastination. À mes filles pour avoir supporté avec discrétion un père constamment greffé à son ordinateur.*

*À mes amis qui m'ont écouté sans sourciller ressasser mes justifications de report de fin de thèse. À Dominique Renaud pour avoir tenu ce rôle précieux d'aiguillon, Cathy Correa pour sa grande indulgence, Robert Désirée Corian pour ses sarcasmes piquants et ses petits plats, Marion Osmont pour sa tolérance à ma propension à envahir son salon de piles de livres.*

*À Danièle Ribier pour sa mise en page et appoints ortho-typo salvateurs.*

*A Jannick Chiraux pour ses judicieuses retouches cartographiques.*

*À Keren Headlun du Pam à Addis Abeba pour m'avoir diligemment permis de rejoindre les équipes d'évaluateurs. Et aux équipes d'évaluation pour avoir accueilli avec mansuétude un ethnographe balbutiant, et spécialement à Awoke Moges pour avoir partagé son humour contagieux et à Zerihun Simie pour toutes ses attentions généreuses.*

*Aux collègues du DPPC qui m'ont facilité l'obtention des autorisations de recherche à Sekota.*

*À Jonathan McKee, Emily Mates et Judith Standford pour leur hébergement amical.*

*À Tewodros Cherkosie et Belaye Moges, pour leurs patientes traductions et leur stoïcisme pour avoir affronté puces, boue et soleil sur les sentiers du Wag Hemra.*



## RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS

Les Systèmes d'alerte précoce (SAP) sont des dispositifs d'évaluation de la sécurité alimentaire permettant de guider les décideurs humanitaires et gouvernementaux dans le ciblage de l'aide alimentaire d'urgence, grâce à des analyses quantifiées et cartographiées. Analysé au travers du prisme sociologique, le SAP est lu comme un système expert flou permettant de stabiliser des consensus institutionnels dans des environnements incertains, grâce à son investissement de forme chiffré et cartographié. La thèse est articulée autour de l'hypothèse centrale que le SAP éthiopien participe aux stratégies d'extraversion de l'aide internationale par l'État-Parti, renforçant ses capacités de contrôle et d'encadrement des populations et de l'administration. Cette hypothèse est vérifiée au travers d'analyses de jeux d'acteurs – les experts en charge du ciblage de l'aide, agissant comme des courtiers de développement situés aux interfaces institutionnelles multiples –, au travers des normes professionnelles, pratiques et sociales mobilisées lors des exercices d'évaluation, et des jeux d'échelles passant du micro au macro. Une première partie démontre comment le registre technico-scientifique du SAP découle des représentations techniques et apolitiques des famines et de l'évolution du régime de l'aide alimentaire internationale. L'exploration ethnographique de la pratique des agents révèle que les normes officielles du SAP éthiopien relèvent d'une hybridation entre des normes humanitaires et des normes de la bureaucratie éthiopienne. Les généalogies des normes humanitaires et de la bureaucratie éthiopiennes conduites au travers d'analyses sociologiques, anthropologiques et historiques, mettent en exergue comment le registre technique permet d'agréger ces deux mondes institutionnels, en occultant toute dimension politique. Un retour ethnographique détaillant les jeux de normes montre comment leur articulation par les agents, le long des échelles de la hiérarchie, est présidée par l'empirisme et la négociation, aménageant les marges de manœuvre aux *kadre* du Parti, pour influencer discrètement sur les résultats et le ciblage de l'aide. À l'échelle villageoise, nous verrons comment le ciblage de l'aide renforce l'encadrement et le contrôle des populations par les *kadre*. Enfin, nous reviendrons sur les enjeux méthodologiques des enquêtes de terrain conduites par un ancien humanitaire.

---

***Mots clés = Aide alimentaire – Éthiopie – Système d'alerte précoce – Humanitaire – Bureaucratie – Normes pratiques.***

## ABSTRACT AND KEYWORDS

Early Warning Systems (EWS) are food security assessment devices that quantify the need of food aid for humanitarian and government decision-makers in the targeting of emergency food aid through quantified and mapped analyzes. Analyzed through the sociological prism, the EWS is a blurr « system of expertise » stabilizing institutional consensus in uncertain environments, thanks to its investment of quantified and mapped form. The thesis is based on the central hypothesis that the Ethiopian EWS participates in strategies of extraversion of the international aid by the State Party, reinforcing its capacities of control and supervision of the populations and the administration. This hypothesis is verified through analyzes of experts in charge of targeting aid, acting as development brokers located at multiple institutional interfaces - through their professional, practical and social norms, and following different steps from micro to macro scales of the device. We shall first recall how the technical-scientific register of EWS derives from the technical and apolitical representations of famines and the evolution of the international food aid regime. A first ethnographic exploration of the practice of agents reveals that these norms are a hybridization between humanitarian norms and bureaucratic norms. We will study these norms separately through sociological, anthropological and historical analyzes, highlighting how the technical register makes possible to aggregate these two universes, hiding political dimensions. An ethnographic study detailing the sets of norms will show how their articulation by the agents, along the hierarchical scales, is presided over by empiricism and negotiation, adjusting the margins of maneuver to the kadre of the Party, to discreetly influence the results and the target of aid. At the village level, we will see how the targeting of aid reinforces the supervision and control of the populations by the kadre. Finally, we will return to the methodological stakes of the field investigations conducted by a former humanitarian.

---

### *Keywords*

*Food Aid – Ethiopia – Early Warning System – Humanitarian Aid – Bureaucracy – Practical norms*

# Table des matières

|   |            |
|---|------------|
| <b>REMERCIEMENTS.....</b>   | <b>3</b>   |
| <b>RÉSUMÉ ET MOTS CLÉS .....</b>  | <b>4</b>   |
| <b>ABSTRACT AND KEYWORDS .....</b>  | <b>5</b>   |
| <b>TABLE DES ILLUSTRATIONS.....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES .....</b>   | <b>11</b>  |
| <b>PRÉAMBULE.....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>INTRODUCTION .....</b>   | <b>17</b>  |
| <b>PLAN DE LA THÈSE.....</b>  | <b>28</b>  |
| <b>PROBLÉMATIQUE .....</b>  | <b>29</b>  |
| I.    LES ENJEUX COMBINÉS DU SAP ÉTHIOPIEN.....   | 30         |
| 1. <i>Portraits des crises éthiopiennes de subsistance.....</i>   | 32         |
| 2. <i>Du déni à la reconnaissance des famines par les pouvoirs éthiopiens.....</i>                                | 37         |
| 3. <i>Des aides d’urgences aux programmes de développement .....</i>  | 42         |
| 4. <i>Le SAP comme élément de stratégies d’extraversion .....</i>   | 50         |
| 5. <i>En conclusion .....</i>   | 57         |
| II.    LE SAP COMME « SYSTÈME EXPERT ‘FLOU’ » DOUBLÉ D’UN « SYSTÈME DE CHIFFRE ».....                             | 61         |
| III.   LE SAP COMME « ASSEMBLAGE GLOBAL » DE CHAÎNES D’INTERACTIONS ENTRE DES ACTEURS SOCIAUX.....                | 64         |
| 1. <i>Agencéité, arènes et interfaces.....</i>  | 65         |
| 2. <i>Courtage, courtiers et chaînes de courtage.....</i>   | 68         |
| 3. <i>Traduction et chaînes de traduction.....</i>  | 70         |
| IV.   POUR UNE ETHNOGRAPHIE DES EXPERTS-COURTIERS DU SAP .....  | 71         |
| <b>PARTIE I — LES NORMES OFFICIELLES DES SYSTÈMES D’ALERTE PRÉCOCE<br/>ET LEUR ETHNOGRAPHIE EN ÉTHIOPIE .....</b> | <b>77</b>  |
| 1. <i>Sociologie des jeux de normes formelles et informelles .....</i>  | 78         |
| 2. <i>L’entrée par les normes pratiques.....</i>  | 81         |
| <b>CHAPITRE I – LES NORMES FORMELLES DU SAP.....</b>  | <b>83</b>  |
| I.    LES NORMES TECHNICO-SCIENTIFIQUES DES SAP VUES DU NET .....   | 83         |
| 1. <i>Un accès immédiat à un savoir global .....</i>  | 84         |
| 2. <i>Une hétérogénéité de catégories cartographiées .....</i>  | 86         |
| 3. <i>Une « mathématisation du réel ».....</i>  | 87         |
| 4. <i>Une combinaison high tech et empirique .....</i>  | 90         |
| 5. <i>L’incorporation de photos de famille .....</i>  | 91         |
| 6. <i>En conclusion .....</i>   | 91         |
| II.   L’INSCRIPTION DES SAP DANS LES CADRES EXPLICATIFS DES FAMINES.....  | 92         |
| 1. <i>Les représentations techniques et catastrophistes des famines .....</i>                                     | 93         |
| 2. <i>Le couplage des SAP avec les registres émotionnels et moraux .....</i>                                      | 98         |
| 3. <i>L’évolution des SAP corrélée aux programmes d’aide alimentaire .....</i>                                    | 101        |
| III.  CONCLUSION DU CHAPITRE I .....  | 113        |
| <b>CHAPITRE II – ETHNOGRAPHIE DU SAP ÉTHIOPIEN.....</b>   | <b>116</b> |
| I.    INTRODUCTION .....  | 116        |
| II.   LE SAP AU RAS DU SOL.....   | 116        |
| <i>Jour 5 - Sur les routes du Nord-Wello .....</i>  | 116        |
| <i>Jours 1 et 4 – Rappel des briefing préparatoires à Addis-Abeba et Bahir Dahir.....</i>                         | 122        |
| <i>Jour 5 – À Meket.....</i>  | 126        |
| <i>Jour 6 – Briefing de la zone du Nord-Wello .....</i>   | 131        |

|  |            |
|--|------------|
| <i>Jours 8 et 9 – À Gubalafto</i> .....  | 132        |
| <i>Jour 10 – Rédaction du rapport intermédiaire</i> .....  | 135        |
| <i>Jour 14 – À Tenta</i> .....   | 136        |
| <i>Jour 18 – Préparatifs des debriefing</i> .....  | 141        |
| <i>Jour 19 – Debriefing au Nord et Sud-Wello</i> .....   | 143        |
| <i>Jour 21 – Debriefing à la région</i> .....  | 146        |
| <i>Jour 30 – Debriefing final à Addis-Abeba</i> .....  | 148        |
| <i>Commentaires sur les rapports officiels</i> .....   | 150        |
| <i>En conclusion</i> .....   | 154        |
| III. LA RITUALISATION BUREAUCRATIQUE DU SAP ÉTHIOPIEN .....  | 155        |
| 1. <i>Les normes officielles bureaucratiques du SAP éthiopien</i> .....  | 155        |
| 2. <i>Les bureaux comme reflet des normes bureaucratiques</i> .....  | 156        |
| <i>En conclusion</i> .....   | 161        |
| 3. <i>Les quatre points cardinaux des normes bureaucratiques</i> .....   | 161        |
| IV. CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....  | 171        |
| <b>CONCLUSION DE LA PARTIE I .....</b>   | <b>174</b> |
| <b>PARTIE II — NORMES HUMANITAIRES ET NORMES BUREAUCRATIQUES</b>   |            |
| <b>ÉTHIOPIENNES : SOCIOLOGIE ET PERSPECTIVES HISTORIQUES.....</b>  | <b>175</b> |
| <b>CHAPITRE III – PORTRAIT ET HISTOIRE DE LA NÉBULAIRE HUMANITAIRE .</b>   | <b>176</b> |
| I. LA POLYSÉMIE DU TERME HUMANITAIRE .....   | 176        |
| 1. <i>La recherche d'une définition introductive</i> .....   | 176        |
| 2. <i>Le glissement lexical de l'humanitaire</i> .....   | 178        |
| II. UN DISPOSITIF CENTRÉ SUR LES PRINCIPES UNIVERSALISTES .....  | 180        |
| 1. <i>Le contenu disparate des Who's Who de l'humanitaire</i> .....  | 180        |
| 2. <i>Des sites Web officiels lisses et consensuels</i> .....  | 183        |
| 3. <i>Une légitimité institutionnelle centrée sur les principes universalistes</i> .....   | 189        |
| 4. <i>En conclusion</i> .....  | 193        |
| III. UN PROCESSUS HISTORIQUE D'EMPRUNTS ET DE MIXAGES DE MODÈLES .....   | 195        |
| 1. <i>Un rapide survol de l'histoire de l'humanitaire</i> .....  | 196        |
| 2. <i>L'humanitaire comme processus de « rupture continuité » de reconversions idéologiques collectives</i><br><i>portées par des « figures sociales »</i> ..... | 218        |
| 3. <i>En conclusion</i> .....  | 231        |
| IV. CONCLUSION DU CHAPITRE III.....  | 233        |
| <b>CHAPITRE IV – DYNAMIQUE ET ENJEUX DES NORMES BUREAUCRATIQUES DE</b>   |            |
| <b>L'ÉTAT ÉTHIOPIEN.....</b>   | <b>236</b> |
| I. LES FONDATIONS HISTORIQUES DE LA BUREAUCRATIE IMPÉRIALE.....  | 236        |
| 1. <i>Le contrôle du foncier par la bureaucratie impériale</i> .....   | 238        |
| 2. <i>La construction de la bureaucratie impériale de Tewodros II à Hailé Sélassié</i> .....   | 240        |
| 3. <i>Les enjeux de la bureaucratie du centralisme monarchique</i> .....   | 243        |
| 4. <i>Un État faible aux normes bureaucratiques panachées</i> .....  | 247        |
| II. L'APPAREIL ADMINISTRATIVO-RÉPRESSIF DE LA JUNTE DU DERG.....   | 250        |
| 1. <i>La chute précipitée du régime monarchique</i> .....  | 251        |
| 2. <i>La centralisation autocratique du Derg</i> .....   | 251        |
| 3. <i>Le Derg au cœur d'une matriochka bureaucratique</i> .....  | 253        |
| 4. <i>Un dispositif labyrinthique de planification technocratique</i> .....  | 256        |
| 5. <i>Le pouvoir local des apparatchiks du parti</i> .....   | 259        |
| 4. <i>Les choix pragmatiques pour la survie du régime</i> .....  | 260        |
| 5. <i>Le placage brutal du politique sur les normes bureaucratiques</i> .....  | 263        |
| 6. <i>La fragilité de l'appareil administrativo-répressif</i> .....  | 265        |
| III. L'ÉTAT-PARTI AUTORITAIRE DE LA DÉMOCRATIE RÉVOLUTIONNAIRE .....   | 268        |
| 1. <i>L'habillement circonstanciel de la Démocratie Révolutionnaire</i> .....  | 270        |
| 2. <i>La prise au piège démocratique des processus électoraux</i> .....  | 272        |
| 3. <i>Le château de cartes ethniques de la fédération éthiopienne</i> .....  | 275        |
| 4. <i>Les structures de régulation politique et économique de l'État-parti</i> .....   | 278        |
| 5. <i>L'encadrement des politiques rurales foncières et agricoles par l'État-parti</i> .....   | 281        |
| 6. <i>Les dynamiques d'extraversion de l'aide internationale</i> .....   | 285        |
| IV- CONCLUSION DU CHAPITRE IV .....  | 289        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CONCLUSION DE LA PARTIE II.....</b>  | <b>297</b> |
| <b>PARTIE III- CHAPITRE V      ETHNOGRAPHIE DES JEUX DE NORMES DU SAP:<br/>DES BUREAUX AUX VILLAGES .....</b> | <b>301</b> |
| I. NORMES PROFESSIONNELLES, NORMES PRATIQUES ET NORMES SOCIALES DU SAP .....                                  | 301        |
| 1. <i>L'empilement des normes professionnelles.....</i>   | <i>302</i> |
| 2. <i>L'empirisme des normes pratiques .....</i>  | <i>313</i> |
| 3. <i>La prégnance des normes sociales.....</i>   | <i>333</i> |
| 4. <i>En conclusion.....</i>  | <i>343</i> |
| II - PILOTAGES ET AJUSTEMENTS « TOP- DOWN » DU SAP.....   | 345        |
| 1. <i>Pressions politiques à la hausse (2002).....</i>  | <i>348</i> |
| 2. <i>Pressions politiques à la baisse (2003).....</i>  | <i>352</i> |
| 3. <i>Le revirement des politiques de l'aide (2004).....</i>  | <i>353</i> |
| 4. <i>Arrangements finaux entre donateurs.....</i>  | <i>355</i> |
| EN CONCLUSION.....  | 357        |
| III – CIBLAGES DE L' AIDE AU VILLAGE.....   | 359        |
| 1. <i>La zone du Wag Hemra et le woreda de Dehanna .....</i>  | <i>360</i> |
| 2. <i>Les modalités de ciblage au village.....</i>  | <i>366</i> |
| IV – CONCLUSION DU CHAPITRE V.....  | 379        |
| <b>RETOUR D'UN ETHNOGRAPHE SUR SON TERRAIN D'INTERVENTION<br/>HUMANITAIRE .....</b>                           | <b>381</b> |
| I. DES LIENS INFORMELS DE LA PRATIQUE HUMANITAIRE.....  | 381        |
| ... AU DÉCRYPTAGE ETHNOGRAPHIQUE DES NORMES DE L'INFORMEL.....  | 383        |
| II. LA VOIE D'ACCÈS PRIVILÉGIÉE DE L'INFORMEL AUX TERRAINS D'ENQUÊTES... ..                                   | 386        |
| ...GRÂCE AUX AMBIGUÏTÉS ET MÉPRISES DES JEUX DE POSTURE .....   | 388        |
| III. LE MAINTIEN PRÉCAIRE SUR LE TERRAIN ETHNOGRAPHIQUE... ..   | 389        |
| ...JUSQU'À LA NEUTRALISATION DES RESTITUTIONS ET L'ÉVICTION DE L'ETHNOGRAPHE DU TERRAIN VILLAGEOIS.<br>.....  | 391        |
| IV. EN CONCLUSION.....  | 394        |
| <b>CONCLUSION FINALE.....</b>   | <b>397</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>  | <b>400</b> |
| OUVRAGES IMPRIMÉS .....   | 400        |
| CHAPITRE DANS UN OUVRAGE IMPRIMÉ.....   | 409        |
| ARTICLES DE PÉRIODIQUES IMPRIMÉS .....  | 419        |
| ARTICLES ÉLECTRONIQUES .....  | 426        |
| RAPPORTS ÉLECTRONIQUES.....   | 429        |
| COMMUNICATIONS DANS UN CONGRÈS.....   | 431        |
| RAPPORTS IMPRIMÉS .....   | 431        |
| TRAVAUX UNIVERSITAIRES .....  | 432        |
| SITES WEB CONSULTÉS .....   | 432        |

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

- Illustration 1 : Zones affectées par la sécheresse – décembre 2015
- Illustration 2 : Anomalies de la pluviométrie liées à El Niño – décembre 2015
- Illustration 3 : Anomalies de la couverture végétale – octobre 2015
- Illustration 4 : Projections de l'insécurité alimentaire – août 2015 à janvier 2017
- Illustration 5 : Zones administratives *hotspots* prioritaires – mars 2016
- Illustration 6 : Extension des famines de 1973-1974 et de 1984-1985
- Illustration 7 : Page d'accueil du site Smiar – 09/11/2016
- Illustration 8 : Page d'accueil du site Fews Net – 09/11/2016
- Illustration 9 : Tableau des indicateurs des catégories IPC
- Illustration 10 : Prévision des populations en insécurité alimentaire aigüe – mars 2017
- Illustration 11 : Répartition des zones administratives évaluées – 2003
- Illustration 12 : Paysage du Nord-Wello – juin 2003
- Illustration 13 : Paysage du Nord-Wello – juin 2003
- Illustration 14 : Carte administrative de la Région Amhara – 2003
- Illustration 15 : Face-à-face entre experts et paysans – juin 2003
- Illustration 16 : Séance de travail entre experts – juin 2003
- Illustration 17 : Tableau des montants des récoltes – août 2003
- Illustration 18 : Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire par zone – août 2003

- Illustration 19 : Bénéficiaires nationaux de l'aide alimentaire et tonnages d'aide – août 2003
- Illustration 20 : Répartition géographique des bénéficiaires de l'aide alimentaire – août 2003
- Illustration 21 : Courbe des besoins en aide alimentaire et bénéficiaires – 2003
- Illustration 22 : Agent de développement en train de mesurer un champ abimé - 2003
- Illustration 23 : Bateau négrier « The Brookes » - 1788
- Illustration 24 : London Foundling Hospital - 1739
- Illustration 25 : Bulletin de l'œuvre de la propagation de la foi - 1903
- Illustration 26 : Consommation de céréales par personne en Éthiopie (1961-2008)
- Illustration 27 : Cadre simplifié de l'analyse HEA -2008
- Illustration 28 : Schéma de la structure institutionnelle de gestion des crises en Ethiopie
- Illustration 29 : Séance de rédaction à l'hôtel – novembre 2003
- Illustration 30 : Régions d'Éthiopie
- Illustration 31 : Paysage du Wag Hemra
- Illustration 32 : Paysage du Wag Hemra
- Illustration 33 : Zones d'économie alimentaire du Wag Hemra, du Nord-Wello et Sud-Wello
- Illustration 34 : Labour à l'araire
- Illustration 35 : Localisation des *kebele* enquêtés dans le *woreda* de Dehanna
- Illustration 36 : Hameau du *kebele* de Diba
- Illustration 37 : Séance de réattribution de quota (*kebele* Arbit)
- Illustration 38 : Séance publique de rédaction des listes de bénéficiaires (*kebele* Arbit)

## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

AMC : Agricultural Marketing Corporation

AMDM : Amhara National Democratic Movement

CCFD : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

CICR : Comité International de la Croix Rouge (Echo)

CMAM : Community Management of Acute Malnutrition

Copwe : Commission to Organize the Party of Working People of Ethiopia

CSA : Central Statistic Authorities

CUD : Coalition for Unity and Democracy

DA : Development Agent

DPPA/ DPPC : Disaster Prevention and Preparedness Agency/Committee

DRMFSS : Disaster Risk Management and Food Security Sector

Echo : European Commission Humanitarian Office

EGS : Employment Generation Schemes

ENCU : Unité de coordination de nutrition d'urgence

EOS : Enhanced Outreach Strategy

EPLF : Eritrean People's Liberation Front

EPRDF : Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front

DHI : Droit humanitaire international

ETB : Ethiopian Birr

Fews : Famine Early Warning System

FFW : Food For Work

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FSNWC : Food Security and Nutrition Working Group

GDP : Gross Domestic Product

GTP : Growth and Transformation Plan

HEA : Household Economy Approach



IPC : Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification

MDM : Médecins du Monde

MSF : Médecins Sans Frontières

MOA : Ministry of Agriculture

Ocha : United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

ODD : Objectifs de développement durable

OLF : Oromia Liberation Front

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

PA : Paysan Association

Pam : Programme alimentaire mondial

Pasped : Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty

PET : Pictorial Evaluation Tool

PMAC : Provisionnal Military Administration Council

Pomoa : Provisionnal Office of Mass Organizationnal Affairs

PSNP : Provisionnal Office of Mass Organizationnal Affairs

PRSP : Poverty Reduction Strategy Program

RRC : Relief and Rehabilitation Commission

RUTF : Readdy-to-Use Therapeutic Food

SAP : Système d'alerte précoce

SCF : Save The Children Fund

Smiar : Système mondial d'information et d'alerte rapide

SNNPRS : Southern Nations, Nationalities' and Peoples' Regional State

TFP : Therapeutic Feeding program

TPLF : Tigray People's Liberation Front

TSFP : Therapeutic Supplementary Feeding Program

Unicef : Fonds des Nations unies pour l'enfance

VAM : Vulnerability Assessment Mapping

YMCA : Young Men's Christian Association

## PRÉAMBULE

Cette thèse s'apparente à une thèse « professionnelle » d'un praticien de l'humanitaire – en dépit du fait qu'elle ait été conduite indépendamment d'un contrat ou d'une commande institutionnelle<sup>1</sup>. Déclenchée par des questionnements liés à la conduite de projets et à leurs inscriptions dans les enjeux plus larges de l'aide humanitaire en Éthiopie, elle s'articule autour des modalités de ciblage de l'aide alimentaire. Voisin de ma pratique qui consistait à coordonner et gérer des programmes sanitaires et nutritionnels, ce terrain m'a conduit à relire mon univers professionnel au prisme des sciences sociales. Les premières questions ont émergé lorsque je coordonnais les équipes de Médecins Sans Frontières (MSF - Suisse) à Addis-Abeba de 2000 à 2002. Notamment lorsque, soumis à la répétition de crises alimentaires et nutritionnelles annoncées par les agences onusiennes et donatrices, par le gouvernement éthiopien et les médias, nos équipes devaient en quelques jours en jauger la gravité, en recoupant les informations déjà produites et en conduisant des enquêtes nutritionnelles rapides, afin de « cibler » les terrains d'intervention, identifier les populations les plus affectées, définir les modalités d'action, lancer les opérations, etc. Situés à l'interface entre les autorités éthiopiennes, le siège de MSF et les bailleurs, nous étions tiraillés entre des logiques paradoxales pour arrêter nos choix d'action. D'une part, tout en s'en distanciant, nous devions nous baser sur les diagnostics officiels, qui, derrière leur affichage formel, semblaient être bricolés et criblés d'incertitudes. D'autre part, nous devions composer avec les normes de l'intervention humanitaire – immédiateté de l'action, neutralité du ciblage, poids des critères techniques (taux de malnutrition, taux de couverture, etc.), etc. – souvent antagonistes avec les normes de l'administration éthiopienne – régulation des procédures d'autorisation, intégration de l'intervention dans les schémas de politique nationale de santé, répartition géographique de l'aide, etc. Continûment traversé par les doutes sur l'instrumentalisation de l'aide par le régime éthiopien, et dans l'urgence d'une action aux critères et modalités sans cesse (re)négociés entre humanitaires et autorités éthiopiennes, je me sentais bien mal outillé pour comprendre quels pouvaient être les enjeux différenciés de nos choix et principes d'actions, à quels jeux d'acteurs institutionnels nous participions, et de façon plus générale quel rôle nous jouions dans ce dispositif de l'aide alimentaire en Éthiopie. Ces temps de l'action ne se prêtaient guère à ce genre d'exercice réflexif. Les quelques analyses produites sur la crise en 2000 ne décollaient pas des lectures très macro sur

---

<sup>1</sup> En 2003, j'ai bénéficié d'une aide de Médecins Sans Frontières (MSF - France) permettant de couvrir les frais d'enquête (déplacements, paiement des traducteurs). Le rendu a été publié dans les cahiers du Crash en 2008, <http://www.msf-crash.org/drive/553c-cahier-aide-alimentaire-vf.pdf>.

la « famine manipulée en Ogaden » (Brunel, 2000). Nous disposions toutefois de quelques pistes mieux documentées fournies par des études internes<sup>2</sup> et une publication datée de 1998<sup>3</sup> qui circulait sous le manteau, toutes deux pointant les approximations, les ajustements et les biais politiques du ciblage, mais sans décrypter les mécanismes conduisant à ces distortions. Pour tenter d’y voir un peu plus clair, passée l’urgence de 2000, nous avons conduit un travail de compilation des données officielles du ciblage de l’aide alimentaire pour la corrélérer aux chiffres de malnutrition infantile sur nos terrains d’intervention. Les résultats pointaient des inégalités du ciblage d’une région à l’autre, ciblage se faisant indépendamment des taux de malnutrition et privilégiant les régions Nord du Tigré. En fin d’année 2001, munis de ces résultats, nous avons tenté d’orienter l’attribution des montants d’aide prévue en 2002 vers les terrains les plus affectés par la malnutrition. Nous sommes intervenus auprès d’un comité restreint, composé des principaux donateurs et de représentants gouvernementaux. Une fois présentés nos résultats, la réponse du chef du département d’alerte précoce éthiopien fut péremptoire : « Il est déjà trop tard pour l’année prochaine, les équipes d’évaluation viennent de boucler les estimations des besoins en aide. Et nous venons de finir de *négocier* la répartition de l’aide avec les Régions ». « Négocier » le terme était lâché et m’a guidé vers ce travail de recherche autour des modalités de négociation des termes de l’aide.

Entreprendre une recherche *expost*, dans le cadre d’une thèse, c’était – au moins sur un terrain – tenter d’approfondir et de complexifier la compréhension de mon travail d’urgentiste, et de tenter de lever une partie de mes ignorances sur les enjeux du contexte d’intervention, où l’on déployait mécaniquement nos kits en suivant nos guidelines. Était associée à ce projet, l’ambition naïve de pouvoir peser, au cœur même du dispositif éthiopien, sur les modalités des décisions institutionnelles du ciblage de l’aide par l’apport d’un regard objectivant sur nos discours et nos pratiques. Mais des évènements familiaux m’ont conduit à m’établir hors d’Éthiopie<sup>4</sup>. Toutefois, je pense avoir pu contribuer aux réflexions sur les orientations des programmes nutritionnels en Éthiopie, avec les équipes de coordination de MSF et le Conseil d’administration, et les équipes à Addis-Abeba lors des crises en 2008 et 2012, et récemment encore en 2016. Cette touche socio-anthropologique incorporée à ma pratique m’a également amené à évaluer les activités d’urgence humanitaire en Côte d’Ivoire en 2007 pour Ocha, et à coordonner des programmes de recherche-action sur la prévention du choléra de 2008 à 2010 pour l’Unicef. J’en ferai allusion en fin de thèse

---

<sup>2</sup> Il s’agissait de rapports rédigés en 1999 par Fouad Ismaël, ancien administrateur de MSF France à Addis-Abeba, et en 2001 par Fabrice Weissman, directeur de recherche au Crash.

<sup>3</sup> Debebe Habtewold, Daniel C. Clay, and Daniel Molla, (1998). *Food Aid Targeting in Ethiopia: A Study of Household Food Insecurity and Food Aid Distributions*. Michigan State University, Famine Early Warning System Project, USAID/Ethiopia, Ministry of Economic Development and Cooperation.

<sup>4</sup> La naissance en France de mes filles, Lily en 2004 et Ysée en 2008.

dans un chapitre analysant la double posture du praticien/doctorant qui a prévalu lors de mes enquêtes de terrains. Enfin, cette double posture m'a permis aujourd'hui d'être en charge de l'animation scientifique au Gret, qui consiste à accompagner, autant que faire se peut, les praticiens du développement dans leurs analyses réflexives sur la conduite de projets. Par ailleurs, la publication d'articles et des interventions à plusieurs séminaires et colloques ont été des étapes stimulantes dans ma réflexion, qui m'ont aussi permis de m'extraire de mon isolement de doctorant.

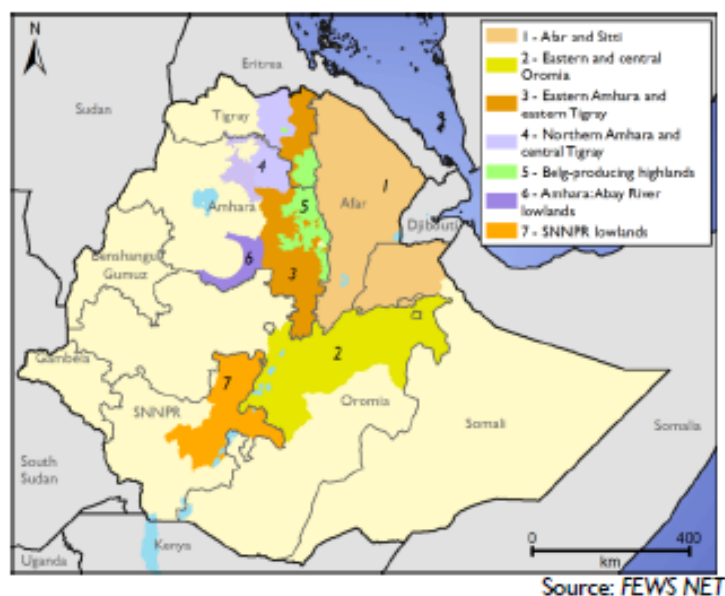
Mais c'était sans imaginer que j'allais consacrer autant d'années à finaliser ce travail. Se sont écoulées presque quinze années entre les premières phases de problématisation (2001), le démarrage des enquêtes (fin 2002), le traitement des données, leur analyse et leur mise en perspective théorique – le tout entrecoupé de périodes d'activité professionnelle (2005 à aujourd'hui). N'ayant depuis mes premiers terrains d'enquête jamais cessé de travailler ou d'être investi dans les organisations humanitaires – mais sur d'autres terrains que celui de ma thèse – cette démarche réflexive a souvent servi de soupape au trop plein de l'action, permettant d'insuffler un peu d'air et de méthode dans une réflexion souvent conduite dans la précipitation et saturée d'objectifs techniques à très court terme. Étirée sur une si longue et improbable durée, ma recherche a finalement procédé à répondre à une arborescence de questionnements se faisant l'écho l'un l'autre, en réajustant sans cesse l'objet premier de ma recherche. Comme mentionné plus haut, le choix et la construction de mon objet de recherche ont tout d'abord été guidés par des questionnements à visée pratique sur les modalités concrètes des méthodologies de ciblage de l'aide alimentaire. Après la conduite des mes enquêtes, je me suis engouffré - voire égaré - dans des lectures, parfois très périphériques au regard de ma problématique, mais qui ont eu le mérite d'étancher ma curiosité, notamment sur les volets historiques de l'humanitaire et de la bureaucratie éthiopienne. Reflet du déroulement erratique de mes recherches, ce travail aboutit à un contenu de qualité inégale, mixant des restitutions fragmentaires d'enquêtes empiriques de terrains avec de longues digressions théoriques résultant de mes multiples lectures. Le croisement de l'analyse des enjeux éthiopiens du Sap avec les cadres conceptuels puisés dans différents travaux - sociologie des organisations, anthropologie de la globalisation, anthropologie des politiques (*policy*), anthropologie empirique du développement - m'a permis de structurer mes questionnements (voir le chapitre de problématique). La lecture sur l'évolution des politiques de gestion des famines m'a permis de mettre en évidence comment le SAP est façonné par des dynamiques globales, telles que les politiques institutionnelles ajustées aux représentations apolitiques des famines, l'évolution des outils d'évaluation et de réponse, et les enjeux politiques et économiques de l'aide alimentaire

(chapitre 1). Le traitement de mes données empiriques a mis en évidence comment le cadre formel du SAP éthiopien procède d'une hybridation entre des registres humanitaires et ceux de la bureaucratie éthiopienne (chapitre 2). Je me suis alors plongé dans les lectures sur la sociologie et l'histoire de l'humanitaire (chapitre 3) et de la bureaucratie éthiopienne (chapitre 4) pour préciser comment s'intriquent ces deux registres. C'est en cours de route qu'est apparu le fil rouge des jeux de normes, comme cadre d'exploration des enjeux des SAP, pour les interpréter à la lumière des séries d'ajustements entre les différents registres de normes opérés tout au long de la chaîne décisionnelle par les différents acteurs sociaux (chapitre 5). Enfin, j'ai conduit en parallèle une brève analyse réflexive sur les modalités d'accès de maintien aux terrains d'enquêtes comme ancien praticien de l'humanitaire (voir dernier chapitre).

Pour finir, le terrain d'enquête a été conduit d'octobre 2002 à décembre 2004. Les données de terrains sont évidemment datées, restituant une étape historique de l'institutionnalisation des politiques éthiopiennes de sécurité alimentaire. Elles donnent à voir une photographie d'une période où l'État éthiopien amorçait un processus de réforme de ses politiques de développement en s'engageant sur la voie d'un État développementaliste, rationalisant ses techniques de planification tout en renforçant ses pratiques autoritaires – mais je ne le savais pas encore. Ces orientations modifiaient les rapports des acteurs institutionnels avec l'aide d'urgence et avec ses outils d'évaluation, alors en pleine mutation, ce qui pouvait expliquer le niveau d'incertitude présidant aux décisions. Aujourd'hui, le SAP a atteint un degré d'extrême sophistication – et de bureaucratisation –, comme j'ai pu le constater lors d'une mission à Addis Abeba pour MSF en mai 2016 lors de la crise « El Niño ». Cette complexification rend la tâche encore plus ardue de discerner les biais du ciblage, et ce, sans se laisser happer par la surenchère de la gravité de la crise, cette fois-ci non plus médiatisée (ou si peu) mais orchestrée, technocratisée et institutionnalisée à travers le SAP, avec la participation massive des institutions de l'aide internationale. En introduction, je me référerai à cette dernière crise, de façon à construire ma problématique et mes hypothèses de recherche, que je chercherai à valider/invalidier à partir de mes anciennes données de terrain et sur un corpus théorique.

## INTRODUCTION

Fin août 2015 démarre en Éthiopie une nouvelle saison d'urgence déclenchée par le phénomène climatique « El Niño ». Sécheresses et inondations ont provoqué une crise alimentaire jugée de grande ampleur, dont l'étendue, la gravité et l'évolution sont exposées au gré des annonces, des bulletins et rapports publiés par les agences onusiennes et gouvernementales. Près d'un tiers du pays est affecté, notamment dans les zones Nord-Est et Centre, régions des basses-terres (Afar, Somali, Oromia) et dans la région Sud, ainsi que sur les hauts-plateaux (Tigré, Amhara). Les estimations du ciblage de l'aide iront *crescendo* jusqu'en janvier 2016, débutant avec 4,6 millions pour atteindre près de 10,2 millions de personnes ayant besoin d'aide alimentaire d'urgence. L'apport nécessaire en 2016 s'estime à plus d'un milliard de tonnes de nourriture. Le montant total de l'appel aux dons se chiffre à 1,5 billions de dollars<sup>5</sup>.



**Illustration 1– Zones affectées par la sécheresse – décembre 2015 (source Fews Net)**

Au fil de 2016, alors que le profil de la crise est réajusté de mois en mois, la machine humanitaire se déploie à travers ses apports en aide alimentaire et nutritionnelle, en eau et en *non food item*, etc. Réalités de la crise et réponses humanitaires évoluent de pair, construites pas à pas, toutes deux

<sup>5</sup> Joint Government and Humanitarian Partners' Document  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia\\_-\\_synopsis\\_of\\_hrd\\_201\\_as\\_presented\\_in\\_geneva\\_7\\_december.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ethiopia_-_synopsis_of_hrd_201_as_presented_in_geneva_7_december.pdf).

formalisées par les discours officiels<sup>6</sup>. Les annonces sont publiées par les agences de l'aide internationale : le *Famine Early Warning System* (Fews Net), l'Unicef, le Programme alimentaire mondial (Pam), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Ocha), conjointement avec le département éthiopien de sécurité alimentaire et de gestion des risques et désastres (*Disaster Risk Management and Food Security Sector – DRMFS*), ainsi que l'Unité de coordination de nutrition d'urgence (ENCU), coordonnée par ce dernier et par l'Unicef. Elles se cristallisent sur les énoncés chiffrés : nombre de bénéficiaires, d'enfants malnutris, tonnages de grains et millions de dollars, surfaces et récoltes affectées, etc. Ils aboutissent à des modélisations cartographiées et quantifiées de la situation. Reprises dans les rapports des différentes organisations, ces cartes s'accompagnent de commentaires explicitant la situation région par région : sécheresse, faibles récoltes, migration des populations, mortalité de troupeaux, malnutrition aigüe des enfants, etc. Le tout est étayé par des pourcentages : dans la région Sud (*Southern Nations, Nationalities and People's Region – SNPPR*), 63 % des récoltes sont celles de la grande saison des pluies *kiremt*; en région Amhara, 76 % des surfaces plantées ont pu être récoltées en août, en région Sud Somali, 80 % des récoltes ont été détruites par les inondations, etc. Les bulletins du Fews<sup>7</sup> compilent les informations sur la situation agricole de chaque région, cette fois-ci, sans énoncer de chiffres, sinon les taux de malnutrition et les estimations de bénéficiaires de l'aide. En revanche, ils sont abondamment illustrés de cartes satellitaires, de couverture végétale, pluviométrie, découpages des aires agro-pastorales, etc.

D'août 2015 à janvier 2016, à l'issue de chaque évaluation des récoltes, les annonces font le décompte des besoins et des bénéficiaires d'aide alimentaire d'urgence, en les réajustant à chaque retour d'évaluation pour atteindre des proportions sidérantes : 10,2 millions de personnes ayant besoin d'aide d'urgence, ajoutées au 7,9 millions de bénéficiaires d'une aide alimentaire régulière dans le cadre des programmes de filets de sécurité, le *Productive Safety Net Program* (PNSP), 2,6 millions d'enfants et de femmes enceintes ou allaitantes modérément malnutries, 458 000 enfants sévèrement malnutris. La géographie et la dynamique de la crise sont illustrées par des séries de cartes, où les régions du pays sont redécoupées en zones colorées selon la gravité des crises. D'autres

---

<sup>6</sup> Les bulletins humanitaires hebdomadaires du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) : [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian\\_Bulletin\\_31\\_August\\_2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian_Bulletin_31_August_2015.pdf).  
Les bulletins de Famine Early Warning System (Fews Net) de l'United States Agency for International Development (USAID) et du World Food Program (WFP): [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ethiopia\\_FSOU\\_08\\_2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ethiopia_FSOU_08_2015.pdf).  
Les rapports du département d'alerte précoce éthiopien Disaster Risk Management and Food Security Sector (DRMFSR, Ministry of Agriculture): [http://www.dppc.gov.et/downloadable/reports/Early\\_warning/EWD\\_monthlyreport/2015/EWR%20Analysis%20August%202015.pdf](http://www.dppc.gov.et/downloadable/reports/Early_warning/EWD_monthlyreport/2015/EWR%20Analysis%20August%202015.pdf).

<sup>7</sup> Voir par exemple, le Bulletin Ethiopia Food Security Outlook (October 2015 to March 2016) [http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ethiopia\\_OL\\_2015\\_10\\_0.pdf](http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/Ethiopia_OL_2015_10_0.pdf).

cartes donnent à voir les catégories des districts administratifs (*woreda*) par code de couleur, selon leur degré de « priorité » pour orienter les aides d'urgences selon une « matrice » des *hotspots* des districts prioritaires. Cartes et chiffres circulent sur le Net, sont distribuées lors des réunions de coordination des agences et ONG, et sont affichées dans la plupart des bureaux des humanitaires. Ils constituent le vecteur principal d'une représentation commune de la crise et de sa traduction simultanée des opérations humanitaires : vision et réponse unifiées et centrées sur des registres techniques d'une crise complexe à facteurs multiples dans un univers institutionnel diversifié.

Ces données officielles sont relayées par les médias, qui parfois, sans approfondir leurs analyses, scandent à nouveau chiffres et formules laconiques pour mieux nous convaincre de la gravité de la situation, tel *The Guardian* du 25 août 2015<sup>8</sup> qui titre « Les Nations unies déclarent que 4,6 millions d'Éthiopiens ont besoin d'aide alimentaire à cause de pluies insuffisantes ». Certains médias glissent sans nuance d'un registre technique au registre émotionnel, voire sensationnel. Dès août 2015, la chaîne NBC<sup>9</sup> consacre un court reportage sur la crise, exposant les corps décharnés d'enfants des régions de « famine verte » du sud de l'Éthiopie et les alignements de squelettes de vaches des régions nomades Afar, le tout agrémenté de commentaires misérabilistes sur le dénuement des familles affectées. En mars 2016, un article du Monde titré « En Éthiopie, la faim et la peur au ventre »<sup>10</sup> décrit la situation de façon à peine plus nuancée. Pourtant, il explique avec perspicacité comment l'État éthiopien s'efforce de contrôler la situation : tout d'abord, en affichant une volonté initiale de « nourrir le peuple éthiopien » sans recourir à l'aide humanitaire, puis en opérant fin 2015 un revirement pour lancer un appel à l'aide internationale. Il mentionne que l'État évite de parler de « famine » et de révéler des taux de mortalité élevée qui pourraient ternir l'image d'un pays en pleine croissance. Mais, en reprenant tels quels les chiffres officiels<sup>11</sup>, en restituant les messages alarmistes d'ONG et en dressant le portrait de paysans dépossédés, l'article entretient malgré tout un registre dramatique, même s'il reste étayé par des données techniques. Ainsi relayées en y adjoignant une touche émotionnelle, les données techniques issues des rapports des SAP et leurs contrepoints médiatiques se renforcent mutuellement, les premiers légitimant l'information journalistique quand les seconds participent à élargir leur diffusion. Tous deux concourent – et de façon quasi indissociable – à construire et à diffuser les messages d'alerte sur les crises, touchant simultanément grand public, opérateurs de l'aide et politiques.

---

<sup>8</sup> <http://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/25/un-ethiopia-need-food-aid-after-poor-rains>.

<sup>9</sup> <http://www.nbcnews.com/video/nightly-news/26041485>.

<sup>10</sup> [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/03/10/en-Éthiopie-la-faim-et-la-peur-au-ventre\\_4880592\\_3212.html#xtor=AL-32280270](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/03/10/en-Éthiopie-la-faim-et-la-peur-au-ventre_4880592_3212.html#xtor=AL-32280270).

<sup>11</sup> C'était déjà le cas lors de crise médiatisée de 2008 (Gascon, 2008).



Enfin, ces deux lectures imputent l'ampleur de la crise au phénomène climatique El Niño. Centrées sur les aléas naturels, les explications n'évoquent pas – ou si peu – les politiques et système de sécurité alimentaire existants. Pourtant, ces déclarations pourraient *a priori* contredire d'autres déclarations récentes sur l'Éthiopie, elles aussi documentées sur base statistique : l'atteinte du premier Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) réduisant de moitié la proportion de population souffrant de la faim (FAO, Fida et Pam, 2015) ; la baisse de la pauvreté passant de 39 à 16 % entre 2005 et 2013 ; un taux de croissance annuel du PIB de 10,5 % (2015-2016). L'appel à l'aide internationale et les rapprochements avec les famines historiques égratignent le panégyrique de l'Éthiopie « des quinze glorieuses » (Gascon, 2016) en pleine mutation économique pour rejoindre en 2025 le rang des pays à revenu moyen, et dont les objectifs de développement fixés par le gouvernement depuis 2010 dans le *Growth and Transformation Plan* (2010-2014) visent à s'affranchir de l'insécurité alimentaire et de l'aide internationale d'urgence (Lefort, 2015a). Dans la même veine, ces alertes mettent à mal les reportages publiés fin juillet 2015, célébrant une Éthiopie autosuffisante, dont « trente ans après la famine, le Nord retrouve des couleurs<sup>12</sup> », passant des « crises de famine à la révolution verte<sup>13</sup> ». Selon une trame assez similaire, ces reportages veulent convaincre que les famines des années 1980 de la junte militaire ont été définitivement éradiquées. Au nord du pays, une partie de la région du Tigré, jusqu'ici considérée comme la plus pauvre, aurait atteint l'autosuffisance alimentaire. En mettant en scène des officiels gouvernementaux éthiopiens, on nous explique doctement comment la politique gouvernementale a permis d'atteindre ces résultats, grâce à la détection des famines par les SAP, aux réserves nationales de grains et surtout, aux efforts combinés de travaux collectifs de construction villageoise de barrages, de systèmes d'irrigation et de reforestation. Mais, derrière leurs contradictions apparentes – célébrations d'une autosuffisance alimentaire et déclarations assumées de la crise – ces deux annonces disent la même chose. Elles montrent que l'État éthiopien est un acteur actif de l'évolution du « régime international de l'aide alimentaire » (Hopkins, 2010), en cohérence avec les dispositifs internationaux, en s'appropriant leurs cadres, procédures et critères, et ce, tout en gardant la main sur les questions souveraines de politique publique, qu'elles soient agricoles, sanitaires, économiques ou environnementales, y compris lors de situations de crises. Lors des dernières crises, l'orchestration entre les publications d'expertise paramétrant le degré de gravité, l'appel aux dons lancé conjointement par le gouvernement et les organismes humanitaires, et le relais médiatique de ces événements témoigne de la capacité de l'État éthiopien à déployer un dispositif d'alerte et de réponse aux crises – sans que l'on ait à préjuger ni de la pertinence de ce dispositif, ni de sa précision, voire de sa vraisemblance.

---

<sup>12</sup>[http://www.lemonde.fr/afrique/video/2015/07/10/Éthiopie-trente-ans-apres-la-famine-le-nord-retrouve-des-couleurs\\_4678559\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/video/2015/07/10/Éthiopie-trente-ans-apres-la-famine-le-nord-retrouve-des-couleurs_4678559_3212.html).

<sup>13</sup><http://www.wri.org/blog/2015/07/how-ethiopia-went-famine-crisis-green-revolution>.

La question consiste plutôt à comprendre, lors de leur co-production par l'État et les agences internationales, comment ces modèles et cadres internationaux sont négociés, réinterprétés et adoptés, et dans quelles mesures ces processus opèrent des décalages entre les objectifs affichés et leur mise en pratique réelle. Nous ancrerons ces questionnements sur des dispositifs globaux de gestion de la faim : les systèmes d'alerte précoce (SAP). Ces instruments permettent à la fois d'évaluer, de qualifier et de rendre lisibles les crises alimentaires sur la base de critères techniques, d'en diffuser l'information auprès des décideurs et des médias, et enfin, de déclencher et d'orienter les réponses de l'aide internationale à distance.

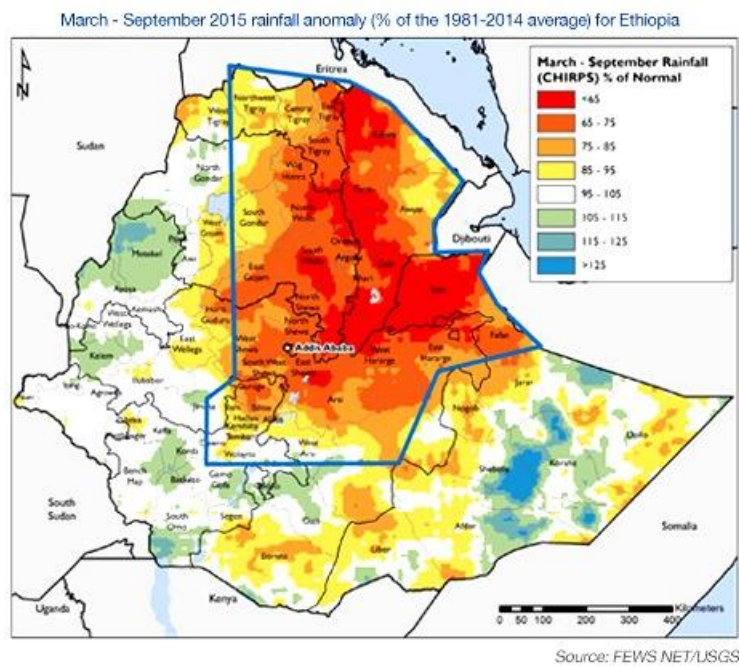
En 2016, trois catégories de cartes issues des SAP étaient mises à disposition pour illustrer les impacts de la crise :

1. Les cartes techniques au sens strict, sur la base de données satellitaires (illustrations 2 et 3), telles que les perturbations pluviométriques, la couverture végétale, l'humidité des sols, etc.
2. Les cartes interprétant les catégories de l'insécurité alimentaire (illustration 4).
3. Les cartes opérationnelles dressant les catégories de zones administratives devant recevoir l'aide humanitaire en priorité (illustration 5).

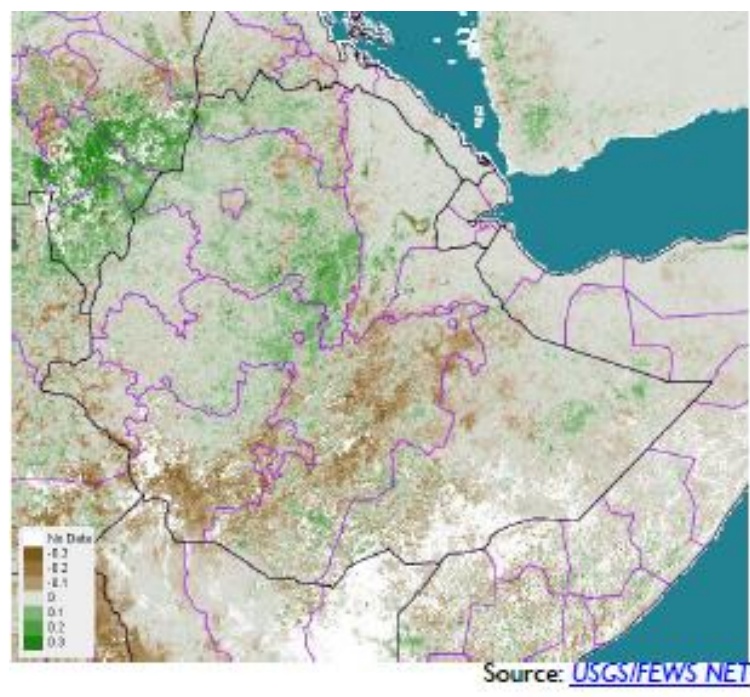
Chacune ponctue une étape interprétative de la crise. Les premières sont issues de données brutes et monofactorielles sur l'état des lieux de la crise. Les secondes offrent un niveau d'interprétation plurifactoriel, comme le *Famine Early Warning System* (Fews Net) qui donne à voir, dès août 2015<sup>14</sup>, au travers d'une cartographie catégorisant chaque région par des codes couleurs graduant les degrés de crise en cinq phases « Minimal, Affectée, Crise, Urgence et Famine », selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (*Integrated Food Security and Humanitarian Phase Classification – IPC*). Les dernières constituent une traduction simplifiée et aboutie des ciblage prioritaires de l'action, servant de « matrice » pour l'implantation géographique des organisations non gouvernementales (ONG) en réponse à l'urgence. Dans les bulletins officiels, les trois types de cartes se lisent selon une continuité logique, l'une découlant de l'autre. Cette mise en abîme donne aussi l'illusion que la production de ces trois catégories de cartes procéderait d'une même rigueur méthodologique.

---

<sup>14</sup> <http://www.fews.net/east-africa/ethiopia/food-security-outlook-update/august-2015>.



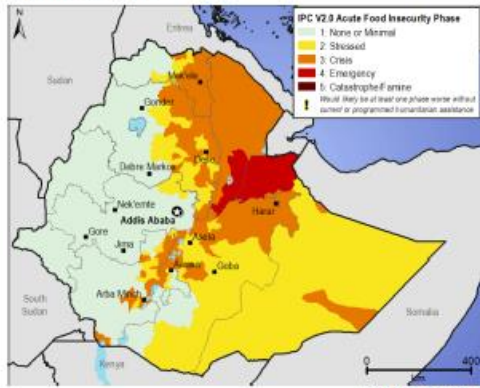
**Illustration 2 : Anomalies de la pluviométrie liées à El Niño (Fews Net, décembre 2015)**



**Illustration 3 : Anomalies de la couverture végétale comparée à la période 2000-2010**

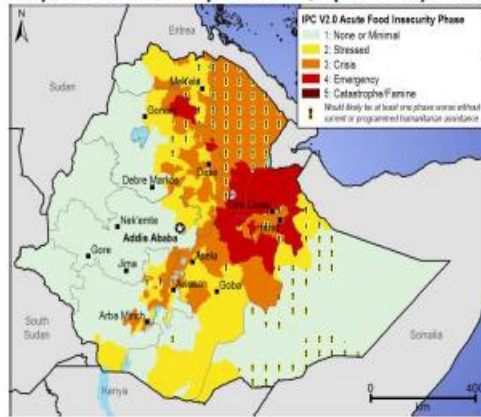
**(Fews Net, octobre 2015)**

Projected food security outcomes, October to December 2015

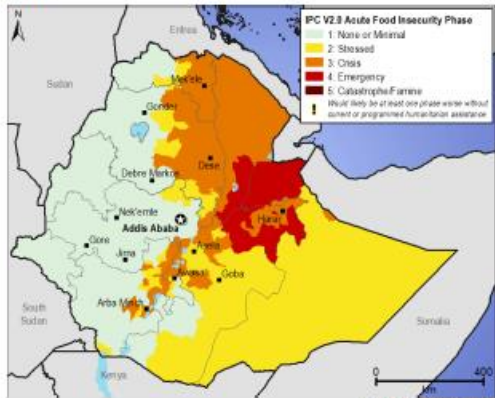


Source: FEWS NET

Projected food security outcomes, April to May 2016

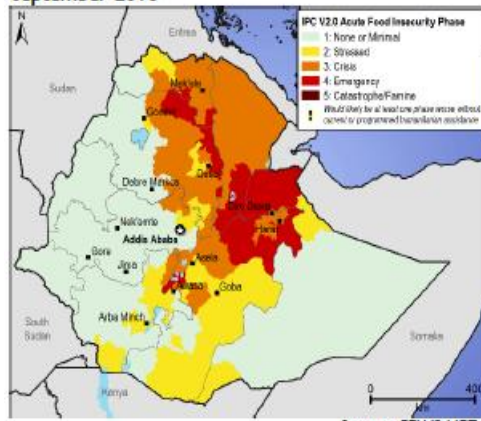


Projected food security outcomes, January to March 2016



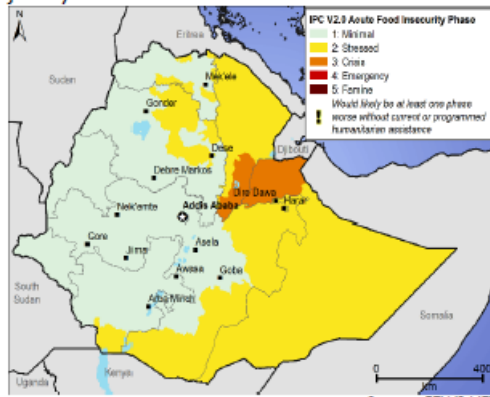
Source: FEWS NET

Projected food security outcomes, June to September 2016



Source: FEWS NET

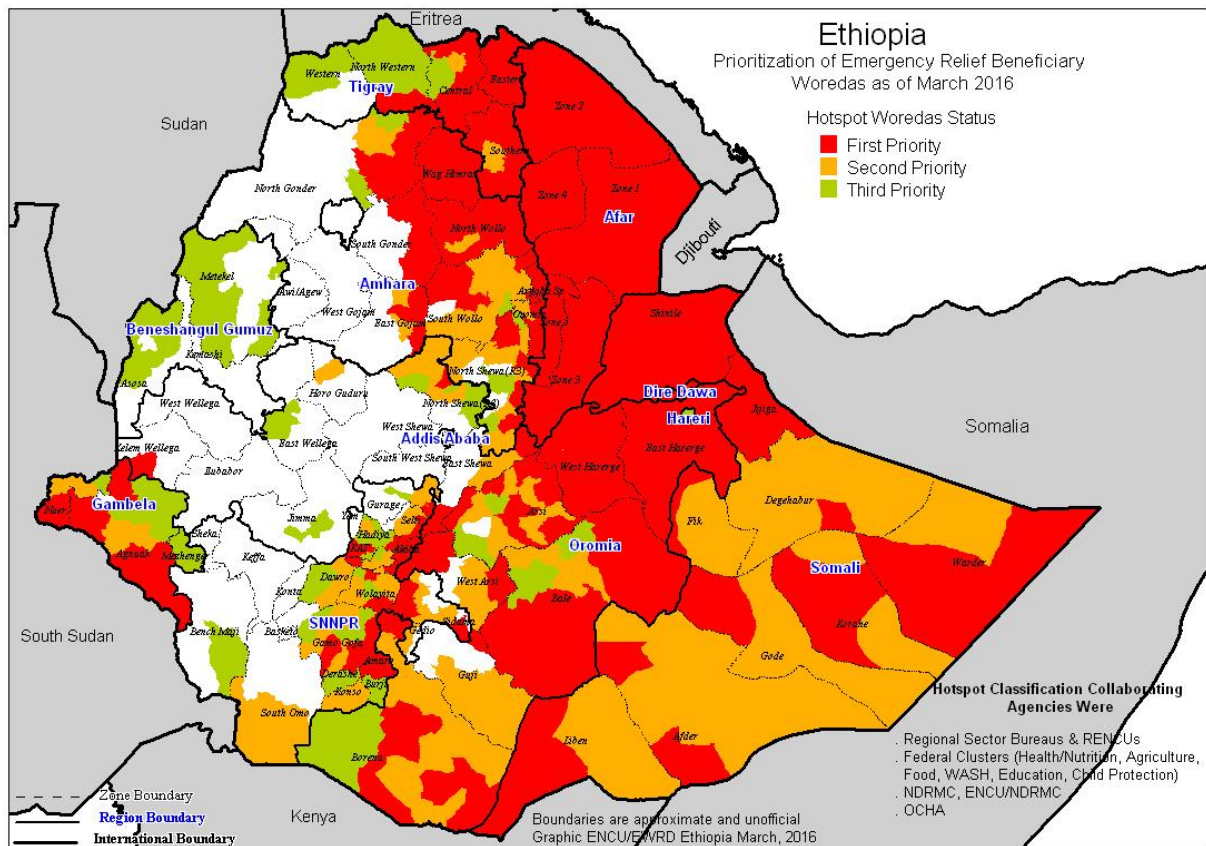
Projected food security outcomes, October 2016 to January 2017



Source: FEWS NET

**Illustration 4 : Projections de l'insécurité alimentaire (août 2015 à janvier 2017) (Fews Net)**





**Illustration 5 : Zones administratives hotspots prioritaires, mars 2016 (Ocha)**

Une première série de questions découle de cette rapide exposition des modélisations cartographiées de la crise de 2015-2016.

Les premières sont relatives aux tensions entre les discours sur les politiques nationales de sécurité alimentaire et sur la représentation de la crise et de l'aide d'urgence. Nous avons vu que nous sommes en présence d'une collision de discours, les uns relatifs à une Éthiopie sur la voie d'atteindre une autonomie alimentaire, les autres décrivant des régions soumises à des crises. Si les éléments factuels de la crise El Niño, tels qu'ils sont exposés dans les bulletins, sont indiscutables (variations de pluviométrie, couverture végétale...), leur traduction en termes d'insécurité alimentaire et l'attribution du ciblage de l'action semblent bien plus relatifs : comment des distinctions aussi nettes entre situations « urgence/normale » et en zones « prioritaires/non prioritaires » peuvent-elles s'ajuster aussi distinctement sur des découpages frontaliers entre régions ou districts contigus, alors que les impacts d'El Niño sont beaucoup plus diffus ? De quelles tensions politiques ces classifications et ciblage sont-ils alors l'objet, dès lors qu'il faille établir des indicateurs, critères et méthodologies guidant des choix pouvant rentrer en contradiction avec les objectifs affichés d'autosuffisance alimentaire ? Et comment ces tensions sont-elles régulées par les différents acteurs

sociaux, gouvernementaux et humanitaires ? Et par quels processus la dimension politique est-elle gommée de ces représentations et discours sur la crise ?

Ces modélisations soulèvent également des questions d'ordre institutionnel. Alors que plusieurs institutions publient indépendamment leur SAP, elles donnent toutes à voir une homogénéité de traitement, où les cartes du Few's sont reproduites d'un rapport à l'autre, qu'il s'agisse du gouvernement, d'Ocha, de la FAO ou du Pam. Par quels processus de co-production institutionnelle parvient-on à une telle homogénéisation ? De quels types de collaboration entre les agences donatrices et humanitaires, et, entre ces agences et le gouvernement éthiopien, le SAP se révèle-t-il être le résultat ? Et quels en sont les enjeux ? Et au final, de quel hybride institutionnel le SAP est-il le produit ?

Enfin, ce modèle recèle des questions d'ordre méthodologique, à la fois sur les modalités de classifications, sur la production de données chiffrées et les jeux d'échelle. Nous avons vu que nous sommes en présence de trois catégories d'informations cartographiées : les impacts d'El Niño, les catégories IPC d'insécurité alimentaire et enfin, la priorisation du ciblage administratif de l'aide. L'assemblage laisserait à croire que la série d'événements « sécheresse => insécurité alimentaire => priorités humanitaires » s'articulerait par des liens directs de causalités. Or, ces articulations ne sont jamais explicitées, pas plus que l'articulation entre les divers indicateurs et critères pour établir les catégories, dont, bien qu'ils soient pour la plupart tous bien définis, reste floue. Plus en amont encore de l'analyse et de la mise en catégorie, comment peut-on, connaissant la fragilité et l'imprécision des systèmes de collecte des données dans le pays, faire confiance à des données agrégées avec une telle précision à l'échelle d'un territoire aussi vaste ? Quels processus de collecte et de traitement des données sont déployés pour parvenir à ces résultats ?

Lors de la mission effectuée en mai 2016 pour MSF, il s'est avéré que les « matrices » et cartes des *hotspots* réduisaient l'ensemble du processus de modélisation à une fonction de pilotage des opérations d'urgence pour orienter l'implantation géographique des ONG sur l'ensemble du pays – outre ses fonctions de répartition de l'aide alimentaire et des produits thérapeutiques. Les organisations coordinatrices (ENCU, DRMFSS) insistaient auprès des ONG à se « positionner » selon cette grille - à remplir la « matrice Excel » -, quand des pans entiers des méthodologies d'établissement de ces outils et de leurs principaux indicateurs restaient opaques, telles que les méthodologies d'évaluation des déficits agricoles, le calcul du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence, les taux de malnutrition infantiles et les taux de mortalités associés, ou encore l'attribution des degrés de priorités de la « matrice ». Alors que le pic de la crise était attendu pour juillet-août, certains hauts responsables d'agences internationales (Ocha, Unicef, Echo) questionnés à Addis-

Abeba sur la qualité des évaluations reconnaissent à mi-mot que les données de malnutrition et de mortalité étaient « très bizarres » (*very fancy*), d'autres les qualifiaient ironiquement de « très intéressantes », quand certains plus catégoriques les estimaient de « qualité médiocre », étayant leur propos sur l'impossibilité des agents de santé communautaires de les récolter à la source. Le nombre officiel d'enfants sévèrement malnutris (458 000 enfants) s'avérait être une projection, calculée proportionnellement sur la base des taux d'admission de l'année passée. Les taux de mortalité très bas affichés par le ministère de la Santé semblaient être des données « taboues », impossibles d'être vérifiées sur le terrain par les ONG sans passer par les canaux étatiques des centres de santé. Lors des entretiens, certains responsables nous soufflaient même en chuchotant que le gouvernement interdisait que les données récoltées par les ONG indépendamment du circuit officiel soient conservées sur le « cloud » – peut-être au risque d'être « hackées » par des journalistes malveillants, comme s'il s'agissait de données éminemment politiques. Au final, on m'avouait que « personne ne sait vraiment ce qui se passe » à cause de la piètre qualité des données collectées, de leur analyse, voire des « interférences » politiques sur leur production. Leur position se résumait par des formulations embarrassées : « nous n'avons pas un œil sur ce qui se passe sur le terrain » ou encore « je ne mettrais pas ma main au feu sur ce qui va se passer ». Aussi surprenant que cela puisse paraître, ces aveux d'impuissance de la part de hauts responsables humanitaires, pourtant au cœur du dispositif d'évaluation, révèle une situation d'inégalité dans les rapports entre les acteurs de l'aide internationale et du gouvernement éthiopien pour orienter les programmes d'aide internationale. L'inégalité de négociation entre les donateurs et l'État éthiopien et l'incertitude méthodologique du SAP conduiraient ainsi à entretenir, par principe de précaution, une double surenchère de la crise allant en faveur de l'État : sur le niveau de gravité de la crise – et ce, non plus via les canaux émotionnels et médiatisés mais via la maîtrise de la sophistication des modélisations – et sur la capacité d'en maîtriser les effets. Certains acteurs de l'aide constataient que les taux de malnutrition publiés étaient parfois exagérés (jusqu'à 30 %) et les taux de mortalité infantile minimisés, même si ces écarts sont difficiles à estimer. Ainsi, par ces jeux de chiffres, l'État, qui a contribué, avec les acteurs de l'aide internationale à impulser dans le pays nombres d'innovations en matière de programmes de sécurité alimentaire dépasse aujourd'hui ses mentors par ses capacités de gestion – affichées ou réelles – et par un regain de légitimité. Exit les images des famines éthiopiennes et des humanitaires au chevet du pays. À Addis-Abeba, une rumeur circulait au sein des ONG, que l'Éthiopie aurait été citée comme exemple d'un « humanitaire de demain » lors du Sommet humanitaire mondial tenu à Istanbul en mai. On rapportait aussi une blague qui serait échangée dans les bureaux de l'administration éthiopienne, comme quoi, en réaction au retard de l'acheminement des vivres du Pam et de l'Unicef, c'était plutôt l'Éthiopie qui pouvait aider les Nations unies à résoudre cette crise !

Derrière sa forme lisse et apolitique, le dispositif du SAP apparaît donc comme le lieu d'intrications d'enjeux multiples : enjeux de politiques de sécurité alimentaire, relatifs aux tensions entre gestion des crises et atteinte de sécurité alimentaire – et entre humanitaires et gouvernement éthiopien ; enjeux institutionnels dans les modalités d'hybridation et de circulation de modèles, et enfin, enjeux de méthodes, relatifs aux jeux d'échelles et aux incertitudes des méthodes de chiffrage et de catégorisation. Tout au long de ce travail, nous tenterons de répondre aux questions autour de ces enjeux : Quels sont les termes plus précis de ces enjeux ? Comment enjeux politiques et enjeux méthodologiques s'intriquent-ils ? Comment les acteurs sociaux enrôlés dans la production, et l'utilisation du SAP régulent-ils ces enjeux pour parvenir à une image homogène, lisse et apolitique ? Et quels en sont les effets sur les données chiffrées du SAP ? Et sur la distribution effective de l'aide ?

Nous proposons de traiter de ces questions en nous intéressant aux fonctions pragmatiques de ces modèles, comme outils pour l'action, en les envisageant, comme le proposent Michel Armatte et Amy Dahan Dalmedico, « non plus seulement comme pour ce qu'ils sont ou pour ce qu'ils font, mais aussi pour ce à quoi ils servent » (2004, p. 245) en sociologisant la notion de modèle, c'est-à-dire en « la restituant comme activité de modélisation dans un environnement institutionnel, technique et politique, et cela, sans dissocier les éléments cognitifs et les éléments sociaux qui se trouvent mêlés dans tout modèle » (*id.*). « En résumé, il faut montrer que l'objet formel qu'est le modèle n'est qu'un élément du 'jeu de la modélisation' ; restituer les positions et valeurs de cet objet est aussi insuffisant pour en comprendre les enjeux que suivre un match de football avec une caméra qui ne filmerait que le ballon. Pour poursuivre la métaphore, les joueurs, leurs techniques et leurs styles, leurs objectifs et leurs alliances importent autant » (*id.*).

Ce travail de thèse consiste à donner à voir et à interpréter le « jeu de modélisation » des SAP, en variant les focales sur différentes étapes de leur élaboration et usage pour décrire les normes pratiques du ciblage de l'aide mobilisées par les acteurs sociaux et institutionnels, en interaction à différents niveaux d'échelles – national, régional ou très localisé au niveau d'un village –, et ce, tout en mettant ce jeu en perspectives avec des travaux socio-anthropologiques et historiques sur l'aide humanitaire et la bureaucratie éthiopienne.



## PLAN DE LA THÈSE

Nous commencerons par exposer la problématique de recherche.

La première partie est consacrée à la description et à l'analyse des normes des SAP éthiopiens. Le premier chapitre explicite la nature des normes formelles des SAP. Le deuxième chapitre est une description ethnographique de la pratique du SAP éthiopien.

En deuxième partie, les normes de l'humanitaire et de l'administration éthiopienne seront abordées sous des angles théoriques. Le troisième chapitre traite du champ de l'humanitaire par une double perspective, historique et socio-anthropologique. Le quatrième chapitre est consacré à l'histoire de la bureaucratie éthiopienne.

En troisième partie, nous explorerons les modalités réelles du ciblage dans les arènes bureaucratiques et villageoises. Le cinquième chapitre étudie comment l'articulation des normes professionnelles, des normes pratiques et des normes sociales impacte le déroulé et les résultats du SAP. Il est complété par une brève description du ciblage au village.

Un épilogue est consacré aux questions méthodologiques liées à la position de chercheur-doctorant revenant enquêter sur son ancien terrain d'action.

## PROBLÉMATIQUE

Institués en 1975 par les agences onusiennes en réponse aux crises sahéliennes, les systèmes d'alerte précoce (SAP) sont des dispositifs d'évaluation de la sécurité alimentaire de populations sur des territoires donnés (Buchanan-Smith et Davies, 1995). Outre la prévention des famines, cet objet technique avait comme objectif de réduire le poids des intérêts économiques et politiques dans la gestion de l'aide alimentaire internationale, en allant dans le sens du principe humanitaire d'impartialité (Hopkins, 2010). Nous reviendrons dans le chapitre 1 sur les caractéristiques techniques des SAP et de ses usages, mais dès lors, nous pouvons les décrire comme des dispositifs servant à orienter les politiques de sécurité alimentaire et à déclencher les réponses appropriées pour enrayer les crises. Initialement, les informations fournies par les SAP s'appuyaient sur la méthode des bilans céréaliers nationaux et le suivi des cours des prix des denrées. Ils se sont affinés en ciblant les zones à risque via les données satellitaires et météorologiques, puis les populations vulnérables par des enquêtes socio-économiques des modes de vie des ménages (Tefft, Mc Guire et Maunier, 2006). Depuis récemment, les SAP intègrent des données sur l'état nutritionnel des enfants, en particulier depuis la crise du Niger de 2005 (Bonnecase, 2012 ; Michiels, Egg et Blein, 2012). Par ces superpositions de méthodologies, ces dispositifs procèdent en une collecte, une agrégation et homogénéisation de données hétérogènes, dont l'hétérogénéité découle tant des réalités concrètes de situations de sécurité alimentaire et de la complexité des liens de causalités multicritères auxquelles ces données se rattachent, que par leurs natures et méthodes de traitement, leur dispersion géographique et leurs origines institutionnelles. Cette hétérogénéité est traduite de façon abstraite, synthétique et visuelle sous forme de catégories comparables et hiérarchisables, telles que la méthodologie IPC, décrite précédemment. Le SAP s'impose aujourd'hui comme l'étalon formel de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, pour lequel les contre-expertises, par le biais d'enquêtes indépendantes ciblées, sont difficilement autorisées (Bonnecase, 2012).

En Éthiopie, la création du SAP en 1976 et son évolution s'inscrivent dans un contexte de précarité alimentaire chronique faisant de l'Éthiopie un territoire de « famine endémique » (Bezounesh Tamru et Raison, 2007, p. 21). Toutefois, plutôt que de parler de « famine », constituant la forme la plus extrême des crises, nous emploierons fréquemment la formule « crise de subsistance » proposée par Alain Gascon (2008, p. 73), qui permet de couvrir l'amplitude des crises allant des « famines » aux « crises alimentaires » ou « nutritionnelles ». La récurrence de ces crises s'étend effectivement sur un temps long allant des périodes de l'Abyssinie médiévale à l'Éthiopie contemporaine (de Waal, 1997 ; Pankhurst Richard, 1985 et 1990). Chroniques royales et vies des saints éthiopiens, récits de voyageurs, médias et bulletins humanitaires recueillent ainsi une mémoire de la faim en Éthiopie, qui,

tout en relevant de registres très divers – respectivement de la légende sacrée, de la description naturaliste, de l’imagerie victimaire ou d’un décompte technique – raconte aussi en filigrane l’histoire des politiques de la gestion des crises de subsistance par les institutions gouvernantes. Nous nous intéressons aux récits contemporains de ces crises, avec les SAP, mais aussi via les médias, en les raccordant aux enjeux relatifs aux politiques agricoles et de sécurité alimentaire mises en place par les régimes successifs. Nous aborderons les périodes du régime monarchique d’Hailé Sélassié (1931-1974) et du régime militaro-communiste de Mengistu Hailé Maryam – régime dit du Derg (1974-1991). Nous approfondirons la période actuelle du régime ethno-fédéral de la République fédérale d’Éthiopie (1991-...) dirigé par l’Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front (EPRDF) et son leader Meles Zenawi jusqu’à son décès en 2012 puis par son successeur Hailé Maryam Dessalegn.

*Nous chercherons à démontrer comment le SAP et ses résultats résultent de processus, où dans le cadre contingent bureaucratique et programmatique de l’aide, les séries de négociations opérées à chaque niveau d’évaluation entre les agents gouvernementaux, humanitaires et paysans participent d’une hybridation de normes humanitaires et de normes de la bureaucratie éthiopienne et d’un mixage d’empirisme et d’investissement de forme. Comme objet d’extraversion de la rente de l’aide internationale, le SAP participerait au renforcement de l’encadrement de l’administration et des populations par l’État-parti. Ainsi, par sa nature floue et par son architecture multiscalaire, le SAP contribuerait tout autant à faciliter le pouvoir de contrôle des agents de l’État-parti sur la société éthiopienne qu’à aménager des marges – certes limitées – de résistance et de contournement au contrôle de cette dernière.*

Nous construirons notre problématique sur base de trois exposés. L’un porte sur les enjeux de la sécurité alimentaire et de l’extraversion de l’aide par le régime éthiopien. Les deux autres reviennent sur les interprétations sociologiques du SAP comme « système expert flou » et sur les notions socio-anthropologiques de « chaînes de courtage » et de « chaînes de traduction ».

## **I. LES ENJEUX COMBINÉS DU SAP ETHIOPIEN**

---

En 1976, le premier SAP africain créé en Éthiopie sur le modèle des SAP de la FAO accorde à ce dispositif toute sa place d’objet technique destiné à enrayer les crises de subsistance alimentaire, comme la toute récente famine de 1972-1973 (Dawit Wolde Giorgis, 1985). Son adoption par le régime du Derg inaugure un mode de gestion moderne des crises et des famines, tout en aposant d’emblée une empreinte partisane à cet outil technique. Le SAP incarne le renouveau des idéologies

« scientifiques » du régime révolutionnaire. Marqueur des succès à venir des revirements opérés par les nouvelles politiques agricoles et foncières faisant table rase des errements du régime monarchique tombé en 1974, il promet l'éradication définitive des famines « féodales » (de Wall, 1997). Mais lorsque se déclare la famine de 1984-1985, le SAP, par son traitement technique de la crise, escamote ses causes politiques liées aux programmes collectivistes et à l'extraction de la production agricole, ainsi que les effets de la guerre et des actions punitives conduites dans les zones d'insurrection au nord du pays. Il contribue à légitimer les modalités du ciblage d'une aide attribuée en majorité dans les zones gouvernementales, renforçant la stratégie de contre-insurrection du régime et prolongeant la survie de ce dernier (*id.*, 1989). S'inscrivant dans cette continuité historique, le SAP constitue bien un triple objet politique, au sens décliné par George Balandier (1967). Cadre du ciblage de l'aide internationale porté par les structures gouvernementales et inséré dans les outils de planification, le SAP est à la fois objet et vecteur de *polity* – les modes d'organisation du gouvernement – et de *policy* – les types d'action qui concourent à la direction des affaires publiques. Nous voyons aussi qu'il faut l'envisager à travers ses intrications dans les jeux et les enjeux de pouvoir, comme objet politique – au sens de *politic*, relative aux stratégies résultant de la compétition entre individus et groupes. Ainsi, depuis sa création en Éthiopie, nous verrons que le SAP nous renseigne sur les capacités d'extraversion de l'aide internationale par les régimes successifs, qui malgré les ruptures politiques, ont prolongé une tradition centralisatrice et autoritaire et pour lesquels l'extraversion est un moyen de renforcer le pouvoir central (Dereje Feyissa, 2011 ; Fantini, 2007). Nous verrons aussi comment le SAP constitue un marqueur des échecs et des réussites des politiques agricoles appliquées par les régimes successifs et comme un moyen de leur mise en accusation ou d'auto-célébration. Il nous renseigne également sur la façon dont les régimes successifs sont en capacité d'occulter certaines crises puis – sous la pression médiatique et celle de la communauté internationale – de les intégrer, en minimisant ou surenchérissant leur gravité (de Waal, 1989 et 1997 ; Gascon 2008 ; Gill, 2010 ; Jézéquel, 2008).

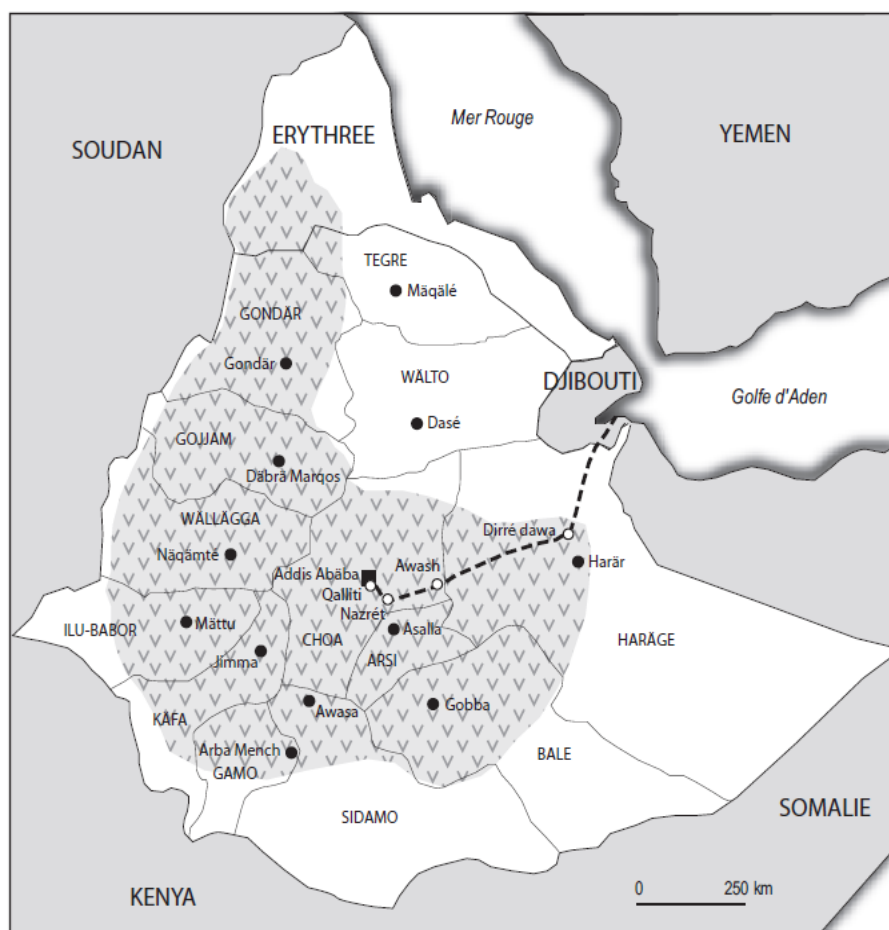
La compréhension fine des enjeux politiques du SAP nécessite de réinscrire cet outil dans le cadre plus large des modalités de gestion des politiques publiques par le régime actuel de l'EPRDF, marquées tant par l'autoritarisme de ses pratiques de gouvernance que par leur dépendance de l'aide internationale dans un contexte de récurrence des crises de subsistance. Nous exposerons un bref tableau des profils des crises en Éthiopie, revenant sur la géographie physique du pays, en soulignant les causes de l'insécurité alimentaire et de son évolution. Nous revisiterons ensuite l'histoire de l'administration des crises par les trois derniers régimes, pour approfondir l'évolution des politiques de sécurité alimentaire sous l'EPRDF. Enfin, nous nous intéresserons à l'articulation entre cet outil de gestion des crises et les dynamiques d'extraversion de l'aide par l'État-parti.

## 1. Portraits des crises éthiopiennes de subsistance

### a) L'évolution de la nature et de la géographie des crises de subsistance

La nature des crises éthiopiennes de subsistance a évolué depuis les famines des années 1970 et 1980. Ces dernières se caractérisaient par des mortalités très élevées. S'il est toujours délicat de chiffrer l'étendue des famines ayant marqué successivement le régime monarchique et celui du Derg, nous pouvons retenir que les mortalités – ainsi que leurs fourchettes estimatives – atteignent des proportions vertigineuses : la famine de 1972-1973 aurait tué entre 40 000 et 200 000 personnes (Gill, 2010 ; Pankhurst Richard, 1985 et 1990) et celle de 1984-1985 entre 500 000 et un million de personnes (de Wall, 1997). Ces situations extrêmes se sont muées en une situation intermédiaire de « faim » chronique aux mortalités moindres, mais touchant toujours entre 25 à 34 % de la population (Pam, 2015), ponctuée de crises aiguës, cette fois-ci qualifiées de « crises alimentaires » ou de « crises nutritionnelles », comme en 1994/1995, 1999/2000, 2002/2003, 2007/2008, 2011/2012 et récemment en 2015/2016. En outre, les territoires de la faim concentrés depuis des siècles sur les hauts-plateaux et basses-terres du Nord-Est se sont étendus au sud puis à l'ouest du pays, évoluant d'un « croissant » à un « étai » aride (Gascon, 2008). En effet, à la fin des années 1980, un « croissant aride » avait été tracé par Jean Gallais (1989) regroupant les basses-terres de l'Est et du Sud-Est avec les hautes-terres du Nord et de l'Est. Au sud d'Addis-Abeba, dans les zones du Wolleita, Silté, Kambata, Sidamo et Gédéo, la situation alimentaire est devenue de plus en plus critique depuis 25 ans (Planel, 2005a). Les extrémités du croissant s'allongent vers l'ouest et vers le sud en se rejoignant, enfermant l'Éthiopie humide dans un « anneau aride » qui l'enserme comme un « étai » (Gascon, 2008, p. 81). Une attention particulière mérite d'être apportée aux régions du Sud, longtemps considérées comme les anciens greniers éthiopiens et aujourd'hui frappées de « famines vertes », où les paysages verdoyants dépourvus de déficits hydriques sont devenus des zones d'instabilités alimentaires critiques (Planel, 2005a), voire l'épicentre des opérations d'urgence, comme pendant la crise de 2003.

Ainsi, les crises actuelles de subsistance procèdent d'un paradoxe, en ne provoquant pas de fortes mortalités, mais en se propageant sur des territoires de plus en plus étendus et en touchant une part de plus en plus large de la population, et ce, proportionnellement à la croissance démographique et à la précarité foncière, mais aussi par l'extension du dispositif de détection et de prise en charge de la malnutrition, comme nous l'abordons dans le paragraphe suivant.



7.4

**Illustration 6 : Extension des famines de 1973-1974 et de 1984-1985 (Gascon, 2008)**

### b) Facteurs et évolution de l'insécurité alimentaire

La spécificité de l'insécurité alimentaire éthiopienne s'explique par la combinaison des facteurs agroclimatiques et démographiques. Tout d'abord, l'exposition aux aléas climatiques varie avec l'étagement de chaque zone agroclimatique (Gallais, 1989). La géographie éthiopienne se caractérise par un relief montagnard accidenté et par un contraste climatique et végétal, notamment lié à l'étagement des altitudes en aires agroclimatiques (Bezounesh Tamru et Raison, 2007). En effet, l'Éthiopie se décompose, au nord-ouest en un vaste massif montagneux occidental découpé en séries de haut-plateaux, à l'est en zones de basses-terres de la vallée du Rift<sup>15</sup> et de l'Ogaden, et au sud, en

<sup>15</sup> Le Rift est le grand fossé d'effondrement qui sépare l'Éthiopie en deux massifs distincts.

un massif oriental moins étendu. Le pays se singularise par un relief volcanique accidenté, avec des sommets dépassant 4000 mètres d'altitudes (Ras Dejen) et des dépressions aux altitudes négatives (Afar). Les hauts-plateaux du Nord comprennent les régions du Tigré, Wello, Gojjam, Wollega, Choa, Kafa et Gamo-Gofa. Les basses-terres comprennent la région Afar au nord-est, le couloir des lacs étendu vers le sud et l'Ogaden à l'est. Les hautes-terres du Sud-Ouest incluent les massifs du Sidamo, Balé-Arsi et de l'Harargué. Dans sa majeure partie du territoire des hauts-plateaux, l'Éthiopie connaît un climat tropical d'altitude, plus ou moins contrasté selon les altitudes. Il existe une saison sèche (octobre-juin) parfois interrompue par une petite saison des pluies *belg* (mars-avril) et une grande saison des pluies *keremt* (juillet-septembre). Les plaines déprimées de l'Afar et de l'Ogaden possèdent un climat aride, voire désertique, arrosées par une pluviométrie erratique. Du point de vue agro-climatique, l'étagement montagneux des altitudes est un fait typique de l'Éthiopie, même s'il n'est pas toujours aisé de le catégoriser de façon uniforme, car dépendant de l'altitude, de l'exposition et des représentations culturelles. Trois principaux étages se distinguent<sup>16</sup>. L'étage alpin *dega* (2500 à 3500 m) se caractérise par une céréaliculture alliant le *teff*<sup>17</sup>, l'orge et le blé avec des légumineuses et des oléagineux. L'étage intermédiaire *woïna dega* (1500 à 2500 m) associe céréales et légumineuses avec l'*enset*<sup>18</sup>, des condiments, et surtout du café et du *khat*<sup>19</sup>. Dans l'étage des terres chaudes *qolla* (500 à 1500 mètres) sont cultivés le sorgho et le maïs. Cet étage est aussi l'interface entre le monde de l'agriculture sédentaire des plateaux et le pastoralisme nomade des basses-terres (Bezounesh Tamru et Raison, 2007 ; Gallais, 1989). L'agriculture sèche des hautes-terres dépend étroitement du rythme et du volume des précipitations, dont les décalages et fractionnements du calendrier compromettent des récoltes entières. Par exemple, lors des petites pluies de printemps, toujours très irrégulières, on fait pousser les récoltes du *belg* tout en préparant la terre pour semer les récoltes à venir du *meher*, dont la croissance sera arrosée par les grandes pluies du *keremt*. Cette combinaison climatique avec l'étagement compose ainsi une « mosaïque » de terroirs, de plateaux et de versants qui fractionnent hautes et basses-terres (Gascon, 2008, p. 80) et forme une véritable « marquetterie écologique » (Gallais, 1989, p. 57).

Les disparités des étages agroécologiques n'expliquent pas à elles seules la récurrence des crises alimentaires, auxquelles s'ajoutent les questions démographiques. En effet, les fortes concentrations

---

<sup>16</sup> À ces trois étages s'ajoutent les étages « extrêmes » de la zone de frimas *woorch* ou *urec* (au-dessus de 3500 mètres d'altitude et la zone torride *harour*, en-dessous des 500 mètres d'altitude.

<sup>17</sup> Le *teff* est une graminée qui sert d'ingrédient de base aux galettes d'*injera*, constituant la base de l'alimentation des hauts-plateaux.

<sup>18</sup> L'*enset*, couramment appelé faux bananier est une plante dont on consomme la pulpe du pseudo-tronc. Planté autour des habitations dans les zones aux densités de populations les plus élevées du pays (au-dessus de 300 habitants/km<sup>2</sup>) et où la pression foncière réduit la taille des parcelles céréalières, l'*enset* occupe de plus en plus d'espace cultivé, conférant ainsi aux paysages leur caractère verdoyant et prospère (Planel, 2005a).

<sup>19</sup> Le *khat*, qat ou kat, est un arbuste ou arbrisseau dont les feuilles sont mâchées pour ses effets stimulants. Il fait l'objet d'un intense commerce pour sa vente dans le pays et à l'exportation.

de population des massifs (au-dessus des 1500 mètres d'altitude) conduisent à qualifier l'Éthiopie de montagne la plus peuplée au monde (Gallais, 1989). Ainsi, 80 % de la population éthiopienne vit sur un tiers des 1,1 millions de km<sup>2</sup> du territoire, au-dessus de 1800-2000 mètres (Gascon, 2008). Sans pouvoir en saisir tout le faisceau d'héritages historiques encore mal définis (Bezounesh Tamru et Raison, 2007), cette densification montagnarde s'expliquerait en partie par ses conditions physiques favorables (terres plus fertiles, climat tempéré et pluvieux, absence de paludisme et de trypanosomiase) et par ses fonctions protectrices comme bastion de repli ou forteresse dominante (Gallais, 1989). Si la densité moyenne s'élève à 67 habitants/km<sup>2</sup>, il existe une forte disparité entre les zones de forte densité des hauts-plateaux – en particulier des *woïna dega* – et les bordures du Rift et les zones quasi désertiques des basses-terres. On distingue aussi les zones à densités moyennes où se concentrent les pratiques agricoles céréalières à culture attelée et les zones à très fortes densités où s'utilise la houe à fouir (*dangora*). Les zones à forte densité, auxquelles sont corrélées les questions d'accès à la terre et d'émiettement continu des exploitations, seraient les plus fragiles face aux épisodes de déficits pluviométriques (Bezounesh Tamru et Raison, 2007).

De façon plus générale, les analyses des causes de l'insécurité alimentaire en Éthiopie sont de deux types : celles qui relèvent de l'écologie physique, mettant en exergue la croissance démographique, les sécheresses et l'érosion des sols et celles qui relèvent de l'économie politique, incriminant la faiblesse des politiques institutionnelles et la faiblesse du marché. Les interprétations des famines des années 1970 et 1980 combinent les deux schémas explicatifs, mêlant les causes naturelles de la sécheresse aux causes politiques associées aux conflits, aux politiques agraires dévastatrices et extractives. Les crises actuelles sont interprétées comme les effets combinés des mauvaises conditions climatiques, de la surpopulation, la taille insuffisante des lopins de terre et la dégradation des sols (Dessalegn Rahmato, 1994 et 2007 ; van Uffelen, 2013). D'autres invoquent l'insécurité de la tenure (Dessalegn Rahmato, 2007) et les techniques agricoles rudimentaires, telles que l'araire et la houe, la faible maîtrise hydraulique (Bezounesh Tamru et Raison, 2007). En effet, les moyens de vie de la majorité de la population dépendent de l'agriculture paysanne dans les hauts-plateaux et de l'agropastoralisme dans les basses-terres. Alors que l'agriculture des petits fermiers totalise environ 90 % de la production totale, la pression démographique pousse aujourd'hui à une réduction de la tenure. Les hautes-terres sont en « saturation agraire » (Dessalegn Rahmato, 2013, p. 131) entraînant une diminution des biens, une fragmentation des terres et la déstructuration de l'écosystème. Les surfaces cultivées sont éparses et minuscules (1/2 ha à moins d'1 ha/famille), à tel point que le paysan éthiopien, devenu un « micro-fermier » (id., p. 126) ne produisant que pour quatre à six mois de consommation, est obligé de migrer dans les zones plus fertiles. La population de jeunes sans terres se monte parfois jusqu'à 25 % dans les villages. La petite agriculture s'effondre progressivement et



l'économie alimentaire paysanne dépend de l'aide alimentaire et de l'assistance extérieure (*id.*, 2007). L'extension de l'exploitation agricole sur les zones en pentes, les zones forestières et les pâturages accentue encore l'accélération de l'érosion des sols et la dégradation des ressources écologiques. Enfin, la suprématie de l'État agraire comme propriétaire foncier interdit toute privatisation. Cette insécurité foncière participe à inhiber toute initiative d'amélioration des terres et des rendements, malgré les encouragements des programmes gouvernementaux nationaux.

Quant au passage des « famines » aux « crises alimentaires et nutritionnelles », il serait imputé – sans être en capacité ici d'en démontrer les impacts, à une combinaison de facteurs. Tout d'abord, il s'explique par une augmentation notable de la production céréalière, qui serait passée de 0,6 % par an dans les années 1980 à 5 % par an dans les années 1990, grâce à l'augmentation des surfaces plantées, puis à partir des années 2000 à l'augmentation des rendements agricoles (Alemayehu Seyoum Taffesse, Paul Dorosh et Sinafikeh Asrat Gemessa, 2012). Les investissements dans les intrants agricoles et en semences améliorées auraient permis d'atteindre des niveaux de production alimentaire jamais atteints jusqu'alors (Nyssen et *al.*, 2015). Nous serions passé d'environ huit millions de tonnes de céréales en 2000 à 23 millions de tonnes de céréales en 2013, faisant passer la quantité d'environ 135 kg/pers/an à environ 150 kg/pers/an<sup>20</sup>. Le cœur même de notre propos étant de démontrer combien l'exercice de quantification des productions céréalières est relatif, nous devons interpréter avec prudence ces données. Mais, il n'en demeure pas moins que le pays a bénéficié d'une croissance de la production céréalière, même si l'affichage du triplement de la production céréalière depuis 2000 semble avoir été gonflé d'environ 30 % (Lefort, 2015a). À l'amélioration de la production agricole s'ajoute le déploiement de la gestion institutionnelle des crises depuis les années 1970, mobilisant les autorités éthiopiennes et les institutions humanitaires, où les distributions alimentaires et la prise en charge nutritionnelle se sont étendues et systématisées à l'ensemble du pays (Fourtado et Smith, 2009 ; Gascon, 2008 ; Gill, 2010 ; Lautze et *al.*, 2009 ; van Uffelen, 2013). Notamment, depuis le revirement des politiques de sécurité alimentaire engagées par l'État développementaliste depuis le début des années 2000, les réponses aux crises par l'aide alimentaire d'urgence ont été en partie substituées par de vastes programmes d'assistance aux populations vulnérables, tels que le *Productive Safety Net Program* (PSNP), le *resettlement* et des programmes de prise en charge nutritionnelle (nous reviendrons sur leur description dans un paragraphe suivant). Interviennent également les mesures économiques de régulation des prix céréaliers opérée par le gouvernement grâce au stockage de grains destiné aux urgences et de régulation des prix de carburant (Gascon, 2008). Les actions environnementales d'amélioration du couvert végétal, de récupération de l'eau *in situ* et de

---

<sup>20</sup> Selon les sources officielles de la FAO, elles-mêmes issues... des données gouvernementales ! Se référer au site FAO Stat : <http://faostat.fao.org>.

construction de petits réservoirs auraient également impacté localement les effets de l'érosion, contribuant à réduire le ruissellement et à restaurer les nappes phréatiques (Nysen et *al.*, 2015).

Cette croissance de production permettrait juste de stabiliser la proportion de population affectée – estimée à 8 à 11 % du total (Gascon, 2008) – sans pouvoir la faire décroître. Avec les taux élevés de croissance démographique entre 2,9 et 2,3 % par an, la population serait passée de 40 millions de personnes en 1984 à 82 millions en 2011. Elle avoisinerait aujourd'hui les 99 millions. Quelles qu'en soient les fourchettes d'estimation et leurs recoupements, l'idée reste valable que la croissance démographique induirait une croissance de la taille de la population à secourir en valeur absolue (*id.*).

## **2. Du déni à la reconnaissance des famines par les pouvoirs éthiopiens**

Nous avons déjà évoqué combien l'histoire éthiopienne est jalonnée par les crises de subsistance impactant le cours de la vie politique. Par leur répétition, elles font l'objet, d'ailleurs lors de la période contemporaine, de traitements différenciés par les instances au pouvoir, alternant entre des phases de déni et de reconnaissance (*id.*), voire de surenchère (Jézéquel, 2008). En effet, les légendes des premiers saints chrétiens du IX<sup>e</sup> et XII<sup>e</sup> siècles font déjà mention, dans des termes apocalyptiques, de famines dévastatrices provoquées par le courroux divin. Une lecture chronologique des manuscrits royaux et des chroniques de voyageurs du XIII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècles donne une idée de la fréquence des crises, à raison d'une tous les dix à vingt ans (Pankhurst Richard, 1985 et 1990)<sup>21</sup>. Les crises se sont succédées tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, se répétant dans le Tigré, Choa et Wello en 1800, en 1812-13, 1814-18, 1835-36, 1842, 1865-67 et 1877 (Dessalegn Rahmato, 1994). Les sécheresses mondiales de 1888 à 1892, couplées aux épidémies de peste bovine furent les plus meurtrières au nord de l'Éthiopie, provoquant la migration et la mort de milliers de personnes sur des régions entières. Ayant affaibli le Tigré, elles auraient bouleversé les équilibres politiques du pays, lorsque le pouvoir impérial passe d'une dynastie tigréenne de l'empereur Yohannes IV (1872-1889) à la dynastie amhara de l'empereur Menelik II (1889-1913). D'autre part, elles auraient facilité l'implantation italienne en Érythrée et la tentative d'invasion de l'Éthiopie, stoppée par la bataille d'Adoua en 1896 (Davis, 2003 ; Pankhurst Richard, 1985). Sous le régime de la régence du ras Teferi, futur empereur Hailé Sélassié (1916-1930) et sous le régime impérial (de 1930 à 1936, puis après l'occupation italienne, de 1941 à 1974), les crises au Nord se sont succédées en 1913-1914, 1920-1921 et en 1953, 1958-1959, 1962-1966, provoquant des migrations massives de population. Lors des années 1950-60, les problèmes d'insécurité alimentaire et de manque de terres furent rapportés aux niveaux ministériels, mais

---

<sup>21</sup> Parfois, ces récits attribuent un don quasi christique aux saints éthiopiens (Tekle Haymanot) ou aux empereurs (Lebna Dengel 1508-1540) pour leurs miracles de multiplication des stocks de grain (Pankhurst Richard, 1985) !

l'ampleur des crises resta étouffée. Le coup d'État manqué de 1960 contre Hailé Sélassié suivait la famine de 1958-1959 (Gascon, 2008). Mais la politique agricole resta inchangée, imposant des plans de développement quinquennaux pour que les paysans investissent dans des supports techniques (Dessalegn Rahmato, 1994).

### **a) La famine de 1972-1973**

À partir des années 1970, l'application de politiques planifiées inspirées par les révolutions vertes et accompagnées de programmes de distribution de « package minimum » entraînèrent la chute de la production agricole. Le pays commençait à importer et à devenir dépendant de l'aide alimentaire internationale. Si les rapports officiels du gouvernement stipulaient bien que les indicateurs de production n'étaient pas atteints, l'aggravation de la situation resta occultée par le régime, laissant la famine s'installer en 1972. Il s'avère que l'empereur n'était pas informé de la gravité de la situation, censurée ou minimisée par son appareil bureaucratique et politique. Documentée en 1973 dans un rapport d'experts de l'Unicef, l'information fut à nouveau « enterrée » par les responsables des bureaux de Genève et de New York, à la fois perplexes devant les chiffres avancés et soucieux du maintien des bonnes relations avec Hailé Sélassié. En octobre 1973, le film « The Unknown Famine » réalisé par Jonathan Dimbleby fut diffusé sur ITV et la BBC en Grande Bretagne. Exposant des images d'enfants à l'agonie et de troupeaux décharnés, les officiels éthiopiens réagirent en accusant le réalisateur de déformer la réalité. À Addis-Abeba, la circulation de photos ramenées du Wello provoqua des manifestations d'étudiants indignés par l'inaction du régime, mouvements aussitôt réprimés. Mais en septembre 1974, alors que les dignitaires du régime avaient été mis sous tutelle par les militaires du Derg, un film juxtaposant des images de famine avec des images du faste impérial fut projeté publiquement dans une visée de propagande anti-impérialiste. Ce fut le « coup de grâce » qui intensifia le « ferment révolutionnaire » contre le régime et l'empereur, renversés quelques jours après (Gill, 2010, p. 34). Déclenchant des donations de plus de quinze millions de Livres sterling en Grande Bretagne, cette famine déclencha un processus d'institutionnalisation de la gestion des famines éthiopiennes, en enracinant et en accroissant la présence des Nations unies et des ONG dans le pays (van Uffelen, 2013). S'inscrivant dans la dynamique institutionnelle et académique de reconnaissance du phénomène de grande ampleur des sahéliennes de 1968-1973 (Bonnecase, 2010a), l'Éthiopie devint un point d'émergence du traitement humanitaire et moderne de la faim, rendant intenable le déni des crises par le pouvoir central (Dessalegn Rahmato, 1994 et 2013). Ce traitement moderne initia, de façon durable, la dramatisation des crises – via la médiatisation – et la technocratisation de leurs réponses – via l'aide alimentaire portée par les agences onusiennes et les ONG.

## b) La famine de 1984-1985

En 1974, le régime révolutionnaire militaro-communiste du Derg (1974-1991), en blâmant la politique foncière « féodale » voulut promouvoir un contrat politique « anti-famine », imposant une réforme foncière puis des programmes agricoles collectivistes calqués sur les modèles soviétiques. Le premier département d'alerte précoce africain, le *Relief and Rehabilitation Commission* (RRC) fut créé les derniers mois du régime d'Hailé Sélassié, déjà sous tutelle militaire fin 1974. Le SAP fut adopté en 1976. Dans les années 1980, l'impact des sécheresses sahéliennes au nord du pays (Tigré et Wello) avait été aggravé par les effets combinés de la politique agricole autoritaire et la guerre civile entre les mouvements sécessionnistes et le régime militaire. Le régime, tout occupé à célébrer l'anniversaire de la révolution et à consolider le Parti d'État ignora les alertes répétées du RRC. Le déclenchement de la mobilisation fut de nouveau provoqué par la publication d'un rapport par l'ONG Save The Children dès la fin 1983, et par un documentaire « *Seeds of Despair* » diffusé sur ITV en juillet 1984. Ils furent tous deux suivis d'appels à donation qui suscitèrent d'importantes collectes de fonds en Grande Bretagne (Dawit Wolde Giorgis, 1989 ; de Waal, 1997 ; Gill, 2010). En septembre, le régime consentit à faire appel à l'aide internationale pour huit millions de personnes. Suite aux évaluations couplées d'USAID et de la FAO estimant les capacités logistiques insuffisantes pour gérer de tels montants, seulement 15 % sera alloué. En octobre, la diffusion d'un rapport par la BBC et d'un reportage sur ITV « *Bitter Harvest* » de Michaël Buerk redoubla la consternation de l'opinion publique et des officiels occidentaux. Une mobilisation internationale fut relayée par la médiatisation de la tournée des concerts « *The Aid Band* » organisée par Bob Geldof. Le gouvernement américain fit alors face à un dilemme moral et politique : comment apporter de l'aide aux populations sans soutenir un gouvernement hostile ? De son côté, le gouvernement éthiopien fit le choix d'accepter l'aide américaine, à un moment où cette décision risquait de déstabiliser le régime. Finalement, contraints par la logique de guerre froide et les critiques des abus des droits de l'homme par le régime, les donateurs privilégièrent une aide d'urgence gérée par les ONG – mais encadrée par le RRC – plutôt qu'une aide au développement accordée au gouvernement (Dawit Wolde Giorgis, 1989 ; Gill, 2010 ; Kissi, 2005). Mais la suspicion des pays occidentaux généra une séparation des SAP des donateurs, par la création du Few's américain en 1985. Les évaluations du Pam et de la FAO prévalaient sur celles du SAP national, même si leurs sources étaient identiques et les écarts de résultats infimes. Il s'ensuivit un affaiblissement de la RRC, discréditée tant par les donateurs occidentaux que par le régime éthiopien (Buchanan-Smith et Davies, 1995). Le gouvernement toléra cette duplication permettant aux donateurs d'agir de façon indépendante en confiant les distributions aux ONG sous le contrôle du RRC, dont l'opérationnalité servit à relégitimer un régime en faillite. L'aide internationale permit de prolonger sa survie économique, politique et diplomatique (de Waal,

1997). L'aide fut instrumentalisée pour attirer et déplacer les populations affamées hors des zones rebelles. Enfin, la famine justifia les grands programmes de déplacements de population, de réinstallation de 600 000 personnes dans des camps (*resettlement*) et de regroupements villageois (*villagisation*) conduits de façon brutale et imposée (Gascon, 2007).

Cette brève revue d'évènements historiques n'aurait qu'un intérêt limité si les crises passées n'étaient en permanence évoquées par des rappels constants à la mémoire. Sous le régime socialiste du Derg, le symbole de la famine était opératoire comme « partie d'une nouvelle expression politique » se promettant d'éradiquer les famines (de Waal, 1997), ou comme repoussoir du nouveau gouvernement, à travers par exemple la publication du document historique de la famine de 1889 de Pankhurst édité et préfacé par le RRC (Pankhurst Richard, 1985). Sous le gouvernement actuel, le spectre des famines de 1984 a régulièrement été invoqué soit par le Premier ministre, Meles Zenawi, ou certains acteurs de l'aide pour ranimer l'inertie de l'opinion publique et de la communauté internationale. Les discours autour des crises de 2001 et 2003, ainsi qu'en 2016, ont fait systématiquement référence aux famines de 1984, parfois (en 2003) par le biais de documentaires télévisés mêlant des images d'époques avec des images d'actualité. Comme nous l'avons vu précédemment, l'usage du terme « famine » n'ayant pas, jusqu'à la classification IPC, été cadré par aucune terminologie ni critère technique (Devereux et Howe, 2004), il a permis de basculer dans un registre émotionnel en partie alimenté par l'imagerie des anciennes crises. Enfin, le traitement moderne de la faim inauguré dans les années 1970 se prolonge aujourd'hui, composé d'une série d'ingrédients caractéristiques : le couplage des traitements techniques et médiatiques, l'institutionnalisation de la gestion des crises, la mise en tension entre les acteurs humanitaires, médiatiques et étatiques, et enfin, la « chorégraphie » (Jézéquel, 2008) de son traitement par l'État évoluant du déni à la reconnaissance, puis à la surenchère des crises.

### **c) Les crises des années 2000**

Après la chute du Derg en 1991, l'étendue de crises passées et l'évidente responsabilité des régimes précédents plaça durablement la gestion de la sécurité alimentaire au cœur des agendas politiques du nouveau régime. En 1995, fort d'une coopération accrue avec les acteurs humanitaires et d'une volonté de s'orienter vers des actions de prévention des crises, le régime réorganisa le département de la RRC en *Disaster Prevention and Preparedness Committee* (DPPC), affichant par cette refonte la volonté de maîtrise de la situation. Les cycles d'évaluation des SAP de la situation agricole et d'appel à l'aide internationale se rodèrent, organisés conjointement par les autorités éthiopiennes et les agences humanitaires. Mais à plusieurs reprises, les SAP démontrèrent encore leurs limites et furent une fois de plus doublés par les médias ou par les acteurs humanitaires. La sécheresse en 1999-

2000 qui toucha le pays alors en guerre contre l'Érythrée prolonga les politiques d'aide d'urgence, comme unique option acceptable pour les donateurs, malgré les suspicions d'instrumentalisation de l'aide internationale détournée pour l'effort de guerre (Brunel, 2000). Si plusieurs régions étaient touchées, au nord des hauts-plateaux et au sud d'Addis-Abeba, telles que le Wolleita, l'épicentre de la crise était situé en région Somali, à Gode en Ogaden. Une tension entre donateurs et le gouvernement aurait émergé pour qualifier l'étendue de la crise, trouvant un compromis dans les termes de « famine localisée » en parlant de l'Ogaden (van Uffelen, 2013). Révélée à nouveau par la BBC au printemps de l'année 2000<sup>22</sup> par un reportage intitulé « *Eyewitness : Ethiopia Fatal Famine* », la crise provoqua à nouveau aides massives et interventions humanitaires. En 2002-2003, l'étendue de la crise servira d'argument décisif pour démontrer l'inefficacité de l'aide d'urgence à enrayer l'insécurité alimentaire chronique. L'épicentre est exceptionnellement situé en région Sud, déclenchée par des taux élevés de malnutrition infantile relevés par MSF et Concern, symptômes tardifs de la crise de subsistance que l'exercice du SAP conduit en fin d'année 2002 n'avaient pu déceler<sup>23</sup>. Passée la crise, reconnaissant l'échec partiel de sa politique conduite jusqu'ici, le Premier ministre Meles Zenawi déclare la sécurité alimentaire comme priorité nationale. Nous verrons plus loin comment le régime va opérer un revirement complet de sa politique agricole et chercher à s'affranchir de la dépendance de l'aide d'urgence. En 2008, l'État entretient provisoirement une position de déni pour ensuite basculer vers une appropriation assumée de la prise en charge de la crise, jusqu'à sa surenchère. Le Premier ministre assure au Parlement et dans les médias que les autorités contrôlent la situation. Le régime a, semble-t-il, définitivement rompu avec les errements des régimes précédents qui avaient ignoré les signes prémonitoires et occulté les crises (Gascon, 2008), mais cette fois-ci en assumant la crise, voire en surestimant sa gravité (Jézéquel, 2008). Cette tendance va se conforter jusqu'à l'orchestration hautement technocratisée des IPC, chiffrée et cartographiée de la crise El Niño 2016, permettant d'aboutir à une gestion très opérationnalisée de la crise, jusqu'à l'affectation sous contrôle gouvernemental des ONG dans les *woreda hotspots* prioritaires sur l'ensemble du territoire. Cette maîtrise permet de minimiser et de réduire les risques de dérapages médiatiques, à tel point que les médias servent de relais aux discours officiels, enrichis par la touche de sensationnalisme.

---

<sup>22</sup> BBC news du 30 mars 2000 : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/697091.stm>.

<sup>23</sup> Mon terrain d'enquête coïncide avec cette période.

### 3. Des aides d'urgences aux programmes de développement

La prééminence de l'aide d'urgence dans les politiques de sécurité alimentaire en Éthiopie est ancienne. Mais elle est aujourd'hui remplacée en partie par des programmes de développement, conduits « à marche forcée » (Bach, 2016) par les nouvelles orientations de l'État développementaliste tracées conjointement avec la Banque mondiale et les agences onusiennes, telles que l'Unicef et le Pam. Nous verrons, toutefois, que l'urgence n'est pas totalement gommée des nouveaux dispositifs, rentrant plutôt en concurrence avec leurs orientations et mises en œuvre.

Depuis les années 1950, l'aide occidentale en Éthiopie – principalement américaine – fut longtemps limitée à des aides d'urgence. Cette prépondérance s'explique par l'absence d'antériorité de relations postcoloniales généralement favorables aux politiques de développement, puis par la réticence des donateurs occidentaux lors de la guerre froide à appuyer le régime communiste du Derg, préférant le canal de l'aide d'urgence gérée par les humanitaires (Fourtado et Smith, 2009). Pendant la famine des années 1970, l'aide était exclusivement composée d'aide alimentaire d'urgence. Lors des années 1980, les donateurs orientèrent leurs réponses selon un cadre explicatif physico-écologique mettant en avant les causes combinées de surpopulation, de la dégradation des sols et de sécheresses. Ce cadre permettait de relier les actions humanitaires d'apport en aide alimentaire avec des actions de développement, à travers des travaux de reforestation et de lutte anti érosion organisée comme le *Food For Work* (FFW) – vivres contre travail – maintenus jusqu'au début des années 2000 sous la forme des activités dites d'*Employment Generation Schemes* (EGS) (van Uffelen, 2013). À partir de 1991, l'évolution des programmes d'urgence s'articulaient avec les différents programmes de développement co-produits avec la Banque mondiale. Axé vers la sortie des aides d'urgence, le *Sustainable Development and Poverty Reduction Program* (SDPRP) est un programme global de réduction de la pauvreté prévu jusqu'en 2015, et qui promeut une restructuration de l'État et la libéralisation de l'économie. Plusieurs programmes se sont succédés depuis 1991 : l'*Emergency Recovery and Reconstruction Program* (ERRP, 1991-1993), un Programme d'Ajustement Structurel (Pas, 1996-1998) ; le *Poverty Reduction Strategy Program* (PRSP I, 2000-2004) ; le PRSP II ou *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* (Pasdep, 2005-2010) puis le *Growth and Transformation Plan* (GTP, 2011-2015). Le fil conducteur de ces programmes suivait les principes édictés par le régime éthiopien de *l'Agricultural Development Led Industrialization* (Adli). À l'origine, l'Adli postulait que la croissance de la production industrielle devait être initiée par le développement agricole en priorisant l'amélioration des cultures vivrières des populations rurales pauvres. Focalisée sur la lutte contre la pauvreté et sur des politiques de protection sociale et d'appui à l'agriculture domestique, le gouvernement éthiopien pensait pouvoir atteindre l'autosuffisance

alimentaire et créer les conditions favorables au développement industriel. Dans un premier temps, le PRSP I (2000-2004) amorça l'ouverture d'une politique libérale, programmant la libéralisation des prix et des marchés (suppression des subventions, réduction des droits de douane, réforme bancaire, etc.) avec le renforcement du secteur privé et la réforme de la fonction publique. Suite au constat d'une marginalisation de l'Éthiopie engendrée par le Pas, il s'accorda avec les Objectifs du Millénaire (MDG) des Nations unies, en cherchant à renforcer le système gouvernemental. Il prévoyait l'expansion des services de base, tels que l'enseignement, les services médicaux, l'approvisionnement en eau et l'amélioration des infrastructures (routes, urbanisme et télécommunication). Enfin, il impulsa de nouvelles orientations de la politique de sécurité alimentaire, notamment par le remplacement de l'aide alimentaire d'urgence par le *Productive Safety Net Programme* (PSNP) et par le couplage d'une politique d'appuis individuels aux petits paysans avec le développement d'une agriculture extensive. Cette politique se traduisit en des programmes de petites constructions de captages d'eau de pluie et d'irrigation, une restructuration des coopératives agricoles, le support des institutions de micro-finance, l'accès à des packages agricoles à crédit, et enfin, le déploiement de formations des agents gouvernementaux de développement villageois.

Mais la crise alimentaire de 2002/2003 mit en évidence les limites de cette politique n'ayant pas atteint ses objectifs d'autosuffisance et toujours dépendante d'apports conséquents d'aide d'urgence. Passée la crise, reconnaissant l'échec partiel de sa politique conduite jusqu'ici, Meles Zenawi déclara la sécurité alimentaire comme priorité nationale. Une nouvelle coalition pour la Sécurité Alimentaire institua la volonté gouvernementale de s'affranchir de la dépendance de l'aide d'urgence. Jugée éronnée, l'Adli subit un virage radical en s'orientant vers une économie de marché. Elle passa d'une politique pro-pauvre privilégiant les aides individuelles auprès des petits agriculteurs vers un politique plus libérale favorisant les aides aux investisseurs privés et « paysans entrepreneurs ». À partir de 2005, le Pasdep (2005-2010) et le *Growth and Transformation Plan* GTP (2010-2015) mettent l'accent sur l'implantation de politiques de croissance macroéconomique prônée par « l'élargissement » des objectifs de l'Adli au renforcement de la croissance macro-économique à visée exportatrice. L'Adli accentue sa politique d'appui au secteur privé, orientée vers le développement d'industries agricoles à forte intensité de main-d'œuvre et la mécanisation extensive destinées à l'exportation. Le Pasdep accélère les orientations productivistes de l'agriculture extensive, de l'agriculture paysanne « modèle » et des entreprises privées. Le GTP prolonge la politique de développement macroéconomique, en renforçant l'agriculture d'exportation, le développement des ressources naturelles (mines, extraction du pétrole en Ogaden, géothermie, etc.) et des infrastructures routières, ferroviaires et urbaines. Ainsi, grâce à l'appui de capitaux étrangers, le pays a effectivement procédé à un virage économique – donné à voir au travers des chiffres officiels de croissance macro-



économique à deux chiffres. L'agriculture de rente à grande échelle destinée à l'exportation (fleurs, coton, épices, etc.) et aux biocarburants a explosé. En parallèle, avec le soutien des partenaires étrangers – dont notamment la Chine – l'État s'est lancé dans des travaux de grande ampleur, comme le réaménagement d'Addis-Abeba, des infrastructures routières et ferroviaires, de barrages au sud du pays et sur le Nil Bleu (Dereje Feyissa, 2011 ; Fouéré et Maupeu, 2016 ; Markakis, 2011). Dorénavant, la stratégie de développement du pays priorise la commercialisation agricole (Planel et Bridonneau, 2015), l'exploitation des ressources énergétiques hydroélectriques et une politique de grands travaux (Fouéré et Maupeu, 2016). Elle vise en 2025 à hisser l'Éthiopie au rang des pays à revenu moyen (Lefort, 2015 a). Inscrite dans le GTP, la production agricole doit dorénavant être guidée par le marché et créer de l'emploi, et ce, à travers l'attraction des investissements étrangers sur la terre, le support aux grandes exploitations et le passage à la grande agriculture mécanisée, ainsi que l'appui aux micro et petites entreprises agricoles. Le développement de l'agriculture commerciale repose sur des fermiers cumulant le « *share cropping* », la location et les appuis directs et de l'agriculture commerciale à grande échelle impliquant le secteur privé. Fin des années 2000, cinq millions d'hectares de terres étaient déjà loués à des groupes internationaux en bail emphytéotique pour créer de grandes fermes mécanisées sur l'exportation (coton, riz, huile)<sup>24</sup>. À l'échelle villageoise, le développement agricole repose sur les exploitants en capacité d'intensifier les produits agricoles destinés aux marchés domestiques et à l'exportation, mettant en avant les « investisseurs » et « nouveaux entrepreneurs » ruraux et en sélectionnant des « fermiers modèles » (Lefort, 2012). En confiant ainsi la croissance agricole à l'initiative privée et à la commercialisation des produits, « la masse des agriculteurs (est) de fait plus ou moins abandonnée à son sort, en clair, aux lois du marché » (Lefort, 2015b, p. 3).

Ces modes de gestion entrepreneuriale se combinent à des programmes d'assistance aux populations plus vulnérables touchant plusieurs millions de personnes : le *Food Security Program* (FSP), le déplacement de populations ou *resettlement*, et des programmes nutritionnels. En 2005, le FSP est officiellement lancé pour cinq ans (2005-2010). Il se décline en un filet de sécurité (*Productive Safety Net Programme*, PSNP) et des apports du *Household Asset Building program* (HABP) et du *Complementary Community Investment* (CCI).

---

<sup>24</sup> L'agriculture « *d'agrobusiness* » à grande échelle est mise en œuvre sur des terres expropriées par l'État et mises en location à des investisseurs privés étrangers. Structurée depuis 2002 par un dispositif légal avantageant les investisseurs étrangers et par les programmes quinquennaux de lutte contre la pauvreté, cette politique s'est décuplée à partir de 2007, jusqu'à couvrir près de 3,6 millions d'hectares de terres en 2010, loués principalement à des sociétés indiennes, soudiennes, américaines (Dessalegn Rahmato, 2011).

### a) Le Safety Net (PSNP)

Le PSNP constitue le programme central de la nouvelle politique de sécurité Alimentaire. Il est couplé avec un programme d'appui technique, intitulé *Other Food Security Programmes* (OFSP), axé sur l'apport de packages agricoles à crédit et la construction de micro-systèmes de captages d'eau et d'irrigation (Gilligan *et al.*, 2008 ; van Uffelen, 2013). Il postule que l'amélioration des revenus et des biens conduira chaque foyer à retrouver une autonomie alimentaire pour être en capacité d'affronter de nouvelles crises. Il apporte un appui pendant six mois aux familles vulnérables par un apport en *cash*, en nature ou par un apport direct. Mobilisant principalement la Banque mondiale, avec la plupart des donateurs, tels que DFID, USAID, le Pam, CIDA, l'apport financier au PSNP s'estimerait à 1,7 billions jusqu'en 2015 (Dessalegn Rahmato, 2013). C'est le programme de filet social le plus vaste en Afrique. Il initie plusieurs nouveautés : des cycles d'aide programmés sur des périodes de cinq ans, le couplage de l'aide alimentaire avec un apport en *cash*, l'apport de packages agricoles à crédit. Il implique de distinguer les populations atteintes d'insécurité alimentaire « chronique » bénéficiant du PSNP et les populations bénéficiant d'une aide alimentaire d'urgence touchées par les crises « aigües ». Enfin, c'est un programme d'aide graduel, qui prévoit un retrait progressif des familles estimées être sorties de la précarité selon un processus de « graduation » (Dessalegn Rahmato, 2013 ; Planel 2016 ; van Uffelen, 2013).

La première période de 2005 à 2010, ciblant cinq millions de personnes puis huit millions en 2009, a été prolongée jusqu'en 2015 car ses objectifs initiaux n'étaient pas atteints. En 2012, le PSNP s'oriente vers une approche plus transversale, incluant la santé, le social, l'emploi et l'économie. Il est incorporé dans un programme de protection plus large (le *National Social Protection Policy*) avec l'objectif de se libérer de l'aide internationale par une augmentation de la taxe sociale et d'établir un lien entre la protection sociale formelle et informelle, en particulier les associations et associations coutumières (*id.*)

Comme dans le cas de l'attribution des programmes d'aide alimentaire, l'aide du PNSP est conditionnée à la participation à des travaux publics d'amélioration des infrastructures locales (routes, écoles, centres de santé, etc.). Ces travaux ne sont pas nouveaux, renouvelant le *Food For Work* (FFW) des années 1970 puis l'*Employment Generation Schemes* (EGS) des années 1990. Critiqués pour leurs détournements dédiés à des activités privées, ces travaux collectifs n'avaient jamais obtenu de résultats sur les capacités individuelles, mais étaient plutôt synonymes de travail obligatoire des populations. Pour autant, le principe a été renouvelé, sans qu'il n'y ait eu ni évaluation ni phase pilote (Dessalegn Rahmato, 2013).

En 2010, le PNSP n'est pas parvenu à sortir le nombre prévu de familles de l'insécurité alimentaire. Il est prolongé jusqu'en 2015. En 2014, le gouvernement comptait atteindre l'autosuffisance alimentaire des groupes ciblés (avec 80 % de graduation prévue par le GTP), en visant de passer de huit millions à un million de personnes. Cet objectif est jugé irréaliste par les donateurs qui pensaient devoir encore consolider le programme, allant à l'encontre de l'exigence gouvernementale d'atteindre des résultats rapides en réaménageant le calendrier en décennies plutôt qu'en années (van Uffelen, 2013). Les taux de « graduation » sont beaucoup plus bas qu'attendus, et un grand nombre de familles « graduées » sont encore en situation d'insécurité alimentaire. Il s'avère aussi qu'en dépit de l'hétérogénéité des critères de graduation, les officiels resteraient « obsédés » par le respect des quotas à atteindre, incluant des bénéficiaires « gradués » dès lors qu'ils ont pris un crédit, sans tenir compte de leurs capacités de remboursement, ni de l'amélioration de leurs activités et revenus. Le *cash* serait plus utilisé pour la consommation que pour l'investissement. La graduation est jugée trop rapide et prématurée par les familles « graduées », qui ne seraient parfois même pas informées de leur changement de statut (Aschale Dagnachew Siyoum, 2013). Plus globalement, si les résultats s'avèrent positifs en matière d'amélioration à l'accès à la nourriture, aux services et de constitutions de biens, l'impact du PSNP en matière de réduction de la pauvreté est questionnable. Combiné avec les autres programmes agricoles, il n'aurait contribué à augmenter l'autonomie des familles ciblées qu'à environ un mois. Globalement, si on estime que la pauvreté rurale est passée de 40 % (2004) à 30 % (2010), la couverture du PSFP est jugée insuffisante, quand les besoins se monteraient à vingt millions. Il resterait donc toujours insuffisant pour renverser l'insécurité alimentaire, et cela, sans pouvoir ni répondre au défi foncier, ni à celui de la démographie (Dessalegn Rahmato, 2013).

## **b) Le resettlement**

Démarré en 2003 mais aujourd'hui suspendu, le *resettlement* était un programme de réinstallation des populations affectées vers des zones fertiles qui visait près de deux millions de personnes. Au début des années 1990, il était déconsidéré à cause de la coercition et des injustices exercées sous le Derg, et de sa mauvaise planification du transfert de populations d'une région à l'autre. Il avait été relancé vers 1996, mettant en avant la dimension « volontaire » des paysans, des déplacements intrarégionaux et une meilleure planification. Il devient la priorité gouvernementale à partir de 2002, en dépit des réticences des donateurs. Une première phase pilote toucha près de 45 000 familles (2002-2003). Elle fut suivie d'une phase d'extension (2004-2006) déplaçant 149 000 familles en régions Amhara, Oromia et en région Sud (Southern Nations, Nationalities' and Peoples' Regional State – SNNPRS). En 2008, ce programme est suspendu à cause de son coût élevé (217 millions de dollars), du manque de terres et de la compétition foncière avec les autres programmes agricoles intensifs. Au final,

seulement près de la moitié de la population prévue a été déplacée. Il s'avère que ce programme n'a réduit ni la pauvreté, ni l'insécurité alimentaire mais a plutôt déplacé les populations rurales pauvres vers des zones reculées, les marginalisant et les rendant invisibles (Hammond, 2008).

### c) Les programmes nutritionnels

Depuis le début des années 2000, le champ de la nutrition infantile en Éthiopie s'est complètement transformé, évoluant de programmes d'ONG urgentistes de prise en charge thérapeutique à des programmes intégrés au système de santé public géré par le ministère de la Santé. Ces programmes articulent la détection et prise en charge médicalisée de la malnutrition étendue à l'échelle du pays jusqu'à des niveaux « communautaires ». Auparavant, les autorités éthiopiennes étaient réticentes à l'implantation des centres de traitement thérapeutiques gérés par les ONG, qui attiraient l'attention des médias dans un contexte où la visibilité de la malnutrition infantile était encore marquée par les images sensationnalistes des famines des années 1970 et 1980. Ce malaise s'expliquerait également par le fait que ces formes d'intervention et leurs fonds échappaient à l'expertise et au contrôle de l'administration (Jézéquel, 2008). Il fallait négocier terme à terme leur ouvertures, les critères d'admission des enfants, l'emploi des produits thérapeutiques, la capacité d'admission des cas sévères en milieu hospitalier, etc. Mais la sévérité de la crise en 2000 en Ogaden démontra la nécessité d'apporter d'autres réponses que l'aide alimentaire. À partir de 2001, les appels d'urgence annuels commencèrent à intégrer des composantes non alimentaires, telles que l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la santé et la nutrition. D'une part, à l'initiative de l'Unicef et du Pam, l'Unité de coordination de nutrition d'urgence (ENCU) est créée à l'intérieur du département d'alerte précoce (aujourd'hui le DRMFSS). Peu visible et manquant de moyens à ses débuts, l'ENCU s'est attelé à contrôler et standardiser les enquêtes nutritionnelles pour créer un centre de données fiables. En charge de la coordination des programmes nutritionnels, il s'est ensuite développé en créant des branches régionales venant en appui aux départements d'alerte précoce. La collaboration avec les agents du SAP a longtemps été houleuse, mettant en compétition le savoirs d'ingénierie agricole des agents du département d'alerte précoce avec le savoir médical des experts nutritionnels, mais aussi le partage des responsabilités et des ressources de l'aide (*id.*). D'autre part, à partir de 2003-2004, toujours en collaboration avec l'Unicef et le Pam, l'Éthiopie s'est progressivement dotée d'un système de surveillance nutritionnelle et de soutien aux populations vulnérables à la malnutrition (enfants de moins de cinq ans, femmes enceintes ou allaitantes). Il consiste en un programme de dépistage nutritionnel et de vaccination de plusieurs millions d'enfants et de mères (*Enhanced Outreach Strategy – EOS*) et des programmes de prise en charge thérapeutique (*Therapeutic Supplementary Feeding Program – TSFP* et *Therapeutic Feeding program – TFP*) qui apporte les

aliments de supplémentation aux femmes et enfants, de façon préventive mais aussi curative de la malnutrition aigüe. L'Éthiopie a été le premier pays d'Afrique subsaharienne à expérimenter les projets de type « communautaire », devenus les *Community Management of Acute Malnutrition* (CMAM), notamment lors de la crise de 2003, qui fut l'occasion de les expérimenter. Aujourd'hui élargie à l'ensemble du pays, un protocole de traitement de la malnutrition a été adopté en 2007 au niveau national. Le CMAM est fondé sur l'emploi conjugué des composés nutritionnels prêts à être consommés (*Ready to Use Therapeutic Food – RUTF*) et des modes de prises en charges ambulatoires. Facilitée par l'usage pratique des RUTF et des méthodes de détection rapide de mesure du périmètre brachial (MUAC), cette approche combine la surveillance et la prise en charge de la malnutrition via le réseau des structures de santé locales et des groupes villageois (Jézéquel, 2008). L'approche communautaire s'est accentuée en 2010, avec la création de « *community-level development armies* » composées de cinq personnes, qui, aux échelles villageoises encadrent 25 à 30 familles (Villanucci et Fantini, 2016). Outre que la CMAM développe des structures plus pérennes et intégrées aux structures nationales de santé, il permettrait à l'administration de mieux contrôler le traitement de la malnutrition et ses ressources associés, ainsi que la question sensible d'image médiatique négative en en « diluant » la visibilité, voire en la contrôlant (Jézéquel, 2008). Enfin, en 2010, la mise en place d'une plate-forme nationale de lutte contre la malnutrition rassemblant plusieurs ministères, agences de l'aide et de la recherche institutionnalise la volonté nationale d'inscrire l'éradication de la malnutrition comme priorité nationale. D'après les chiffres du rapport final MDG, la malnutrition aurait baissé de 2,5 % par an depuis 2000 (MDG, 2013). Enfin, pour donner un ordre de grandeur, en 2015, ce dispositif aurait traité près de 300 000 enfants atteints de malnutrition aigüe dans environ 10 000 centres thérapeutiques, avec 85 % de récupération et 0,2 % de décès (MOH, 2015).

#### **d) En conclusion**

Dégagé des postures historiques de déni des crises pour s'accorder à les reconnaître – voire à les exagérer -, l'État développementaliste affiche une capacité assumée de gestion des crises, ayant pour effet de désamorcer les risques d'emballlement médiatique<sup>25</sup>. Nous assistons à un déploiement de grande envergure de programmes de prévention et de réponses à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Ces programmes participent d'un glissement de paradigmes des politiques de sécurité alimentaire : l'un passant des aides d'urgence vers des programmes de développement social, un autre

---

<sup>25</sup> Ce silence est en grande partie à imputer à la reproduction du discours technocrate des SAP par les journalistes internationaux, en mal de pouvoir en décrypter les biais, la presse éthiopienne actuelle n'étant plus qu'un relais des discours gouvernementaux. Mais, selon les dires du responsable d'Echo, le reportage de la NBCnews d'août 2015 (mentionné en introduction) aurait provoqué la fureur des « hauts responsables » éthiopiens, qui ont très probablement œuvré pour contrebalancer ce type de discours à grands renforts de discours techniques.

passant des programmes exclusivement basés sur l'aide alimentaire à des programmes étendus de prise en charge de la malnutrition, et un dernier où l'on passe d'une aide individualisée à la petite paysannerie à la valorisation de l'entrepreneuriat privé. Fortement teintés par les idéologies de l'aide d'urgence contre celles de l'aide au développement, ces différents programmes – l'aide d'urgence, le PNSP, la prise en charge nutritionnelle et le *resettlement* – se superposent et se concurrencent à la fois.

Malgré la croissance de l'investissement international et de la production agricole, l'insécurité alimentaire et ses territoires de la faim n'ont cessé de s'étendre, malgré le contexte de forte croissance économique. La réduction de la dépendance à l'aide alimentaire n'est pas encore atteinte, dont le coût dépasse parfois ceux du PNSP. Le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence est croissant, touchant entre cinq et huit millions (de 2000 à 2002), 12,6 millions en 2003 et sept millions en 2007. L'aide d'urgence a concerné entre deux à trois millions de personnes par an (en 2005 et 2006) et entre quatre et six millions par an (entre 2008 et 2011), sachant qu'à partir de 2005, elle se combine au PNSP, cumulant un apport alimentaire global de l'ordre destiné à sept et dix millions de personnes (2005-2007) puis quatorze et quinze millions de personnes (2008-2009) (Dessalegn Rahmato, 2013). Le maintien de l'aide d'urgence entre en contradiction avec la tendance au développement d'une aide globale dorénavant pensée à plus long terme, orientée vers la recherche de l'autonomie alimentaire et reposant sur la « responsabilisation » des individus. Elle s'impose au gré des crises, se superposant avec le PNSP et le *Ressettlement*. D'un côté, les partenaires internationaux estiment que le filet social est un système qui s'inscrit dans la durée, voire la continuité à travers un système plus large de protection sociale. De l'autre, le gouvernement postule que la sécurité alimentaire sera atteinte rapidement grâce à une autosuffisance fondée sur l'agriculture domestique.

Si cette juxtaposition de programmes engendre des frictions et des contradictions, elle révèle toutefois trois grandes tendances dans l'exercice de leur planification. L'une qui consiste à se référer à des critères de ciblage de plus en plus fins et complexes – passant de critères d'insécurité alimentaire globaux à des critères distinguant le « chronique » de « l'aigü », puis à des critères de malnutrition - relevant d'expertises différentes, voire concurrentes. La deuxième qui tend à déboucher sur des indicateurs abstraits et « macro » faisant tous référence, mais invérifiables, tels que les données et courbes de production alimentaire, les taux de graduation du PNSP, le nombre de bénéficiaires de l'aide, les taux de malnutrition, etc. Ces tendances vont dans le même sens que celle des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD), dont la démultiplication de critères quantifiés (plus de 200 critères pour 17 objectifs) aboutit à une abstraction bureaucratique extrêmement poussée. Enfin, ces registres formels d'abstraction quantifiée ne permettent ni de penser, et *a fortiori*, ni de rendre compte des distortions et de leurs effets dans l'application réelle de ces programmes, qu'il s'agisse

de ciblage géographique inégalitaires ou des pressions exercées sur les populations par l'administration lors de leur mise en œuvre. Nous appréhenderons cette invisibilité de la dimension politique (*politic*) des SAP en la réinscrivant dans les enjeux plus larges de stratégies d'extraversion de l'aide.

#### **4. Le SAP comme élément de stratégies d'extraversion**

Outil « macro » de pilotage, d'évaluation et de représentation des impacts des différents programmes lancés par l'État développementaliste, le SAP, à travers le contrôle des outils de planification constitue une composante des stratégies d'extraversion de l'aide facilitant la centralisation du pouvoir du régime en place. Pour mieux cerner cet enjeu, nous nous référons aux notions de « situation thermidorienne » et « d'extraversion » développées par Jean-François Bayart (2008 et 1999).

Sortant d'une phase de transition post-révolutionnaire et d'ouverture à la libéralisation économique et de démocratisation dans un contexte de globalisation néo-libérale, le régime éthiopien s'apparente à une situation que Jean-François Bayart (2008) qualifie de « thermidorisme contemporain »<sup>26</sup>. Cette situation se caractérise notamment par trois points saillants. Les deux premiers sont relatifs à la monopolisation du pouvoir et de l'économie par l'élite « thermidorienne » – les membres du parti de l'EPRDF : la démocratisation y procède de faux-semblants en « trompe-l'œil », où derrière les apparences du multipartisme, l'État-parti annihile tout contre pouvoir et annule toute impartialité administrative. Par ailleurs, l'élite politique de l'EPRDF s'accapare l'économie du pays, où la « privatisation de l'État » procède d'une mise en concession de l'économie nationale articulée autour de réseaux clientélistes liant les dirigeants aux conglomérats bénéficiaires. Le dernier point est relatif aux liens étroits entretenus avec les agences de l'aide internationale.

En premier lieu, revenons sur la montée de la classe thermidorienne de l'EPRDF. Après la chute de la junte militaire en 1991, les anciens maquisards, regroupés sous l'égide du Front démocratique révolutionnaire des peuples éthiopiens (*Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front*, EPRDF) et de son leader Meles Zenawi, ont instauré un État ethno-fédéral inédit, en s'engageant vers la décentralisation politique, la libéralisation économique et le multipartisme. Fondée en 1989,

---

<sup>26</sup> Jean-François Bayart se réfère à la période historique thermidorienne de la France de 1794-1799, mettant fin au gouvernement révolutionnaire et marquée par le retour d'une république bourgeoise, libérale et réactionnaire. S'appuyant sur les cas concrets du Cambodge et de l'Iran, il démontre comment, dans ces « situations thermidoriennes », l'ouverture à l'économie mondiale participe d'une stratégie ambivalente de transformation d'une élite politique issue de la révolution – dans notre cas, porteuse d'une idéologie révolutionnaire – en classe politique dominante. S'inscrivant dans la perpétuation de l'idéologie révolutionnaire, elle passe du registre de l'utopie mobilisatrice révolutionnaire à celui de la raison gestionnaire. Elle couple l'accumulation du pouvoir et du capital selon la procédure classique de « chevauchement » entre les positions de pouvoir et les positions d'accumulation économique (Bayart, 2008).

l'EPRDF est une coalition de plusieurs organisations<sup>27</sup>, qui sert de faire-valoir au Front populaire de libération du Tigré (*Tigray People's Liberation Front*, TPLF), l'un des principaux mouvements de guérilla contre le Derg, dont Meles Zenawi est alors président, tout en lui conférant l'apparence de l'ouverture et de démocratie (Fonrier, 2012). Aujourd'hui, le TPLF contrôle les principaux instruments de pouvoir, dont la sécurité, l'armée et les services de renseignements (Bach, 2016), de telle sorte qu'il est considéré comme l'oligarchie dirigeante de l'EPRDF (Chinigò et Fantini, 2015). Guidés par une idéologie hybride de « démocratie révolutionnaire », sorte de bricolage normatif mixant principes du marxisme-léninisme et du libéralisme (Bach, 2011), les cadres de l'EPRDF s'orientent vers des politiques *pro-poor* de lutte contre la pauvreté, qui doivent émerger de la base tout en restant encadrées par l'État (Planel, 2015 et 2016). Si le nouveau régime s'engage à amorcer les processus de libéralisation économique et politique, il s'avère que derrière cet affichage, le Parti suit le fil conducteur de l'autoritarisme tracé dès les années 1990 par ses visées hégémoniques (Bach, 2016). Il renouvelle ainsi les traditions autocratiques et centralisées des régimes précédents – certes selon des méthodes jugées moins brutales – mais qui consistent en un détournement des dispositifs et des processus démocratiques, tout en affinant le contrôle bureaucratique des populations (Dereje Feyissa, 2011). À partir des années 2000, suite aux successions de crises politiques (crise interne au sein du bureau du TPLF en 2001) et externes (perte des élections en 2005), le Parti procède à un redéploiement autoritaire, tout en opérant un recentrage de son idéologie et de sa stratégie de politique de développement. L'idéologie de la « démocratie révolutionnaire » est progressivement remplacée par celle de la « démocratie développementale » portée par l'État développementaliste. En s'ancrant sur une stratégie concrète, elle articule des normes libérales de politique de développement privilégiant les logiques de marché et des normes autoritaires de l'État éthiopien (Bach, 2016 ; Chinigò et Fantini, 2015). Le régime s'engage sur la voie d'un « réformisme autoritaire » (Bach, 2016, p. 21, citant Abbink et Hagman, 2013), qui s'accompagne d'un déploiement des structures et méthodes dirigistes, voire coercitives : renforcement de la chaîne bureaucratique de commandement *top-down* et centralisée, affinement des formes d'encadrement politique et du contrôle de l'État-parti dans les campagnes, recours aux menaces, punitions et emprisonnement contre les contrevants et contestataires (Bach, 2016). La dynamique de « grand bond en avant » à l'éthiopienne (Bach, 2016, p. 7) s'accompagne d'un resserrement autoritaire du régime, tel que la série de lois liberticides et les

---

<sup>27</sup> La coalition regroupe le Front populaire de libération du Tigré (*Tigray People's Liberation Front*, TPLF), du Mouvement national démocratique amhara (*Amhara National Democratic Movement*, ANDM), de l'Organisation démocratique du peuple oromo (*Oromo People's Democratic Organisation*, OPDO) et du Mouvement démocratique des peuples du sud de l'Éthiopie (*Southern Ethiopia People's Democratic Front*, SEPDF). À la fin des années 1990, quatre autres partis affiliés sont créés pour couvrir l'ensemble des appartenances ethnico-régionales de la Fédération : le Front démocratique du peuple somali (*Somali People's Democratic Front*, SPDF), le Front démocratique du peuple de Gambella (*Gambella People's Democratic Front*, CPDF), le Front démocratique uni des peuples benishengul-gumuz (*Benishengul-Gumuz People's Democratic Unit Front*, BGPDUF) et la Ligue nationale harari (*Harari National League*, HNL).



mesures répressives – voire sanglantes – menées contre les mouvements d’opposition ou de protestation. Si certains auteurs qualifient le régime actuel de « semi-autoritaire »<sup>28</sup> (Aalen, 2011), cette référence à un régime « hybride » euphémiserait les réalités des pratiques coercitives et violentes du régime actuel (Bach, 2016). De façon plus tranchée, dans le dernier numéro de *Politique africaine* consacré à L’Éthiopie après Meles Zenawi ou dans d’autres parutions récentes, les auteurs le qualifient sans détour de « régime autoritaire » (*id.*, p. 14), en le décrivant à travers ses pratiques et ses fonctionnements concrets de l’autoritarisme et ses formes de domination plus ou moins coercitives (*id.*, Chinigò et Fantini, 2015 ; Labzaé, 2015 ; Lefort, 2016 ; Planel, 2016 ; Planel et Bridonneau, 2015 ; Villanucci et Fantini, 2016).

Plusieurs analyses mettent en exergue la monopolisation par l’EPRDF de la représentation politique, de l’économie et de l’administration d’État (Aalen, 2012 ; Bach, 2011 et 2016 ; Chinigò et Fantini, 2015 ; Markakis, 2011 ; Tronvoll et Hagmann, 2012). Le régime est ainsi parvenu à ériger un « État-parti » (Markakis, 2011, p. 246) omniprésent, qui préside le processus de développement économique et domine l’espace politique en sacrifiant la liberté politique. Ainsi, par le biais de processus électoraux verrouillés, l’EPRDF est devenu un parti hégémonique, au point que l’on parle de « démocratie au parti dominant » (Tronvoll, 2012, p. 282), et que les institutions de la République fédérale démocratique ne deviennent plus que des « façades démocratiques » (*id.*). Fin 1994, la Constitution de la République fédérale d’Éthiopie est proclamée en instituant un Parlement bicaméral et des cycles d’élections vont se succéder jusqu’à l’obtention d’une majorité absolue de l’EPRDF à la Chambre basse en 2015. En effet, la période de transition de 1991 à 1995 est rythmée par une succession d’élections<sup>29</sup> au cours desquelles les opposants finissent par se retirer du processus et du Conseil constitutionnel en signe de protestation (Pausewang, Tronvoll et Aalen, 2002). Jusqu’en 2005, l’issue des différentes élections donnait une majorité d’environ 95 % à l’EPRDF (Aalen et Tronvoll, 2008 et 2009). En 2008, ce sont les conseils des niveaux décentralisés des districts *woreda* et des communes *kebele* qui obtiennent une grande majorité EPRDF. Les résultats de 2010 de l’élection du Conseil des Représentants du Peuple sont de type soviétique en comptabilisant 99,6 % des sièges pour l’EPRDF et ses partis affiliés. Finalement, tout en se pliant à la conditionnalité des donateurs internationaux d’ouverture au pluralisme politique selon un processus électoral, l’EPRDF est parvenu à capturer l’ensemble des institutions publiques et à s’imposer comme parti unique (Dereje Feyissa, 2011). En 2015, l’EPRDF s’est à nouveau assuré la totalité des sièges de la Chambre

---

<sup>28</sup> La notion d’État « semi-autoritaire » s’applique aux États qui adoptent une constitution démocratique et une forme d’élection multi-partiste associée aux types de démocratie libérale, mais dont les pratiques autoritaires minimisent les droits de l’Homme et utilisent les élections pour se maintenir au pouvoir (Aalen, 2011).

<sup>29</sup> En 1992 pour les Conseils des *woreda* et les Conseils régionaux, en 1994 pour l’Assemblée constitutionnelle et le vote de la Constitution, en 1995 pour les élections fédérales et régionales.

basse du Parlement et aux Conseils régionaux, mettant fin aux espoirs de l'opposition d'accéder aux institutions de l'État depuis l'ouverture électorale de 2005 (Bach, 2016). Cette montée hégémonique s'est accompagnée d'instauration de lois et règles liberticides adoptées entre 2005 et 2010, telles que la loi sur les ONG interdisant les activités relatives aux droits de l'homme (2009), les restrictions de la liberté de la presse et loi sur les médias (2008), la loi antiterroriste (2009) utilisée pour contrer tout mouvement ou prise de position contestataire (*id.*). À partir de 2010, le régime est entré dans une escalade de violences en réaction aux multiples manifestations, réprimées dans le sang par les forces de l'ordre en régions Sud, Oromia et Amhara<sup>30</sup> (Macé, 2016). Ces irruptions de violence sont en voie de se généraliser en se polarisant sur des registres ethniques, où les conflits sont associés à une hégémonie tigréenne (Bach, 2016). Enfin, en termes économiques, en cumulant l'appartenance à l'administration d'État, aux structures du parti, aux ONG et entreprises affiliées, les élites dirigeantes occupent une position de monopole dans les secteurs clés de la finance – y compris de la microfinance –, des télécommunications et de l'énergie, ainsi que le secteur des fertilisants (Chinigò et Fantini, 2014). Ainsi, le TPLF assure en sous-main sa main mise sur les sociétés privatisées (Lefort, 2016).

En multipliant ses effectifs par un recrutement massif pour devenir un parti de masse<sup>31</sup> (Lefort, 2016 ; Villanucci et Fantini, 2016), l'EPRDF procède à un « encadrement » (Clapham, 2002) politique étroit de l'administration et des populations, au point que ce phénomène d'expansion pénètre toutes les couches de la société avec un intensité sans précédent (Villanucci et Fantini, 2016). L'EPRDF dominerait tous les échelons administratifs (Labzaé, 2015 ; Planel, 2005b ; Meheret Agenew, 2007) grâce à la généralisation de l'affiliation au parti de ses agents et à la formation des agents administratifs à l'*Ethiopian Service College*, promus *kadre* du parti (Vaughan et Tronvoll, 2003). Au sein des campagnes, des communes *kebele* et de leurs subdivisions *subkebele*, « l'encadrement » politique (Clapham, 2002) est relayé par la démultiplication des cellules locales de l'État-parti, à la tête desquelles les fermiers « modèles » diffusent les bonnes pratiques de développement, distribuent les services et ressources de l'État et contrôlent les sociétés locales, en appui avec les agents de développements du ministère de l'Agriculture et membres des comités de *kebele*, de *subkebele*, et des associations diverses locales et des « armées de développement » également rattachées au parti (Lefort, 2012 ; Planel, 2016 ; Villanucci et Fantini, 2016). Le foyer rural devient ainsi une catégorie étatique par son inclusion dans une hiérarchie administrative (Villanucci et Fantini, 2016). De fait, la

---

<sup>30</sup> Outre les nombreuses protestations musulmanes entre 2011 et 2014, des mouvements de contestations se multiplient en région Oromia en 2014 provoquées par l'extension du *master plan* de la capitale Addis-Abeba située au cœur de la région. Ils se propagent en région Amhara et en région Sud en 2016, où des groupes Kemant et Konso revendiquent la création ou le maintien d'unités territoriales administratives spécifiques (réf. Libération).

<sup>31</sup> Entre 2005 et 2010, les effectifs de l'EPRDF seraient passés de 760 000 à environ 5 millions (Villanucci et Fantini, 2016).

décentralisation ethno-fédérale procède plutôt d'une déconcentration conservatrice du gouvernement central et de ses administrations publiques (Planel, 2005b et 2015), où l'autodétermination ethnique et culturelle n'est acceptée que pour les partis alliés à l'EPRDF (Fontrier, 2012). Elle est d'autant renforcée par la mise sous tutelle des *kebele*, où sont placés des gestionnaires déconcentrés, le *manager de kebele* (Planel, 2015). Cette approche centralisée et descendante est légitimée par la certitude des élites dirigeantes, encore pétries de dogmes marxistes selon lesquelles la masse paysanne arriérée et sans instruction doit être encadrée selon un « centralisme élitiste » (Lefort, 2016, p. 126). La centralisation du pouvoir contribue au renforcement du fait autoritaire, et ce, d'autant plus que la structuration des niveaux locaux, présumés plus démocratiques, masque un renforcement de la contrainte (Planel et Bridonneau, 2015). En ce sens, appliqués par les agents de l'État jusqu'aux niveaux locaux, le ciblage des différents programmes d'aide (aide d'urgence, *Safety Net*, etc.) et leurs panoplies de critères de redistribution des biens et services associés constituent un outil de contrôle et d'encadrement des populations par les agents de l'État. Ils offrent aussi un moyen supplémentaire d'exercer des contraintes indirectes ou une coercition directe sur les populations, qu'il s'agisse d'enrôler pour le *resettlement* (Piguet et Pankhurst, 2009), du ciblage du *Safety Net* (Planel, 2016) ou d'accès aux soins de santé primaire (Villanucci et Fantini, 2016).

En deuxième lieu, la domination de la classe politique « thermidorienne » de l'EPRDF s'affirmerait à travers la légitimation, le financement et l'appui des Nations unies et des bailleurs de fonds, sous couvert d'une participation massive de la « société civile internationale ». Nous avons déjà décrit comment la Banque mondiale s'imposait comme le donateur central, conditionnant son aide au respect de l'orientation libérale des politiques publiques fixées conjointement avec l'État éthiopien et le FMI, dont les objectifs sont inscrits dans des programmes régulièrement évalués avant chaque renouvellement des tranches de financement<sup>32</sup>. L'aide des programmes structurels est conditionnée aux performances des changements de politique mesurées par une série d'objectifs techniques et quantifiés « mesurables »<sup>33</sup>. Les innombrables rapports qui ponctuent ce long processus de réforme économique et politique étendu sur presque deux décennies laissent deviner combien cette coopération entre la Banque mondiale, le FMI et le gouvernement est le fruit d'une laborieuse collaboration, qui s'inscrit dans des cycles de pourparlers, de négociations et d'ajustements entre les différentes parties, mais aussi en interne, où les plans sont discutés, préparés par les différents ministères avant d'être votés au Parlement. Chaque programme devient une « plate-forme d'accord pour le support des donateurs et un signal d'avancée vers une convergence entre les donateurs et le gouvernement » (Fourtado et Smith, 2009, p. 140). De ce fait, le régime de l'EPRDF se démarque

---

<sup>32</sup> Pour consulter les documents officiels, se référer au site du FMI <http://www.imf.org/external/country/ETH/index.htm>.

<sup>33</sup>

des régimes précédents par ses capacités d'extraversion de l'aide internationale, car « plus que tout autre gouvernement éthiopien, l'EPRDF a réussi à extraire des ressources économiques considérables de la communauté internationale » (Dereje Feyissa, 2011, p. 811). L'Éthiopie se caractérise par la permanence et la prépondérance de l'aide internationale et des aides d'urgences. Elle fait partie des cinq premiers pays récipiendaires de l'aide internationale<sup>34</sup> – y compris l'aide d'urgence<sup>35</sup> – dont les montants annuels, après s'être stabilisés autour de deux milliards de dollars jusqu'en 2002, sont passés à quatre milliards (en 2009) et 3,6 milliards (en 2011). À noter que les États-Unis sont le premier donateur, dont l'aide s'élève à 255 millions de dollars en 2011<sup>36</sup>. L'aide internationale a démarré dans les années 1950 pour s'interrompre sous le Derg. Depuis l'instauration de la République démocratique fédérale d'Éthiopie en 1995, la croissance de l'aide internationale a connu des phases d'accélération, notamment à partir de 2003 pour répondre aux Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations unies, et ce, malgré l'exceptionnelle croissance économique du pays<sup>37</sup>. Elle constitue ainsi un revenu imposant pour l'État : près de 10 % de son PIB<sup>38</sup>, elle représente près de la moitié du budget de l'État<sup>39</sup>.

Dans ce contexte d'un régime supporté par une « rente de la dépendance » de l'aide internationale, le renforcement des acteurs dominants de l'EPRDF passerait par des stratégies d'extraversion consistant en une « instrumentalisation de la contrainte externe » (Bayart, 1999). Elles serviraient à centraliser leur pouvoir, ainsi que les acteurs subordonnés dans leurs stratégies de contestation sociale. Ainsi l'emprunt des modèles et discours du dispositif de l'aide internationale, y compris les instruments de gestion de l'aide, tels que les SAP, une fois dupliqués et appropriés à tous les échelons administratifs, permettraient aux *kadre* administratifs de l'EPRDF en maîtrisant les règles du jeu, de garder la main sur le processus d'attribution de l'aide via les rouages administratifs. C'est en ce sens que l'obtention d'un compromis autour d'évaluations « objectives » chiffrées des SAP représenterait un enjeu pour le maintien de l'influence des donateurs internationaux sur l'usage de l'aide internationale dédiée à la sécurité alimentaire. L'élaboration de ces programmes d'aide est dominée par des rapports de force inégaux, où le gouvernement éthiopien conserve une position de force vis à vis des donateurs

---

<sup>34</sup> Après le Pakistan, la Somalie, la Cisjordanie et Gaza, et l'Afghanistan.

<sup>35</sup> L'aide d'urgence se monte entre 15 et 20 % de l'aide totale, connaissant des pics d'environ 30 % lors des crises alimentaires en 2003 et 2008. Nous avons vu que l'appel de réponse à la crise en 2016 se monte à environ 1 billion de dollars.

<sup>36</sup> Les autres financements bilatéraux proviennent principalement du Royaume-Uni, de l'Union européenne, du Canada et de l'Allemagne. Puis de façon moindre, du Japon, de l'Italie, de la Suède et de la Chine. Les financements multilatéraux proviennent des institutions de la Banque mondiale et du FMI, des Nations unies puis des ONG (Fourtado et Smith, 2009).

<sup>37</sup> La croissance annuelle du GDP se chiffre entre 8 à 9% par an (données des institutions internationales) et 10 et 12 % par an (données statistiques officielles).

<sup>38</sup> Les données de ce paragraphe proviennent du site Global Humanitarian Assistance <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/ethiopia>.

<sup>39</sup> Le budget de l'État s'élève à environ huit milliards de dollars/an.

incapables de lui dicter une politique gouvernementale. Face aux donateurs internationaux, l'État éthiopien est toujours parvenu à maintenir un puissant « capital de négociation » sur son agenda politique, en particulier sur le domaine sensible de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (Whitfield, 2009, p. 338). Aujourd'hui, plusieurs facteurs contribuent à réduire l'emprise des donateurs sur la politique interne: l'héritage de relations d'égalité entre donateurs et pays souverain, la vision claire du développement portée par le gouvernement et par son administration jugée efficace, la confrontation de l'idéologie marxiste gouvernementale à l'égard des politiques libérales du FMI et de la Banque mondiale, mais aussi la volonté géopolitique des États-Unis de contenir la montée du radicalisme musulman régional par des jeux d'alliance politique et militaire avec le régime éthiopien (Furtado et Smith, 2009).

Ainsi, le Département d'alerte précoce éthiopien, principal organe en charge du SAP et du ciblage de l'aide alimentaire, a connu depuis sa création une succession de réformes qu'il faut lire comme la traduction des efforts répétés des institutions internationales pour se démarquer de la centralisation administrative de l'État éthiopien et pour tenter de compenser la faiblesse de leur emprise sur les politiques éthiopiennes. Le département d'Alerte Précoce a été remanié au gré de l'évolution des politiques. La logique de scission entre les aides d'urgence et de développement a progressivement poussé à son démantèlement, en limitant son rôle à l'allocation d'aides d'urgence de plus en plus réduites. Le RRC créé par le Derg avait tout d'abord été rebaptisé en *Disaster Prevention and Preparedness Commission* (DPPC) en 1995 puis en *Disaster Prevention and Preparedness Agency* (DPPA) en 2001. Ces transformations cosmétiques ne modifiaient ni les programmes et pratiques centrées sur l'attribution d'une aide alimentaire, ni le personnel maintenu en place (van Uffelen, 2013). À partir de 2005, ses pouvoirs et responsabilités furent ensuite transférés au ministère de l'Agriculture, au sein duquel fut créé le *Early Warning and Response Directorate*, rattaché au *Disaster Management and Food Security Sector* (DRMFSS). Les prérogatives majeures de ciblage de l'aide axée sur le *Safety Net* reviennent à un Bureau de coordination de la sécurité alimentaire chapeauté par le ministère de l'Agriculture et du développement rural et la nutrition est coordonnée par l'ENCU. En parallèle, les donateurs ont aussi cherché à diversifier les participants et méthodologies des évaluations gouvernementales. Dès 2000, le montage d'équipes dites « multi-agences », composées de membres du gouvernement, d'organisations internationales et non gouvernementales, élargit le panel des intervenants pour évaluer les besoins annuels en aide alimentaire (Maxwell, 2002). L'introduction à partir de 2003 de nouvelles méthodologies d'évaluation centrées sur des enquêtes d'économie domestique, les *Household Economy Approach* (HEA), et en 2004, des enquêtes nutritionnelles, se concrétisa par la systématisation de ces méthodologies et par la création de départements d'appuis spécialisés, tels que l'Unité de

coordination de nutrition d'urgence (ENCU) en 2001. Elles permettent aux donateurs de s'émanciper partiellement des données fournies par le ministère de l'Agriculture éthiopien. Des unités d'alerte précoce sont aussi dispersées de façon décentralisée dans les districts et régions (Boudreau, 2009). Dans ces jeux de rapports de force inégaux, l'influence des donateurs reste à la marge de circuits de décision qui leur échappent, restant confinée à des espaces de négociations conduites lors de face-à-face quasi-informels (Furtado et Smith, 2009). L'ultime recours des donateurs pour pouvoir peser sur les politiques de sécurité alimentaire se réduit alors à l'obtention d'un compromis sur les résultats des outils de planification, tels que les SAP. L'espace négociable est alors investi par le champ technique, programmatique et méthodologique, ancré sur les indicateurs chiffrés et les calendriers de mise en œuvre, escamotant les questions des droits de l'homme et de liberté d'expression, ou de l'ouverture démocratique.

## 5. En conclusion

L'extraversion éthiopienne se caractérise par la capacité remarquable de l'État à adopter les approches innovantes proposées par les agences de l'aide internationale. Pour ce qui relève des politiques de sécurité alimentaire, nous avons vu se succéder les premières approches des SAP et leur renouvellement en méthode IPC, les méthodologies HEA, les programmes de nutrition ambulatoire et communautaire, les filets de sécurité, au point que le pays est un véritable laboratoire d'expérimentations des outils, méthodes et programmes à grande échelle, testés, appliqués et ajustés en collaboration étroite avec les acteurs humanitaires et de développement. Ces innovations restent et doivent rester encadrées par l'État, et ce, d'autant plus depuis l'avènement d'un État développementaliste, qui est passé de position de déni des crises à leur reconnaissance, voire à leur surenchère, tout en étant en capacité de réguler leur médiatisation. Nous avons vu que, malgré les montants de l'aide, et leur proportion dans le budget national, les termes de cette extraversion élaborés conjointement par l'État et ses partenaires donateurs et *co-policy makers*, sont traités dans un rapport d'inégalité de négociation entre les deux parties, en partie pour des raisons impérieuses de maintien d'une stabilité géopolitique de la région. Nous sommes bien en présence d'une extraversion consentie par les agences de l'aide, impuissantes d'en réguler les termes de son usage, dès lors que sa gestion bascule au sein de l'administration éthiopienne, en mobilisant un dispositif contraignant de *reporting* et de mise en forme, articulé selon des jeux d'échelles tout au long de la chaîne hiérarchique étendue sur l'ensemble du territoire. C'est sans surprise, qu'enchâssées dans les structures administratives centralisées et hiérarchisées, héritées des régimes précédents, les normes de ciblage de l'aide internationale seront incorporées aux normes bureaucratiques locales.

S'inscrivant dans la dynamique lancée depuis 2000 de lutte contre la pauvreté et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et ponctuées par des déclarations officielles d'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition, etc., ces innovations programmatiques et méthodologiques appliquent les procédés néolibéraux de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), incarnés par la « gestion axée sur les résultats » (Hibou, 2012). Elles mobilisent des techniques de planification, qui rappellent l'ingénierie du développement des années 1970 de la révolution verte appliquée sous Hailé Sélassié ou celle des programmes soviétiques de la période du Derg : des indicateurs chiffrés, une application *top-down*, un passage à l'échelle quasi immédiat sans phase intermédiaire aux étapes expérimentales, et des dimensions et budgets considérables – mais en appliquant la dimension vertueuse, et, semble-t-il, gage de réussite, de « participation communautaire » ou de « volontariat » en adéquation avec les principes de bonne gouvernance des bailleurs de fonds internationaux. L'adoption des indicateurs des OMD, à l'instar des indicateurs démocratiques, démontre l'habileté des politiques éthiopiens à gérer leurs relations avec les acteurs internationaux et leur capacité à utiliser ces ressources techniques et démocratiques pour renforcer leur contrôle autoritaire sur la sphère politique et publique. À l'instar des « faux semblants démocratiques », les innovations programmatiques et méthodologiques, les outils de planification quantifiée constituent des « faux semblants technocratiques ». De façon apparentée à l'engagement des observateurs internationaux dans le processus électoral, l'engagement des humanitaires dans l'élaboration du SAP fonctionne comme un « sceau de légitimité » en faveur du gouvernement qui peut désormais faire partie du club démocratique et développé (Dufief, 2016).

Si l'État développementaliste est officiellement présenté comme démocratique, l'adoption des normes libérales des programmes fait plutôt « écran » à un exercice du pouvoir de plus en plus autoritaire (Planel, 2016, p. 58), mixant ces normes avec une politique dirigiste et d'encadrement. Les méthodes brutales exercées par le Derg dans l'application de la collectivisation ou de déplacement forcé, le *resettlement* et *villagisation* sont remplacées par des méthodes de « coercition douce » et de mise sous contrainte, sous couvert de « participation communautaire » et de « volontariat », ou de travaux collectifs *Food for Work*. Le dispositif public de développement, avec ses outils de ciblage, ses indicateurs de suivi et d'évaluation du *New Public Management* devient un « outil de contrôle » (*id.*, p. 60) des populations mais aussi du corps de l'administration.

Ainsi, trois grands enjeux du SAP se dégagent de ce premier exposé, qui déclinent les notions d'anthropologie politique classique de Balandier : un enjeu relatif aux modalités de régulation et de légitimation des orientations des politiques de sécurité alimentaire ; un enjeu afférant aux modalités de contrôle de la rente de l'aide internationale, via les modalités de ciblage, et enfin, un enjeu touchant



aux modalités d'encadrement de l'État sur la population et aux inégalités du capital de négociation entre agents de l'aide et agents de l'État.

En matière de gestion des politiques de sécurité alimentaire, dans ce qu'il donne à voir au travers des chiffres et des cartes pour en orienter les choix et en révéler les degrés de « réussite » ou « d'échec », le SAP éthiopien se distingue par quelques traits spécifiques. Tout d'abord, il se caractérise plus que partout ailleurs par la nature éminemment politique de l'information qu'il véhicule et diffuse, et que les références aux famines historiques n'ont de cesse de rappeler, associant basculements politiques des régimes avec gestion de la faim. Aussi, depuis les années 1970, il s'est construit conjointement avec le déploiement de l'image médiatisée des famines, se superposant au registre émotionnel des médias dans sa fonction d'alerte et de déclenchement des opérations. Aujourd'hui, le registre technique a imprégné le registre médiatique, qui relaye les analyses technocratiques, voire apolitique des SAP, en élargissant l'audience du milieu des experts au grand public. Dans les années 1970 et 1980, les cycles de « chorégraphie » de l'État éthiopien face aux crises – entre déni, reconnaissance et surenchère – s'articulait autour du SAP et des médias, pour aujourd'hui accorder au SAP un rôle pivot dans le traitement et la diffusion de l'information. Contrôler les méthodologies et résultats du SAP, c'est en quelque sorte, contrôler le traitement médiatique des crises et relayer l'information officielle du bien fondé des politiques mises en place par l'État développementaliste. Cet enjeu est renforcé par le fait que l'Éthiopie fait figure d'avant-gardiste en matière de programmes et techniques innovants, où les techniques de mesure des SAP s'ajustent aux nouvelles stratégies, protocoles et méthodologies internationales. Cette dimension expérimentale met en tension, d'une part, la nécessité d'en démontrer l'efficacité dans les temps courts des agendas politiques avec les précautions de l'expérimentation du passage à l'échelle, et d'autre part, les différents programmes mis en compétition (PSNP, aide d'urgence, nutrition, etc.), notamment dans les modalités de ciblage, et ce, d'autant plus qu'ils se réfèrent à des positionnements idéologiques marqués entre urgence et développement.

En matière de gestion de la rente de l'aide internationale, l'Éthiopie se distingue par les montants exceptionnels de l'aide internationale d'urgence qui lui sont dédiés et la part considérable de cette aide dans le budget national, exacerbant le rôle joué par les indicateurs chiffrés comme facteur déterminant de sa répartition et de son ciblage à l'échelle du pays. Aussi, la complexité du territoire – par sa taille, sa démographie et sa « marqueterie écologique » - pose un défi à l'exercice d'abstraction et de catégorisation du SAP. Les biais et les difficultés techniques de procéder à un ciblage précis se démultiplient et s'accroissent, en articulant des échelons administratifs globaux des régions et des *woreda* avec des échelons villageois, *kebele*, *subkebele*, jusqu'à l'unité familiale ou individuelle. D'autre part, la gestion de tels montants d'aide rendent encore plus impérieuse la



traduction de ces complexités en catégories abstraites et simplistes à visée opérationnelle – telle que l’implantation des ONG sur la base de « matrice » des *hotspots* –, opération gommant toutes les incertitudes liées aux biais méthodologiques et politiques. Ces questions d’échelles démultiplient le casse-tête d’une régulation de l’attribution finale de l’aide alimentaire ou des filets de sécurité, selon des critères techniques objectivant les « besoins » des populations. Dans les faits, malgré le lot de critères, d’indicateurs et de méthodologies, elle reste encore bien souvent inégalitaire, tant en termes d’attribution géographique qu’individuelle. Enfin, l’inégalité historique du « capital de négociation » entre les agences internationales et l’État dans la gestion de l’aide d’urgence se trouve encore renforcée lorsque ce dernier, engagé sur la voie d’un développement « à marche forcée », est légitimé par ses bons résultats affichés et plébiscité pour la bonne conduite de ses politiques de développement.

En troisième lieu, le SAP constitue un enjeu relatif aux modalités de gouvernance de l’État-parti, dans ce qu’il contribuerait, comme objet et vecteur d’extraversion de l’aide, à renforcer/affaiblir le pouvoir de l’élite thermidorienne de l’EPRDF dans ses capacités d’encadrement des populations et de l’administration. L’extraversion éthiopienne de l’aide à travers le SAP participe d’un entremêlement de plusieurs dynamiques. Tout d’abord, dès les années 1970, avec l’instauration des départements d’alerte précoce et du SAP, la gestion de la rente s’est fondue au dispositif bureaucratique éthiopien. En épousant sa structure hiérarchisée, le SAP s’incorpore aux fonctions de l’appareil bureaucratique dédié au contrôle des territoires et à l’encadrement des populations par le niveau central, et ce, aujourd’hui, de façon d’autant plus extensive puisqu’il s’est accompagné du déploiement des membres de l’EPRDF jusqu’aux échelles fines des *kebele* et *subkebele*, et des associations villageoises. Intégré aux pratiques dirigistes, voire coercitives, exercées par la bureaucratie, le ciblage de l’aide ou du PNSP, en dépit de l’affichage de sa dimension participative et volontaire, est un moyen de contrôler les paysans, de décourager l’expression des mécontentements et d’étouffer les dissidences politiques, voire de punir les opposants ou de récompenser les supporters de l’EPRDF. Enfin, par sa dimension expérimentale et évolutive, à l’instar des expérimentations à grande échelle de programmes de politiques publiques co-construites avec les bailleurs, l’extraversion du SAP s’opère très en amont de sa traduction opérationnelle finale. Elle permet d’aménager, par ses multiples ajustements, autant de marges d’incertitudes, que de marges de manœuvre au contrôle et à la diversion de l’encadrement de l’EPRDF.

Nous chercherons maintenant à affiner nos questionnements relatifs aux modalités concrètes d’extraversion du SAP éthiopien, en termes de jeux d’acteurs, de normes et d’échelles. Pour cela, nous faisons appel au concept sociologique de « système expert » et aux concepts développés par le courant de l’anthropologie du développement centrée sur les jeux d’acteurs.

## II. LE SAP COMME « SYSTEME EXPERT ‘FLOU’ » DOUBLE D’UN « SYSTEME DE CHIFFRE »

---

Le SAP peut être décrit comme un dispositif de production d’un savoir abstrait et technologique, qui procède d’un étirement d’échelles et de délocalisation d’informations et des décisions. Il s’apparente au « système expert » conceptualisé par Anthony Giddens dans son ouvrage *Les conséquences de la modernité* (Giddens, 1994)<sup>40</sup>. Giddens définit le système expert comme un « domaine technique ou de savoir-faire professionnel concernant de vastes secteurs de notre environnement matériel et social » (*id.*, p. 35). Il fonctionne comme un mécanisme de délocalisation – un étirement – des systèmes sociaux, obtenu par « l’impersonnalité (...) du savoir technologique » et permettant de garantir « nos attentes par rapport à un espace-temps lointain » (*id.*, p. 36). Ce mécanisme a besoin de la confiance pour exister et fonctionner, parce que les opérations se font à distance, sans repère dans le temps et l’espace. Notion fondamentale des institutions de la modernité, la confiance est un sentiment de sécurité qui découle de la foi envers la fiabilité et le bon fonctionnement du système expert et en la validité de ses principes abstraits. Dominique Pestre, en replaçant la place des dispositifs de modélisations scientifiques des phénomènes globaux dans l’espace public, estime que « seules ces simulations peuvent dire ce que sont les ‘faits’ (...). (Elles) conduisent à des descriptions que personne ne peut appréhender indépendamment d’elles (...). La question de confiance et celle de la gestion de cette confiance dans l’espace public et médiatique deviennent capitales » (Pestre, 2010, p. 21). Il inscrit la régulation de ces systèmes globaux dans des espaces de gouvernance multiples, associant de nombreux acteurs : États, organismes internationaux, ONG, média, etc. Sans point de repère stable, l’articulation des pouvoirs dans cette gouvernance allant du local au très global est neuve et variée. Le résultat est un sentiment d’indécision et d’incertitude qui fait l’un des traits du monde contemporain (*id.*, p. 23). La confiance constituant l’élément central de régulation par les parties prenantes de ces dispositifs d’analyse et d’interprétation des phénomènes globaux, quels sont les critères qui permettent aux institutions de la stabiliser, et ce, en dépit des incertitudes propres à la complexité des phénomènes observés ?

Comme nous avons pu le constater avec le modèle cartographié de la crise alimentaire de 2015-2016, la mise en forme de catégories chiffrées et cartographiées du SAP permet à la fois d’accéder à une vision globale d’une situation géographique et chronologique, et de disposer d’informations qui

---

<sup>40</sup> Pour Giddens, le développement des institutions modernes est déterminé par une distinction entre l’espace et le lieu, en favorisant les relations avec un autrui absent avec lequel on ne se trouve jamais en situation de face à face. De telle sorte que « le lieu est de plus en plus fantasmagorique : les différents théâtres sociaux sont complètement pénétrés et façonnés par des influences sociales très lointaines » (Giddens, 1994, p. 27). Il distingue alors deux mécanismes de délocalisation : la création de gages symboliques et l’établissement des systèmes experts.

peuvent circuler sans avoir à revenir sur les données d'origine. La confiance induite par le SAP repose sur cette formalisation qui présuppose une rigueur méthodologique dans l'obtention des données et leur traitement. Or, les carences méthodologiques, l'approximation des données chiffrées et le mix entre high-tech et empirisme conduisent plutôt à parler du SAP comme un « système expert flou » au « caractère ambigu et fondamentalement imprécis » (Boulangier, Michels et De Jaegher, 2004, p. 181). Le SAP relève plus d'un bricolage, plus proche d'un art que d'une science, qui n'aboutit jamais qu'à des succès partiels (Buchanan-Smith et Davies, 1995 ; Glenzer, 2007). Les sources principales de données quantitatives de production agricole reposent sur des modèles agro-météorologiques de rendement agricole (par télédétection) et sur des missions d'évaluation des récoltes. Il est régulièrement rapporté que ces données proviennent plutôt d'estimations approximatives que de mesures physiques et qu'elles subissent des révisions à la hausse ou à la baisse, qui font passer du simple au double les estimations finales (Arditi, Janin et Marie, 2011 ; Dury, Fouilleux et Bricas, 2010 ; Olivier de Sardan, 2008a ; Webb, 2003). Ces carences ont fait l'objet de critiques constantes, basées sur le constat de cumuls d'incertitudes menant à des résultats d'évaluations diamétralement opposés (bilan céréalier en excès ou en déficit). Ajoutées à d'autres variables, ces données aboutissent à des résultats statistiques aléatoires (Minvielle, 1994). En Éthiopie, les échelles macro des bilans céréaliers des SAP ont été critiquées pour leur imprécision conduisant à des inégalités dans la répartition géographique de l'aide (Clay, Molla et Debebe Habtewold, 1998). Aujourd'hui, si le dispositif atteint un degré de sophistication avancé, grâce à l'introduction de modélisations de la vulnérabilité socio-économique des populations ciblées et de la malnutrition infantile (Boudreau, 2009), force est de constater jusqu'à encore récemment, en 2003 et 2008, que le SAP n'avait pas permis d'identifier d'importants déficits agro-alimentaires dans le sud du pays. Ces derniers n'ayant été révélés que tardivement par les ONG indépendamment du SAP.

Les incertitudes méthodologiques des SAP se surajoutent donc aux incertitudes intrinsèques à l'environnement des acteurs de l'aide. Ces dernières constituent une composante irréductible de l'environnement de travail des agences de l'aide internationale, incarnant une sorte de « Némésis » des systèmes d'information noyés sous des données inexactes (Benini, 1997), et avec lesquelles les décideurs doivent adapter leur système de réponse plutôt que d'attendre une prévision définitive (Buchanan-Smith et Davies, 1995). Selon les perspectives classiques de sociologie des organisations, l'incertitude s'impose comme une contrainte incontournable à tout projet collectif, tant pour l'évaluation des problèmes que pour l'élaboration de leurs solutions. Face à un environnement marqué par l'incertitude, les enjeux de pouvoir des décideurs s'articulent autour du contrôle des incertitudes et de la maîtrise de la définition de la situation. Or, les tentatives de stabilisation de la situation entre groupes d'action englobent tous les éléments mobilisables, dont les « techniques de

mesure », c'est-à-dire la « disponibilité des dispositifs matériels et/ou immatériels (normes, conventions, standards, etc.) qui permettent de s'en servir » (Friedberg, 1997, p. 145). Cette recherche de la maîtrise de la définition de la situation s'étend jusqu'aux « investissements de forme » (Thévenot, 1986), qui constituent eux-mêmes des mesures, ou plutôt des aunes ou étalons, permettant de classer et d'établir des équivalences. Outre les investissements au sens économique traditionnel, cette définition élargie de l'investissement couvre toute la gamme d'opération de mise en forme des catégories cognitives des personnes impliquées dans un processus de production, où codes, contraintes et équipement doivent être traités de façon équivalente.

Enfin, la foi en l'authenticité du SAP découle largement de sa mise en forme standard d'un savoir quantifié. C'est un « système expert » doublé d'un « système de chiffres » (Ogien, 2010, p. 25), dont la réussite « repose moins sur la conviction qu'emporte l'exposition de la valeur substantielle du chiffre que sur la mobilisation implicite de sa valeur sociale, au sens où ce qui est escompté est la déférence et la fascination que l'invocation et l'affichage du chiffre ne devraient pas manquer d'exercer » (*id.*, p. 35). Le système de chiffre constitue un « cadre technique, conceptuel et institutionnel qui définit l'objet du travail arithmétique ou statistique, au terme duquel une description objective d'un fait observé répondra aux attentes spécifiques de ceux qui l'ont accompli » (*id.*). À visée prescriptive et de contrôle, le but principal de ce système n'est donc pas tant de décrire la réalité, mais de « déterminer un ensemble de règles qu'il faut imposer à la réalité pour la façonner selon certains objectifs » (Israel, 1996, cité par *id.*, p. 87). Ainsi, les normes chiffrées du SAP apparaissent comme des « vecteur(s) de négociations et de luttes pour l'orientation des politiques alimentaires et nutritionnelles » qui participent à la reconfiguration des rapports antagonistes d'intérêts et de pouvoirs entre les acteurs institutionnels (Bonnecase, 2012, p. 314). À l'instar des statistiques, elles constituent un langage commun et stable entre les sphères décisionnelles, des registres et des groupes d'acteurs hétérogènes, qui sert d'outil de coordination s'inscrivant dans des « usages routinisés » (Desrosières, 2000, p. 7) pour « faire tenir ensemble des choses distinctes » cristallisées autour d'une « formule d'accord » (*id.*, p. 85). Produit d'un investissement de forme collectif, le chiffre est une convention socialement validée dont la représentation est suffisamment partagée pour exprimer le débat et asseoir les prises de décision. On parle « d'objets frontières » qui sont « des objets qui habitent plusieurs communautés de pratiques. Ils sont plastiques pour s'adapter aux besoins locaux et aux contraintes des différentes parties qui les utilisent. Et cependant assez robustes pour maintenir une identité commune à travers ces différents sites » (Bowker et Star, 1999, p. 297).

### III. LE SAP COMME « ASSEMBLAGE GLOBAL » DE CHAINES D'INTERACTIONS ENTRE DES ACTEURS SOCIAUX

---

Par son caractère global, le SAP s'apparente à ce que les anthropologues de la globalisation qualifient « d'assemblage global » (Ong et Collier, 2005), de « force globale » ou de « connection globale » (Burawoy, Blum et Sheba, 2000). La globalité est décrite en termes concrets de dispositif, composé d'infrastructures spécifiques et d'appareils administratifs, de technologies globales et de régimes de valeur. Les anthropologues des politiques (*policy*) qui ont examiné les modèles de politique globale de développement des grandes organisations de l'aide (Shore et Wright, 1997) décrivent la globalité comme une architecture sociale, où les acteurs sociaux interagissent le long de chaînes organisationnelles et au sein de réseaux de connections. Selon Shore et Wright (*id.*), ces assemblages sont le produit évolutif de déterminations et de logiques multiples, traversés par des tensions entre l'englobement et l'unification, d'une part et de l'autre, l'hétérogénéité, le contingent et l'instable. Ils font également état des modalités de régulation des tensions qui sous tendent la production du savoir institutionnel et des plans d'actions collectifs.

L'unité prend alors corps dans l'existence d'une collectivité politique rassemblée autour d'un projet commun. Les anthropologues du développement interprètent les politiques de développement comme un « terrain représentationnel » faisant intervenir une « communauté de programme » (*policy community*) (Arce, 2000, p. 35) ou une « communauté interprétative » (Mosse, 2005a, p. 8) associant les divers acteurs des agences internationales et les acteurs locaux autour d'un langage et d'interprétations partagées. Ces communautés peuvent faire intervenir des réseaux externes mêlant politique et affaires, ainsi que des corporations professionnelles, des fiefs bureaucratiques internes soudés par des coalitions d'intérêts ou de solidarités autour de positionnements stratégiques de l'aide (Shore et Wright, 1997). Les politiques globales du développement peuvent être interprétées comme l'externalisation circonstanciée des relations internes aux organisations, des histoires personnelles et des stratégies bureaucratiques (*id.*). Les modèles de politique (*policy*) sont façonnés par les intentions, buts et ambitions relatifs à la vie sociale et aux trajectoires politiques des acteurs sociaux et des communautés d'intérêt, tout en leur donnant l'apparence de la solidité et du consensus. Le contenu des politiques se révèle alors moins important que la mobilisation politique des communautés d'acteurs sociaux qu'elles cristallisent. Leurs représentations sont alors des instruments de « mise en ordre » de ces dynamiques hétérogènes (Mosse, 2005 b, p. 24). Les acteurs du développement « travaillent dur à maintenir les représentations, à connecter les événements locaux aux logiques globales, parce qu'elles sont les canaux à travers lesquels le pouvoir et la finance affluent et c'est toujours dans leur intérêt de le faire » (*id.*).

Ces interprétations comme « assemblage global » nous renseignent un peu plus sur la dynamique et l'architecture sociale des SAP. Ils résultent d'une mobilisation sociale d'une « collectivité politique » ou d'une « communauté de projet » impliqués dans les questions de sécurité alimentaire, et composée par un ensemble d'acteurs ou de groupes d'acteurs et de « communautés d'intérêts » aux logiques et intérêts hétérogènes (ONG, Département d'alerte précoce éthiopien, agences donatrices, État éthiopien, etc.). En dépit ou grâce à la dispersion des logiques et d'intérêts, tant externe qu'interne à chacune des organisations, cette communauté s'efforce de donner une unité et une cohésion aux représentations des politiques de sécurité alimentaire (à travers les chiffres, cartes, etc.). Ces interprétations rejoignent celles des sociologues de la quantification, où la mobilisation sociale importe plus que le résultat.

De façon à éclairer ces processus de mobilisation collective étirée sur de grandes échelles et facilitant une mise en ordre de représentations, j'emprunterai deux notions complémentaires, celles de « chaîne de traduction » et de « chaîne de courtage », l'une privilégiant la dynamique d'aggrégation d'éléments autour du support chiffré, l'autre mettant en avant leur dimension transactionnelle et la place centrale des acteurs intermédiaires « courtiers du développement ». Auparavant, je propose de situer ces deux notions dans le champ plus large de la socio-anthropologie empirique du développement, en en rappelant les notions clés.

## **1. Agencéité, arènes et interfaces**

Nous ferons référence dans ce paragraphe aux travaux convergents de socio-anthropologie du développement, en particulier ceux de « l'école » de Norman Long, de l'Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement (Apad) autour de Thomas Bierschenk et Jean-Pierre Olivier de Sardan, ainsi que des anglo-saxons David Lewis et David Mosse, tous deux rattachés à l'*European Inter-University Development Opportunities Study Group* (Eiudos).

L'approche empirique des jeux d'acteurs, qualifiée par Jean-Pierre Olivier de Sardan « d'approche par enchevêtrement des logiques sociales » restitue de façon non normative les dynamiques sociales des interventions de l'aide (Olivier de Sardan, 2001). Basée sur des enquêtes de terrain centrées sur les acteurs sociaux, cette approche privilégie « l'interactionnisme méthodologique », qui, en recourant au concept clé « d'interface » entre des mondes sociaux hétérogènes, prend « les interactions sociales comme 'entrée' empirique privilégiée (...) sans s'y limiter ou s'y emprisonner » (Olivier de Sardan, 2001, p. 742). Le développement est appréhendé comme un lieu « d'affrontement 'politique' » (Olivier de Sardan, 1995, p. 173) conceptualisé par la notion « d'arène » de confrontation entre des acteurs sociaux autour d'actions de développement. Cette approche permet

de mettre en lumière les processus locaux et conjoncturels de négociations autour des interventions de l'aide entre des acteurs aux logiques multiples, tout en les croisant par des jeux de variations d'échelles avec des phénomènes structuraux de grande ampleur. Enfin, elle révèle le rôle central des courtiers en développement, comme acteurs intermédiaires portant les processus de négociation entre des mondes aux savoirs et pouvoirs disjoints.

La démarche de Norman Long repose sur le modèle d'analyse « orientée sur l'acteur » qui traite les acteurs sociaux comme des participants actifs insérés dans des jeux d'interactions, de négociations et de luttes sociales. En se référant à Giddens (1987), Long développe la notion « d'agencéité » (*agency*) pour insister sur les capacités réflexives d'acteurs sociaux disposant d'un degré de contrôle sur leurs propres actions à l'intérieur d'un cadre contraignant. Les acteurs sont capables d'expérimenter, de prendre des décisions et d'agir en conséquence. Dotés de capacités de connaissance et de débrouille, d'apprentissage et d'adaptation face aux situations même les plus extrêmes, ils sont en mesure de comprendre ce qu'ils font quand ils le font. Luttant pour donner une signification à leurs expériences à travers une série de représentations et de réponses émotionnelles, ils s'engagent activement dans la construction de leur propre monde social, même si cela signifie d'être complice actif de leur subordination. Insérés dans des jeux locaux de pouvoir, d'autorité et de légitimation entre groupes sociaux, les acteurs sont en capacité d' enrôler les réseaux d'acteurs dans un projet commun, grâce à leurs moyens discursifs permettant de formuler les objectifs, intérêts et désirs ainsi que d'argumenter les choix d'action. Pour cela, ils puisent dans un stock différencié de connaissances et de normes, ils déploient des modes variés d'actions et de formulations de discours, qui reflètent leur appartenance à leur position dans la société. Enfin, les stratégies poursuivies par les différents groupes d'acteurs influencent l'évolution d'un système plus large.

Le concept d'interface permet alors de mettre au jour les dynamiques d'imbrications des projets et des jeux d'acteurs. L'interface est le point d'intersection critique entre des domaines multiples et des « mondes de vie » marqués par les discontinuités de valeurs, d'intérêts sociaux, de savoirs et de pouvoirs (Long, 2000 et 2001). Ce point d'observation permet d'observer comment les stratégies auto-réflexives des acteurs s'entremêlent pour s'ajuster les unes aux autres et produire de nouvelles formes émergentes, recombinaisons et hybrides d'organisation et de compréhension. Il permet d'interpréter la formulation et l'implantation d'un projet de développement comme un processus transactionnel, au cours duquel les formes hétérogènes de savoir et de pouvoir entre des acteurs ou groupes d'acteurs aux intérêts divergents s'interposent, se perpétuent ou se transforment lors de négociations conduites parfois jusqu'au point critique de rupture ou de confrontation. Les interfaces mettent en jeu des « arènes » qui sont des rencontres sociales ou une série de situations où les contestations ont lieu sur les buts, les ressources, valeurs et représentations. Emprunté aux sciences

politiques, le concept « d'arène » souligne la dimension politique du développement pour décrire l'espace social d'affrontement entre des groupes stratégiques hétérogènes, mus par des intérêts (matériels ou stratégiques) plus ou moins compatibles et mobilisant des capitaux sociaux de façon inégale (Olivier de Sardan, 1995). La notion d'arène privilégie la description d'interactions politiques s'inscrivant dans des espaces « locaux », matérialisant le « lieu de confrontation concrète d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs » (*id.*, p. 179). Ce sont des lieux spatiaux ou sociaux où les acteurs sociaux se confrontent les uns aux autres, mobilisent des relations sociales et déploient des moyens discursifs et culturels pour atteindre leurs fins. Les acteurs collectifs représentent une coalition d'acteurs qui partagent une définition commune d'une situation, des buts, intérêts et valeurs et qui s'accordent pour poursuivre certains points d'action. Ils peuvent être appréhendés dans une acception restrictive aux acteurs humains, tels qu'à travers le concept empirique et méthodologique de « groupe stratégique » pour décrire de façon dynamique la géométrie variable et sans cesse recomposée « d'agrégats » réels ou virtuels d'acteurs sociaux aux intérêts et aux stratégies communs autour d'un enjeu donné, et dont il faut cerner les contours selon les enjeux et contextes (*id.*, 1995).

Les jeux collectifs d'acteurs peuvent être aussi interprétés de façon plus large, où le réseau d'acteurs doit être compris comme un assemblage d'éléments hétérogènes, humains, sociaux, matériels et techniques. Ainsi, nous pouvons être en présence de plusieurs interfaces, où interagissent de façon concomitante les groupes locaux avec les élites de l'État et les institutions de l'aide d'une part et, d'autre part, les différentes entités bureaucratiques elles-mêmes (Long, 2000). En combinant les analyses « orientées sur l'acteur » avec des lectures structurelles, Long restitue la double influence des phénomènes globaux et des facteurs locaux sur les dynamiques de changement de milieux sociaux hétérogènes. Cette démarche dépasse les perspectives « macro », le plus souvent sous-tendues par des idéologies libérales ou marxistes qui privilégient à la fois des logiques structurelles et externalistes, un déterminisme linéaire et une lecture binaire, et où les acteurs sociaux, réduits à des récepteurs passifs et désincarnés, sont soumis aux interventions de l'État ou des agences internationales. Son approche déconstruit le concept d'intervention planifiée, qui définit le projet comme une succession mécanique et linéaire des étapes de programmation, d'implantation et d'évaluations des résultats atteints. Cela nécessite de comprendre les phénomènes structurels plus larges, parce que la plupart des choix perçus et des stratégies suivies ont été façonnés par des processus extérieurs à l'arène immédiate d'interaction, tels que les tendances dominantes du développement et leurs contre-courants. Si cette approche induit à conceptualiser le « macro » par une compréhension de la société « par en-dessous », les propriétés des institutions sociales et de certaines structures globales sont des formes émergentes qui ne sont pas seulement explicables en terme d'agencité ou d'agrégation de



micro-événements. Il faut plutôt s'interroger sur les « effets en cascade » des micro interactions sur les arènes sociales plus distantes, formant des systèmes à plus large échelle (Long, 2001).

## **2. Courtage, courtiers et chaînes de courtage**

Les nombreux travaux et études de cas de Long décrivent minutieusement la « vie sociale » des projets, où les intermédiaires (techniciens de terrain, représentants de groupes de femmes, chefs de village, etc.) jouent le rôle crucial de « gestionnaires des interfaces multiples » (Long, 2001, p. 78). Caractérisés par leur pragmatisme et flexibilité, ces intermédiaires procèdent à des ajustements itératifs et permanents entre des normes théoriques et des formes spécifiques de pratique, faisant la liaison entre les différents mondes (experts, bureaucrates et paysans) ou entre la programmation (*policy*) et la gestion quotidienne d'un projet. Les représentations et logiques propres aux différents mondes sociaux sont décrites comme fonctionnant de façon relativement imperméables et autonomes, où l'ignorance réciproque est en partie comblée par des intermédiaires qui permettent au projet de tenir.

Le phénomène de courtage en développement a été étudié par le réseau des chercheurs de l'Apad. Les analyses empiriques sur les courtiers locaux en développement ont tout d'abord été publiées dans les bulletins (Apad, 1996) pour ensuite faire l'objet d'un ouvrage collectif, *Courtiers en développement*, dirigé par Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan (2000). Dégagés des lectures normatives les assimilant à des « parasites » ou des « catalyseurs » de l'aide (Neubert, 1996), les courtiers locaux en développement sont vus comme des « porteurs sociaux locaux de projets » (Olivier de Sardan, 1995, p. 160) et comme de « véritables interprètes culturels » (Blundo, 2000, p. 75). Ils assurent, comme médiateur actif, l'interface entre les destinataires de projets et les institutions de développement pour drainer la rente du développement vers l'arène locale où ils s'inscrivent, tout en tirant un bénéfice personnel par le renforcement d'un capital économique, social, symbolique ou politique. Ils favorisent généralement le point de vue de l'agence, en formulant de manière adéquate des « problèmes » villageois qui soient compatibles avec les « solutions » des bailleurs de fonds et en déformant la réalité pour coller aux souhaits de ces derniers. Ces stratégies privilégient le choix de projets visibles (des puits plutôt qu'un projet d'épargne ou de formation) et la mise en scène des projets ou des acteurs locaux lors des visites des bailleurs.

Les études de cas révèlent d'innombrables profils de courtiers : membres d'association de migrants, animateurs d'ONG, leaders traditionnels ou paysan, religieux ou politiques, commerçants, « déflatés », intellectuels, cadres ressortissants, représentants d'organisation villageoise, etc. (Bierschenk *et al.*, 2000 ; Olivier de Sardan, 1995). Nous pouvons dégager de cette multitude de portraits quelques traits et compétences communes aux figures de courtier. Tout d'abord, les courtiers

se caractérisent par une position « dedans-dehors », d'une part par l'occupation d'une place stratégique et centrale, située à l'intersection entre plusieurs réseaux sociaux, systèmes culturels et symboliques et au chevauchement entre différentes positions sociales ou institutionnelles et d'autre part, par la distinction de leur expérience acquise hors de l'arène locale par la scolarité, l'engagement politique ou associatif, le travail salarié en ville ou par le voyage. Ils disposent de plusieurs compétences, décrites dans *Courtiers en développement* sous quatre registres (Bierschenk *et al.*, 2000) : l'expertise rhétorique par la maîtrise des langues et du jargon du développement et une forme d'expertise de traduction du « langage-développement »<sup>41</sup> en langage paysan (Olivier de Sardan, 1995, p. 165) ; le registre organisationnel par sa capacité à être promoteur, fédérateur ou capteur des organisations locales ; le registre de scénographie pour la mise en scène des besoins ou de l'organisation villageoise destinée à « fabriquer une réalité fantôme » conforme aux attentes du partenaire (Neubert, 1996) ; le registre relationnel, par la capacité de mobilisation de réseaux de clients et d'alliances, tout en jouant sur plusieurs règles du jeu et en aménageant le monopole dans sa zone d'action par filtrage et brouillage de la communication entre les strates d'acteurs impliqués. Il faut également souligner que les stratégies ne sont pas conçues de façon explicite, dictées par une volonté consciente de manipulation ou de réalisation d'objectifs. Elles procèdent plutôt de reconstructions *a posteriori* d'ajustements pratiques qui n'accèdent souvent pas à la conscience discursive (Le Meur, 2000). Enfin, pour éviter de réifier la catégorie du courtier, il faut plutôt traiter de la fonction de courtage, en la pensant en terme de genèse et comme une fonction transitoire et partielle inscrite dans une trajectoire sociale, toujours recommencée et interprétable à chaque situation (*id.*, 1996).

S'inscrivant dans les politiques fragmentées de l'État post-colonial, où le pouvoir est exercé au travers des logiques bureaucratiques et une série d'associations et de réseaux locaux et internationaux, la fonction de courtage ne peut être analysée indépendamment du champ des pouvoirs locaux, dont elle subit l'action autant qu'elle le structure et le transforme. Le courtage s'insère dans une situation générale de « polycentrisme » politique, caractérisé par « la coexistence de divers centres de pouvoir (...) plus ou moins articulés, hiérarchisés ou concurrents, et relevant souvent de sédimentations historiques successives » (Olivier de Sardan, 1995, p. 164). Le courtage en développement et la politique se chevauchent sur plusieurs plans (Bierschenk *et al.*, 2000), tels que la recherche commune du contrôle des flux de l'aide, le partage d'objectifs identiques de clientélisme et d'ancrage local et

---

<sup>41</sup> Le « langage-développement » est l'univers langagier des institutions de développement véhiculant des idéologies altruistes et modernisatrices et des représentations sur les sociétés où elles interviennent, le tout s'articulant autour de mots clés. Incarné en un « langage-projet » spécifique aux actions d'un projet et mobilisé dans les documents et lors des réunions internes aux organisations, il sert essentiellement à la reproduction des projets sans pénétrer le langage local. Sa maîtrise par les courtiers locaux offre un « ticket d'accès à un réseau international, à une insertion dans la configuration développementiste qui permettra de drainer fonds et projets » (Olivier de Sardan, 1995, p. 170).

de contrôle de réseaux de clientèle (Nassirou, 2000), la fréquence des alliances ponctuelles entre courtiers et élus locaux selon un équilibre fragile entre compétition et complémentarité (Blundo, 2000), la superposition du courtage pour la captation de la rente du développement avec d'autres formes d'intermédiation pour la captation des rentes migratoires et des rentes internes de production locale (telles que le coton) (Bierschenk *et al.*, 2000 ; Le Meur, 1996). Les trajectoires diffuses des courtiers, la multiplicité des chevauchements de registres, les équilibres instables des alliances et concurrences entre acteurs, font des actions de courtage un révélateur et un opérateur privilégié du brouillage des positions sociales classiques et des recompositions sociales pour la captation de la rente du développement (Bierschenk *et al.*, 2000).

Le courtage s'organise souvent sous des formes collectives, telles que les « chaînes de courtage », qui associent de façon verticale les acteurs échelonnés du niveau local au niveau international, selon un réseau hiérarchisé par des relations patron/client et par des jeux de compétition et d'alliance. En reliant différents univers entre l'échelle locale, nationale et supranationale, la chaîne de courtage permet des courtages à distance. Cette formule peut se ramifier en un système de chaînes, entraînant un partenariat avec des assistants et des intermédiaires à l'interface de différents terrains et projets (Blundo, 2000 ; Coll, 2000 ; Nassirou, 2000) ou des alliances stratégiques entre courtiers, dont les relations oscillent entre concurrence et collaboration (Le Meur, 2000). Ces configurations complexifient la question du local car il est impossible d'opérer une coupure franche entre le local et « l'extérieur » ou la « société englobante » (*id.*).

### **3. Traduction et chaînes de traduction**

Plusieurs limites sur les études du courtage ont été relevées par David Lewis et David Mosse (2006), qui considèrent qu'elles ont tendance à figer la figure du courtier dans un rôle d'intermédiaire local évoluant au sein d'une configuration développementaliste préexistante. Aussi, les interprétations interactionnistes du courtage, en privilégiant la multiplicité des perspectives, des stratégies et des arènes n'interrogent pas le paradoxe du maintien de la congruence apparente des projets dans des contextes aussi hétérogènes et éclatés.

En s'inspirant de la sociologie de la traduction, Lewis et Mosse (*id.*) interprètent les processus de construction sociale des documents, des montages et de mises en œuvre des projets comme des processus de « traduction », au cours desquels les projets deviennent réels en mobilisant des partisans autour d'interprétations et d'intérêts communs. La traduction se réfère à un processus de transformation de l'image du monde par un enrôlement mutuel et une combinaison d'intérêts multiples entre des acteurs sociaux autour d'interprétations qui permettent de produire des réalités

(Callon, Lascoumes et Barthes, 2001 ; Callon, 2006 ; Latour, 1996). De façon élargie, ce processus est décrit comme une « chaîne » ou un « réseau de traduction », constitués par l'enchevêtrement de séries de traductions et d'assemblages hétérogènes entre les dispositifs techniques, les inscriptions, les acteurs humains et les organisations en interaction les uns avec les autres.

En référence aux processus de fabrication de faits scientifiques, ce processus mobilise successivement trois formes de traduction articulant les jeux d'échelles du « micro » au « macro » : la première centrée sur la réduction de la complexité et du foisonnement du monde « macro » à un monde « micro », simplifié et manipulable pour les expérimentations de laboratoire, la seconde procédant à l'organisation raisonnée de la prolifération d'inscriptions par un collectif de chercheurs pour parvenir à des entités ayant une existence objective puis enfin, la troisième qui réinscrit ces entités dans le monde « macro » par la multiplication des laboratoires cadrant et pré-formatant les actions (Callon, Lascoumes et Barthes, 2001). L'exercice du SAP est assez approchant : une étape d'extraction de données de la complexité du monde réel, une étape de traitement de ces données en échantillons représentatifs et chiffrés, et enfin l'extrapolation de ces derniers à des échelles macro interprétées en grandes catégories.

Le recours aux métaphores de la « traduction » permet tout d'abord de souligner l'importance des « inscriptions circulantes » (Latour, 1996) d'un monde à l'autre, qui incluent les représentations écrites, graphiques et rapports permettant de rendre les traductions cohérentes et plausibles. Aussi, la « chaîne ou réseau de traduction » permet de s'interroger sur la production de terrains unifiés du développement, plutôt que se s'attacher à l'hétérogénéité centrifuge des projets, pour montrer comment « malgré la fragmentation et les dissidences, les acteurs en développement sont constamment engagés à créer de l'ordre à travers des actes politiques de composition » (Latour 2000, cité p. 14 par Lewis et Mosse, 2006). Au final, ces interprétations rendent compte des projets collectifs comme une « vaste entreprise d'écriture, ou plutôt un dispositif conçu pour faire écrire, par inscriptions interposées, des entités qu'il devient alors possible de qualifier, de décrire et sur lesquelles ou avec lesquelles on peut envisager d'agir » (Callon, 2006, p. 237).

#### **IV. POUR UNE ETHNOGRAPHIE DES EXPERTS-COURTIERS DU SAP**

---

Le SAP est donc à lire comme un assemblage global de visions, d'acteurs et d'intérêts hétérogènes, tenant comme un projet ou discours consolidé autour d'une communauté d'intérêt cherchant à en stabiliser les résultats, processus et méthodes, dans une mise en ordre de ces hétérogénéités. Cet assemblage s'effectue selon un processus de chaînes, à la fois chaînes de traduction permettant le

passage macro-micro-macro par la circulation d'un scripteur (le chiffre), et chaînes de courtages portées par des intermédiaires à chacune des interfaces séparant les différents niveaux décisionnels. Il résulte d'un processus transactionnel, au cours duquel ses règles et ses résultats se transforment lors de négociations sous tendues par les intentions et les buts des acteurs qui y sont enrôlés, tout en acquérant une apparence de solidité et de consensus. Le SAP constitue ainsi un instrument de « mise en ordre » de la politique de l'aide par des acteurs institutionnels qui « travaillent dur à maintenir les représentations, à connecter les événements locaux aux logiques globales parce qu'ils sont les canaux à travers lesquels le pouvoir et la finance affluent et c'est toujours dans leur intérêt de le faire » (Mosse, 2005 b, p. 24). Au final, il impose ses « réalités virtuelles » (*id.*, p. 21) dont les formes discursives n'en génèrent pas moins des effets matériels et réels par les systèmes de surveillance et de centralisation, par ses règles, ses normes et ses régulations qui s'imposent localement pour induire les discours et les comportements, et pour orienter de façon sélective les flux de donations.

En couplant les approches des logiques d'enchevêtrement de l'anthropologie empirique du développement et celles de l'anthropologie des politiques (*anthropology of policy*), la notion de « chaîne de courtage » appliquée à l'ensemble du processus de conception et d'usage du SAP permet de relier les arènes dites « locales » aux arènes institutionnelles et d'articuler des groupes d'acteurs aussi diversifiés que les groupes de « bénéficiaires » ou de « populations cibles », les divers agents internationaux et les agents étatiques. Cet étirement de la chaîne des niveaux villageois aux sphères bureaucratiques conduit à appliquer la notion d'arène « locale » à chacune des interfaces pouvant se former à chacune des strates hiérarchiques, chaque situation pouvant se comprendre « localement » avec ses groupes et jeux d'acteurs spécifiques et s'appliquer indifféremment aux arènes bureaucratiques ou villageoises. Cette approche invite à explorer comment les transactions s'opèrent à chaque maillon ou étape de la chaîne, comment elles relèvent de la négociation et des modes de contournements de l'autorité hiérarchique. Elle questionne comment ces niveaux s'articulent les uns aux autres pour former une congruence collective autour des règles du SAP et de ses résultats, en dépit des discontinuités entre des acteurs aux intérêts, aux normes et stratégies hétérogènes, et comment les incessants allers-retours et transferts d'informations d'un niveau à l'autre accompagnent les processus de décisions des gestionnaires et leurs résultats effectifs. Nous avons vu qu'à chaque interface, les courtiers jouent un rôle central dans l'intermédiation entre les groupes et dans la stabilisation des normes et des façons de faire, par la traduction des intérêts et des logiques hétérogènes dans des formes hybrides et partagées. Agents intermédiaires, les courtiers fabriquent activement la cohérence du SAP en enrôlant les différents groupes d'acteurs, le tout étant enchâssé dans des dynamiques structurelles plus larges. Or, si les courtiers locaux en développement ont été abondamment étudiés, les modalités de courtage institutionnel restent encore à explorer pour

comprendre comment les jeux itératifs d'aller-retour d'un projet entre « décideurs » et « exécutants » donnent la consistance nécessaire au SAP tout au long des chaînes décisionnelles. David Mosse (2011) propose d'explorer le courtage « institutionnel » en s'attachant d'une part, à décrire les communautés d'experts impliqués dans les processus invisibles de la transmission internationale du savoir, leurs enjeux, intérêts et jeux de pouvoir, et de les lier d'autre part, aux processus politiques locaux qui interprètent et transforment ces politiques à leur point de réception. Il suggère de se pencher sur les modes de production des idées et sur les processus décisionnels résultant de relations interprofessionnelles complexes pouvant inclure les négociations sur les statuts, les luttes de pouvoir pour le leadership, les conflits de gestion, les rumeurs, la désinformation et les mensonges délibérés de données absentes, etc. Aussi, de façon à reproduire l'ensemble de la chaîne décisionnelle étirée des bureaux aux terrains, Mosse reprend Craig et Porter (2006, cités p. 4) qui décrivent la dynamique de transmission des idées comme un processus de « désagrégation verticale », s'opérant selon un double mouvement de délégation : une délégation du bas vers le haut – des gouvernements locaux vers les organisations internationales – pour la conception des règles et du cadrage politique et une délégation du haut vers le bas, pour leur application et prise de risque aux niveaux de régions, localités, communautés et individus. Ces délégations s'accompagnent d'une formalisation de modèles cadrés par une logique universelle, où l'universel prévaut sur le particulier, le technique sur le politique et le formel sur le contenu. Ce processus permet, d'une part, la technicisation, la centralisation et la mise en valeur de l'expertise et d'autre part, d'étendre le modèle formel aux espaces des communautés en modifiant les règles de gouvernance selon les schémas élaborés par les experts. Par ce double mouvement, nous ne sommes pas en présence d'une imposition unilatérale d'un schéma moderniste et universel par le savoir expert mais plutôt d'un enrôlement des acteurs locaux dans un processus de rationalisation de leur propres institutions, processus et technologies, en les décomposant et les recombinaut dans le cadre global.

En résumé, cette lecture invite à considérer l'ensemble des chaînes de courtage et de traduction du SAP en interrogeant les mécanismes sociaux d'articulation entre le « local » et le « global » : traiter de façon équivalente chacune des étapes de conception et de mise en œuvre du SAP comme une arène spécifique, y décortiquer les micro-interactions entre acteurs institutionnels – et plus spécifiquement les experts intermédiaires -, articuler chacune d'entre elles pour cerner les effets de cascades et de congruence des chiffres. L'exploration du SAP comme « assemblage global » consiste à analyser les dynamiques sociales participant à l'ajustement des normes à chacune des interfaces ou étapes de sa conception ou de mise en œuvre, par la description des réseaux d'acteurs enrôlés dans ces processus, l'observation empirique de leur pratique et la compréhension des représentations, des logiques et des enjeux mobilisés par cet exercice. Pour tenter de retracer la continuité et les effets réciproques de ces

processus entre les arènes locales et internationales, nous orienterons la focale sur les « inscriptions circulantes » des rapports et des chiffres, vecteurs des prises de décision collective, de façon à saisir les processus sociaux qui le produisent et y préciser le rôle des experts, comme acteurs intermédiaires mobilisant un savoir-faire de la négociation, de l'enrôlement de supporters et le maintien de coalitions au sein du système. Cette approche devrait permettre de comprendre comment l'univers hétérogène et fragmenté de l'aide internationale parvient à maintenir sa congruence sans que n'éclate la bulle virtuelle de « l'Aidland », sorte de monde virtuel composé de représentations collectives avec lesquelles les agents de l'aide ordonnent et comprennent leur monde et leur travail et ayant des effets réels ancrés sur la réalité des organisations humanitaires, des États et des milieux sociaux d'intervention (Apthorpe, 2011).

*Plusieurs grandes questions découlent de ce cadrage théorique :*

*Dans le contexte éthiopien, où le SAP, comme système expert « flou » et outil de consensus institutionnel, est soumis aux enjeux politiques liés au ciblage de l'aide internationale, modulés autour de l'orientation et de la légitimation des choix des politiques de sécurité alimentaire, de la régulation de la rente de l'aide internationale au sein de l'État et entre les organisations de l'aide et l'État, et de l'encadrement et du contrôle de l'administration et des populations par les kadre de l'EPRDF :*

*Comment les jeux itératifs d'allers-retours entre les acteurs sociaux, de négociations de normes et d'articulation d'échelles permettent-ils, tout au long des chaînes de courtage, de générer la confiance nécessaire à l'allocation de l'aide ?*

*En termes de jeux d'acteurs, comment les experts-courtiers d'appartenances institutionnelles et hiérarchiques variées, et lors de leurs interactions à chaque interface institutionnelle de la chaîne de décision, modulent-ils leur rôle prescrit par leur fonction, leur appartenance institutionnelle et leurs savoirs professionnels ? Comment négocient-ils les règles du jeu et leurs résultats avec les kadre de l'EPRDF ? Et dans quel sens parviennent-ils à faire basculer le consensus du SAP ?*

*En termes de jeux de normes lors des interactions et négociations, quelles normes de régulation du processus d'évaluation, de ses méthodologies et de ses résultats, sont mobilisées pour ajuster les tensions entre les enjeux politiques du SAP et son nécessaire investissement de forme chiffrée ? A quelles hybridations de normes assiste-t-on ?*

*En termes de jeux d'échelles, comment s'articulent les étapes entre chaque interface et niveau décisionnel passant du « local » au « global » ? Par quels effets de cascade de micronégociations*

*et d'agrégation des chiffres le SAP se stabilise-t-il ? Comment le « global » interfère-t-il sur le « local », et inversement ? A quels décalages de normes entre les deux niveaux « global– local » ce jeu d'échelle conduit-il ?*

*Et enfin, en termes de contrôle lié à l'extraversion du SAP, quels sont les effets du ciblage sur les capacités d'encadrement des kadre EPRDF sur les villageois ? De quelles marges de manœuvre disposent les villageois pour les contourner ?*

*Nous énoncerons quelques hypothèses :*

- (1) L'expert-courtier s'efface devant la hiérarchie institutionnelle, réduit à négocier dans des marges très réduites d'une succession de micronégociations, dont l'issue globale lui échappe. Nous assistons à la dilution de l'expertise dans le politique. Son rôle est néanmoins central dans la légitimation du processus du SAP.*
- (2) Les normes des bureaucraties humanitaires et de l'administration s'hybrident et se renforcent mutuellement. Les modalités de cette hybridation découlent de la routine et des contingences bureaucratiques, de l'empirisme méthodologique et des termes inégalitaires de négociations.*
- (3) Les jeux d'échelles procèdent d'ajustement itératifs des résultats du SAP entre le global et le local. Ils rendent invisibles et inaudibles les décalages entre les objectifs globaux affichés du SAP et ses résultats réels locaux.*
- (4) Le couplage des jeux d'acteurs, de normes et d'échelle du SAP participe à renforcer le contrôle politique des kadre de l'EPRDF sur les paysans et les agents administratifs, aménageant des marges de manœuvre permettant à la fois l'encadrement de ces derniers, et leur contournement à la marge.*



Ces hypothèses peuvent être aussi déclinées en croisant les trois grands enjeux des SAP éthiopiens (colonne) avec les spécificités du SAP (ligne). Nous proposerons de les vérifier en explorant les jeux de normes à l'œuvre dans le processus bureaucratique d'élaboration et d'usage des SAP.

| <b>Nature du SAP</b><br><b>Enjeux éthiopiens</b>  | <b>Un système expert « flou » centré sur un système de chiffres</b>  | <b>Dimension globale et articulation d'échelles</b>  | <b>Interactions portées par les courtiers</b>  |
|---|--|--|--|
| <b>Orientation et légitimation des choix des politiques de sécurité alimentaire</b>   | <i>La légitimation des choix des politiques repose autant sur l'investissement de forme chiffré et cartographié que sur le processus d' enrôlement des acteurs institutionnels dans leur élaboration et mise en œuvre</i>            | <i>Les différentes logiques des programmes (PSNP, aide d'urgence, resettlement) interfèrent à chaque niveau de négociation de l'échelle dans les critères de ciblage de l'aide</i><br><br><i>L'articulation des échelles rend invisible les résultats effectifs des politiques, pilotées de façon abstraite par les modèles et les données chiffrées</i> | <i>Les agents mobilisent les enjeux autour de chaque programme pour négocier avec leurs interlocuteurs et en sont le relais sur toute la chaîne de décision</i>  |
| <b>Régulation de la gestion de la rente de l'aide internationale au sein de l'État et entre agences de l'aide et l'État</b> | <i>La régulation du ciblage passe par une hybridation des normes des bureaucraties humanitaires et éthiopiennes participant de la routine bureaucratique, de l'empirisme méthodologique et des jeux de négociation interacteurs.</i> | <i>Une succession de micronégociations et d'ajustements est répétée à chaque interface reliant les niveaux d'échelle. Elle aboutit à une aggrégation des résultats elle-même négociée au niveau national.</i><br><br><i>On assiste à un décrochage des critères de ciblage d'un niveau à l'autre de l'échelle.</i>                                       | <i>Les négociations sont répétées à chaque niveau d'échelles, présidées par l'inégalité du capital de négociation entre agents de l'aide internationale et agents éthiopiens et/ou les agents éthiopiens et les kadre EPRDF</i>              |
| <b>Encadrement et contrôle de l'administration et des populations par les kadre de l'EPRDF.</b>                             | <i>Le flou des modalités de ciblage aménage des marges de manœuvre pour l'encadrement des populations et son contournement.</i>  | <i>La perméabilité relative entre les niveaux d'échelles et la dimension globale rend peu visible et audible les modalités fines de contrôle par l'EPRDF.</i>  | <i>Les kadre de l'EPRDF orientent les négociations dans le sens des politiques tracées par la hiérarchie.</i><br><br><i>Aux niveaux villageois, les kadre EPRDF mobilisent le ciblage de l'aide comme moyen de contrôle des populations.</i> |

# PARTIE I

---

## LES NORMES OFFICIELLES DES SYSTÈMES D'ALERTE PRÉCOCE ET LEUR ETHNOGRAPHIE EN ÉTHIOPIE

Nous proposons de vérifier les hypothèses déclinées précédemment en explorant les jeux de normes mobilisés par les différents acteurs institutionnels en charge de la gestion bureaucratique de l'aide alimentaire en Ethiopie. Pour mieux saisir les modalités concrètes de régulation des enjeux méthodologiques et politiques des SAP et leurs effets sur l'extraversion de l'aide, il s'agira donc de mettre au jour les processus d'hybridation entre les différents registres de normes lors de l'élaboration et de l'usage des méthodes des SAP, de leurs résultats et de leur mise en forme.

Béatrice Hibou dans son ouvrage « La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale » (2012) confère à la bureaucratie une dimension de phénomène social, comme « moyen (de) transformer une action sociale en une action organisée rationnellement » (*id.*, p. 21) au travers d'un « ensemble de normes, de règles, de procédures et de formalités » (p. 16). Elle met en exergue deux caractéristiques de la bureaucratie moderne qui corroborent notre premier état des lieux. La première touche aux formalités bureaucratiques, qui relèvent d'une co-production par les services « publics » et « privés » selon un processus d'articulation, de chevauchement et d'hybridation (*id.*, p. 23). La deuxième souligne que le travail bureaucratique procède d'une exacerbation de la nature formelle de l'information selon un processus poussé et généralisé d'abstraction et de catégorisation. Tendant à assimiler le codage et la formalisation à la réalité, ce processus fait perdre le sens des opérations mentales qui le guident, de telle sorte que l'abstraction bureaucratique devient une fiction de la réalité (*id.*). Hibou questionne ces processus dans leurs dimensions politiques et méthodologiques. Tout d'abord, comme forme d'exercice du pouvoir et de domination, elle interroge « en quoi la diffusion du gouvernement à distance, la montée de la rationalisation technique (et) les opérations d'abstraction influent sur les modes de domination » (p. 110) et comment les opérations d'abstraction procèdent « dans (leur) dimension diffuse, éclatée et souvent insaisissable » en des déclinaisons subtiles de domination. Ensuite, elle souligne qu'en-deçà d'une vision intentionnaliste d'une domination exercée par les concepteurs et producteurs de règles et normes bureaucratiques, la bureaucratie est formée par chacun des acteurs et des groupes qui font la société – dont les experts et consultants –, qui sont enrôlés dans ce processus de façon consciente ou impensée. La domination est souvent difficile à entrevoir ou à imputer aux acteurs sociaux, elle transite par les « situations de rencontre d'intérêts hétérogènes » (p. 453), via des « constellations d'intérêts » (p. 149) propres aux logiques d'actions des bureaucrates. En termes méthodologiques, le travail d'abstraction bureaucratique se comprend

comme un processus de formalisation qui « entend faire entrer la réalité complexe dans des catégories, des normes, des règles générales et formelles » (p. 37). L'abstraction s'inscrit dans des formes historiques et sociales qui « convoient avec elles des conceptualisations, des stratégies, des façons de penser et de problématiser, qui façonnent la compréhension des situations et les pratiques elles-mêmes » (p. 40). Hibou nous invite à mieux comprendre à quoi ces abstractions correspondent, en explorant la diversité des formes de bureaucratie par leurs normes et leurs procédures, leurs rationalités, leurs significations et leurs effets (p. 77).

Les travaux d'anthropologie de l'aide humanitaire et du développement traitant de la sécurité alimentaire n'apportent pas d'éléments permettant d'approfondir une exploration des normes bureaucratiques des SAP. Comme le rappelle Charles-Edouard de Suremain (2009), les travaux relèvent plutôt de l'anthropologie nutritionnelle dédiée à l'enfant<sup>42</sup>. Toutefois, de Suremain invite à interpréter les politiques publiques de lutte contre la faim comme le résultat de conflits « de règles, de normes, de valeurs, d'usages plus ou moins explicites et formalisés » entre des groupes d'acteurs sociaux aux intérêts inégaux (de Suremain, 2009, p. 182).

Pour raisonner sur les jeux entre normes formelles et informelles, il nous faut puiser dans les travaux de sociologie des organisations. Nous nous référerons en dernier lieu au concept exploratoire de « norme pratique » développé par Jean-Pierre Olivier de Sardan.

## **1. Sociologie des jeux de normes formelles et informelles**

La bureaucratie moderne, selon Weber (1971), est caractéristique du processus de rationalisation, de la montée du calcul, de l'écrit et de l'évaluation dans les sociétés modernes. Elle exprime et traduit un « besoin de calculabilité et de prévisibilité propre à l'industrie (...) en des termes de plus en plus formels et rigoureux » (Hibou, 2012, p. 21). Les sociologues traditionnels des organisations ont développé leur réflexion sur la base de l'idéal-type wébérien de bureaucratie. Calqué sur l'exemple de l'armée prussienne de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ce modèle administratif régi par des normes officielles est décrit comme le « règne de la règle » (Rojot, 2005, p. 33) mécaniste et dépouillé de son versant informel. Il repose sur trois éléments essentiels, qui sont l'impersonnalité des règles et des procédures, l'expertise spécialisée des fonctionnaires et l'existence d'un système hiérarchique impliquant subordination et contrôle (Crozier, 1963 ; Weber, 1971). Ainsi, les principaux chefs de file de l'école structuro-fonctionnaliste américaine, Robert Merton, Philip Selznick et Alvin Gouldner ont interrogé

---

<sup>42</sup> S'inscrivant dans une perspective de recherche appliquée et d'actions participatives de lutte contre la malnutrition, ces études mettent en avant le caractère multifactoriel et complexe de la malnutrition, résultat des déséquilibres alimentaires liés à une situation de pauvreté, aux processus d'exclusion sociale et mauvaises conditions d'hygiène.

les dysfonctionnements des organisations formelles et des effets pervers de l'informel. Robert Merton a différencié la structure formelle, conceptualisée par les fonctions manifestes de l'organisation et qui comprend l'ensemble des activités divisées et coordonnées dans un but prédéfini, avec la structure informelle caractérisée par des fonctions latentes de mécanismes sociaux involontaires d'adaptation aux contraintes du cadre institutionnel. Il interprète ces mécanismes involontaires comme les causes des dysfonctions institutionnelles (Merton, 1936, cité par Rojot, 2005). Chester Barnard a distingué les modes d'organisation formelle, prescrits par une autorité hiérarchique reconnue et une coordination consciente, des modes informels procédant d'activités exercées en commun mais sans but conscient et mettant en jeu des rapports affectifs interpersonnels. Toutefois, l'informel est jugé nécessaire aux opérations des organisations formelles comme moyen de communication et de cohésion (Barnard, 1938, cité par Rojot, 2005) et possède tout autant des propriétés structurantes et productives (Blau, 1955, cité par Rojot, 2005).

Les sociologues néo-rationalistes des organisations Herbert Simon, James March et Richard Cyert ont précisé les caractéristiques des cadres formels au détour d'analyses comportementales sur la (re)production des régularités des structures. Ils ont relevé comment le cadre formel s'appuie sur un ensemble d'éléments structurels, tels que les organigrammes, les règlements et procédures des tâches à accomplir, etc., ce qui nous ramène à délimiter le cadre formel à travers ses normes officielles. Selon ces auteurs, le cadre formel constitue un encadrement matériel et immatériel des acteurs sociaux, guidant les routines et les activités préétablies grâce à des données simplifiées, codées et chiffrées. La combinaison de ces normes, en orientant l'attention des acteurs sociaux, constitue un mode de contrôle des bases cognitives et des processus de prise de décision. Ainsi, à travers ces normes officielles, le comportement de l'acteur organisationnel est encadré, dirigé, coordonné par l'organisation, au sein de laquelle les décisions individuelles sont prises de façon autonome, tout en se conformant aux buts organisationnels (Simon et March, 1964). Ces cadres jouent le rôle de précédents assez stables qui se renforcent en structures semi-permanentes évoluant très lentement. Par leur répétition, les procédures opératoires standard qui régissent les règles d'exécution du travail contiennent l'apprentissage du passé et les règles de transmission et confèrent une mémoire à l'organisation. Mais elles jouent aussi le rôle de théories, par le filtrage de l'information, par l'usage de rapports qui permettent la prédiction ou par des plans d'action qui matérialisent les objectifs (Cyert et March, 1992). Toutefois, ces auteurs considèrent que les éléments structurels constituent un cadre souple plutôt qu'une contrainte forte à l'action individuelle. Les analyses dites néo-institutionnelles insistent sur les contraintes de légitimité pesant sur la structure. L'organisation est vue comme une institution structurée par un ensemble de cadres cognitifs, normatifs et symboliques qui informent et façonnent les conduites de ses membres. Les structures formelles, telles que les formes et procédures

organisationnelles, définissent les conduites légitimes en s'inscrivant dans un champ organisationnel compétitif (Meyer et Rowan, 1977). Ces structures formelles, règles et ressources standardisées et routinières, à la fois contraintes et véhicules de l'action, établissent des réponses communes à des situations qui composent un schéma reproductif propre à l'institution (Jepperson, 1991). Ainsi, sans pour autant décrire plus finement l'interaction entre les deux registres, il est considéré que les acteurs sociaux conservent des degrés de liberté dans une situation contrainte pour choisir ou non d'agir dans le sens indiqué par les normes officielles du cadre normalisé. Enfin, Antony Giddens (1987) souligne plus précisément la dynamique réursive de façonnage des normes officielles, en expliquant comment les éléments structurels, composés de règles et de ressources, sont utilisés par les acteurs organisationnels pour guider les interactions sociales et les faire évoluer en résultats de leur conduite sociale, lorsqu'ils sont reconstitués par leurs actions.

Ces différents courants d'analyses convergent vers une lecture d'un cadre formel assimilé à un ordre virtuel sans existence matérielle qui agit à la fois comme contrainte et comme facilitateur à l'action organisée (Giddens, 1987). L'ensemble des normes officielles qui compose le cadre formel participe à la reproduction et à la répétition des modes de pensée et d'action dans le temps et l'espace. Organisé en séquences d'évènements programmés qui constituent les gènes organisationnels où sont stockées les connaissances (Cyert et March, 1992), le cadre formel opère comme des traces mémorielles qui perdurent d'un lieu à l'autre et dans le temps en portant les continuités de la reproduction sociale (Giddens, 1987). À la fois scripts, patron (*pattern*, tel un modèle de couture) (Jepperson, 1991) et mise en forme (*patterned*) des systèmes sociaux (Giddens, 1987) de la pensée et de l'action, il est composé d'éléments organisés de façon suffisamment souple, pour qu'à chaque utilisation, ses caractéristiques soient empruntées et modifiées de façon réflexive par les acteurs organisationnels. Pour autant, si ces dernières analyses se dégagent de toute interprétation normative sur les dysfonctionnements organisationnels, elles ont encore tendance à réifier les registres du formel et de l'informel, en les traitant de façon binaire. On insiste sur la dimension structurante du registre formel, où l'informel n'interviendrait qu'en contrepoint, sans poser l'hypothèse que l'intrication des deux registres, aux qualités structurantes équivalentes, et se façonnant l'un-l'autre, se croisant, se nourrissant et se contredisant, possède cette qualité de mise en forme du système social des institutions. C'est par l'informel que le formel est (re)produit – et réciproquement. Les limites de ces analyses théoriques nous conduisent à revisiter ces notions à l'aide d'une approche plus empirique permettant de contextualiser et de préciser les processus de panachage entre différents registres de normes.

## 2. L'entrée par les normes pratiques

Jean-Pierre Olivier de Sardan dans son article *Practical Norms : Informal Regulations within Public Bureaucracies (in Africa and beyond)* (2015) propose d'explorer les modalités concrètes de régulation des écarts observés entre les normes officielles théoriques et la pratique des employés de l'État et des services publics. Tout d'abord, il reconfigure une typologie des normes, distinguant les « normes officielles », les « normes sociales » et les « normes pratiques ».

Proches des normes formelles, les normes officielles explicitent les droits et les obligations reconnues par les institutions professionnelles et publiques, tels que les lois, réglementations, règles, textes officiels, conventions, codes, procédures, contrats, manuels, etc. Les normes sociales régulent les espaces privés, non professionnels et non officiels. Les normes pratiques, quant à elles, sont régulées de façon implicite, informelle, non formulées ni codifiées. Elles sont discrètes et relèvent du sens commun. Normes de l'ombre, elles sont toujours enfouies et cachées dans les pratiques quotidiennes et divergent avec les normes officielles et/ou les normes sociales. Les deux premières, normes sociales et officielles se situent au même niveau : elles co-existent dans leur régulation quotidienne formelle, selon des codifications explicites. Régulées de façon implicite et informelle, les normes pratiques divergent de ces dernières. Normes officielles, sociales et pratiques constituent un répertoire qui guide l'action, offrant aux acteurs sociaux un nombre limité de points de référence, et permettant certaines formes de prédictibilité et d'anticipation dans leurs choix. Ainsi, les normes pratiques deviennent le pilier d'une culture bureaucratique commune. Elles peuvent faire l'objet d'accords explicites en interne (et restées cachées en externe) ou d'accords tacites et de convergences de comportement. La diversité, l'hétérogénéité et l'informalité conduisent à des conflits fréquents relatifs aux normes, eux-mêmes implicites, qui sont traités par le compromis. Enfin, Olivier de Sardan élabore une typologie empirique des normes pratiques idéal-typiques distinguant les « normes adaptatives », proches des normes explicites, qui impliquent des marges de manœuvre et des interprétations tolérant l'improvisation ; les normes « quasi-tolérées » ; les normes « transgressives » relevant des pratiques de corruption ou de rupture ; et enfin, les normes « palliatives ». C'est dans ce cadre d'analyse que nous pourrions raisonner sur les modes de régulation des écarts entre normes officielles et pratiques des SAP.

Afin de mieux cerner les modes de régulations à l'œuvre lors du ciblage de l'aide alimentaire, ses articulations avec les enjeux politiques et leurs effets, nous nous concentrerons à décrire les règles du jeu tacites et informelles des agents de l'État les écartant des normes formelles, et saisir comment ces règles interagissent dans les arènes du pouvoir, et plus spécifiquement comment elles jouent avec

des dispositifs spatiaux contraignants (Planel, 2015).

Dans le chapitre 1, nous analyserons tout d'abord le registre formel des normes professionnelles des SAP en les réinscrivant dans les fondements structurels des SAP internationaux. Nous verrons tout d'abord que les SAP internationaux, tels qu'ils sont donnés à voir sur le Net, s'articulent autour de normes techno-scientifiques quantifiées et cartographiées orientées vers l'action, et qu'ils assument leur fonction de support aux consensus techniques et institutionnels propres à accompagner les choix des décideurs gouvernementaux et de l'aide internationale, cadrés par un registre technico-scientifique. Nous montrerons ensuite comment ce registre technico-scientifique découle des modèles explicatifs des théories conventionnelles des famines orientées à l'élaboration des politiques institutionnelles de sécurité alimentaire en privilégiant des lectures simplifiées, techniques et apolitiques des famines, tout en s'articulant avec des registres émotionnels et moraux. Dans un troisième temps, partant du constat que le recours au concept malthusien de famine centré sur la rupture de nourriture a été sous-tendu par l'usage de « l'instrument unique » des programmes simplifiés de l'aide alimentaire (Devereux, 1993, p. 25), nous expliquerons comment les évolutions concomitantes des SAP et des régimes de l'aide alimentaire internationale ont induit un emboîtement de normes techniques des SAP.

Le chapitre 2 consiste en une ethnographie de la pratique du SAP en Éthiopie. Nous décrivons le quotidien d'une équipe d'experts lors de sa tournée d'évaluation des besoins en aide alimentaire en juin 2003. Il s'agit de la retranscription d'une partie de journal de terrain, couplée à des notes de terrain et des ajouts explicatifs. En explorant le processus de panachage de normes procédé par les équipes d'évaluation, nous verrons comment les experts éthiopiens sont conduits à procéder à des mixages entre les normes des SAP internationaux et les normes bureaucratiques éthiopiennes, en s'accommodant avec les registres techniques et politiques de l'aide alimentaire.

Les principaux SAP décrits dans ce chapitre sont le Système mondial d'information et d'alerte rapide (Smiar) de la FAO et le *Famine Early Warning System* (Fews Net) d'USAID, dont nous proposons une lecture ethnographique de leur site Web.

Le Fews Net est décrit comme un système « d'analyses objectives, fondées sur des preuves, pour aider les décideurs des gouvernements et des agences de l'aide à planifier les crises humanitaires et y répondre »<sup>43</sup>. Il met à disposition des rapports mensuels et des cartes détaillant les situations actuelles et projetées d'insécurité alimentaire, et des rapports spécialisés sur le climat, les échanges commerciaux, les productions agricoles, le niveau de vie et l'état nutritionnel des populations, etc. En adoptant en 2012 la méthode *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC), le Fews propose à la fois de déterminer les situations d'insécurité alimentaire d'une zone donnée, mais aussi d'accompagner un « consensus technique » pour déterminer ses situations et les réponses adéquates, en se basant sur une série de critères chiffrés<sup>44</sup>.

De façon similaire, le Smiar « effectue un suivi permanent de l'offre et de la demande de denrées alimentaires, ainsi que d'autres indicateurs clés, en vue d'apprécier la situation globale de la sécurité alimentaire dans tous les pays du monde »<sup>45</sup>.

### I. LES NORMES TECHNICO-SCIENTIFIQUES DES SAP VUES DU NET

D'emblée, dès leurs premières pages d'accueil, ces sites se présentent comme des boîtes à outils aux contenus hétérogènes et polyformes ou comme une sorte de tableau de bord à multi-entrées : des cartes, des rapports narratifs de missions d'évaluation, des bulletins mensuels succincts, illustrés par des tableaux, courbes, histogrammes, schémas ou photos, mais aussi des vidéos commentant sur la base de cartes IPC les situations de certains pays (Fews Net) ou un fil d'actualité sur Twitter (Smiar). Il est possible d'accéder aux indicateurs de suivi par pays ou régions en consultant les dossiers ou bulletins faisant état de situations spécifiques. Des rubriques permettent d'aborder les aspects plus méthodologiques. L'accent est mis sur la fonction d'alerte : au centre des pages d'accueil, les mappemondes indiquent les pays à risques, classés par degré de gravité des crises. Enfin, de brèves présentations développent une partie relative à la coopération institutionnelle sur laquelle repose le système.

<sup>43</sup> <http://www.fews.net/about-us>.

<sup>44</sup> <http://www.fews.net/sites/default/files/uploads/IPC-Manual-2-Interactive.pdf>.

<sup>45</sup> <http://www.fao.org/gIEWS/background/fr/>.



Par la combinaison des normes scientifiques mobilisées, le SAP revendique son caractère d'objectivité et d'universalité. Il révèle une « volonté de faire science » (Pestre et Dahan, 2004, p. 15) par ses approches modélisées, standardisées et cartographiées, par la méthodologie du recueil d'information faisant appel aux hautes technologies et par son traitement chiffré et statistique. Le SAP a recours à des « méthodes novatrices de collecte, d'analyse, de présentation et de diffusion des informations et a mis pleinement à profit la révolution des technologies de l'information et l'avènement des communications électroniques » (FAO, 2012, p. 2). Il relève de l'univers des « techno-sciences », c'est-à-dire d'un « ensemble institutionnalisé de mise en valeur systématique (...) d'applications scientifiques et techniques. » Il constitue un objet technique émanant d'une production obtenue méthodiquement. Par le biais des attributs de la techno-science, il participe à cette « culture de l'urgence et de la mobilisation permanente » héritée du second conflit mondial, perpétuée dans la Guerre froide (Pestre et Dahan, 2004). Cette culture, animée d'une foi technologique sans faille enracinée « dans le mythe de la science qui a gagné la dernière guerre », s'appuie sur la croyance « qu'une action techno-scientifique coordonnée et concertée viendra à bout de n'importe quelle difficulté » (*id.*, p. 12).

Plus spécifiquement, les SAP sur le Net présentent les caractéristiques suivantes :

## **1. Un accès immédiat à un savoir global**

La visite des sites propose une lecture d'un monde global cartographié.

Le site du Smiar s'ouvre sur bandeau dynamique faisant défiler une succession de thématiques (voir Illustration 7) : « Les pays nécessitant une aide extérieure », « L'observation de la Terre pour le suivi des récoltes » dotée des cartes satellitaires de suivi des précipitations, de stress agricole et d'indicateurs de couvertures végétales, les bulletins de « suivi et analyse des prix alimentaires », les rapports de situation alimentaire et de perspectives de récoltes ; les rapports de synthèse par pays.



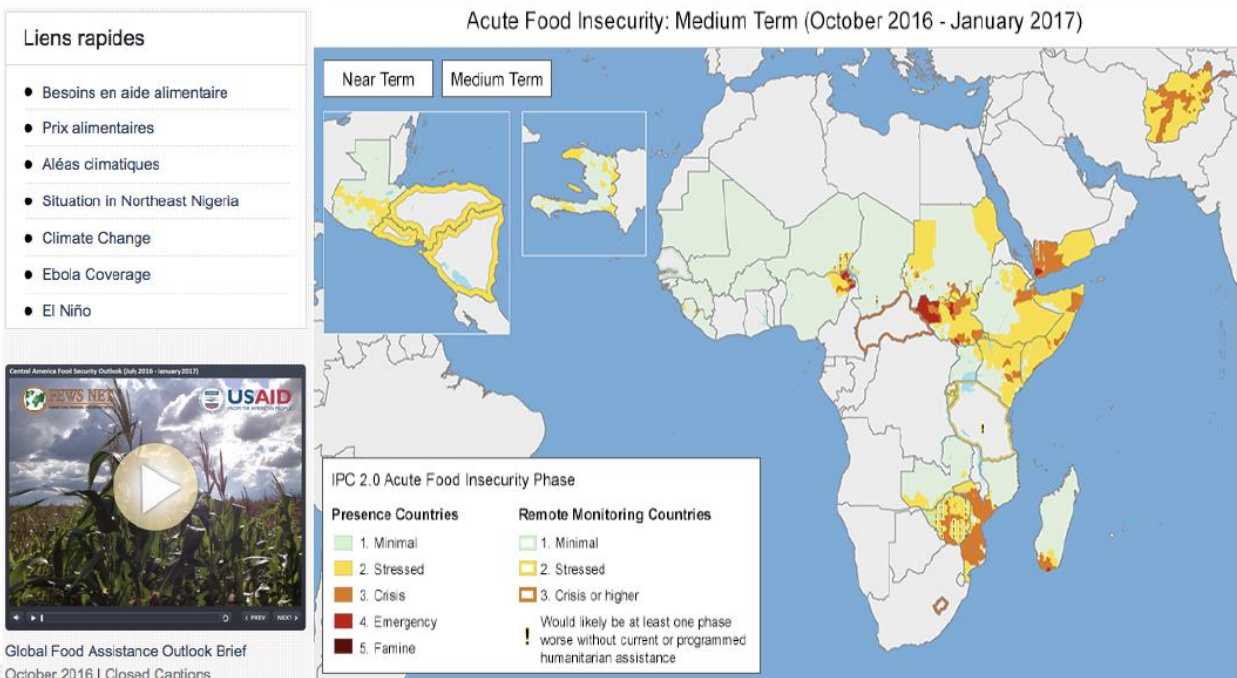
**Illustration 7 : Page d'accueil du site Smiar (09/11/16)**

Des onglets donnent accès à des cartes satellitaires des couverts végétaux ou pluviométriques sur des portions entières du globe, ainsi qu'à des bulletins mensuels sur les perspectives mondiales de récoltes et de la situation alimentaire, compilant productions céréalières et courbes des prix mondiaux.

Le site du Few's (voir Illustration 8) s'ouvre sur une carte de la sécurité alimentaire axée sur l'Afrique, le Moyen Orient, Haïti et l'Amérique centrale. Il est proposé d'approfondir les informations par des focus sur les « besoins en aide alimentaire », les « prix alimentaires », les « zones les plus préoccupantes », les « alertes en matière de sécurité alimentaire », etc. ; et de télécharger des rapports spéciaux, donnant accès à une cartographie des pays selon des catégories de gravité de la crise.

**UPDATE**

**CRITICAL SITUATION IN NORTHEAST NIGERIA**



**Illustration 8 – Page d’accueil de Fews Net (le 09/11/2016)**

En cliquant sur les onglets en haut de page « Pays & Régions », « Secteurs & Sujets », etc., il est possible d’accéder – de naviguer d’un clic – d’une situation catastrophique à une autre, d’un pays ravagé par les criquets, les inondations ou atteint par Ebola. Ces systèmes nous offrent une connaissance quasi instantanée de la totalité d’un monde en crise, tout en proposant de traiter systématiquement de chaque cas particulier, de façon à la fois synthétique et rigoureuse. Il reflète une volonté d’agir sur un univers d’opération se déployant sur l’ensemble de la planète.

## 2. Une hétérogénéité de catégories cartographiées

Ces sites donnent accès à des rapports spéciaux de missions d’évaluation par pays (FAO), les bulletins d’information (Fews), ainsi que les archives chiffrées statistiques de FAOSTAT contenant les données des récoltes mondiales, par type de céréale, par pays récipiendaire ou donateur, etc. Une cartographie omniprésente accompagne ces documents – zones de population à risque ou population bénéficiaire, pluviométrie satellitaire, couverture végétale, niveaux d’alertes sur les prix (élevé, modéré), etc. – et nous permet au fil de la lecture de mieux visualiser l’information délivrée. Cette cartographie répond à la volonté institutionnelle de catégoriser les situations pour prioriser les degrés d’urgence, et au souci opérationnel de ciblage de l’aide. Les zones géographiques des cartes Fews

distinguent les zones « sous pression », de « crise », « d'urgence » et les zones de « famines ». Elles indiquent les zones où une intervention est requise, mentionnant le nombre de bénéficiaires ciblés. Le Smiar met à disposition des cartes d'imageries satellitaires relevant les « zones de déficit » ou des « zones d'augmentation de couvert végétal » selon leur intensité. Ces catégorisations sont à mettre en exergue avec les SAP nationaux d'Afrique de l'Ouest, qui déterminent également des classements semi quantitatifs de gradation de la sévérité, calés sur des découpages administratifs, selon des situations « moins en difficultés » vers des situations de « plus en plus en difficulté » ou des situations « très bonnes » à « très mauvaises », des « difficultés légères » à « sévères », des « difficultés alimentaires » à des « crises alimentaires », des états de sécurité alimentaire allant de « très bon », « bon » à « mauvais » et « très mauvais » (Boulangier, Michels et de Jaegher, 2004). Les cartes basées sur les analyses du *livelihood* et les enquêtes nutritionnelles (Ocha, 2013) donnent aussi à voir respectivement des zonages géographiques par type d'activités agropastorales ou par « priorité nutritionnelle » (rouge/jaune/vert). L'approche *Integrated Food Security Phase Classification* qui intègre les données en nutrition et d'économie domestique, exemplifie cette volonté de classification.

### **3. Une « mathématisation du réel »<sup>46</sup>**

Ce savoir systémique propose de répondre à tout type de question relative à la sécurité alimentaire mondiale, comme par exemple : « Combien de nourriture le monde produit-il ? », « Quelles sont les interventions alimentaires les plus nécessaires ? », et ce, en fournissant une information « la plus précise et récente » (FAO, 2012). Destinée à apporter une réponse synthétique et factuelle d'aide à la décision, l'information est principalement articulée autour du chiffre, où les formes cartographiées, les courbes ne sont que la traduction d'un raisonnement chiffré. Le SAP exemplifie ces pratiques de « valorisation de l'information (...) fondée sur la calculabilité et la prévisibilité, sur la mise en chiffre » découlant du développement des outils informatiques et des techniques de modélisation (Pestre et Dahan, 2004).

Le site Smiar nous amène directement aux documents statistiques de la FAOSTAT, rattaché à la division statistique sous-titrée « Statistics for a Better World », qui recueille les données statistiques brutes dépouillées de tout commentaire. Tous les rapports sont nourris de ces données chiffrées. « Se basant sur des séries statistiques de plus de 20 ans, les responsables (...) du Smiar mettent à jour et analysent continuellement les données sur les productions alimentaires » (FAO, 2012, p. 10). On explique plus loin « qu'une station de travail info (...) a été conçue spécialement pour l'alerte rapide,

---

<sup>46</sup> J'emprunte l'expression à Dominique Pestre dans son article introductif à l'ouvrage collectif *Les sciences pour la guerre* (Pestre et Dahan, 2004, p. 33).

afin de faciliter la gestion et l'analyse des données, en permettant tant l'interprétation de l'imagerie satellitaire que l'estimation des besoins d'importation alimentaire » (id.). La forme épurée des résumés des rapports d'évaluation de la FAO sert à rappeler les principales données chiffrées – production agricole et variation en pourcentage, population exposée, montant nécessaire en aide alimentaire – d'une façon qui pourrait presque se condenser en tableaux de données brutes. Plus éloquents encore, les titres des bulletins Few's allient chiffre brut et formule choc, dans un style s'apparentant aux manchettes journalistiques ou aux spots télévisés. Les Twitt du Smiar allient également l'instantanéité du scoop et la formule lapidaire, comme par exemple « Madagascar : Les pertes agricoles dans le Sud font craindre une grave crise alimentaire susceptible de persister jusqu'en 2017 ». Quant aux rapports de mission d'évaluation ou des bulletins d'information, s'ils sont rédigés sur un mode narratif respectant un style strictement technique, ils ont pour fonction triviale de mettre au jour les données chiffrées ou parfois de les commenter de façon plus qualitative. Ils sont entrecoupés de tableaux de données, de graphiques, courbes colorées de prix des denrées, calendriers culturels, bâtonnets de pourcentages de populations bénéficiaires, etc. qui finalement constituent l'information proprement dite plutôt que son illustration, d'autant que le narratif de ces bulletins aligne de façon indifférenciée les différents indicateurs (climat, migration, déficit agricole, malnutrition, prix) sans les prioriser.

Quant aux analyses multicritères IPC, elles condensent une série d'indicateurs quantifiés (voir illustration 9) qui appliquées à chaque pays aboutit à pronostiquer les proportions de bénéficiaires aides d'urgence à venir (voir illustration 10).



|   | Level 1:<br>Low Chronic<br>Food Insecurity   | Level 2:<br>Moderate Chronic<br>Food Insecurity   | Level 3:<br>High Chronic<br>Food Insecurity   | Level 4:<br>Very High Chronic<br>Food Insecurity   |
|---|--|---|---|--|
| <b>Level Description</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>Considering years when the area does not experience Phase 3, 4, or 5 food insecurity, less than 10% of the HHs do not have adequate quantity and quality of food throughout the year; AND</li> <li>The area has not had recurrent Acute Food Security Crises (or equivalent) in the past 10 years.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Considering years when the area does not experience Phase 3, 4, or 5 food insecurity, 10 to 20% of the HHs do not have adequate quantity and quality of food throughout the year; OR</li> <li>The area has had occasional Acute Food Security Crises (or equivalent).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Considering years when the area does not experience Phase 3, 4, or 5 food insecurity, less than 20 to 40% of the HHs do not have adequate quantity and quality of food throughout the year; OR</li> <li>The area has had frequent Acute Food Security Crises (or equivalent).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Considering years when the area does not experience Phase 3, 4, or 5 food insecurity, more than 40% of the HHs do not have adequate quantity and quality of food throughout the year; OR</li> <li>The area has had very frequent Acute Food Security Crises (or equivalent).</li> </ul> |
| <b>Food Consumption</b>                             | <b>Quantity:</b> Lack of 2,100 kcal pp/day<br><b>FCS:</b> poor/borderline: <10% hhs<br><b>HHS:</b> moderate/severe (scores 2-6): <10%<br><b>HDDS:</b> <4 food groups (out of 12 food groups): <10%<br><b>HEA:</b> <Livelihood Protection Deficit: <10%   | <b>Quantity:</b> Lack of 2,100 kcal pp/day and<br><b>FCS:</b> poor/borderline: 10-20% hhs<br><b>HHS:</b> moderate/severe (scores 2-6): 10-20%<br><b>HDDS:</b> <4 food groups (out of 12 food groups): 10-20%<br><b>HEA:</b> <Livelihood Protection Deficit: 10-20%  | <b>Quantity:</b> Lack of 2,100 kcal pp/day<br><b>FCS:</b> poor/borderline: 20-40% hhs<br><b>HHS:</b> moderate/severe (scores 2-6): 20-40%<br><b>HDDS:</b> <4 food group (out of 12 food groups): 20-40%<br><b>HEA:</b> <Livelihood Protection Deficit: 20-40%   | <b>Quantity:</b> Lack of 2,100 kcal pp/day<br><b>FCS:</b> poor/borderline: >40% hhs<br><b>HHS:</b> moderate/severe (scores 2-6): >40%<br><b>HDDS:</b> <4 food groups (out of 12 food groups): >40%<br><b>HEA:</b> <Livelihood Protection Deficit: >40%   |
| <b>Outcomes</b>                                     |  |   |   |  |
| <b>Livelihood Change</b>                            | Graduate year-to-year erosion of Livelihood Assets (5 capitals) and Strategies: <10% HHs   | Graduate year-to-year erosion of assets and strategies: 10 to 20% HHs   | Graduate year-to-year erosion of assets and strategies: 20 to 40% HHs   | Graduate year-to-year erosion of assets and strategies: >40% HHs   |
| <b>Nutrition</b>                                    | <b>Stunting:</b> <20%<br><b>BMI &lt;18.5:</b> < 10%<br><b>Anaemia:</b> <5%<br><b>Vitamin A deficiency:</b> <2%   | <b>Stunting:</b> 20-30%<br><b>BMI &lt;18.5:</b> 10-20%<br><b>Anaemia:</b> 5-20%<br><b>Vitamin A deficiency:</b> 2%-10%  | <b>Stunting:</b> 30-40%<br><b>BMI &lt;18.5:</b> 20-40%<br><b>Anaemia:</b> 20-40%<br><b>Vitamin A deficiency:</b> 10-20%   | <b>Stunting:</b> >40%<br><b>BMI &lt;18.5:</b> > 40%<br><b>Anaemia:</b> >40%<br><b>Vitamin A deficiency:</b> > 20%  |
| <b>Recurrence of Acute Crises</b>                   | None or 1 year over the past 10 years of Acute Phase 3, 4, or 5 for the area.  | 2 years over the last 10 years of Acute Phase 3, 4, or 5 for the area.  | 3-4 years over the last 10 years of Acute Phase 3, 4, or 5 for the area.  | 5-10 years over the last 10 years of Acute Phase 3, 4, or 5 for the area.  |
| <b>Contributing Factors</b>                         |  |   |   |  |
| <b>Hazards and Vulnerability</b>                    | <b>Hazards:</b> Rare events<br><b>Assets:</b> Insufficient 5 capitals: <10% HHs.<br><b>Below National Poverty Line:</b> <10%<br><b>Strategies:</b> Unsustainable: <10% HHs<br><b>Policies, Institutions, and Processes (PIPs):</b> poorly functioning and inequitable: <10% HHs  | <b>Hazards:</b> Occasional events<br><b>Assets:</b> Insufficient 5 capitals: 10-20% HHs<br><b>Below National Poverty Line:</b> 10-20%<br><b>Strategies:</b> unsustainable: 10-20% HHs<br><b>PIPs:</b> poorly functioning and inequitable: 10-20% of HHs   | <b>Hazards:</b> Frequent events<br><b>Assets:</b> Insufficient 5 capitals: 20-40% HHs<br><b>Below National Poverty Line:</b> 20-40%<br><b>Strategies:</b> unsustainable: 20-40% HHs<br><b>PIPs:</b> poorly functioning and inequitable: 20-40% of HHs   | <b>Hazards:</b> Very frequent events<br><b>Assets:</b> Insufficient 5 capitals: >40% HHs<br><b>Below National Poverty Line:</b> >40%<br><b>Strategies:</b> unsustainable: >40% hhs<br><b>PIPs:</b> poorly functioning, and inequitable: >40% of HHs  |
| <b>Availability, Access, Utilization, Stability</b> | Inadequate availability, access, utilization of food and/or there is inter-annual instability: <10% HHs  | Inadequate availability, access, utilization of food and/or there is inter-annual instability: 10 to 20% HHs  | Inadequate availability, access, utilization of food and/or there is inter-annual instability: 20 to 40% HHs  | Inadequate availability, access, utilization of food and/or there is inter-annual instability: >40% HHs  |
| <b>Water (improved sources)</b>                     | <15 litres ppp day: <10% HHs   | <15 litres ppp day: 10-20% HHs  | <15 litres ppp day: 20-40% HHs  | <15 litres ppp day: >40% HHs   |

**Illustration 9 : Tableau des indicateurs des catégories IPC (sources IPC)**

| Country     | Pop. in IPC Phase 2 |           | Pop. in IPC Phase 3 or higher |           | Total Acutely food insecure population |           |
|-------------|---------------------|-----------|-------------------------------|-----------|--|-----------|
|             | #                   | % of pop. | #                             | % of pop. | #                                      | % of pop. |
| Yemen       | 5.0 - 9.99 million  | 20-40%    | 5.0 - 9.99 million            | 20-40%    | >10.0 million                          | >60%      |
| Malawi      | 1.0 - 2.49 million  | 5-20%     | 5.0 - 9.99 million            | 20-40%    | 5.0 - 9.99 million                     | 40-60%    |
| Zimbabwe    | 1.0 - 2.49 million  | 5-20%     | 2.5 - 4.99 million            | 20-40%    | 5.0 - 9.99 million                     | 40-60%    |
| Afghanistan | 1.0 - 2.49 million  | 5-20%     | 2.5 - 4.99 million            | 5-20%     | 5.0 - 9.99 million                     | 20-40%    |
| South Sudan | 2.5 - 4.99 million  | 20-40%    | 2.5 - 4.99 million            | 20-40%    | 5.0 - 9.99 million                     | 40-60%    |
| Sudan       | 0.5 - 0.99 million  | <5%       | 2.5 - 4.99 million            | 5-20%     | 2.5 - 4.99 million                     | 5-20%     |
| Nigeria     | 2.5 - 4.99 million  | <5%       | 2.5 - 4.99 million            | <5%       | 5.0 - 9.99 million                     | <5%       |
| Mozambique  | 1.0 - 2.49 million  | 5-20%     | 1.0 - 2.49 million            | 5-20%     | 2.5 - 4.99 million                     | 5-20%     |
| Ethiopia    | 1.0 - 2.49 million  | <5%       | 1.0 - 2.49 million            | <5%       | 2.5 - 4.99 million                     | <5%       |
| Somalia     | 2.5 - 4.99 million  | 20-40%    | 1.0 - 2.49 million            | 5-20%     | 5.0 - 9.99 million                     | 40-60%    |

**Illustration 10 : Prévion des populations en insécurité alimentaire aigüe (mars 2017)**  
(sources Few's Net)<sup>47</sup>

<sup>47</sup> [http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/FAOB\\_September\\_2016.pdf](http://www.fews.net/sites/default/files/documents/reports/FAOB_September_2016.pdf).

#### 4. Une combinaison high tech et empirique

Le SAP dispose des moyens exceptionnels des technologies de l'imagerie satellitaire et de traitement de l'information. Un document descriptif du Smiar (FAO, 2012a) accorde plusieurs pages à détailler les techniques d'imageries satellitaires et les logiciels de traitement de l'information. On explique que dans les pays où l'on ne dispose pas d'un « flux continu d'informations fiables », il a été établi « un système de suivi des cultures, basé sur l'imagerie satellitaire en temps réel », qui compare les données météo avec des « images de différence normalisée d'indice de végétation. » Ces données sont traitées par logiciels et recoupées avec les bilans céréaliers par pays, l'analyse des cartes et photos satellitaires, la gestion des dépêches d'agences, etc. Cependant, il semble que les techno-sciences n'ont pas le monopole de l'accès à la connaissance et qu'il faille parfois se contenter d'approches plus empiriques. Le document du Smiar consacre une page aux missions d'évaluation rapide. Elles sont organisées comme « solution provisoire » dans les pays où les informations précises font défaut. Ces missions ont pour but de « contrôler la fiabilité des données officielles en évaluant les cultures et en interrogeant les agriculteurs » (*id.*). Les résultats doivent être fournis aux décideurs dans les 10 jours. *A priori*, ces missions, dont on peut retrouver les rapports sur le site rassemblent toutes les conditions d'un travail empirique, bien loin des qualités offertes par les hautes technologies si longuement décrites. Des méthodes d'évaluation quantitative des rendements sont explicitées, basées sur les mesures d'échantillons lors des visites de terrain et leurs extrapolations ou sur des méthodes visuelles comparatives de *Pictorial Evaluation Tool for Crop Harvest Assessment (PET)*.

En dépit de cette rigueur affichée des méthodes IPC de production de données et d'analyses « conduites selon des approches critiques, non biaisées » et de « méthodes scientifiques », il est clairement stipulé que la démarche ne découle pas d'un « modèle mathématique », mais plutôt une méthode qui suit une « approche de convergence de preuves, selon un faisceau de paramètres et sur la bases de documents et données fiables (FAO, 2012b). Une des fonction explicite du Fewes, au travers de la méthode IPC, consiste à accompagner les experts multisectoriels à fournir des résultats et à atteindre un « consensus technique » pour permettre aux décideurs de valider le processus. Cette fonction nouvellement assumée du SAP comme outil d'accompagnement aux consensus techniques est à la fois le reflet de la multiplicité des acteurs institutionnels engagés dans ce nouveau SAP, mais aussi de la grande variété des disciplines engagées. Il relève d'une volonté marquée d'atteindre des résultats opérationnels les plus pragmatiques possibles, en fournissant aux décideurs un « savoir applicable » (*actionable Knowledge*) le plus « consistant » et « accessible », de façon la plus « rigoureuse » et « transparente », tout en prenant conscience des biais découlant du processus de consensus institutionnel. Il précise qu'il consiste bien en une « méta-analyse » qui requiert des

analyses plus fines et nuancées. L'objectif du SAP est bien délimité : servir de support à un consensus dont les termes et les résultats sont négociés dans un cadre strictement technique, chiffré et scientifique.

## **5. L'incorporation de photos de famille**

Si le SAP est présenté comme un système abstrait par son style technique dépersonnalisé où les équipes d'expertise sont désincarnées, on ne fait pas l'économie d'illustration de paysans aux champs ou de pasteurs accompagnants leurs troupeaux. Probablement dans un souci de rendre moins aride la lecture des documents, le site de Smiar, via flicker, offre un accès à une série de « belles » photos typiques d'augustes paysans, d'étalages de marchés, de gracieuses femmes souriantes, personnes et lieux croisés lors des exercices d'évaluation. Les experts n'y sont montrés « qu'en action » sur le terrain, discutant avec des paysans, soutesant un épi ou exécutant un échantillonnage dans un champ, mais jamais dans leur bureau ou rarement en réunion. Il est aussi possible d'admirer l'incontournable photo de famille, la photo du groupe d'experts du Smiar de la FAO, nous rappelant que derrière ce système désincarné, il y a des hommes et des femmes. Les montages photos participent aussi à l'entretien d'une illusion de « coller au terrain », voire que les données proviennent directement d'une source paysanne.

## **6. En conclusion**

Les normes du SAP renvoient à une culture techno-scientifique présidée par la souveraineté des techniques et la rationalisation scientifique. C'est un objet technique résolument moderne par l'usage de hautes technologies, le traitement d'information quantitative et synthétique, sa présentation encapsulée dans des formules concises et des catégories cartographiées, sa diffusion par internet et son inscription dans un monde global. Les documents institutionnels ne remettent évidemment pas en question la rationalité de l'objet technique, sinon en filigrane, lorsqu'il est expliqué qu'exceptionnellement on peut avoir recours à des techniques empiriques. Tout comme il combine une approche désincarnée avec des touches personnalisées par les photos, on nous laisse cependant entrapercevoir que le SAP relèverait finalement plutôt d'un patchwork, un mixte entre *high tech* et pragmatisme. De façon assumée, explicitée dans le Guideline IPC, les normes chiffrées du SAP agissent comme vecteur de consensus institutionnel, créant un cadre conceptuel et un ensemble de procédures de jugements partagés, au cours desquels la formalisation des connaissances, des schémas, des normes et des règles représente l'étape la plus importante (Boulangier, Michels et De Jaegher, 2004). Ces processus de négociations facilitent également ce que les sociologues des organisations qualifient de « logique des arrangements », pour décrire les tactiques développées par les



institutionnels pour contourner les incertitudes. Cette logique est opérée dans les cadres de négociations, où lorsque les moyens de mesure des besoins/moyens sont imprécis, les échanges sont dominés par le politique (Friedberg, 1997)<sup>48</sup>. Dans notre cas, plutôt que de générer des conflits, comme l'aurait laissé croire la multiplicité des disciplines et des outils, l'accord autour des investissements de forme quantifiée et cartographiée participe à une alliance entre agences permettant d'apposer le tampon international de la crédibilité aux résultats officiels (Buchanan-Smith et Davies, 1995)<sup>49</sup>.

Enfin, malgré la diversité de leur appartenance institutionnelle et des méthodes employées, ces exercices systématiques de catégorisation cartographiée et quantifiée des crises alimentaires et leur mise en forme abstraite et globalisante laissent à penser que les SAP répondent à des schémas identiques et relativement invariants des représentations des famines, dont l'origine théorique mérite d'être explorée.

## **II. L'INSCRIPTION DES SAP DANS LES CADRES EXPLICATIFS DES FAMINES**

---

Les phénomènes de ruptures alimentaires, de crises nutritionnelles et de famines offrent des visages hétérogènes, multiformes et multidimensionnels, tant par la multiplicité des causes (économique, politique, démographique, sociale, culturelle, agro-écologique, biomédicale, etc.), la variabilité de leurs impacts sur les populations – en termes de pratiques alimentaires (fréquence et qualité des repas, etc.), de santé (dénutrition, épidémies, mortalité, etc.), d'économie (décapitalisation, précarisation, etc.), de stratégies socioéconomiques de survie (migration, activités génératrices de revenus – AGR, etc.) ou de mouvements sociaux (exodes, émeutes, etc.), etc. – , que par leur inscription sur des échelles géographiques et temporelles disparates et le foisonnement d'acteurs sociaux (experts, humanitaires, gouvernements, médias, etc.) impliqués dans la production des savoirs relatifs à ces phénomènes et dans l'élaboration de programmes de lutte contre la faim. Cette hétérogénéité se traduit par une fragmentation des théories académiques et institutionnelles divergeant tant sur les diagnostics que sur les degrés de gravité de leurs impacts (Dando, 2012a ; Janin et Dury, 2012). Effet

---

<sup>48</sup> Je reprends ici l'expression de Friedberg, lorsqu'il se réfère à Lucien Karpik, qui dans un article intitulé *L'économie de la qualité* décrivant les stratégies des avocats pour se constituer une clientèle, considère que lorsqu'une situation « comporte une part irréductible de complexité et d'imprévisibilité, l'action ne se résume pas dans l'usage des savoirs objectivés, elle passe par le choix des tactiques heureuses, par la conclusion d'alliances (...) : elle relève de l'art stratégique » (Karpik, 1989, p. 198). Karpik parle plutôt « d'arrangement institutionnel » (*id.*, p. 199).

<sup>49</sup> Il faut également relever que la dimension temporelle de l'urgence humanitaire imprime une tournure particulière aux modalités de consensus portées par les SAP, au cours desquelles l'irruption dans l'urgence de nouveaux paramètres provoque des mutations rapides de ses normes et des recompositions précipitées des jeux des acteurs de l'aide internationale et nationaux secoués par des « crises de consensus » (Bonnetcase, 2010b ; Jézéquel, 2007).

miroir de la complexité de ces phénomènes et de l'hétérogénéité de leurs interprétations, les politiques de « sécurité alimentaire » se caractérisent elles aussi par la multiplicité des approches techniques et institutionnelles. Toutefois, ces définitions conventionnelles se recoupent, d'une part, pour associer les famines à des désastres naturels ou économiques et à des taux élevés de mortalité humaine, et d'autre part, par l'ambiguïté des catégories théoriques qui entretient le catastrophisme institutionnel des crises alimentaires.

## 1. Les représentations techniques et catastrophistes des famines

### a) La famine comme désastre naturel ou économique

Depuis les premières théories explicitées en 1798 par l'économiste politique Thomas Malthus dans *An Essay on the Principle of Population* (1798), les théories académiques sur les causes des famines ont évolué très lentement en suscitant des controverses en partie liées aux divergences entre les disciplines des historiens, géographes, agronomes, biologistes et économistes. Les théories malthusiennes reposent sur l'idée que les famines sont des événements naturels marquant un point de rupture entre les capacités d'approvisionnement en nourriture et la pression démographique. Elles ont sous-tendues les logiques gouvernementales des programmes de lutte contre les famines très attentistes pendant presque un siècle et demi<sup>50</sup> et il aura fallu attendre les années 1960-1970 pour qu'elles soient remises en question par des économistes et agronomes soulignant les causes sociales des famines. Les théories des économistes des années 1980, plus précisément avec les théories développées par l'économiste Amartyan Sen dans *Poverty and Famine : An Essay on Entitlements and Deprivation* (1981), mettent en exergue les mécanismes économiques de marché jouant sur les problèmes d'accès et d'approvisionnement de nourriture plutôt que sur les déficits de production vivrière. Les famines sont interprétées non pas comme une cause naturelle de rupture d'approvisionnement mais comme une résultante sociale d'indisponibilités alimentaires liées à l'effondrement des capacités économiques et à la rupture du droit d'accès à la nourriture d'une portion de la population. Les famines ne sont plus biologiques mais socio-économiques, conséquences de la dégradation des droits et capacités d'accès et d'acquisition de la nourriture, portées par les relations sociales (échanges marchands, production de biens, main-d'œuvre, héritages, dons, etc.).

---

<sup>50</sup> Considérant les famines comme un mode naturel de contrôle des populations sans cesse soumises à des ruptures d'approvisionnement, les théories de Malthus rejettent toute interférence humaine pour préserver la loi naturelle, arguant que la charité détruit l'éthique du travail et accroît la dépendance et la vulnérabilité des populations pauvres. Dans les années 1970, les théories du « canot de sauvetage » abondent dans ce sens et aujourd'hui, un néo-malthusianisme persisterait à travers les théories craignant pour une rupture mondiale des surplus et des échanges céréaliers mondiaux (Dando, 2012a).

Certains auteurs post-foucaldiens (de Waal, 1997 ; Edkins, 2000) soulignent avec justesse que les théories modernes des famines, y compris celles d'Amartya Sen, s'inscrivent dans le prolongement des théories malthusiennes, dont le traitement technique évacue toute la dimension politique des rapports d'inégalités entre les pouvoirs étatiques ou institutionnels et les populations, en ignorant les capacités et stratégies de survies de ces dernières. Déconstruisant leurs affirmations reposant sur l'idée de désastre, ils réfutent les interprétations selon lesquelles les famines sont des « anomalies » biologiques ou économiques (*id.*, p. 33), estimant qu'elles sont plutôt l'accompagnement inévitable de la modernité, où le passage de la culture de la chasse et cueillette vers la sédentarisation et l'agriculture a permis le développement de systèmes sociaux centralisés, différenciés, et à forte croissance démographique. Reposant sur la technologie agricole, ce système sans cesse fragilisé par les mauvaises récoltes aurait accentué l'insécurité alimentaire en produisant pénuries et famines (*id.*). Avant tout, les famines seraient les résultantes de la pauvreté et des inégalités sociales entretenues par les pouvoirs en place. Enfin, à ces théories techniques dramatisant la faim, les auteurs post-foucaldiens opposent les visions endogènes où la faim n'est pas considérée comme une anomalie. Les consommations alimentaires ne sont pas exclusivement dictées par des besoins biologiques, mais régulées par des registres multiples de représentations, qu'elles soient religieuses lorsque les famines sont attribuées à des punitions divines, socio-politiques lorsqu'elles remettent en cause la légitimité des gouvernants chargés de protéger les populations, symboliques lorsqu'elles sont associées aux usages de nourriture, etc. (de Waal, 1997).

### **b) L'association des famines aux fortes mortalités**

Les définitions conventionnelles données par la plupart des ouvrages académiques considèrent la mortalité comme symptôme central des famines<sup>51</sup>. Les famines sont une « variation de vulnérabilités liées aux besoins alimentaires sur un long cycle, à l'insécurité alimentaire domestique, aux ruptures d'approvisionnement, aux crises massives de la faim affectant de larges pans de la population sur des régions bien définies et provoquant des augmentations substantielles de mortalité » (Dando, 2012a, p. 142). Dans un article récent, le géographe William Dando qui a analysé les formes de famines sur une durée de 6000 ans définit la famine comme « une rupture de nourriture prolongée dans une zone géographique restreinte provoquant maladies et mortalité par inanition » (Dando, 2012b, p. 142). La définition de la FAO insiste sur la taille du phénomène, sa durée et son évolution, où « le manque de nourriture étendu et prolongé provoque une mortalité humaine croissante » (cité par *id.*, p. 141). Pour autant, si les famines historiques sont caractérisées par des mortalités massives dont les fourchettes –

---

<sup>51</sup> Sauf l'exception d'Alex de Wall qui rappelle que seules les famines associées aux épidémies sont des « famines qui tuent » (de Waal, 2005).

certes très approximatives – se chiffrent de façon vertigineuse en centaines de milliers ou en millions de morts<sup>52</sup>, aujourd’hui, nous serions plutôt en présence de crises nutritionnelles et de phénomènes de faim et de dénutrition chronique, aux mortalités comparativement moins élevées, qui se chiffrent en dizaines de milliers de morts, ce qui n’empêche ni les médias ni les institutions de qualifier les crises de « famines » (Brunel, 2002 ; Janin et Dury, 2012). Enfin, en se focalisant sur la mortalité et ses corollaires médicaux – tels que la morbidité et la malnutrition – ces définitions « externes » contrastent avec les définitions locales émiques des populations qui associent plus la famine à la faim ou à la pauvreté (Devereux, 1993). Elles occultent les multiples stratégies de débrouille des populations (migrations, vente, AGR, emprunt, *remittance*, etc.) privilégiant ainsi les stratégies assistancielles et urgentistes (Olivier de Sardan, 2008b).

### c) L’ambiguïté des catégories comme vecteur de catastrophisme

Plusieurs modèles théoriques ont permis d’élaborer des échelles de gravité (famine simple, famine sévère, famine catastrophique) et des gradations géographiques (locale, régionale, nationale, internationale), dont les catégories ne coïncident pas forcément d’un modèle à l’autre et dont aucune ne fait véritablement autorité, sinon pour mettre en évidence un *continuum* entre faim et famine, où cette dernière serait la « pointe immergée de l’iceberg », comme l’extension de phénomènes de faim chronique, au cours desquels les mécanismes de stratégies de survie des populations seraient rompus (Dando, 2012a, p. 144). Enfin, on peut distinguer de grandes aires géographiques (Méditerranée, Europe, Asie, Pays du Sud, etc.) ayant été le théâtre de famines apparues lors de périodes historiques bien distinctes (Antiquité, Moyen-Âge, Âge classique, etc.). Plusieurs typologies causales de famines ont été dessinées : les famines dites « physiques », très impactées par la dégradation des conditions naturelles et des récoltes ; les famines liées aux transports, impactant les dynamiques d’approvisionnement ; les famines culturelles liées aux discriminations sociales ; les famines politiques, causées par des régimes dictatoriaux, telles que les famines de 1918 et 1947 en URSS, de la Chine en 1959-1961 ou la Corée en 1995 ; les famines liées à la surpopulation (Asie) et les famines urbaines (*id.*). Ainsi, les divergences de points de vue autour des qualificatifs de crises (malnutrition, crise alimentaire, famine, etc.) s’ancrent plutôt sur leurs liens causals (naturels, sociopolitiques et économiques, etc.) et sur la diversité des perceptions de gravité du phénomène selon différentes variables (chronicité et sévérité, faim et dénutrition, taille des populations touchées, degré de la mortalité, zonages géographiques, etc.). La persistance des ambiguïtés entre ces catégories théoriques

---

<sup>52</sup> Pour exemple, les famines en Chine des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles se soldent par un total de 45 millions de morts (1810-1811 et 1846-1849), 9 millions (1875-1878), 2 millions (1929), 32 à 42 millions (1959-1961). Les famines en Ukraine à 9 millions de morts (1921-1922), 4 à 7 millions de morts (1933-1934), 2 millions de morts (1944-1947), 1 million en Irlande (1845-1856) (Dando, 2012 b).

entretient les usages abusifs fait du terme famine, lorsqu'il est appliqué à des situations moins aigües de malnutrition ou de crise alimentaire. Le catastrophisme relayé par les médias agit comme un déclencheur politique, qu'il s'agisse de dénoncer les faillites d'un régime ou de jouer la surenchère pour accélérer les donations et renforcer la légitimité politique d'un régime en place, ou qu'il s'agisse pour les humanitaires de déclencher des aides d'urgence, en alertant l'opinion publique et les donateurs (Devereux, 1993 ; Olivier de Sardan, 2008a). Les sites des SAP sur le Net incarnent bien l'urgence permanente et la concurrence dans la représentation concurrentielle des catastrophes, étayées par un discours et une mise en forme scientifiques, chiffrés et cartographiés.

#### **d) L'expertise technique des famines**

Pour Alex de Waal, la lecture malthusienne des famines et les programmes institutionnels qui en découlent escamotent les responsabilités des politiques néolibérales des gouvernements et des agences internationales dans les crises alimentaires contemporaines, car, avant d'être un objet technique ou médical, les famines sont avant tout un « scandale politique » (de Waal, 1997, p. 5), qui constitue une atteinte aux droits élémentaires de l'homme à se nourrir. Sylvie Brunel considère que les famines contemporaines sont le produit de la géopolitique et de « l'exploitation des mécanismes de la mondialisation par des États ou des groupes politiques marginalisés » (Brunel, 2002, p. 36), où l'intervention de l'homme est déterminante. Ces deux auteurs associent intimement le maintien et l'aggravation des famines modernes avec l'aide humanitaire, la mobilisation de l'opinion publique internationale et du *charity business*. Les famines sont interprétées comme résultantes d'instrumentalisations politiques, qu'il s'agisse des famines traditionnelles « niées », des famines utilitaires « exposées » ou « créées »<sup>53</sup> pour capter la rente humanitaire (*id.*), ou lors de détournement des aides alimentaires d'urgence pour les efforts de guerre, qui ont pour effet de renforcer les régimes autoritaires et/ou les forces rebelles – voire même de maintenir des poches d'affamés pour attirer l'aide internationale – plutôt que de déclencher un basculement démocratique des politiques de sécurité alimentaire<sup>54</sup> (de Waal, 1997). Les humanitaires joueraient également un rôle crucial dans l'entretien des famines, par l'accaparement des réponses aux famines par la « citadelle des experts » humanitaires participant à une « mystification et à une bureaucratisation de la prévention des famines et de l'aide » (*id.*). Les experts minimiseraient l'aggravation des effets des crises alimentaires causées

---

<sup>53</sup> Les famines niées sont provoquées ou entretenues pour éradiquer, affaiblir une population ennemie ou rebelle (Éthiopie 1984, Kivu 1996, etc.). Les famines exposées sont créées dans un but de propagande pour attirer l'aide internationale en prenant en otage une population affamée et asseoir une légitimité politique interne ou externe (Biafra, 1968, Soudan 1983, Somalie, 1992, Corée 1995, Irak, 2001, etc.) (Brunel, 2002).

<sup>54</sup> De Waal cite les cas du Biafra en 1968, du Soudan de 1988 à 1994 lors des conflits entre le régime de Karthoum et le *Soudan People's Liberation Army* (SPLA) et de l'Éthiopie en 1984 entre le régime du Derg et les rebelles du *Tigrean People Liberation Front* (de Waal, 1997).

par les programmes d'ajustement structurel des années 1980, à travers des concepts apolitiques de « sécurité alimentaire » créés par la Banque mondiale en 1986 ou la formulation « d'ajustement à visage humain » inventée par l'Unicef en 1987, prolongeant les approches apolitiques sans sanctionner les responsables. La suppression de ce « mordant politique » du problème de la faim, où ne subsistent que la charité et les questions humanitaires, finit par désamorcer toute mobilisation sociale. De Waal propose alors de basculer d'un champ technique à un champ politique, en anglant la réflexion sur les formes d'un « contrat social » liant les pouvoirs institutionnels et les populations pour le droit d'accès à l'alimentation. Jugeant que ce « contrat social » entretient les rapports de domination des gouvernants<sup>55</sup>, il accuse l'élite des experts de l'humanitaire de le détourner au profit des politiques néolibérales dominantes pour s'introduire dans les affaires domestiques des pays africains (*id.*, p. 66), de telle sorte que « la bureaucratie humanitaire internationale elle-même (...) constitue le principal obstacle à la prévention de la famine en Afrique » (*id.*, p. 4).

Si elles ont le mérite de remettre au centre les dimensions politiques des famines, ces analyses critiques ont tendance à plaquer des typologies généralisatrices sur des situations et dynamiques complexes sans pouvoir les interpréter autrement qu'à l'aune d'instrumentalisations politiques. Chez Brunel, elles font l'impasse sur les carences méthodologiques et les instrumentalisations des SAP, partant du principe que ces outils sont aujourd'hui fonctionnels, s'accordant d'emblée sur leur validité technique. Les analyses des jeux politiques d'Alex de Waal sont plus fouillées, mais elles pèchent encore par une lecture globale de la communauté humanitaire, un rapport duel entre les institutions et des populations réduites à des victimes passives et par une analyse statique faisant l'impasse sur l'évolution du régime de l'aide alimentaire et des SAP ainsi que sur les processus de co-construction des programmes de l'aide par les humanitaires et gouvernements en place.

Enchâssés dans des théories conventionnelles sur les famines qui reposent sur des notions centrales de crises temporaires liées aux ruptures d'approvisionnement ou d'accès à la nourriture – qu'elles soient de causes naturelle, sociale et économique – et sur un lien de causalité sur la santé et la mortalité des populations, les SAP s'imposent comme des outils destinés à renouveler des diagnostics circonscrits pour chaque contexte et situation spécifiques, de façon à produire des échelles de

---

<sup>55</sup> De Waal estime que le maintien des inégalités des formes institutionnelles de « contrat social » actuelles s'inscrit dans la continuité des premières mesures institutionnalisées de « contrat social » de lutte contre la famine. Elles trouvent leur origine dans le régime colonial britannique indien, tout orienté à endiguer la montée du nationalisme indien, où le Code de la Famine se réduisait à une obligation administrative pour distribuer de la nourriture en échange de travail obligatoire. Par la suite, le Code de la Famine fut appliqué de façon irrégulière dans les colonies anglaises (en Tanzanie, au Botswana, en Rhodésie et au Soudan entre 1920 et 1940), en répondant à la fois aux obligations administratives de réagir aux effets des sécheresses et aux impératifs de pacification des zones instables. Ces mesures qui combinaient la mise à disposition de produits à bas prix, le contrôle des échanges céréaliers, les distributions gratuites et les travaux collectifs obligatoires sont toujours à l'ordre du jour dans les politiques de sécurité alimentaire actuelles (de Waal, 1997).



gravité adaptées aux réponses techniques institutionnelles visant à compenser ces « anomalies ». Mais, d'après les théories politiques des famines, ces diagnostics toujours bornés par les normes techniques de l'expertise humanitaire, gommeraient les responsabilités et inégalités politiques au regard de l'accès ou des carences d'accès à la nourriture.

## **2. Le couplage des SAP avec les registres émotionnels et moraux**

À la lecture du déroulement des crises sahéliennes, il apparaît que les motifs de déclenchement des alertes et des mesures d'urgence alimentaire relèvent d'un couplage des normes techniques et chiffrées avec le registre émotionnel du traitement médiatique des crises et celui de l'économie morale régulant les relations entre représentants de l'État et les populations.

### **a) Le basculement vers l'urgence par le registre émotionnel médiatique**

La lecture des travaux sur les réponses institutionnelles des crises alimentaires récentes, en particulier dans la zone sahélienne (Arditti *et al.*, 2011 ; Bonnacase, 2012 ; Crombé et Jézéquel, 2007 ; Janin, 2010a ; Michiels, Egg et Blein, 2012 ; Olivier de Sardan, 2008a) montre comment les choix politiques de gestion des crises peuvent être soumis à des irruptions brutales d'emballement médiatique exacerbant les registres émotionnels des représentations spectaculaires et dramatiques de « famine » qui, d'une part, contrastent avec les perceptions locales de la crise et d'autre part, précipitent la gestion de la crise vers un « basculement dans le régime de l'urgence » (Olivier de Sardan, 2008a, p. 31) pour impulser durablement les politiques de gestion du risque alimentaire. Ces deux formes de représentation des crises alimentaires, qui sont le traitement spectaculaire des médias et le traitement technocratique, à la fois se répondent, s'opposent, se complètent ou se nourrissent l'un l'autre. Elles sont indissociables dans la compréhension des alliances stratégiques qui se jouent entre les acteurs institutionnels dans la politisation des crises alimentaires (Janin, 2010). Les deux registres se façonnent et s'influencent tant dans le contenu que par leur tempo. Le traitement médiatique de la crise alimentaire du Niger en 2005, qui se caractérise comme une « crise d'accessibilité sur un fond de déficit d'offre » (Michiels et Egg, 2007, p. 85) reflète l'expression des positions des acteurs et « les stratégies déployées par les principaux acteurs impliqués » (Alou, 2008, p. 41). Lors de la première phase « pré-urgentiste » de gestion de la crise, l'ensemble des partenaires gouvernementaux, donateurs et Pam se sont référés aux bilans des déficits céréaliers et fourragers estimés par le SAP, sans prendre en considération ni la flambée des prix céréaliers ni les pics de malnutrition infantile révélés par des études complémentaires, et somme toute, identiques aux situations chroniques antérieures. Ils déclenchent alors des mesures articulées principalement autour de l'accroissement de l'accès aux céréales, par la vente à prix modérés ou via les travaux collectifs, mesures jugées encore

insuffisantes pour répondre à la crise d'accessibilité et à la malnutrition aiguë. Ce sont les prises de paroles des ONG – dont MSF – et les médias, articulées autour des équations simplistes « sécheresse + criquets = manque de céréales = famine = enfants malnutris » (Delcombel, 2008, p. 84), qui font basculer les procédures décisionnelles dans un régime d'urgence, déclenchant les distributions gratuites de vivres et la multiplication des centres nutritionnels des ONG urgentistes. Mahaman Tidjani Alou (2008) et Elsa Delcombel (2008) montrent comment la montée en puissance de la mise en scène publique, associant malnutrition et « famine » finit par obliger les pouvoirs publics nigériens et agents de l'aide internationale à changer de stratégie. Si les humanitaires s'en tiennent à une argumentation technique nutritionnelle mettant en avant les « crises » et « urgences » nutritionnelles – mais souvent doublée d'un réquisitoire contre les acteurs de l'aide – les médias nationaux ou internationaux basculent systématiquement dans le registre émotionnel et simplificateur de la « famine », étayé par les photos d'enfants malnutris et reportages dans les centres nutritionnels. Face à la pression médiatique facilitée par cette équation simpliste, les dispositifs et partenariats institutionnels en place ne résistent pas. On bascule alors du dialogue technique vers des registres politiques, où « l'intrusion des sièges » des ONG et du Pam pour lesquels, « l'enjeu était alors plus la réponse à l'urgence humanitaire décrite par les médias » plutôt que celle perçue par les acteurs de terrain, y compris leurs propres agents (Delcombel, 2008, p. 86). Cette intrusion bouscule les espaces de discussion en place pour imposer des procédures d'urgences autonomes et des circuits décisionnels simplifiés, privilégiant la distribution gratuite alimentaire et la prise en charge nutritionnelle d'urgence.

Au final, il s'avère que la combinaison de la médiatisation émotionnelle en forme de plaidoyer et de la mise en forme chiffrée et rationnelle renforce l'efficacité de l'appel de l'aide, en appuyant sur des leviers politiques, et ce, souvent au dépend de l'information et de l'objectivité (Michiels et Egg, 2007). De façon indissociable, ils procèdent tous deux à des « produits d'appels » (Janin, 2010b, p. 18) dont l'association accélère la reconnaissance institutionnelle d'une crise et le déclenchement des réponses urgentistes. Ainsi, leur efficacité se mesure plus dans leurs effets déclencheurs que dans leur qualité informative et objective. La norme d'efficacité d'alerte institutionnelle du SAP prévaut sur ses normes d'objectivité.

### **b) Le poids de l'économie morale**

D'après Vincent Bonnacase, les déplacements de population au Niger ont joué un rôle décisif dans la reconnaissance des famines des années 1970, contribuant à faire émerger la faim comme problème reconnu. Outre qu'il s'agisse avant tout d'une réaction désespérée pour faire face aux difficultés de la pénurie, les déplacements de populations constituent aussi, en occupant les lieux publics de façon



ostensible, « une interpellation des pouvoirs publics » pour l'apport de secours ainsi qu'un « choix tactique » en circulant d'un camp à l'autre en fonction des aides (Bonnecase, 2010a, p. 12). Bonnecase décrit comment les contestations se nourrissent de références et précédents collectifs, d'un ensemble de règles ou de pratiques gouvernementales jugées justes, opérant comme des « projections officielles destinées à produire de la légitimité du pouvoir » (*id.*, p. 11) – telles que la figure du « bon chef du grenier plein », les politiques d'assistance auprès des pauvres, les promesses des chefs d'État – de telle sorte que « les pratiques populaires de contestation et les pratiques politiques de légitimation s'alimentent les unes les autres » (*id.*, p. 20). Bonnecase décline la notion structurale « d'éthique de la subsistance » de James Scott (1976), liant les classes populaires aux autorités par une « forme d'accord tacite » (*id.*, p. 6) et par des arrangements sociaux accordant la légitimité aux dirigeants qui répondent aux impératifs de survie des populations et dont découle « une conception du juste » (Siméant, 2010, p. 144).

Ces pratiques renvoient à la notion d'économie morale d'Edward Thomson (1971), telle que Johanna Siméant la définit, c'est-à-dire un « ensemble de valeurs dérivées des conditions marquées par l'obsession de la subsistance, liées à des attentes croisées, indissolublement pragmatiques et normatives, entre dirigés et dirigeants, concernant la juste répartition des richesses, et la responsabilité des dirigeants en matière de subsistance » (Siméant, 2010, p. 155). En prenant soin de les décrire sur la base de matériaux empiriques spécifiques, ces notions renvoient à une conception de l'échange entre peuple et élite, appuyée sur des normes de réciprocité et de droit à la subsistance. Elles permettent d'exprimer les conceptions populaires de légitimité et de justice, en invitant à penser contestation et paternalisme, déférence à l'égard des autorités et injonction à ce qu'elles se comportent comme de « bonnes autorités » (*id.*). En cas de crise, les émeutes, manifestations ou déplacements de population constituent une forme d'intimidation populaire à l'égard des autorités, si ces dernières ne se conforment pas au modèle paternaliste et protecteur arrimé dans la mémoire des arrangements anciens et du droit traditionnel, selon lesquels elles sont supposées subvenir aux besoins (*id.*). Enfin, les « mouvements contre la vie chère » déclenchés dans de nombreux pays africains en 2008, abusivement catalogués « d'émeutes de la faim » par la presse et les acteurs internationaux, s'inscrivent aussi dans le registre d'économie morale puisant dans l'imaginaire collectif – tel que l'État grenier et nourricier –, où les sentiments d'injustice et la perte de légitimité des autorités incapables de réguler les prix participeraient à susciter la colère, bien plus que le lien mécanique entre la dégradation des conditions de vie et la violence (Bonnecase, 2013).

### **3. L'évolution des SAP corrélée aux programmes d'aide alimentaire**

Depuis la création du Smiar de la FAO en 1975 et du Fews d'USAID en 1985, une multitude de Sap nationaux a vu le jour, avec, depuis fin 2012, un Sap régional multi-agences pour l'Afrique de l'Est et Centrale, le *Food Security and Nutrition Working Group* (FSNWC). Initialement basé sur des méthodes agrégées assez simplistes de bilans alimentaires, les approches et les méthodologies se sont considérablement enrichies, incorporant aux productions céréalières et au suivi des cours des prix, les imageries satellitaires de pluviométrie et de couvert végétal, et plus récemment les données socio-économiques des populations et la malnutrition infantile. Le tout faisant l'objet de traitement par des logiciels informatiques puis de mise en forme chiffrée et cartographiée disponible « en temps réel » sur le Net, comme nous l'avons vu précédemment.

#### **a) Un enchâssement progressif de normes techniques**

L'évolution des Sap peut être esquissée en quatre grandes périodes, au cours desquelles les méthodologies ont évolué au gré des objectifs et des programmes institutionnels, qui ont pu tour à tour être centrés sur le contrôle des populations par le régime colonial britannique (*Famine Code*), puis sur la régulation des termes de ciblage de l'aide alimentaire (Smiar et Fews), les programmes de filets de sécurité et la prise en charge de la malnutrition infantile (FSNWC).

#### **Les fondements coloniaux des Sap du XIX<sup>e</sup> siècle**

Les origines des Sap se situent dans le Code de la Famine (*Famine Code*) rédigé en 1880 par le régime colonial britannique suite aux grandes famines indiennes de 1876-1877. Le Code se caractérise par l'ambiguïté de ses fonctions, associant prévention des famines et renforcement du pouvoir colonial (Devereux et Howe, 2004 ; de Wall, 2000), dont l'établissement « s'incarn(e) dans une administration centralisée, les statistiques d'État et, surtout, l'application progressive à partir de 1880 du Code de la Famine » (Fourcade, 2003, p.313). La rédaction du Code découle d'un rapport de commission d'enquête qui escamote les responsabilités du régime colonial dans l'aggravation de la famine en Inde causée par l'imposition d'un déficit commercial, des cultures d'exportation et des taxes prélevées aux paysans. En cohérence avec le dogme malthusien associant les famines à des causes naturelles, le Code définit la famine d'après des indices techniques précis, tels que la pluviométrie, les prix des céréales, la mortalité. Le système de surveillance s'accompagne de mise à disposition de fonds et subventions destinés à répondre aux famines. Ces tentatives se sont soldées par un échec sans avoir pu contrer les famines de 1896/1908, par manque de réaction politique face aux alertes des administrateurs locaux mais aussi à cause de la réorientation des fonds pour les efforts de guerre à la frontière afghane. Seules auraient été appliquées les règles du travail obligatoire et de libéralisation

du marché céréalier (Davis, 2003). Sur la base de grilles d'analyses identiques, le Code de la Famine est appliqué de façon très inégale dans les pays africains de l'empire britannique (de Wall, 1997).

### **b) Les bilans céréaliers agrégés des années 1970-1980**

Lors de la famine sahélienne des années 1970, les données de routine recueillies par les agents de l'État se concentrent principalement sur les indices de production et déficit vivriers, et accessoirement sur les données sanitaires ou migratoires. Basées sur des statistiques réajustées en cours de route, les résultats sont considérés comme peu fiables sans pouvoir apprécier les déficits régionaux. Suscitées par les organisations internationales (SCF, FAO et CDC), les enquêtes de nutrition, faute de précédent, ne permettent pas d'apprécier la gravité de la situation. Ces sont les signes empiriques de regroupement de populations qui déclencheront la prise de conscience de la crise (Bonnecase, 2008). Il faut attendre les premières orientations tracées lors de la Conférence Mondiale de l'Alimentation de 1974 pour voir se concrétiser les procédures internationales des Sap, avec l'établissement du Smiar de la FAO. À partir des années 1980, la libéralisation des marchés céréaliers contribue à accroître la demande en information sur les variations de l'offre et de l'accessibilité. Organisé conjointement avec le Pam depuis 1991, le Smiar est un système d'analyse à grande échelle, centré sur les productions agricoles, les cours et les échanges de marchés des produits alimentaires, mettant en balance production/importation et consommation/exportation. Il indique les pays à déficit alimentaire ayant besoin d'une aide alimentaire, chiffrée en nombre de bénéficiaires dans les rapports spéciaux consacrés à ces pays. Basé à Rome, le Smiar s'appuie sur des informations apportées par les gouvernements membres, des ONGs, et des représentants locaux de la FAO ainsi que sur des évaluations annuelles ou biennuelles des récoltes conduites par les experts de la FAO et du Pam. Riches en information sur les cours céréaliers, les données du Smiar sont consultées par les pays donateurs (Canada, USA, etc.) mais aussi par les pays importateurs (Arabie Saoudite)<sup>56</sup>. La famine de 1984 en Ethiopie impulse la création en 1985 du Fews par USAID, jugeant le Sap des Nations unies trop dépendant des données gouvernementales. Le rôle du Fews est de fournir des informations aux officiels d'USAID à Washington et occasionnellement au Congrès américain. C'est une approche high tech, utilisant de façon extensive les images satellitaires de la Nasa et les applications informatiques. Il publie régulièrement des bulletins d'information, sans apporter de recommandations, les décisions revenant à USAID. Malgré l'influence des théories d'accessibilité à la nourriture (*entitlement*) de Sen qui avait permis d'incorporer d'autres indicateurs socio-économiques, tels que les prix et des indicateurs comportementaux, ces deux systèmes articulés autour de l'équation « sécheresse = famine » et sur la méthode des bilans alimentaires nationaux

---

<sup>56</sup> Les statistiques actuelles des visites du site du SMIAR se chiffrent entre 30 et 40,000 visites mensuelles

offrent des lectures globales et agrégées insuffisantes pour le ciblage des populations à risque (Boulanger et *al.*, 2004 ; Buchanan-Smith et Davies, 1995 ; Darcy et Hofman, 2003 ; Devereux, 1993 ; Janin, 2010a). Aujourd'hui, le Fews a adopté les approches intégrées multicritères centrées sur l'économie domestique et la malnutrition infantile, se dédouanant en partie des données de seconde main issues des administrations.

### **L'apport des approches socio-économiques des années 1980-1990**

Entre 1985 et 1990, huit nouveaux Sap intégrés aux structures administratives nationales sont établis dans le Sahel et la Corne de l'Afrique, parfois initiés par des ONG (MSF, Oxfam, SCF) ou la FAO et le Pam, et qui intègrent des méthodes à indicateurs multiples incluant des données socio-économiques. Des Sap régionaux coordonnant les Sap nationaux voient le jour. Par exemple, le Sap du *Southern African Development Community* (SADC) en Afrique Australe ou le Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse (CILSS) pour la région du Sahel, l'*Intergovernmental Government Authority on Development* (IGAD) en Afrique de l'Est (Devereux, 2000). Avec le recentrage des fonctions de l'État à la coordination des politiques publiques, les Sap se concentrent sur le ciblage des populations lors des crises, le fonctionnement du marché, les facteurs structurels locaux et l'évaluation des résultats, avec comme fonction première de cibler les programmes d'aide alimentaire. En 1996, le Sommet Mondial de l'Alimentation impulse un nouvel élan auprès des partenaires, engagés à mettre en place des Systèmes d'Information et de Cartographie sur l'Insécurité Alimentaire et la Vulnérabilité (SICIAV), généralisant l'outil cartographique comme aide à la décision avec le développement de systèmes de traitement et d'analyses secondaires, de modélisation des processus et de représentation graphique et cartographiée, ainsi que des dispositifs de coordination et d'harmonisation entre les Sap. À la fin des années 1990, des méthodes d'informations plus localisées sont initiées par les ONG *Save the Children Fund* (SCF) et Care, incorporant des modèles sociaux économiques adaptés à l'échelle domestique afin d'obtenir des ciblage fins des bénéficiaires. Les données ne sont plus uniquement issues des administrations mais directement auprès des villageois par le biais des *Household Economy Approach*, sorte d'entretiens semi dirigés auprès de groupes de fermiers, calqués sur les évaluations rapides communautaires (*Rapid Rural Appraisal* RRA). Ces méthodes bouleversent radicalement les approches classiques, par le temps accordé aux paysans sur les réunions de bureaux, la prépondérance des informations de source paysanne dans la prise de décision, la prise en considération de l'économie domestique dans la conception de la sécurité alimentaire, l'unité de traitement de données (une famille) et par la refonte du zonage géographique des projections finales. Néanmoins, les données sont toujours des données secondaires, soit issues de l'administration (récoltes et rendements), soit issues des déclarations des

échantillons de groupes socio-économiques « représentatifs » enquêtés (Buchanan-Smith et Davies, 1995 ; Devereux, 2000 ; Janin, 2010a).

### **Les années 2000 et la malnutrition à l'ordre du jour**

Cette période se caractérise par le retour de la fonction régulatrice de l'État dans les politiques publiques, en tentant d'insuffler de la « bonne gouvernance ». Elle est marquée par le lobby humanitaire pour que les Sap intègrent les normes nutritionnelles, en particulier depuis la crise du Niger de 2005. La surveillance nutritionnelle des enfants de moins de cinq ans est routinisée par la systématisation d'enquêtes épidémiologiques ou d'enquêtes rapides conduites sur des échantillons de population pour produire les indicateurs de taux de malnutrition chronique et aiguë. Si la malnutrition chronique était déjà connue, documentée et mesurée depuis des décennies selon des protocoles qui font encore l'objet de controverses d'experts, son éligibilité récente comme indicateur des Sap découle aussi des innovations des modes de prise en charge nutritionnelle domiciliaire rendue possible grâce aux aliments enrichis prêts à l'emploi promus par les acteurs humanitaires (Bonnecase, 2012 ; Crombé et Jézéquel, 2007 ; Janin, 2010a ; Michiels et *al.*, 2012 ; Olivier de Sardan, 2008a). Entre 2011 et 2012, ces nouvelles approches ont été fusionnées dans l'approche globale IPC et un Sap régional pour l'Afrique de l'Est et Centrale, le *Food Security and Nutrition Working Group* (FSNWC) dotés de cartes et publiant des bulletins de mise à jour concluant le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence et d'assistance agricole. Fruits d'une collaboration entre le Fewes, la FAO et le Pam, l'Union Européenne et les ONG (SCF, Care et Oxfam), ils privilégient les tendances mesurées à l'aune des ménages à l'aide des paramètres d'économie et de consommation domestiques, d'apport en eau potable, des mécanismes de survie et de la malnutrition et mortalité. La classification IPC a été adoptée par le Fewes<sup>57</sup>.

#### **c) L'inscription des SAP dans les régimes successifs de l'aide alimentaire**

L'incorporation successive des normes techniques des Sap - agricole, socioéconomique et nutritionnelle - est étroitement corrélée à l'évolution du régime de l'aide alimentaire internationale. Considéré comme un « régime instable » (Hopkins, 2010, p.82), ce dernier est en tension constante entre d'une part, des normes portées par les intérêts commerciaux et des politiques étrangères des donateurs, et d'autre part, des normes humanitaires et éthiques orientées vers le bénéfice des populations bénéficiaires (Hopkins, 1992 et 2010 ; Uvin, 1992 et 1994). Si l'aide alimentaire

---

<sup>57</sup> Se référer au site de l'IPC : <http://www.ipcinfo.org/> ainsi qu'au tableau d'analyse des catégories d'insécurité alimentaire intégrant chacun des indicateurs <http://www.fewes.net/ml/fr/info/pages/scale.aspx>.

mondiale<sup>58</sup> - essentiellement composée de céréales (environ 90 %) - ne représente qu'une part infime de la production mondiale (environ 0,015 %) et des stocks mondiaux (entre 1 et 2%), en touchant plus de cent millions de personnes réparties dans près de soixante-dix pays, l'incidence des enjeux politiques et économiques qui régulent les modalités de sa disponibilité impacte directement la nature des normes des Sap.

En effet, l'institutionnalisation de l'aide alimentaire s'inscrit dans un long processus d'hégémonie économique par les empires alimentaires d'Europe et des États-Unis sur le reste du monde, processus amorcé dès la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et amplifié au cours du XX<sup>e</sup> siècle, au cours duquel la libéralisation progressive des échanges mondiaux a privilégié les politiques interventionnistes des régions excédentaires ayant à mettre sur le marché mondial de volumineux surplus de produits, aux prix rendus concurrentiels grâce aux techniques de rendements et aux subventions plus ou moins déguisées. Ainsi l'arsenal juridique originel de l'aide alimentaire s'insère dans un dispositif complexe de mesures protectionnistes des marchés des deux grandes puissances agro-exportatrices<sup>59</sup> (Courade & Haubert, 1998 ; Mc Michael, 2002). Originellement destinée à l'évacuation des surplus céréaliers et à renforcer les liens diplomatiques avec les pays amis lors de la Guerre froide, l'emprise politique des pays donateurs sur les choix d'attribution de l'aide alimentaire s'est aujourd'hui diluée dans une gestion confiée en grande partie aux institutions humanitaires faisant prévaloir des normes de neutralité et d'impartialité dans l'attribution de l'aide. Les distorsions commerciales favorables à l'agrobusiness américain sont également amoindries par le développement des achats locaux ou régionaux (achats triangulaires) et les donations aux populations en *cash* plutôt qu'en nature. Ainsi nous serions passés d'un régime politique d'élimination des surplus à un régime humanitaire, cherchant à réguler, à stabiliser et sécuriser les aides auprès des populations les plus précaires (Hopkins, 1992 et 2010 ; Uvin, 1992). Pour autant, la crise alimentaire mondiale de 2008 a montré combien ce régime humanitaire demeurerait fragile, incapable de faire face à la montée des cours céréaliers identique aux crises des années 1970, mais dont les raisons s'expliquent par la conjugaison d'une baisse de production mondiale (liée en partie à l'augmentation des cours du pétrole et de mauvaises conditions climatiques) et d'une réduction des stocks mondiaux (par souci de

---

<sup>58</sup> L'aide alimentaire se distingue en trois catégories institutionnelles qui sont l'aide d'urgence, apportée aux victimes de catastrophes naturelles et victimes de conflits ; l'aide « Projets » nutritionnels ciblés sur des groupes vulnérables dans le cadre d'activités de développement spécifiques, où la nourriture fait le plus souvent l'objet d'échange « Nourriture contre travail » (*Food for Work*) avec les populations et l'aide « Programme » concessionnelle, où les produits sont fournis directement à un gouvernement ou acteur privé pour soulager la balance des paiements en étant revendus sur les marchés locaux (monétarisation) de façon à financer (grâce aux fonds de contrepartie) des activités de développement (Barrett et Maxwell, 2005 ; Boulanger *et al.*, 2004).

<sup>59</sup> Depuis l'instauration des premières barrières douanières, ces mesures protectionnistes se sont muées en pratiques de droits de douane (tarifs douaniers), de restrictions quantitatives (quotas), subventions et crédits à l'exportation, subventions à la production, normes sanitaires, etc. (Mc Michael, 2002).

rationalisation) ainsi que l'augmentation de la demande des pays émergents et de la production de biocarburants. Exacerbé par des jeux de spéculation des marchés mondiaux, l'augmentation des cours s'est traduite par la chute de l'aide alimentaire, quand celle-ci était pourtant la plus nécessaire. Nous pouvons distinguer quatre grandes périodes caractéristiques des régimes de l'aide alimentaire : le régime d'évacuation des surplus, les régimes de développement et humanitaire et, plus récemment le régime s'assurance (Hopkins, 2010).

### **Le régime politique d'évacuation des surplus (1950-1975)**

Les premières aides alimentaires erratiques, initiées par des mouvements privés de charité ou des ordres religieux, commencèrent à s'institutionnaliser sous Roosevelt de 1933 à 1938, pour consolider les dispositifs de régulation des marchés céréaliers américains destinés à amortir les effets de la crise mondiale (Kroll, 2002). Elles se généralisèrent à partir de 1948, où des montants considérables furent envoyés par le gouvernement américain en Europe dans le cadre du plan Marshall de reconstruction économique d'après-guerre et des politiques de *containement* communiste de la Guerre froide. En agissant comme levier politique pour influencer la politique commerciale européenne, l'aide permettait de stabiliser les régimes modérés aux dépens du bloc de l'Est (Bossuat, 1992). En 1954, s'inspirant de ce modèle réussi de « mariage de circonstance » (Uvin, 1992, p.10) entre la gestion des surplus et le support de la politique étrangère, l'institutionnalisation de l'aide s'est consolidée avec la création de la loi américaine PL480, qui inscrira durablement les modalités politiques d'attribution de l'aide alimentaire par certains titres et articles de lois<sup>60</sup> qui supportent clairement les objectifs de réduction des surplus et d'appui politique aux pays récipiendaires<sup>61</sup>. En 1968, de façon similaire, les premières aides alimentaires de la CEE ont coïncidé avec la prise de conscience des « spectres des excédents » (Kroll, 2002) et l'amorce du changement du marché agricole européen passant de l'autosuffisance à l'exportation. Initialement associée à une « stratégie commerciale à but humanitaire » (Erard et Mounier, 1984) de manière à servir l'évacuation des surplus agricoles<sup>62</sup>, l'aide variait d'année en année en fonction des surplus agricoles européens (Europaid, 2003). La mise en place

---

<sup>60</sup> En particulier le Titre I qui pose les règles de l'aide dite « Programme » destinée à l'aide au commerce et au développement sous forme de vente concessionnelle sur la base de crédits à long terme et à faible taux d'intérêts ; la section 416 b qui vise la régulation du marché interne américain par la donation des surplus ; le Programme Food For Progress adopté en 1985 pour faciliter l'aide vers les pays en voie de démocratisation.

<sup>61</sup> La PL480 se justifiait ainsi : « to expand international trade; to develop and expand markets for US agricultural commodities and to promote in other ways the foreign policy of the US » (Uvin, 1994, p139). C'est en 1966, qu'un amendement « Nourriture contre paix » a permis d'étendre les objectifs de l'aide alimentaire à la lutte contre la faim et la malnutrition. Avec l'ajout de la motion: « to combat hunger and malnutrition and to encourage economic development in the developing countries. »

<sup>62</sup> Le mémorandum sur la politique d'aide alimentaire de la CEE de mars 1974 se cale sur les expériences américaines. Il mentionne parmi les avantages de l'aide alimentaire, l'« encouragement des exportations commerciales de produits agricoles (...) des Etats membres » (Erard et Mounier, 1984, p.50).



d'instances internationales de régulations<sup>63</sup>, n'a eu qu'un impact moindre sur les orientations politiques et économiques de l'aide. Leurs principes non contraignants n'ont pas empêché l'aide américaine de se développer comme un « régime commercial sous-terrain » (Hopkins, 2010, p.83) régenté hors de la régulation des marchés alimentaires du GATT et se montant jusqu'à 30 % des échanges alimentaires mondiaux. En 1967, la Convention de l'aide alimentaire (CAA) créée dans la continuité du GATT, pour réguler le partage de l'aide alimentaire entre les pays riches et assurer un montant minimum annuel, n'a pas permis de relever les plafonds minimums des donations (5 millions tonnes/an) ni d'empêcher les importantes fluctuations des dons d'une année à l'autre (Webb, 2003).

### **Le régime du développement (1975-1990)**

La prise de conscience des problèmes de la faim après la crise mondiale des années 1972-1974 a contribué à un changement de régime, dont les grandes orientations furent décidées lors de la Conférence internationale de la faim organisée par la FAO en décembre 1974. Cette période marquée par le lobby des ONG internationales se caractérise par la montée du pouvoir des institutions multilatérales, telles que le Programme Alimentaire Mondial ou les Comités de régulation de la FAO, ainsi que par la mise en place de modes d'évaluation des besoins, tels que les Sap. Le Pam, créé en 1961 comme « petit organisme expérimental des Nations unies et de la FAO » destiné à diriger les surplus agricoles vers les projets de développement du Sud, a commencé à se développer et à s'autonomiser (Erard et Mounier, 1984). Cette période s'accompagne de révisions de la PL480 et des procédures de l'Union Européenne en vue de valoriser les critères humanitaires dans l'attribution de l'aide et d'adopter des mesures d'assouplissement des modes d'attributions (Hopkins, 2010). Des mesures concrètes sont appliquées, telles que la diminution globale de l'aide programme américaine<sup>35</sup> (Barret et Maxwell, 2005 ; Webb, 2003), l'adoption par l'UE d'une approche de « stratégie alimentaire » supportant des programmes intégrés d'autosuffisance dans les pays récipiendaires et le développement des achats locaux et triangulaires. Pour autant, l'aide reste encore largement utilisée à des fins diplomatiques et pour les intérêts de l'agrobusiness d'exportation (Hopkins, 1992 et 2010). Lors des années 1980, respectant encore de façon implicite les critères politiques de la Guerre froide, la logique de la géopolitique Est-Ouest est reproduite au Sud, où l'aide conserve sa dimension punitive dans de nombreux pays où l'aide est suspendue par non-respect des conditionnalités politiques (Buchanan-Smith et Davies, 1995). Il faut néanmoins reconnaître les limites du poids du politique par la pression des médias et de l'opinion publique, comme dans le cas des famines médiatisées de l'Ethiopie communiste de 1984/85, où les États-Unis deviennent le premier donateur

---

<sup>63</sup> En 1954, un Sous comité consultatif de l'écoulement des excédents (CSSD) fut constitué par la FAO de façon à appliquer un code de conduite pour éviter de compromettre les importations normales et la production nationale du pays récipiendaire avant la signature d'un accord d'assistance et l'expédition des produits



malgré les réticences initiales de l'administration Reagan. À l'inverse, l'aide est destinée à stabiliser les gouvernements amis, comme en Égypte, un des principaux pays récipiendaires de l'aide américaine. Lors des années 1990, l'attribution de l'aide est conditionnée à l'adoption des programmes d'ajustement structurel de la Banque Mondiale et du FMI (Uvin, 1994). Dans les cas extrêmes, l'aide alimentaire participe à la mise sous tutelle du pays récipiendaire par le donateur principal, comme ce fut le cas en Bolivie, où les États-Unis dictaient à travers l'aide les choix de la politique agraire et commerciale du pays (Franqueville, 1998).

### **Le régime humanitaire (1990-2010)**

Lors de cette période, la montée en puissance de l'aide multilatérale s'est accélérée à travers les donations du Pam orientées principalement aux aides d'urgence, tout en s'affranchissant de plus en plus des exportations de produits, par le biais des achats locaux et triangulaires et en diversifiant ses donateurs. Les donations du Pam sont passées de 25 à 65 % entre 1990 et 2010 alors que l'aide bilatérale a littéralement fondu, passant de 64 à 6 %. Les 30 % restants sont directement distribués par les ONG (PAM, 2011). Notons cependant que les États-Unis couvrent toujours entre 50 et 60 % du tonnage global et le Pam demeure une agence humanitaire de redistribution de l'aide américaine (Barrett et Maxwell, 2005 ; Hopkins, 2010 ; IATP, 2005 ; PAM, 2011 ; Webb, 2003). La chute des donations directes des États a provoqué une baisse drastique et régulière des donations, passant de 15 millions de tonnes distribuées en 1999 à 4,1 millions de tonnes en 2011 - alors qu'auparavant les montants se stabilisaient autour de 10 millions de tonnes/an <sup>-65</sup>. Cette aide, principalement destinée aux aides d'urgence (entre 75 et 60 %) - destinée à l'Afrique en premier lieu - est jugée insuffisante au regard des besoins globaux estimés à 20 millions de tonnes/an (Pam, 2011). La volatilité des montants annuels corrélés aux cours mondiaux céréaliers et pétroliers fait qu'ils passent du simple au double en quelques années en empêchant toute planification des attributions (Barret et Maxwell, 2005). Cette période correspond à une ère de raréfaction de l'aide alimentaire, car depuis les sommets historiques de 2008 et 2011 se répercutant en cascades de crises sociales, les prix agricoles se sont maintenus depuis à des niveaux élevés (Geronimi et Maitre d'hotel, 2012). Enfin, outre la flambée des prix, le recentrage de l'aide alimentaire sur les urgences est la conséquence directe des tractations au sein de l'OMC, où la signature d'accord pour suspendre les pratiques protectionnistes des deux

---

<sup>64</sup> Le Titre I de la PL480 a effectivement chuté de plus de 90 % depuis 1980 (Barret & Maxwell, 2005). Globalement la part de l'aide programme dans l'aide totale a chuté de 80 % en 1977 à 25 à 40 % en 1997/2001 (Webb, 2003).

<sup>65</sup> Les donations bilatérales ont chuté de 14 millions de tonnes à 2 millions de tonnes/an entre 1999 et 2011, alors que les achats locaux et régionaux (achats triangulaires) sont restés stables autour de 4 millions de tonnes/an.

puissances agroalimentaires jusqu'ici sans cesse repoussée, ont abouti à un Accord sur l'Agriculture en 1994, fixant des engagements de réduction des subventions aux exportations et des aides à l'agriculture. L'aide alimentaire hors urgence y est consignée comme une « tractation non totalement commerciale » au même titre que les subventions à l'exportation et les crédits à l'exportation (Madeley, 2002). Poussées par le lobby des ONG - dont Oxfam -, les membres de l'OMC ont fini par s'accorder, en fin de cycle de Doha (2001-2005), autour de principes de maintien de l'aide d'urgence et de l'élimination des programmes de crédit à l'exportation, des pratiques des entreprises d'État exportatrices et de monétarisation (Titre I de la PL480 et de l'article 416b). Les aides d'urgence doivent être conditionnées par des évaluations précises des besoins et régulées par les instances de régulation des surplus de la FAO et de la Convention pour l'aide alimentaire (IATP, 2005 ; ICTSD & ENDA, 2005 ; Kripke, 2011 ; OMC, 2006 ; Oxfam, 2005). L'aide aujourd'hui plafonne aux niveaux exigés par le CAA, qui joue le rôle de « filet de sécurité alimentaire international » (Clark, 2010, p.98) en garantissant un transfert minimum des ressources lors des réductions drastiques de l'aide alimentaire causées par les flambées des prix, comme en 2008. En parallèle, comme nous l'avons vu précédemment, depuis la crise du Niger de 2005 et le lobby des agences internationales et ONG d'urgence dans la mise en évidence de la malnutrition infantile et le déploiement de programmes nutritionnels d'urgence, l'aide alimentaire s'est spécialisée en aide nutritionnelle d'appoint, améliorant la qualité de l'aide par l'apport de nouveaux produits aujourd'hui largement distribués, avec pour corollaire des programmes ciblant les enfants par le biais de programme de distribution dans les écoles (PAM, 2011).

Pour autant, ce régime humanitaire est toujours en tension avec les intérêts commerciaux et politiques. En effet, de nouveaux groupes bénéficiaires de l'aide américaine se sont développés formant un « triangle de fer » composé de l'agroalimentaire, des compagnies de transport et des ONG. L'agroalimentaire est dominé par moins d'une dizaine de compagnies privées, dont Cargil et Archer Daniels Midlands (ADM) qui couvrent près d'un tiers de l'aide américaine avec des coûts dépassant de 10 à 70 % les cours normaux. Le transport n'est confié qu'à quatre compagnies maritimes générant une activité protégée de toute compétition et un surcoût de l'aide estimé à 40 %. Pour un certain nombre d'ONG américaines, la distribution de l'aide participe à hauteur de 30 % de leur revenu total, grâce à la monétarisation de l'aide destinée à financer d'autres programmes (Barret et Maxwell, 2005). L'orientation politique de l'aide reste toujours d'actualité selon les basculements de la géopolitique internationale. Au début des années 1990, les crises successives des États indépendants de la CEI (Russie en 1992/93, CEI 1998/2000) et de certaines régions de l'Asie du Sud-Est (Indonésie en 1998/99) ont provoqué d'importants transferts d'aide. Ces pics étaient destinés à promouvoir la stabilisation macroéconomique dans des régions présentant un intérêt stratégique (Webb, 2003). Les

priorités données à la stabilité géopolitique prévalaient sur les logiques d'urgence alimentaire, comme le montre la crise du Kosovo en 1998 qui a attiré une quantité disproportionnée d'aide alors que la famine sévissait au Sud Soudan (Devereux et Howe, 2004). Lors de la famine en Corée entre 1993 à 1998, l'aide a fait l'objet d'un marchandage lors des négociations entre Pyongyang et les États-Unis autour des armes nucléaires (MSF, 2003). Enfin, dans le contexte contemporain de guerre anti-terroriste, on assigne une fonction sécuritaire à l'aide alimentaire, qui devient un rempart de générosité pour se protéger du nouvel ennemi islamiste, comme le secrétaire d'USDA l'a exprimé crûment dans une allocation publique: «*The US has more at stake than other countries in the debate over food aid. Societies that are unstable because of hunger are more susceptible to extremism and anti-Americanism. Food aid is an important tool in the war on terrorism* » (Finnerty, 2004). Enfin, si l'aide s'est spécialisée à la réponse aux urgences et aux appoints nutritionnels, l'augmentation des besoins d'une part et d'autre part, la décroissance des donations en partie liée à l'augmentation des cours et des difficultés de réapprovisionnement des stocks d'aide fixés par la CAA provoquent une surenchère des appels d'urgence à l'aide alimentaire, qui sont devenus des moyens permanents institutionnalisés pour les pays récipiendaires (Hopkins, 2010, p.87). Enfin, le régime de l'aide s'orienterait aujourd'hui vers un « régime d'assurance » basé sur le principe d'assurance individuel, où le bénéficiaire devient un « assuré » ayant un droit d'éligibilité de l'aide. Ce régime « intègre » aurait pour but de transformer les relations entre les pays récipiendaires et donateurs jusqu'ici caractérisées par des relations de charité entre quémendeur et fournisseur, pour des relations basées sur ces critères « rationnels-légaux entre assuré et assureur » (*id.*, p.89).

### **Les tensions historiques entre l'aide alimentaire et l'aide structurelle**

Les travaux historiques consacrés aux politiques occidentales de lutte contre les famines mettent en exergue l'antériorité des articulations entre les initiatives privées initiées par des groupes de charité privée et les politiques publiques conduites par les gouvernants ou les États. Les premières sont axées sur des donations sporadiques de vivres quand les secondes s'orientent vers des politiques de lutte ou de prévention le plus souvent orientées vers la régulation des marchés (Ò Gràda, 2009 ; Thévenin, 2009). Si certaines de ces mesures collectives existent depuis l'Antiquité, la promulgation à partir du 16<sup>e</sup> siècle de décrets et de lois d'assistance aux pauvres pose les premiers cadres institutionnels des aides aux plus démunis (à Bruges en 1526 et à Venise 1529, en Angleterre avec *l'Elisabeth Poor Law* en 1568). Les distributions gratuites ou de soupes populaires sont le plus souvent confiées aux églises ou à des groupes charitables privés quand les autorités publiques imposent différentes mesures de protection, telles que la régulation des prix du grain ou leur subventionnement, la mise en place de greniers publics, le contrôle des exportations, la réduction des impôts, la gestion des stocks et l'imposition de quota de ventes/achats, ou initient parfois des réformes agraires. De façon récurrente,

le développement de l'assistance gratuite rencontra des oppositions, comme lors des grandes famines en Irlande (1840) ou en Inde (1868- 1876/78-1896/97 et 1899/1900), où elles furent largement critiquées, voire restreintes par les partisans du dogme libéral malthusien défendant la liberté des échanges du marché et le risque de dépendance des populations. Les aides gouvernementales prennent alors la forme d'un échange d'aide alimentaire contre travail sur des chantiers d'infrastructures publiques, dont les formes institutionnalisées couplant assistance et productivité furent instituées lors des famines européennes (1816-1817), de la grande famine irlandaise (1845), ou encore lors des grandes famines indiennes sous l'égide du Code de la Famine (1880). En parallèle à ces formes d'aide régulée et centralisée se sont développées les formes privées d'aide gratuite, où des comités philanthropiques anglais ou groupements quakers acheminèrent des aides en Irlande (1822 et 1840), un réseau de diaspora chinoise en Chine (1876-1879) ou l'aristocratie russe en Russie (1891-1892). Les donations caritatives ont aussi été organisées en contrepoint des politiques de domination coloniale dont les effets combinés à des conditions climatiques désastreuses ont conduit à des famines historiques (Irlande 1845-1851, Inde 1889-90, Algérie 1867-1868). De gré en gré, ces mouvements philanthropes s'institutionnalisent, avec la création des associations impliquées dans la lutte contre les famines provoquées par les guerres, telles que SCF en Ukraine (1921), Oxfam en Grèce (1941), Care en France (1945) ou Concern au Nigeria (1968). Cette répartition entre aide humanitaire privée et publique s'est accentuée après le Congrès Mondial de l'alimentation en 1963 organisée par la FAO, où les États se sont accordés pour confier l'aide aux ONG, renforçant les associations telles que le Comité Catholique Contre la Faim (en 1966), Brot für die Welt (1959). La création d'autres ONG a été initiée par des famines (supposées ou non), telles que MSF (1971), SOS Sahel (1979), Actions Contre la Faim (1979). Toutefois, si l'emprise malthusianiste a nourri la réticence des États à couvrir des aides gratuites, on ne peut systématiquement opposer les distributions gratuites dévolues aux humanitaires privés et les mesures de régulations gouvernementales comme le montrent les programmes d'aides étatiques, tels que les programmes déployés par les régimes coloniaux couplant les deux types de mesure (Bonnecase 2008 ; de Waal, 1997 ; Gado, 1993), ou encore les donations gérées par l'organisation gouvernementale ARA confiée à Hoover lors des distributions massives en Ukraine (1921) (Patenaude, 2002). Notons que cette distinction s'inscrirait dans un historique occidental, à la fois celui de la naissance de l'humanitaire chrétien, de l'État puis de l'influence du malthusianisme. L'efficacité d'une « bureaucratie des famines » très efficace dans la Chine confucéenne du XVIII<sup>e</sup> montre bien que les autorités couplèrent régulation des marchés, greniers étatiques et aide alimentaire gratuite (Will, 1980). Pour autant, il s'avère que ces oppositions conflictuelles entre ingérence humanitaire et respect de la souveraineté étatique sont toujours d'actualité, comme l'a encore révélé la crise alimentaire du Niger en 2005, où s'opposaient les partisans des programmes de régulations gouvernementaux de distribution de vivres à prix

subventionnés et le lobby humanitaire de MSF et du Pam pour la distribution gratuite (Olivier de Sardan, 2008a).

#### **d) La co-construction des Sap et des programmes institutionnels**

Pour finir, nous soulignerons comment la production des normes officielles des Sap est déterminée par les programmes de l'aide. Les travaux historiques sur la crise sahéenne de Vincent Bonnecase (2008, 2010ab) révèlent comment un consensus institutionnel autour d'une situation, telle que la « famine sahéenne », s'obtient par un processus au cours duquel les savoirs relatifs à la situation et les politiques institutionnelles de l'aide s'élaborent conjointement. La nature et l'expression du savoir découlent des relations entre les acteurs institutionnels, les dispositifs d'évaluation et de suivi ainsi que des types de programmes de l'aide internationale. Bonnecase montre que, face aux incertitudes d'une crise, l'élaboration des politiques et du savoir procède de tâtonnements empiriques et de négociations, pour qu'*a posteriori* le savoir se cristallise autour de notions, telles que la notion géopolitique de « Sahel », et par extension celles de « famine », comme cela a été le cas au Niger en 2005, avec les notions de « crise nutritionnelle » ou de « crise alimentaire ». Surtout, il montre que la dimension temps est centrale dans les modalités de construction du savoir et des prises de décisions. Lors de la crise sahéenne, la soudaineté de la production du savoir a renforcé la représentation institutionnelle d'une « crise », qui, toutefois, est ancrée sur des problèmes alimentaires chroniques aggravés. Le dispositif institutionnel de routine, comprenant les modèles explicatifs des systèmes d'analyse - et les arrangements sur leurs approximations - ainsi que les modèles de solutions politiques adoptées sont brusquement remis en question par la subite intrusion de nouveaux indicateurs de crise rendus visibles par la pression médiatique: la malnutrition étayée à la fois par un savoir nouveau et par de récentes enquêtes et la concentration des populations faméliques dans les camps de déplacés ou dans les centres de nutrition. Cette visibilité est portée par le principe de mobilisation caritative, propre au fonctionnement des ONG comme nous l'avons vu en première partie, et amplifié par les relais médiatiques internationaux, des agences de presse et télévision (Bonnecase, 2008). On pourrait qualifier ces situations de « crise du savoir institutionnel », qui par l'irruption de nouveaux paramètres opère une mutation rapide d'un savoir institutionnel déjà traversé par des questionnements critiques - telles que la contradiction sur l'interprétation de la gravité des taux de malnutrition élevé, jugé catastrophique par les ONG urgentistes ou chroniques par les autres -. C'est une « crise du consensus sur lequel reposaient les politiques de sécurité alimentaire » (Jézéquel, 2007, p.33). Sur un laps de temps condensé, nous assistons à une redistribution précipitée des normes des Sap et une recomposition des jeux des acteurs de l'aide internationale et nationaux, impliqués dans la production du savoir, les équilibres politiques et l'orientation des politiques de

l'aide. En intégrant la malnutrition et la mortalité infantiles dans les paramètres décisifs du dispositif, jusqu'ici principalement guidé par le suivi des déficits et des cours céréaliers, les limites des normes de l'acceptable et de l'intolérable ont été repoussées de façon durable (Bourdelaïs et Fassin, 2005 ; Jézéquel, 2007). C'est sous l'imposition de « l'urgence » via la mobilisation médiatique propre au registre humanitaire, que ce savoir et les nouvelles normes et concepts sont ensuite cristallisés.

### III. CONCLUSION DU CHAPITRE 1

---

Ce retour sur l'évolution concomitante des Sap et de la nature de l'aide alimentaire souligne combien le Sap apparaît à la fois comme un empilement et une combinaison de normes plurielles techniques, nutritionnelles, agricoles, agro-météorologiques, économiques, socio-économiques, qui se surajoutent les unes aux autres de façon dynamique, sans qu'il y ait toujours de corrélation entre les indicateurs et les phénomènes qui s'y rapportent. Ces normes sont de nature très disparate : globalisantes (bilan alimentaire, marchés céréaliers, météorologie) ou plus ciblées (*livelihood*, nutrition) ; issues des archives administratives de seconde main (production agricole, prix des denrées) ou produites par des enquêtes et méthodes spécifiques (nutrition, *livelihood*, météorologie) ; tirées de méthodes *high tech* ou d'approximations empiriques. Pour autant, elles se traduisent toutes sous des formes et des catégories agrégées et quantifiées.

Nous avons également souligné comment cet enchâssement de normes évolue au gré des enjeux et des programmes de l'aide. Articulé aux attentes institutionnelles de ciblage de l'aide alimentaire, le Sap originel est basé sur les bilans alimentaires agrégés conçus pour valoriser des programmes bilatéraux d'aide alimentaire sous-tendus par des logiques d'évacuation des surplus. Il répond plus à une disponibilité des stocks qu'à son accessibilité, supposant que la nourriture disponible est distribuée équitablement entre les usagers. A la fin des années 1990, avec la suppression des programmes de crédit à l'exportation, des pratiques de monétarisation et de subvention, ainsi que la montée des achats régionaux et des apports en *cash*, l'aide s'est concentrée sur les programmes d'urgence dont la maîtrise relève des institutions humanitaires, mais s'est aussi modifiée avec l'émergence des programmes de filet de sécurité. La régulation de l'OMC et la raréfaction progressive de l'aide alimentaire ont conduit à affiner les bilans des Sap pour distinguer les aides d'urgence des aides structurelles, ainsi que les populations « chroniquement » affectées des populations « aigües ». Cette distinction s'inscrit dans une continuité historique de dualité entre les programmes d'aide alimentaire gratuite et ceux d'appuis structurels ou d'aides conditionnées, voire liées à des obligations, telles que le *Food for Work*, initiées dès les Codes de la Famine coloniaux. Ces mesures apparaissent comme un avatar de l'idéologie libérale malthusienne, induisant une distinction entre les

« bons » et « mauvais » bénéficiaires, entre les « travailleurs » et les « assistés », que les Sap concrétisent à travers l'exercice de catégorisation entre les crises aiguës et les déficits chroniques et entre les classes de bénéficiaires qui s'y rattachent.

Par leur distinction institutionnelle, les différents Sap se dupliquent, combinant leur technique spécifique (telles les bilans alimentaires de la FAO) et l'emprunt d'autres techniques et connaissances (satellites du Few's, technique EHA des ONG). Étroitement liées aux institutions qui les ont portées (Nations unies, ONG, donateurs), ces normes dominent le champ cognitif des experts le temps d'un engouement institutionnel et du renouvellement de paradigme sur la sécurité alimentaire et des programmes institutionnels qui en découlent (Boulanger et *al.*, 2004 ; Buchanan-Smith et Davies, 1995 ; Darcy et Hofman, 2003 ; Devereux, 1993 ; Janin, 2010). Mais il est remarquable que les sauts qualitatifs des normes des Sap soient à la fois provoqués par des crises aiguës (Inde 1876, Sahel 1974, Éthiopie 1984, Niger 2005) bousculant les normes en vigueur ainsi que par des décisions entérinées par des Conférences internationales (conférence de faim en 1974, 1996 et 2002, ou cycles de Doha de l'OMC en 2005) façonnant les normes et leurs applications au niveau local. Par son inscription dans des processus longs de co-production des programmes humanitaires et du savoir institutionnel, le renouvellement des Sap, le plus souvent impulsé par le catastrophisme et l'urgence humanitaire, résulte de crises des consensus institutionnels au cours desquels, à force de tâtonnements empiriques et de négociations, de nouvelles normes officielles vont finir par se cristalliser. Il faut également relever que les formes « traditionnelles » d'économie morale pouvant peser sur les gouvernants pour déclencher les aides se sont médicalisées, où la visibilité des populations migrantes d'affamés se manifeste aujourd'hui par la visibilité médiatisée des regroupements d'enfants malnutris dans les centres de nutrition.

Enfin, cette double lecture souligne combien le Sap joue un rôle d'arbitrage au sein d'un régime de l'aide alimentaire caractérisé par la pénurie chronique et un rôle de régulation entre des entités récipiendaires de plus en plus fines. L'arbitrage du Sap s'affine, régulant tout d'abord la répartition de l'aide entre pays ou régions déficitaires, puis entre populations « chroniques » ou « aiguës » et enfin, entre membres d'une même famille, selon le degré de malnutrition infantile. Pour autant, si l'emprise des enjeux politiques et économiques de l'aide est diluée par les normes rationnelles et humanitaires, leur incidence est toujours prégnante, mais changeante selon les contextes de la politique internationale (Guerre froide, lutte contre le terrorisme, etc.) et de l'économie mondiale (programmes d'ajustement structurel du FMI, régulation de l'OMC) et les intérêts des groupes d'acteurs (*agrobusiness*, États, ONG, etc.).

Pour finir, les famines s'inscrivent dans la mythologie des désastres humains, dans la continuité des modèles catastrophistes malthusiens de crises interprétées comme des ruptures alimentaires et des déstructurations sociétales, impliquant des réponses exogènes et l'implication des autorités supérieures gouvernementales et internationales. Le SAP, comme représentation moderne des famines, à l'instar des représentations des catastrophes naturelles, répond à la nécessité de construire un registre explicatif permettant de s'approprier le désastre et d'en reprendre la maîtrise (Clavandier, 2004). Il agit comme un moyen de rationaliser les peurs face aux visions de chaos sociaux et de souffrances humaines, en contrepoint ou complément de la dramaturgie médiatisée des famines. En s'inscrivant dans ce processus de rationalisation, l'exercice de quantification de la gravité du phénomène, s'il est resté longtemps très approximatif, a aujourd'hui atteint un degré de sophistication avec les méthodes IPC, bornées par une multitude de critères quantifiés. Le SAP appartient plus que jamais à la sphère de l'expertise, elle-même traversée de tensions entre disciplines, méthodologies, prévalence d'indicateurs et gestion de l'incertitude, conduisant ainsi à institutionnaliser les modalités du consensus, inscrit comme une fonction formelle dans les guidelines IPC. Si ce registre expert participe à une neutralisation politique de l'analyse –voire à l'impossibilité des politiques d'en maîtriser les termes – , il convient toutefois d'en atténuer la place dans la gestion des affaires publiques, où les prises de décision reposent sur un mixage entre les trois pôles de normes, technique, émotionnel et moral et dont l'issue est circonscrite par la maîtrise des paramètres techniques des SAP, par les jeux d'alliance entre les groupes d'acteurs en place et les enjeux qui sous-tendent les politiques alimentaires, ainsi que par la gravité de la situation et par sa médiatisation. La chorégraphie des régimes successifs éthiopiens face aux famines et crises décrite dans le chapitre précédent illustre parfaitement cet équilibre évolutif des représentations, qui semblent aujourd'hui stabilisées autour du registre technico-scientifique et apolitique du SAP.



### I. INTRODUCTION

---

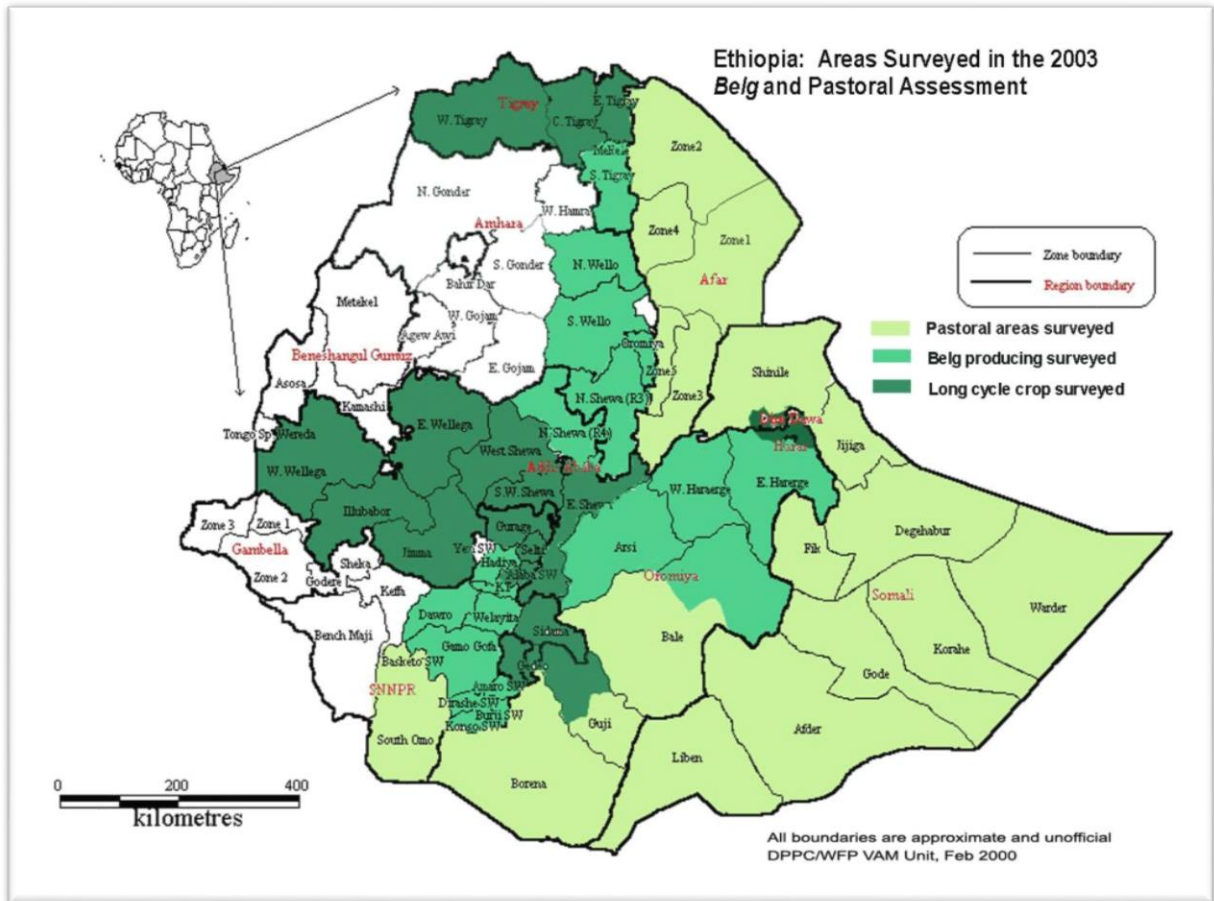
Nous allons suivre les étapes les plus représentatives du cycle d'une évaluation qui s'est déroulée en juin et juillet 2003. La « mission » de l'équipe consiste à visiter les administrations de districts situés sur les hauts-plateaux du Nord et du Sud-Wello en région Amhara (voir carte de l'illustration 10) pour estimer les déficits céréaliers de la petite saison des pluies du *belg*. En fin de parcours, l'équipe pourra compléter les évaluations de novembre 2002 sur les déficits des récoltes de la grande saison des pluies précédentes – récoltes appelées *meher* – pour calculer l'ensemble du déficit de l'année agricole en cours et ajuster la totalité du nombre de « bénéficiaires » – *belg* et *meher* – de l'aide. L'équipe, essentiellement d'origine éthiopienne, est composée de techniciens de départements gouvernementaux et d'ONG, ainsi que d'un représentant du département d'alerte précoce éthiopien, rattaché au *Disaster Prevention Preparation Commission* (DPPC) et d'un représentant du Programme Alimentaire Mondial (Pam).

### II. LE SAP AU RAS DU SOL

---

#### **Jour 5 - Sur les routes du Nord-Wello**

Nous arrivons en milieu de matinée à Filakat, capitale du district de Meket dans le Nord-Wello (voir illustration 13), où nous avons rendez-vous avec les agents de l'administration en début d'après midi. Notre équipe de cinq personnes est répartie entre deux véhicules. Le *landcruiser Toyota* du Pam est un imposant 4x4 haut de gamme climatisé et doté à l'avant d'une grande antenne de radio Hautes Fréquences. Le lustre de sa carrosserie et de ses pare-chocs a disparu sous une épaisse couche de boue noire, malgré les efforts d'Abebe, le chauffeur, qui profite, lors de chacune de nos interminables réunions pour astiquer méthodiquement son véhicule. Quadragénaire très consciencieux dans sa conduite, Abebe est le réel maître à bord car il juge de la faisabilité de chacun de nos déplacements.



**Illustration 11 : Répartition des zones administratives évaluées**  
 (Sources : rapport final du DPPC de l'évaluation du belg 2003)

Son appréciation de la qualité de la piste et du respect des horaires de circulation autorisés par l'administration du Pam dicte les possibilités de visite – déjà rares – des communes villageoises reculées et règle les tempos de nos réunions parfois abrégées par les impératifs de l'heure. Affable témoin de nos discussions, Abebe se fait aussi souvent l'oreille et le conseiller de son acolyte assis à ses côtés, Awoke, le *team leader* de l'équipe d'évaluation. Un peu à l'étroit sur son siège du fait de sa grande taille, Awoke, m'explique longuement son travail en remontant du doigt ses lunettes de myope en usant avec espièglerie d'un humour décalé. Jeune trentenaire élégant dans son costume impeccablement coupé, Awoke travaille comme *food aid monitor* depuis quatre ans dans le bureau du Pam de la région Amhara, à Desse, la capitale du Sud-Wello. Son travail l'amène à sillonner régulièrement la région, pour collecter les données de la situation agricole de chaque district, vérifier les distributions de rations alimentaires sur les sites ou dans les écoles, et compiler ses rapports d'évaluation. Porte-parole de l'équipe, il est chargé d'organiser le déroulement de l'évaluation, les réunions, les séances de travail de l'équipe et les restitutions auprès des interlocuteurs administratifs et de la hiérarchie du DPPC et du Pam. Il ajoute que cette « mission » d'évaluation est « vraiment un truc très laborieux ». Il communique à heure régulière nos positions et déplacements à la base de

Desse par radio. Il est aussi en contact avec les autres véhicules du Pam, ce qui, lors de la tournée, lui permettra d'échanger nos résultats avec ses collègues en évaluation dans d'autres *zones* de la *région*. Parmi les passagers installés à l'arrière se trouvent Bekele, technicien agronome du ministère de l'Agriculture d'Addis-Abeba, Kassahun, directeur de la branche de la Fédération de la Croix Rouge de la *zone* du Bale en région Oromia et moi-même. Lors de l'évaluation de *meher* de novembre 2002, Bekele faisait déjà partie de mon équipe d'évaluation. C'est un petit homme d'une quarantaine d'années, placide et austère, sombre et silencieux. Lors des voyages, il semble plus absorbé par l'observation du paysage que par les conversations sans queue ni tête qui animent nos trajets, où peuvent être abordés la politique étrangère (nous sommes en pleine guerre d'Irak), la religion, les femmes et la famille, la philosophie, le football, etc. L'année passée, j'avais déjà noté comment Bekele cumulait les détails observés en bord de route pour poser un diagnostic assez précis de la situation agricole. Mais, à cause de son mutisme jugé comme « dépressif » par l'équipe, il avait plus été l'objet de moqueries que de considérations. Kassahun est un homme à la cinquantaine étincelante. Il porte une casquette rouge et un gilet de voyage orné du macaron du logo de la Croix-Rouge qu'il ne quittera pratiquement pas durant toute l'évaluation. Il distille continuellement des blagues et des anecdotes et parle avec passion de sa famille et de ses enfants. Originaire du Bale, il découvre cette région historique de l'Éthiopie et profite de chaque halte pour parcourir les rues et glaner des souvenirs à offrir : du miel, des chapeaux, une couverture, etc. De sa voix haut perchée, il harangue le chauffeur ou le *farenj*, « étranger » que je suis. Quant à moi, je me suis présenté comme anthropologue. Si cela a suscité des questions sur mes lieux d'enquêtes dans les villages de la *zone* du Wag Hemra et inspiré des quolibets de la part de Kassahun sur mon affiliation *Agaw* du Wag Hemra (*zone* de mon terrain d'enquête dans les villages), cela n'a pas levé de question sur ma présence au sein de l'équipe. Dans le second véhicule de l'administration conduit par Bekele, Zerihun du Département d'Alerte Précoce et Molla de l'ONG Concern implantée dans le Sud-Wello, nous rejoignent en début d'après midi. Zérihun n'a pu retirer son *perdiem* à la banque que ce matin. Retard d'organisation volontaire ou contraint ? Quoiqu'il en soit, Zérihun s'impose imperturbablement par son style posé de cinquantenaire trapu qui force au respect. Il m'expliquera humblement qu'il travaillait au RRC sous le *Derg* et qu'il officie aujourd'hui au DPPC, comme responsable du SAP de la région Amhara, dans les bureaux de la capitale régionale, Bahir Dahir. Tout en mesure, il contraste avec la fougue du chauffeur Bekele, dont la jeunesse se revendique par sa tenue afro-américaine. Pour nous rejoindre, Bekele a forcé au maximum la conduite de son vieux véhicule poussif, donation d'une ONG, comme pour la plupart des véhicules de l'administration éthiopienne. Enfin, Molla ne déroge pas d'une attitude neutre et polie. Serviabile et à l'écoute, il intervient peu dans les discussions car il n'a encore jamais participé à cet exercice d'évaluation. Il prend scrupuleusement des notes lors des

réunions et consent à me traduire ou m'expliquer les échanges dont le sens m'échappe lors des réunions (Notes du 24/06/03).

Partis sous la pluie à l'aube de Bahir Dahir, nous avons emprunté la route dite « chinoise » – don de la République populaire de Chine au régime communiste de Menguistu dans les années 1980 – dont la succession de pistes boueuses et de tronçons de routes goudronnées traverse d'ouest en est les hauts-plateaux du Nord-Wello sur près de trois cents kilomètres. Installés dans le moelleux des sièges spacieux, nous profitons pour relire distraitement nos notes mais surtout pour sombrer dans un état de somnolence, bercés par la ritournelle de la cassette de musique éthiopienne, accentuant l'état hypnotique provoqué par le défilé du paysage embué. La lente ascension jusqu'aux hauts-plateaux suit le cheminement interminable de longs lacets, dont la perspective dévoile progressivement à travers les percées de nuages l'étendue des vallées aux allures de



**Illustration 12 : Paysage du Nord-Wello**

canyons enserrées entre d'imposants massifs aux découpes tabulaires. Nous débouchons sur les plateaux, où alternent des terrains rocailloux où ne subsistent que de rares bosquets d'eucalyptus et d'euphorbes, et des étendues de champs fertiles alliant le vert éblouissant des jeunes pousses et le noir de la terre épaisse. Bekele me rappelle qu'à cette période charnière entre les deux saisons du *belg* et du *meher* de cette zone agro-écologique semi humide du *woïna dega*, les paysans combinent les récoltes du *belg* et la préparation et le semi pour le *meher*, dont les premières pluies commencent à

arroser le sol. En effet, certains champs d'avoine ou de blé du *belg* sont encore verts et n'ont pas encore été récoltés. Parfois, juchés sur des plates-formes en bois, des enfants surveillent les champs et bombardent les oiseaux de cailloux à coups de fronde. Des hommes, femmes et enfants accroupis en lignes sont occupés à désherber les champs à la main, ou à récolter à la serpe le *teff* ou l'avoine. D'autres champs sont labourés à l'araire, tracté par une paire de bœufs, pour les préparer à l'ensemencement du *meher*. Des enfants bergers surveillent des troupeaux de moutons dans les pâtures. De larges cercles jaunes en fétus de pailles se distinguent parfois sur le sol, traces du battage des récoltes du *belg*, où les hommes ont fait tourner leurs bœufs pour piétiner le grain avant le vannage. Le paysage est le reflet constant des activités agricoles et de la qualité des récoltes, mais à ma surprise, dans la voiture personne ne prend de notes. Molla relit des rapports de son ONG et Awoke est plongé dans la lecture des journaux de la veille. Seul Bekele observe silencieusement le paysage et les activités qui s'y déroulent. Les véhicules sont rares et se croisent en s'aspergeant de boue : des bus, des camions, des 4x4 d'ONG ou privés, parfois un véhicule de tourisme. Le long de la route défilent des groupes de maisons rondes en pierres et au toit de chaume, des hameaux parfois fortifiés devant lesquels s'exposent généreusement des meules de paille. Nous dépassons à vive allure des cortèges de femmes et d'hommes en route vers le marché, emmitouflés sous leur toge ou protégés par un parapluie délavé, parfois accompagnés de cavalier chevauchant une mule harnachée. Des hommes courent après leurs ânes chargés de sacs ou après leur troupeau affolé par la vitesse du véhicule. Nous croisons des groupes de paysans qui travaillent comme main-d'œuvre sur des chantiers de route imposants par leurs échafaudages monumentaux en troncs d'eucalyptus. À ma suggestion de nous arrêter pour discuter, Awoke me réplique que nous le ferons plus tard, le plus important étant d'arriver assez tôt pour prendre rendez-vous à Meket. Pour autant, nous faisons une halte au bord de la route, où sont déjà garés quelques camions et voitures. Au pas de course, comme les autres chauffeurs et passagers, mes collègues vont tour à tour faire leurs ablutions à une source d'eau bénie qui jaillit d'un tuyau sur le bas côté puis faire l'aumône au prêtre assis sous une cahute épinglée d'images pieuses après avoir embrassé sa croix et reçu ses bénédictions. Puis, après quelques heures de routes, comme la plupart des petites villes des hauts-plateaux, Filakat surgit brusquement d'un paysage de steppes. La piste se prolonge en une rue goudronnée et ses ronds points, conduisant à l'alignement bigarré de boutiques de vêtements et de tissus, d'échoppes de bazar d'ustensiles en plastique, de couturiers, de salles vidéo,





**Illustration 13 : Paysage du Nord-Wello**

de salons de coiffure, de bars ou de restaurant décorés de fresques et de logo Coca Cola, d'où retentit une musique tonitruante. La rue est animée par l'agitation des vendeurs et vendeuses ambulants de grains, de sodas, de fruits, de mouchoirs et des mendiants qui se pressent autour des camions, des 4x4 et minibus. C'est jour de marché, comme l'atteste la présence de troupeaux de moutons et de chèvres, et de quelques vaches. Des femmes portant du bois, des jarres, des poulets. Pour rejoindre les bâtiments administratifs, nous croisons une église circulaire posée dans son jardin d'euphorbes géants, et une mosquée dont le minaret en construction est hérissé d'échafaudages. Nous sommes ralentis par une marée d'uniformes violets de collégiens sortant du collège leur cahier à la main. Des jeunes femmes à l'allure pesante passent en groupe en portant un jerrican d'eau encordé sur leurs reins. L'artère principale se ramifie en ruelles boueuses joutées de maisonnettes en terre, en rondins d'eucalyptus ou de maisons en ciment. Les parcelles bordées d'eucalyptus, de tôles ou de barbelés laissent apercevoir des bêtes et des meules de paille. Nous arrivons aux bureaux, une grande enceinte où les bâtiments ont été rénovés, premier effet palpable de la politique de décentralisation impulsée par le gouvernement d'Addis-Abeba (Notes du 24/06/03).

Meket est une destination importante car ce district a été signalé comme problématique par l'administration de la *zone* du Nord-Wello. Awoke m'explique que le nombre de bénéficiaires, d'environ 5,000 personnes, annoncés par le district est surévalué et que nous devons chercher à le réduire. Pour autant, ce n'est qu'une étape dans la programmation de l'ensemble des visites, au cours desquelles se succèdent les séances de *briefing* et de *debriefing* avec la hiérarchie administrative et les visites de districts. En effet, nous sommes partis en voiture d'Addis-Abeba le 20 juin, lendemain de la journée de *briefing* du DPPC national organisé pour l'ensemble des équipes qui sillonneront le pays. Les deux équipes de la région Amhara ont reçu leur *briefing* aux bureaux régionaux du DPPC à Bahir Dahir le 23 juin. La tournée démarre le 24 juin avec le district de Meket et doit s'achever le 9 juillet avec la restitution aux bureaux de Bahir Dahir. Notre équipe doit visiter deux *zones* : le Nord-Wello et le Sud-Wello, en y programmant respectivement la visite de quatre puis de sept districts, ainsi que les *briefing* et *debriefing* auprès de l'administration de chaque *zone*. Le retour sur Addis-Abeba est programmé le 10 juillet<sup>66</sup> (Notes de 26/06/03).

### **Jours 1 et 4 – Rappel des *briefing* préparatoires à Addis-Abeba et Bahir Dahir**

Cette première réunion à Meket fait suite aux séances préparatoires à Addis-Abeba et à Bahir Dahir, qui, si elles sont qualifiées de « formalités » par les experts, n'en étaient pas moins interminables. Il y a quatre jours, une partie des quatorze équipes était réunie pour le *briefing* de la *Led Multi Agency 2003 Belg Season Performance Assessment*. Dans la grande salle de réunion du DPPC, où se tiennent généralement les restitutions officielles des appels annuels de l'aide humanitaire auprès des donateurs et des journalistes, Endalkachew, jeune technicien du Pam, mais récemment promu au Fews d'USAID et Befekadu, un ancien du DPPC à Addis-Abeba, chargé de la surveillance des cultures, sont assis côte à côte à l'estrade des officiels, sous le drapeau éthiopien. Ils font face à un auditoire clairsemé et dispersé le long des rangées de tables, car la plupart des évaluateurs se retrouveront dans chacune des régions à visiter. De mon équipe, seuls Molla et Kassahun sont présents. Usant d'un ton à la fois enjoué et emphatique, les deux orateurs tentent d'insuffler un peu d'enthousiasme à l'atmosphère assoupie de cette salle aux trois-quarts vide, empesée par son éclairage aux néons et ses lourdes tentures rouges calfeutrant les fenêtres. Cette cérémonie d'ouverture donne le ton aux exercices à venir. Non seulement par ce mélange d'ennui solennel et de désinvolture qui imprègne toutes les réunions administratives, mais aussi par la forme de l'exercice qui consiste à énoncer et à recopier des litanies de données brutes, et enfin – et surtout – par le recyclage des données des

---

<sup>66</sup> Le *debriefing* de l'ensemble des évaluations nationales aura lieu le 18 juillet. L'évaluation prendra vingt jours, y compris les voyages, les heures de travail d'écriture et de réajustements du rapport.

évaluations passées. Le but de réunion est de nous fournir la *check-list* des informations à collecter et les photocopies des données de référence par *zone* et *woreda* : les moyennes des productions agricoles du *belg* sur les cinq dernières années, les productions théoriques agricoles prévues pour le *belg* 2003 et le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire pour l'année 2003. Contrairement à l'évaluation des récoltes du *Meher* de l'année passée, aucun scénario n'a été élaboré. Déterminant lors des négociations avec les autorités des districts, ce scénario proposait trois catégories de qualité de la production agricole estimée « bonne, moyenne, mauvaise », où les montants des productions, déficits et bénéficiaires étaient calculés par district. Chaque équipe reçoit un classeur neuf qui renferme une multitude de documents<sup>67</sup> ainsi que le rapport d'évaluation du *meher* 2002, qui nous servira de modèle de rédaction. Puis, tour à tour, les deux orateurs rappellent les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Ils déclinent, point par point, chaque information technique relative à chacune des régions visitées et décrivent les documents mis à disposition et la méthodologie d'évaluation de notre enquête. Ils présentent les formulaires à remplir et la *checklist*<sup>68</sup>. Enfin, ils ponctuent cet inventaire de commentaires méthodologiques<sup>69</sup>. Endalkachew conclue qu'il faut ramener de « bonnes justifications auprès des donateurs », montrer au mieux pourquoi les populations sont appauvries et ont besoin d'aide. Alors qu'il enchaîne sur le formulaire descriptif de la situation que chaque équipe doit remplir, d'autres responsables du Pam interviennent avec véhémence, en contredisant, voire en coupant la parole à Endalkachew. Getachew du Pam se lève du fond de la salle pour venir sur le devant de la scène expliquer son utilisation du formulaire et recommander de ne pas s'appuyer sur les estimations théoriques des récoltes mais plutôt sur les moyennes pour calculer les déficits agricoles. L'échange avec Endalkachew tourne à la joute oratoire et technique. Moins virulente, Nigist du Pam reprend chacun des documents du classeur pour les commenter. Enfin, Beletu chargée des aires pastorales au DPPC d'Addis-Abeba ajoute ses recommandations pour les régions Somali, Afar et Borena. Il semble que les intervenants cherchent plus à démontrer leur légitimité face à la parole et au savoir

---

<sup>67</sup> Il s'agit d'un tableau récapitulatif par district des productions des principales récoltes en quintaux de 1998 à 2002, et leurs moyennes ; des cartes des pluies du *belg* 2003 de chaque zone montrant les zones à pluviométrie « normale, en-dessous et très en-dessous de la normale » ; les rapports d'évaluation *belg* et *meher* 2002 ; un tableau du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire estimés lors de l'évaluation des récoltes du *meher* 2002 ; une carte de la topographie de chaque zone.

<sup>68</sup> La liste est longue : état de la pluviométrie, attaques par les nuisibles, surfaces et productions théoriques des récoltes et estimations des déficits, état des troupeaux, cours des prix des produits agricoles, santé animale et humaine, malnutrition, qualité de la distribution de l'aide alimentaire, revenus des paysans.

<sup>69</sup> La comparaison de la productivité attendue se fait grâce à des estimations visuelles et qualitatives, complétée par des réunions en *focus group* avec les paysans, pendant lesquelles nous devons éviter les *leading questions* et de prendre des notes. Lors des discussions avec les « officiels », il faut chercher à recueillir les informations auprès des techniciens du ministère de l'Agriculture plutôt qu'auprès des agents des districts ou des zones, agents jugés trop « politiques ». Il faut faire attention de ne pas biaiser les résultats finaux des bénéficiaires de l'aide, si seulement une seule récolte est affectée quand les autres sont bonnes. Il faut comparer les prix des denrées sur le marché avec ceux de l'année passée. La malnutrition ne peut être estimée visuellement mais il faut se référer aux données du ministère de la Santé ou des ONG qui ont conduit des enquêtes de malnutrition, etc.



monopolisés par Endalkachew, à la fois considéré comme ancien collègue mais aussi comme représentant d'une autre entité institutionnelle. De façon apaisante, Befekadu revient sur les considérations pratiques d'organisation. Il relit la composition des équipes, la répartition dans les véhicules, les heures et lieux de rendez-vous pour le départ vers les régions. La réunion a duré trois heures et demi (Notes du 20/06/03).



**Illustration 14 :** Carte administrative la région Amhara (sources DPPC - 2003)

Le lendemain de notre voyage d'Addis-Abeba jusqu'à Bahir Dahir, les deux équipes en charge de l'évaluation de la région Amhara sont reçues dans le bureau du commissionnaire, Ato Aderew, pour le *briefing* régional. Surchargé de rendez-vous, Aderew nous accueille de mauvaise humeur, avec une heure et demi de retard. Il exprime son impatience en regardant nerveusement sa montre et l'échange tourne vite à une formalité qui ne fait l'objet ni de débat ni de discussion. Nous sommes une dizaine.

La seconde équipe de cinq personnes est en charge d'évaluer la *zone* Oromia et celle du Nord-Choa. Nous nous serrons dans le petit bureau d'Aderew, répartis entre le canapé destiné aux invités et des chaises collectées dans les autres bureaux. L'administration du DPPC occupe encore de vieux locaux vétustes, où les techniciens partagent des pièces exigües et mal éclairées, au milieu d'un bric-à-brac de cartons, d'empilements de dossiers, d'ordinateurs sous plastique et de pièces détachées de photocopieuses hors d'usage. Il est prévu de déménager prochainement dans de nouveaux locaux en périphérie de Bahir Dahir. Ce *briefing* consiste surtout à choisir les districts à visiter, soit pour valider des résultats déjà entérinés par les *zones*, soit pour renégocier les données contradictoires. La réunion se déroule en amharique que Molla, au fur et à mesure de son avancement, me traduit en anglais. Aderew a confié la conduite de la réunion à Getahun, un des techniciens agro-économistes du DPPC, qui me dit n'avoir été prévenu qu'au dernier moment. Il s'appuie sur un rapport de la situation régionale qu'il a déjà rédigé pour nous en lire les grandes lignes, énonçant point par point, selon le canevas habituel des rapports administratifs, calqué sur la *checklist* des informations que les évaluateurs auront à collecter<sup>70</sup>. Il conclue par le constat de « l'absence de désastre naturel de taille », corroboré par la stabilité des prix de céréales et de têtes de bétail. Toutefois, il invite les équipes à préciser les impacts localisés des mauvaises pluies ou d'attaques par les insectes sur les récoltes de chaque district. Sur les vingt districts des deux *zones* couvertes par notre équipe, le Nord-Wello et le Sud-Wello, douze sont jugés comme prioritaires. Nous ne pourrions visiter que huit d'entre eux. La seule question est adressée par Tigist, une collègue d'Awoke, elle aussi *food monitor* du Pam de Desse. Elle demande si pour estimer les différentes sources de revenus des populations, nous devons nous référer aux données des études de l'ONG Save the Children, plutôt que celles fournies par les administrations des districts. Aderew répond qu'il n'y a pas de grande différence avec la méthode habituelle, et que nous pouvons mixer les différentes sources, en procédant par une sorte de triangulation. C'est avec désinvolture qu'Aderew élude la question, car les deux méthodologies divergent tant dans leur méthode que dans la précision des résultats. Les données de l'administration

---

<sup>70</sup> Getahun commence par l'historique météorologique, soulignant les retards de calendrier des pluies de *belg* sur certains districts, en les comparant avec celles des trois dernières années. Il reprend les chiffres des récoltes et déficits de la saison *meher* de l'année passée et les chiffres de bénéficiaires 2002/2003 ainsi que les quantités prévues d'aide alimentaire et les retards dans les distributions. Il énumère ensuite les performances des récoltes du *belg*, chiffrant les surfaces plantées et les récoltes attendues de l'ensemble des districts. Il n'y a pas eu d'épidémie pastorale ou humaine, ni de problème d'approvisionnement en eau.

issues de questionnaires donnent un pourcentage global par *zone* administrative quand les données de SCF sont issues d'enquêtes plus fines par *focus group* dans des villages représentatifs en distinguant les zones agro-écologiques. Si cette réunion n'est ni le lieu ni le moment pour ouvrir un débat d'experts sur cette nouvelle méthode d'évaluation et de sa possible généralisation, la non-réponse d'Aderew donne un feu vert implicite pour nous laisser bricoler les méthodes à notre guise. Le soir, lors du dîner au restaurant, Awoke nous propose un plan de répartition des tâches entre les membres de notre équipe, chacun devant se charger d'une thématique de la *checklist* et s'assurer que les formulaires seront remplis par les administrations de district. Il dresse un calendrier de visite, où trois jours sont consacrés à trois districts du Nord-Wello (Meket, Gubalafto et Gidan) et au *briefing* et *debriefing* auprès de la *zone*, une journée de repos et de rédaction intermédiaire et quatre jours consacrés à quatre districts du Sud-Wello (Wegedi, Sayint, Legambo et Desse Zuria). Zerihun souhaite se séparer en deux équipes pour élargir le nombre de districts visités, ce à quoi Awoke répond par la négative car l'ensemble de l'équipe préfère que nous restions groupés. Il propose de réévaluer plus tard la nécessité de se séparer (Notes du 23/06/03).

## **Jour 5 – À Meket**

Vers l'heure du rendez-vous vers 13h30, où Zérihun et son équipe nous ont rejoint après déjeuner, nous attendons quelques minutes que le chef de district finisse de s'entretenir avec une équipe du Pam venue de Desse pour relever les données sur les travaux *Food For Work*. Ainsi, nous sommes dans la file d'attente des visiteurs en charge du recueil de données auprès de l'administration ! Nous restons sur le parking, installés dans la voiture garée sous des eucalyptus en écoutant la radio pendant qu'Abebe nettoie déjà sa carrosserie, puis nous commençons à faire les cents pas à l'entrée des bureaux. Les bureaux sont répartis en deux ailes le long d'un couloir central, où résonnent les échos familiers de l'environnement des bureaux éthiopiens : le claquement des machines à écrire, les grincements des portes et le ronflement des moteurs de motos et de voitures sur le parking au dehors. Cet environnement se caractérise aussi par son odeur chargée de papier carbone. Dans l'entrée sont placardées des affichettes rappelant les douze principes du parfait fonctionnaire (honnêteté, transparence, loyauté, etc.) et un poster illustrant les bienfaits d'un programme de construction de bassins d'irrigation villageoise à l'aide de deux dessins contrastés montrant d'un côté une maman en haillons qui porte un enfant décharné dans un paysage constellé de cailloux et de vaches faméliques, et de l'autre, des paysages verdoyants où des hommes puisent de l'eau de puits pour irriguer de somptueux jardins.

Nous sommes enfin invités dans le bureau de l'administrateur de district, Ato Tesfaye, qui nous reçoit enfoncé dans un énorme fauteuil derrière son bureau. Au mur est épinglée une affiche de l'*Amhara*

*Nations and Democratic Movement (ANDM)*, sur fond du drapeau régional étoilé jaune et rouge<sup>71</sup>. Sur un autre mur, des tableaux de statistiques des populations par commune (*Kebele*) ont été tracés au marqueur sur de grandes feuilles millimétrées ajustées les unes aux autres. Nous nous répartissons entre quelques chaises et le canapé destiné aux visiteurs devant une table basse ornée d'un vase de fleurs en plastique. Une partie de l'équipe est absente car elle est en formation à Desse, mais sept collaborateurs font leur entrée au compte-goutte, chacun apportant sa chaise, jusqu'à saturation de la minuscule pièce. Après les brèves salutations et présentations d'usage déroulées sur un ton poli par l'administrateur, Awoke le remercie pour la disponibilité de son équipe, puis il nous présente et rappelle l'objectif de la « mission » et le programme de visite. Je suis présenté comme membre de MSF. L'équipe de Meket entame la présentation de la situation selon l'ordre de la *checklist* qu'Awoke a pris soin de rappeler en préambule. À tour de rôle, les techniciens dressent un état des lieux en commençant par les données démographiques, puis l'historique climatique et l'état des récoltes, le tout énoncé et commenté de façon monotone, en énumérant des séries de chiffres et de pourcentages, que chaque participant, y compris ceux du district, relève consciencieusement sur son carnet de note spiralé posé en équilibre sur un genou. Awoke et Zérihun interrompent parfois l'exercice, en soulignant les incohérences apparentes. C'est un jeune technicien agronome qui commence, par les données de population de chaque commune, en précisant lesquelles habitent les zones du *belg* et leur répartition entre les zones agro-climatiques du *qola*, *woïna dega* et *dega*. Il s'attarde sur le positionnement géographique des communes, alors qu'aucun d'entre nous ne dispose de carte. Le responsable du DPPC enchaîne sur le calendrier des pluies qui s'est déroulé selon les dates attendues (fin janvier à début avril) pour l'ensemencement, en insistant sur la distribution erratique des pluies sur certaines communes, détaillant les dates des périodes d'interruption, soulignant l'impact sur la croissance des récoltes. De notre côté, nous ne disposons que de cartes satellitaires fournies à Addis-Abeba, dont l'échelle ne permet pas de visualiser la situation de la pluviométrie d'un district et encore moins celle des communes. Il insiste sur la mauvaise qualité des pluies n'ayant pas permis la préparation des labours et amoindrissant la qualité de l'ensemencement de février. Il conclue que quatre communes ont particulièrement souffert de l'insuffisance des pluies. Le responsable agronome liste ensuite les estimations chiffrées des productions attendues sur l'ensemble du district et pour chaque type de récolte (où l'avoine prédomine sur les autres récoltes, telles que le blé, *teff*, maïs, sorgho, etc.), en se basant sur les surfaces labourées et plantées en hectares. Le total aboutit avec précision à 2 188 hectares et permet d'estimer la production globale attendue de 19 692 quintaux, en usant d'un ratio moyen théorique de neuf quintaux par hectare. Il revient sur les quatre communes sévèrement affectées par les mauvaises pluies, pour conclure que les surfaces touchées se montent à

---

<sup>71</sup> L'ANDM est le parti de la région Amhara affilié à l'EPRDF.

1 181 hectares, ce qui impacte les pertes totales du district, ramenées à 10 629 quintaux, soit près de 50 % de perte. La production du *belg* se monterait ainsi à 9 063 quintaux. Awoke estime que ce montant paraît raisonnable avec la production de l'année passée de 8 103 quintaux, mais il réclame de pouvoir comparer les surfaces plantées et les récoltes entre chaque commune. Le technicien doit aller chercher ces données dans son bureau. Il revient chargé d'épais registres où sont consignés des rapports dactylographiés en exemplaires carbonés : des feuillets écrits à la main, recouverts de tableaux, d'annotations et de calculs, de biffures et de traces de blanco, scotchés les uns aux autres pour former de longs parchemins indéchiffrables. Il se plonge dans ses documents et registres pour nous distiller une à une les données des pertes pour chaque commune, chaque récolte, par surface, par quantité, par type de dégât, etc., en les comparant avec les années passées. Il s'avère que les calculs sont basés sur des pertes de 100 % des récoltes sur les quatre communes concernées. Awoke s'exclame qu'une perte de 100 % sur une commune est impossible : « Mais, ça ne peut qu'être une approximation, voyons ! D'après mon expérience, ça n'existe pas, à moins d'un désastre ! » Le ton monte car les techniciens ne démordent pas. Zérihun propose de réviser les données après une visite des communes les plus représentatives et accessibles en voiture. On nous indique les communes 27 et 34 situées le long de la route pour notre retour prévu à Woldya en fin d'après midi. La question des pertes reste en suspens jusqu'à la visite. Pour finaliser l'inventaire des données à collecter, les autres techniciens enchaînent sur la situation du bétail, puis sur les prix des céréales au marché – dont on relève une légère hausse, les données de santé des populations, le détail des distributions de l'aide alimentaire. Aucune question n'est posée sur les revenus non agricoles des populations. À l'issue de ces longues interventions, le responsable du district avance le chiffre de 5 624 bénéficiaires, obtenu en divisant le déficit estimé à 10 629 quintaux avec le ratio de 1,89 du Pam qui convertit les déficits agricoles en nombre de bénéficiaires<sup>72</sup>. Excédé, Awoke estime que la conclusion est trop hâtive et demande que l'on réviser les 100 % de pertes des quatre communes. Le chef de district garde sa position, disant que leur bilan a déjà fait l'objet d'évaluations sur lesquelles il ne compte pas revenir. Awoke se bloque et commence à ranger ses affaires, furieux. Sans soutien consistant de son équipe, incapable de négocier plus avant, sa seule échappatoire est de reprendre la proposition de Zérihun d'aller vérifier sur le terrain avant d'en discuter avec les autorités de la *zone*. Toutefois, il décide de faire signer le formulaire des bénéficiaires par l'administrateur en stipulant le désaccord de l'équipe du chiffre annoncé par le district. En sortant il me dit en rageant : « Les districts sont atteints par ce syndrome de dépendance qui les pousse à gonfler tous les chiffres ! C'est une sorte de culture pour eux. De notre côté, nos méthodologies sont tellement subjectives qu'il est impossible d'argumenter à la baisse...Crois moi, quand je travaillais dans la *zone* du Nord-Choa, au ministère de l'Agriculture,

---

<sup>72</sup> Ce ratio est calculé sur la base de ration en kilocalories par jour et par personne permettant de combler le déficit alimentaire.

je peux t'assurer qu'aucun agent de développement ne nous a jamais envoyé des résultats de 100 % de pertes sur une commune ! Et même les pires années ! » Cette séance de travail est vécue comme un échec pour Awoke, qui n'est ni parvenu à réduire les chiffres comme il l'espérait, ni à trouver un terrain d'entente intermédiaire avec le district.

Dans sa voiture sur le trajet jusqu'à Woldya, Zérihun m'explique que les pourcentages de pertes sont estimés de façon visuelle par les agents de développement en place dans les communes : « En théorie, ils doivent procéder à un échantillonnage de cinquante centimètres sur cinquante sur chaque champ. Il faut prélever les épis et les peser à sec pour estimer les rendements. Il faut mesurer les surfaces abîmées. Mais ces méthodes sont inapplicables, à cause du manque d'outils appropriés et de temps. Et ils refusent de le faire. Ça nécessiterait trois mois de travail pour un agent ! Alors, ils font des estimations, qui sont ensuite cumulées au niveau du district. Il n'y a pas d'autres alternatives (...) Dans le cas de Meket, leur calcul sur la base des pourcentages de pertes est faux. Mais le chef de district ne veut pas céder et la seule issue sera de convaincre les autorités de la *zone* du Nord-Wello. Sinon c'est avec la région ou au niveau fédéral que ça se joue. » Il ajoute : « Tout ça est aussi lié aux rotations de personnels des agents de développement et du district. Avec le temps, ils pourront s'améliorer. Mais pour l'instant, s'il y a des problèmes, comme un accroissement de migration, le district accusera la *zone*, la région et Addis-Abeba d'avoir baissé leur nombre de bénéficiaires. » Molla renchérit : « Nous n'avons pas d'autre choix que d'accepter les données des agents de développement fournis par le ministère de l'Agriculture, même si les agents font des suppositions et des estimations. À moins d'aller mesurer nous mêmes les champs. »

En direction vers Woldya, nous traversons les communes 27 et 34. Les deux voitures s'arrêtent auprès d'un groupe d'hommes marchant le long de la route, nous descendons en groupe pour leur parler. Les salutations sont brèves et les réponses également. Personne ne se présente ni n'explique nos intentions. En face-à-face, distants d'un bon mètre des paysans, les experts, les mains dans les poches de leurs blousons, leur demandent comment étaient les pluies et les récoltes cette année. Comme la pluie menace, nous faisons vite. Les hommes expliquent qu'à part le blé qui a souffert de la grêle lors de sa pousse, le *belg* est bien meilleur que les trois années précédentes, même si les récoltes sont encore vertes. Ces arguments suffisent et l'équipe remonte dans les voitures. La pluie commence à tomber. La voiture du Pam s'arrête auprès d'un homme qui répond aux questions d'Awoke sous la pluie devant la portière à la fenêtre entr'ouverte. La pluie redouble et ils le font monter quelques minutes dans la voiture.





**Illustration 15 : Face-à-face entre les experts – Zérihun (à gauche), Bekele (de face) – et un paysan (source : F.Enten, 2003)**

Le soir au restaurant, Awoke est encore nerveux. Il revient sur l'issue de notre réunion. Il estime qu'à entendre les paysans croisés aujourd'hui, il semble que la situation ne soit pas si catastrophique dans leur commune. Il propose alors une autre stratégie pour réduire les 5 624 bénéficiaires de Meket, en comptabilisant les sources de revenus qui ne sont pas issues des récoltes (le commerce, le travail en main-d'œuvre, l'élevage, etc.) qui s'élèveraient, d'après nos documents, à environ 25 % des revenus globaux de la population. Il parvient à 4 683 bénéficiaires, ce qui lui paraît acceptable au regard du chiffre de l'année passée, d'environ 6 000 personnes. Il ajoute que cela concorde aussi avec les moyennes des années précédentes. Zérihun fait remarquer que le calcul fondé sur les moyennes est faussé : « Personne n'est d'accord sur la définition de la moyenne. Si nous prenons les résultats entre 1998 et 2002, est-ce que l'on compte les deux années exceptionnelles qui n'ont eu aucune production ? Doit-on prendre les chiffres qui concordent le plus sur ces cinq années ? Ou la moyenne exacte ? (...) Je n'ai pas eu le temps de faire les moyennes de chaque district et nous manquons de données suffisamment précises pour définir une *baseline* comparative. » Bekele corrobore l'idée qu'une situation « normale » n'a pas de sens : « On nous a demandé à Addis et à la région de nous référer à une situation alors qu'on n'a aucune *baseline*. » L'équipe est d'accord sur ces derniers points, mais s'aligne derrière la proposition d'Awoke de baisser les bénéficiaires en déduisant les

autres activités de revenus. La prochaine étape se fera avec les administrateurs de la *zone* qu'il va falloir convaincre lors du *debriefing* en fin de tournée, et dont nous allons prendre le pouls lors de la première rencontre demain (Notes du 24/06/03).

## **Jour 6 – Briefing de la zone du Nord-Wello**

Pour le *briefing* matinal de la *zone* du Nord-Wello à Woldya, nous devons attendre presque une heure dans le bureau du responsable du département du développement rural plongé dans une semi obscurité à cause d'une panne d'électricité, au milieu de piles de dossiers et de cartons posées en vrac sur le sol. La réunion est présidée par le responsable du département rural et le responsable du DPPC de la *zone*. Seulement trois techniciens nous rejoignent, car les autres sont partis en formation à Desse. Awoke présente l'équipe et le programme de visite des trois districts, Meket, Gidan et Gubalafto. Il propose que le *debriefing* ait lieu à l'issue de la visite des deux *zones*. Sans enjeu particulier, cette réunion est un échange cordial d'information. Toutefois, selon l'ordre de la *checklist* rappelé par Awoke, les techniciens procèdent tour à tour à l'exercice incontournable d'énumération pointue de chaque donnée pour chacun des districts : calendrier et état des pluies, calendrier agricole, productions attendues des récoltes principales en surface et quantité, pertes estimées des récoltes en quintaux et en pourcentages, cas d'anthrax du bétail, cas de malaria de population, évolution des cours locaux céréaliers, etc. Le responsable du DPPC avance le nombre de bénéficiaires proposés par chaque district : Kobo, 1 139 ; Delanta, 7 244 ; Meket, 5 624 ; Gidan 8 757, etc. À Gidan, ils signalent que le nombre élevé découle des effets combinés du retard de pluies et de l'ensemencement, la mauvaise germination causée par la faible humidité et les attaques d'insectes. Mais le district qui pose problème et qui doit être « vraiment surveillé » est Gubalafto. Ils annoncent 23 803 bénéficiaires, quand la *zone* estime seulement 13 600 personnes. La moyenne habituelle avoisine les 13 000 personnes et les dégâts des récoltes ne sont pas exceptionnels. D'après le responsable du DPPC, s'ils réclament « par habitude », c'est surtout parce que l'ONG Save The Children (SCF) a démarré un programme *Relief to Development* (R2D), où l'aide alimentaire est distribuée pour appuyer des initiatives individuelles et projets collectifs. Awoke signale qu'à Sekota dans la *zone* du Wag Hemra, il a observé le même phénomène d'augmentation de l'aide dans le cadre d'un programme R2D. L'administrateur nous propose qu'un technicien de la *zone* nous accompagne à Gubalafto pour estimer et négocier avec eux. En somme, ils nous demandent de jouer le médiateur. Nous n'abordons pas le différend entamé la veille avec Meket, car il devient secondaire face au cas de Gubalafto. Zérihun demande de préciser les pourcentages des populations *belg* et *meher* par district et la comparaison des productions des trois dernières années. Je relève que la population *belg* de Meket serait de 15 % alors que le district avançait 20 %, et je suis surpris du décalage entre les données de



référence des différents niveaux administratifs. Bekele intervient pour demander s'il est possible de faire passer sous *close monitoring*<sup>73</sup> une partie de la population à risque non prise en compte comme bénéficiaire. Les récoltes attendues risquent d'être moins bonnes que prévues car l'avoine, principale récolte du *belg*, n'est pas encore à maturité et risque d'être abîmé par le démarrage des grandes pluies du *keremt*. Ensuite, il insiste à ce que la *zone* augmente les fournitures de fertilisants pour les prochaines récoltes à long cycle (*long cycle crops*) du *meher*. Les points abordés sont pertinents mais ne répondent pas à l'urgence de s'accorder sur le nombre exact de bénéficiaires. Le responsable de la *zone* répond aimablement mais distraitemment et nous passons directement à l'organisation du voyage à Gubalafto avec le technicien de la *zone* (Notes du 25/06/03).

### **Jours 8 et 9 – À Gubalafto**

Les bâtiments de l'administration sont disposés en carré autour d'une cour interne protégeant un parterre d'arbustes chétifs, où viennent roucouler quelques pigeons en écho aux crépitements de machines à écrire. À l'abandon le long des murs, des dossiers d'archivages ficelés sont accumulés avec des objets hétéroclites. Aux murs sont collées des affiches, aux illustrations à l'esthétique soviétique, l'une célébrant la dernière compétition sportive de la région et l'autre annonçant le dernier recensement de 2002. Dans le petit bureau du chef de district, nous nous sommes serrés sur le coin habituel destiné aux visiteurs « canapé-table basse » décoré de coupes de sport. Le chef de district fait venir sept responsables, dont trois pour l'agronomie, un pour la santé vétérinaire et un autre pour la santé humaine. Il y a une femme, ce qui est exceptionnel. Nous enchaînons les présentations de la *check-list*. Ils soulignent des pertes totales (100 %) des récoltes dans trois communes où les fermiers ont planté lorsqu'il n'y avait aucune pluie. Cinq communes avaient été très peu arrosées. D'autres ont été frappées par la grêle. Suite à la revue détaillée des productions et des pertes par récolte et causes de nuisance, la production attendue se monte à 74 439 quintaux et les pertes cumulées s'élèveraient à 60 %, totalisant une production réelle à 29 452 quintaux. Le calcul du nombre de bénéficiaires fondé sur le coefficient du Pam conduit à 23 803 personnes. À l'issue de la présentation, Awoke récuse, sur un ton agacé, les pertes de 100 % dans les communes, mais ses arguments ne parviennent pas à changer la position de nos interlocuteurs. Plus posément, Zérihun enchaîne pour décortiquer méticuleusement le contenu de chaque calcul. Dans la longue liste des récoltes, il pointe l'existence de plantations à long cycle du *meher*, comme le sorgho et maïs, ce qui révèle que les populations sont passées de récoltes défectueuses du *belg* à des plantations *Meher*. Il demande des explications sur les

---

<sup>73</sup> Cette catégorie couvre les populations potentiellement bénéficiaires, dont le statut intermédiaire n'est pas jugé suffisamment critique pour les inscrire comme bénéficiaires, mais qui apparaît comme suffisamment fragile pour une éventuelle obtention de l'aide. C'est surtout une catégorie tampon qui permet lors des négociations serrées avec les autorités locales de faire admettre diplomatiquement les coupes drastiques en gardant une trace des estimations initiales.

qualités de germination entre les étages agro-climatiques des *woïna dega*, *dega* et *qola*, dont les saisons de l'ensemencement diffèrent. Il insiste pour connaître le détail des pertes en quintal et surface par espèce plantée. Le ton des experts du district se crispe mais Zérihun ne démord pas, pose ses questions froidement, le sourire aux lèvres. Il me dira plus tard qu'il procède ainsi quand « les présentations ne sont pas logiques. Ici, ils cherchent à nous mystifier. D'abord ils ajoutent les plantations du *meher* à celles du *belg*. Et ils ne cessent de se contredire. La transition du *belg* au *meher* par les paysans n'est pas logique quand ils nous disent précédemment que les pluies d'avril ont été bonnes. Alors là, je commence à fouiller, à fouiller leurs données dans chaque coin ! » Awoke demande de faire une pause. Il me commente : « L'administrateur du district est rusé comme un lapin ! Il est si certain d'obtenir l'aide d'USAID et SCF qu'il en est même arrogant...Il va voir ce qu'il va voir, une visite de terrain va le rendre bien plus souple ! En plus de ça, le même expert nous assurait l'année passée d'un effet énorme du *moisture stress*, ce qu'aucun paysan n'avait affirmé. De toute évidence, ils veulent encore obtenir un maximum de SCF. » Assis sur les bancs derrière la buvette en tôle tenue par la cuisinière de l'administration, nous chuchotons notre plan de visite des communes, tels des comploteurs, tout en avalant du thé brûlant et vérifiant d'un œil méfiant si personne ne nous écoute. Nous convenons que si les cultures semées en novembre et décembre derniers ont déjà été récoltées, nous pouvons encore observer l'état de celles plantées en janvier et mars sur les hauts-plateaux de la *dega*, soit les communes 25, 27, 29 et 30, dont nous annonçons la visite à l'administrateur pour clore la réunion (Notes du 27/06/03).

Nous partons le lendemain à deux voitures vers 7h30. Nous nous sommes donnés rendez-vous en début d'après midi à l'hôtel de Woldya pour une mise en commun de nos résultats, avant de retourner à Gubalafto. Notre équipe rassemble Zérihun, Bekele et le responsable du district. Au rythme du rap, que Bekele le chauffeur a choisi d'écouter sur la radio cassettes pour doper notre lente ascension des côtes embrumées, Bekele me commente doucement le paysage agricole. Il me pointe du doigt sur les pentes en aval des champs de sorgho du *qola*, qui auraient été abîmés à cause du *moisture stress* lors de la germination. Mais aussi par « les successions de jours fériés imposés par l'Église, où le travail des champs est prohibé. » A mi chemin, il me fait remarquer que le sorgho et le maïs plantés sur la *woïna dega* en avril est encore vert. Il doit être récolté en octobre, tout comme une partie de l'orge et de l'avoine des hauts-plateaux de la *Dega*, encore au stade de maturation. Les champs plantés en novembre ont déjà été récoltés. Le responsable du district m'explique comment le *moisture stress* a desséché l'orge et l'avoine, que l'on ramasse « juste pour donner de la paille aux bêtes. » Planté en février, l'orge est remplacée par du blé, et comme plantation du *meher*, du blé et des lentilles. Mais il craint sérieusement les inondations à venir avec les pluies qui commencent. L'orge planté en novembre a subi de mauvaises pluies et les attaques d'insectes. Une fois arrivés sur le haut-plateau

dans la deuxième commune, nous observons un champ de pois attaqué par les moisissures du mildiou. Dans les plantations encore vertes, nous croisons des paysans en ligne en train de les récolter à la serpe. Il m'explique que c'est par crainte de la grêle. Zérihun demande que l'on s'arrête à proximité d'une falaise, près d'un champ où travaillent deux familles de paysans, à proximité de leur ferme. Il fait froid. Plantés en face à face, nous sommes emmitouflés dans nos blousons, les paysans en toges, le bonnet vissé sur la tête. La rencontre est à peine plus détendue que lorsque nous formions un groupe massif et intrusif. Ils expliquent longuement les effets de la grêle et des inondations et montrent des échantillons des épis. Cela ne fait pas plus de trois semaines qu'ils se sont décidés à préparer les terres pour le *meher*. Ils expliquent comment les femmes s'organisent pour la collecte et la vente de pierres de construction et du bois de chauffage au marché. À la demande de Bekele, ils vont nous chercher d'épaisses couvertures et des tapis en laine marron qu'ils confectionnent et vendent aussi au marché. Avec eux, Zérihun va contempler le panorama, où se dessinent les différents étages cultivés qu'il scrute avec attention en écoutant les commentaires des paysans. Il me dira en remontant dans la voiture qu'il s'est fait son idée de la situation : « Avec ce que j'ai vu et entendu, j'ai mon estimation des pourcentages des récoltes et des pertes...sans avoir à calculer évidemment ! Pour le reste de la commune, ce n'est pas accessible ! Comme on ne peut pas le voir, reste à notre imagination de compléter l'image de la situation. »

Sur les chaises en plastique, à l'ombre de l'antenne parabolique du parking de l'hôtel, nous échangeons nos impressions en sirotant des cafés. Awoke, Molla et Kassahun exposent leurs estimations de la situation, en la résumant en pourcentage des surfaces, distinguant les aires déjà récoltées (30 %), celles à maturité (40 %) et celles en cours de floraison (30 %) et en précisant les pourcentages de pertes estimées des champs déjà récoltés (30 %) et de ceux qui restent à récolter (20 %). Les avis recueillis sur la qualité des récoltes auprès des paysans divergent entre deux extrêmes. Avec Zérihun et Bekele, ils partagent la conclusion que les pertes totales des récoltes des communes visitées se montent à 50 %, et par extension, qu'elles atteignent 40 % à l'échelle du district. Zérihun s'appuie sur l'exemple des tissages en laine pour argumenter que les revenus hors récoltes (élevage, main-d'œuvre, artisanat, etc.) peuvent s'élever à 30 %. Nous reprenons la voiture jusqu'à Gubalafto, où seule une partie de l'équipe nous attend. Awoke et Zérihun décrivent nos visites et résultats. L'équipe du district, après la visite de terrain de leur représentant, a révisé les pertes agricoles à 50 %, ce qui conduit, en déduisant les 30 % des autres revenus non agricoles, à 13 785 bénéficiaires. Notre équipe arrive à 11 027 personnes, en s'appuyant sur les 40 % de pertes estimés visuellement et en passant la différence en *close monitoring*. Le responsable de la *zone* intervient pour défendre notre analyse. L'équipe du district réplique que notre méthode d'estimation souffre d'absence de mesures mais surtout, qu'elle sous estime le risque de gelée des récoltes encore sur

pieds. Notre équipe accepte de relever les pertes à 45 %, ce qui conduit à un total qu'Awoke calcule prestement à la calculette, de 12 400 bénéficiaires et de 11 000 personnes sous *close monitoring*. L'administrateur et son équipe maintiennent leur position et nous nous quittons assez aimablement en signant le formulaire en stipulant le désaccord entre les deux chiffres – 13 785 et 12 400 – signé par les deux parties (Notes du 29/06/03).

### **Jour 10 – Rédaction du rapport intermédiaire**

A Desse, pour la rédaction du rapport intermédiaire, Awoke nous invite chez lui dans sa petite maison, qu'il partage avec ses deux frères. Après avoir profité de ce dimanche matin pour nous reposer à notre hôtel, je pars avec Bekele en début d'après midi en minibus, car Zérihun l'a déjà rejoint. Molla et Kassahun ont préféré se reposer et se promener en ville. C'est un des rares moments où je suis seul avec Bekele. Il m'explique en attendant le minibus que ces évaluations l'exaspèrent : « Les décisions sont toujours prises avec les chiffres des districts. Pratiquement pas avec les visites de terrain. Nous passons beaucoup trop de temps en réunion. Rien que pour noter des détails qui ne servent à rien. On n'a jamais de temps pour rencontrer les paysans, alors que c'est eux qui nous apportent les informations les plus riches pour décider. Ils en savent bien plus que l'administration. Quand on pose les bonnes questions aux paysans, quand on observe bien les récoltes, on peut juger de l'état des récoltes (...) Nous, ce qu'on fait ? C'est juste recopier des données qu'on peut nous donner avant ou photocopier (...) De toute façon, moi, j'arrête de les noter, ça ne sert à rien ! Sans compter l'absence



**Illustration 16 :** Séance de travail chez Awoke (à gauche), avec Zérihun (de face) et Bekele (à droite). (Source : F. Enten, 2003)

de méthodologie de calcul ! » Awoke nous reçoit en jogging et nous met tout de suite à l'aise. Nous nous installons dans le salon, sur la table à toile cirée à côté du vaisselier, où Zérihun était en train de dicter à Awoke la trame du rapport, en reprenant le rapport de l'année passée. L'un de ses frères, Girma regarde la télé, allongé sur un matelas au sol. La télé reste allumée et nos discussions sont souvent interrompues par les commentaires sur un match de boxe et un feuilleton didactique sur les démêlés amoureux d'un jeune couple menacé par le HIV. Awoke étant un fervent supporter de l'Arsenal FC, plusieurs fanions avec l'effigie de Thierry Henry ornent les murs à côté des souvenirs en métal ciselé de l'église Saint-George de Lalibela et autres adages philosophiques en calligraphie amharique. La jeune bonne nous sert le café tandis que nous compulsions nos notes. Notre tâche consiste à faire du copié-collé du rapport de l'année passée, en remplaçant les données, les informations et les dates, en respectant le déroulé de la *check-list* et les formulations types. Il s'agit avant tout de gagner du temps dans la rédaction de la partie descriptive, la préparation des tableaux et de s'entendre sur les recommandations. À partir de ses notes, Zérihun dicte une partie de la partie narrative à Awoke, où reviennent souvent les formules types de justification, telles que « the natural calamities... », « according to severity and loss, etc. » ou encore « the change of income because the lower yield in *belg* crops, etc. ». Bekele propose qu'une partie descriptive sur l'état des récoltes à long cycle (*long cycle crops*) y soit développée. Alors qu'Awoke continue la rédaction en chassant nerveusement les mouches avec une tapette en plastique, Zérihun se plonge dans des tableaux Excel quasi illisibles des données historiques des récoltes. À y regarder de plus près, on y décèle des lacunes et des erreurs dans les totaux. Il tente de dégager, en vain, une logique de référence des moyennes des récoltes et déficits : dans le rapport de l'équipe d'évaluation du *belg* 2002, les moyennes sont faites sur les trois meilleures années (1997/1998 et 2000) des cinq années écoulées (1998-2002). Le rapport (en anglais) du DPPC fait une moyenne sur l'ensemble des cinq années, quant celui en amharique fait la moyenne sur sept ans (1996-2002). Il n'y a donc pas de grille de référence homogène, d'une équipe à l'autre, d'une année à l'autre, d'un rapport à l'autre, voire d'une langue à l'autre. En fin d'après midi, nous disposons d'un rapport rédigé, dont les données finales ne restent plus qu'à être validées par les administrations de la *zone* et de la *région* (Notes du 29/06/03).

## **Jour 14 – À Tenta**

Avec Tenta dans le Sud-Wello, nous en sommes à la huitième rencontre avec les districts. L'équipe est maintenant rodée aux exercices de négociation, principalement menés par Awoke et Zérihun, au cours desquels le reste de l'équipe n'intervient qu'en contrepoint. Diplomate, Awoke guide les discussions et se caractérise par sa capacité de synthèse et d'arbitrage, même si parfois, il interrompt brutalement les discussions en cas de blocage. À peine bouclés les préliminaires d'usage, il assène,

clignant des yeux derrière ses verres épais, des contre vérités sur le ton de la plaisanterie qui ont généralement pour effet de déstabiliser nos interlocuteurs, ouvrant ainsi une brèche dans leur assurance. Brèche où Zérihun s'engouffre aussitôt pour les pilonner de questions techniques pointues posées sur un rythme de plus en plus soutenu, que sa connaissance fine de la région lui permet de déployer. Le reste de l'équipe fait office d'un coryphée ponctuant de commentaires les débats des chefs. Bekele apporte parfois des confirmations et conseils techniques mais de façon si discrète que l'on ne l'écoute guère. Molla est l'élève studieux, qui prend tout en note avec trois crayons de différentes couleurs, ce qui m'arrange bien pour suivre les échanges. Assistant zélé, il s'empresse de calculer sur sa calculatrice chinoise les additions ou pourcentages dictés par Awoke et d'annoncer les résultats. En cela, le rôle de traducteur auprès du *farenj* l'arrange, en enrichissant son rôle d'assistant et lui donnant probablement une contenance. Mais depuis que nous sommes sur le territoire d'intervention de son ONG, il prend de l'assurance. C'est lui qui a conseillé le programme et le calendrier de visite du Sud-Wello. Il nourrit les débats de sa connaissance fine des districts. C'est à mes dépens, car il ne prend plus ses notes qu'en Amharique, ou parfois seulement quelques idées à la volée, comme le font Awoke et Zérihun. Il n'a plus besoin de l'étranger comme faire-valoir et fait mine d'ignorer mes questions chuchotées en cours de discussion. Initié par Awoke, Kassahun semble mieux maîtriser les bases de la règle de 3 pour comparer les proportions des récoltes et bénéficiaires d'une année à l'autre, et le calcul des pourcentages des déficits. Mais sa motivation décline de jour en jour. Il disparaît souvent pour aller se promener. Lors de nos épuisantes réunions, il est sujet à des décrochages d'attention répétés et des crises de bâillements douloureusement réprimés et communicatifs, provoqués par la lassitude ou l'engourdissement du froid, que seul un thé chaud et sucré peut reconforter. Pour autant, l'esprit soudé de l'équipe est entretenu par Awoke, qui s'efforce de prendre les décisions en commun, qui interrompt les débats pour entretenir des huis clos avec son équipe, tout en se souciant de me traduire les points trop complexes. Il maintient une bonne ambiance, en organisant au mieux le choix des restaurants et des menus communs, connaissant nos préférences des plats et boissons, selon les goûts et appétits. Et pour nous détendre, il nous convie parfois à venir partager des bières dans les bars. Il a même organisé le programme d'évaluation de façon à ce que l'équipe puisse faire une visite touristique des églises historiques de Lalibela et se faire prendre en photo devant l'église Saint-George. La seule entorse faite à cette cohésion est le choix de l'hôtel : Awoke, Molla et Kassahun dorment généralement dans un hôtel plus confortable, leur *perdiem* des Nations unies ou d'ONG leur permettant d'éviter les auberges plus modestes et bruyantes que nous fréquentons, Zérihun, Bekele, modestes agents gouvernementaux, les chauffeurs et moi-même.

Le démarrage de l'équipe encore balbutiante avait été difficile avec l'échec de négociation de Meket, dont l'issue est encore en suspens jusqu'au *debriefing* avec la zone du Nord-Wello. Mais aujourd'hui,

la stratégie et méthode de négociation semblent être mises au point. La *Baseline*, servant de base comparative, a été fixée en se calant sur les fourchettes des chiffres entre 1998-2002, sur ceux de l'année passée (2002) et sur la comparaison d'un district à l'autre. Ainsi, nous raisonnons sur les proportions entre, d'une part, les récoltes et leurs déficits et d'autre part, le chiffre de bénéficiaires correspondant. Pour estimer la situation d'un district, Awoke use de la « méthode de triangulation », dont le terme à chaque fois annoncé en anglais tétanise nos interlocuteurs, même s'il est utilisé à tort. Il s'agit là du recoupement des données officielles, de la visite des communes et des rencontres avec les paysans. Enfin, le déroulé des négociations trouve un rythme de croisière, où tout d'abord, Awoke déstabilise nos interlocuteurs en rappelant qu'il faut sortir du « syndrome de dépendance » et de la traduction systématique des déficits en bénéficiaires. Puis, en cours des exposés des agents du district, Zérihun, secondé par Awoke et l'équipe, procède à la comparaison avec les districts voisins récemment visités, à la comparaison avec les années passées pour mettre en évidence le surplus des pertes et des bénéficiaires. Zérihun et Awoke se plongent dans les détails de calculs, décortiquant les rendements théoriques utilisés pour évaluer les pertes, les surfaces, les types de récoltes, la répartition entre population *belg* et *meher*, les revenus liés aux autres activités agricoles, etc., pour les retrancher des estimations annoncées des pertes. Ils décèlent parfois des erreurs de calculs. Ils invoquent aussi le manque de professionnalisme des agents de développement en charge des estimations sur le terrain. Enfin, au nombre de bénéficiaires obtenu par le coefficient du Pam, ils finissent par retrancher les pourcentages des populations ayant des revenus non agricoles. Lorsqu'ils arrondissent un chiffre, c'est à la baisse. Pour finir, si le résultat est encore au-dessus de la *baseline*, l'ultime recours est de passer les bénéficiaires retranchés sous le *close monitoring*, invoquant la rapidité du SAP, voire l'aide que peuvent apporter les ONG en complément, si elles sont sur place. Ces batailles de chiffres procèdent aussi d'une stratégie d'usure réciproque des interlocuteurs. Reste à savoir qui va lâcher en dernier. Lorsque les autorités du district ne cèdent pas, le dernier recours est de négocier avec la *zone*. Une fois les chiffres arrêtés dans les premiers districts, ils servent de référence comparative et d'argument pour les suivants. Ainsi les premières négociations donnent le ton à celles à venir. Chaque point gagné donne du poids et de l'assurance à l'équipe, selon un effet « boule de neige », au cours duquel les tendances se précisent de façon itérative. Chaque négociation non aboutie, comme à Meket, affaiblit la capacité d'analyse et la force de négociation de l'équipe.

Enfin, dans le Sud-Wello, le paysage du bord de route nous donne à contempler des champs très fertiles d'orge, de blé, de *teff*, en partie prêts à être récoltés, d'autre récoltes encore vertes. Les rencontres avec les paysans sont toujours très rapides. Les paysans sont interpellés par ce groupe déboulant du 4x4, se figent en un face-à-face distant pour subir, souvent avec humour, parfois avec frayeur ou scepticisme les interrogatoires de ces hommes de la ville. Seul Bekele se rapproche pour



parler et poser ses questions en aparté sur un mode confidentiel. Il finit par se laisser guider par la main jusqu'à un champ envahi par des herbes et rongé par les insectes ou un champ aux épis gonflés et dorés. Lorsqu'il en ramène un échantillon, il le décortique délicatement pour en commenter sa qualité. Mais la plupart du temps, ces échanges sont de plus en plus expédiés, car Awoke est excédé d'entendre les plaintes au sujet du « vent froid », des retards de pluies et de sécheresse lors de la floraison, alors que les récoltes sont visiblement de bonne tenue.

Si l'équipe fait bloc dans leur stratégie de négociation, elle est traversée toutefois par un différend sur les proportions des réductions de bénéficiaires. Awoke est partisan de supprimer les bénéficiaires, ou de les réduire au maximum, quand Zérihun et le reste de l'équipe sont plus modérés et préfèrent conserver une marge de sécurité. Jusqu'ici Awoke (comme nous l'avons vu pour Meket) s'était aligné en maugréant derrière son équipe, faute d'argument de poids et de support de son équipe. Mais à la vue des bonnes récoltes du Sud-Wello, il devenait déjà de plus en plus intransigeant lors des négociations. Mais il a pris une position radicale depuis deux jours. Entretemps, sur la route entre Desse Zuria et Wereilu, il est rentré en contact radio avec Hailu, son collègue du Pam de Desse, *team leader* de l'équipe qui sillonne la *zone* du Nord-Choa, voisine du Wello et aux conditions agro-climatiques similaires. Les productions agricoles y sont perçues comme très bonnes. Leur équipe est parvenue à supprimer tout bénéficiaire de l'aide lors des négociations avec les autorités de district. Awoke est excédé. Il considère que son équipe – et en particulier Zérihun – l'empêche de négocier avec plus de fermeté pour freiner la surenchère de l'aide. D'un côté, il doit faire face à une tendance lourde, où « le Wello reçoit depuis tellement longtemps qu'ils en font la demande à chaque fois, et de façon automatique. C'est devenu une vraie culture ! Une sorte de routine ! » A l'issue d'une rencontre avec des paysans en train de récolter leur orge, il me dira avec une hilarité camouflant à peine son amertume : « Ces fermiers nous disent que la saison est mauvaise. Mais regarde-les donc, ils sont à moitié immergés dans leur champ en le récoltant ! » (Notes du 30/06/03). Un tel décalage le pousse même à me faire prendre des photos d'énormes meules de foin récemment entreposées devant des fermes en bord de route à Desse Zuria. De l'autre côté, il subit l'inertie de l'équipe pour accentuer la coupe des chiffres : « L'équipe ne cherche pas à confronter les données (...). Ils sont sensibles aux arguments de pauvreté chronique et ils résistent à des coupures trop franches » (Notes 01/07/03). Jusqu'ici, sur la base des premiers résultats de l'évaluation, la comparaison d'un district à l'autre et d'une année à l'autre permettait de rendre cohérents les chiffres d'ensemble de notre évaluation. Mais ce décrochage modifie brusquement la *baseline* et la fourchette des résultats à atteindre, et ce, de façon d'autant plus aigüe qu'Awoke, en manquant de fermeté, perd la face vis-à-vis de son collègue de bureau.



Avant d'arriver à Tenta, nous nous arrêtons auprès d'un groupe de fermiers, qui nous montrent deux champs contigus plantés à des saisons différentes. Le premier, aux récoltes dispersées et endommagées, a été préparé très tard en janvier. Alors que le champ voisin de très bonne qualité a été préparé en septembre. Ce qui montre combien il est difficile de généraliser l'état des récoltes, tant les pratiques et les conditions influent sur leur qualité. Nous rejoignons la ville sous la pluie jusqu'aux bureaux de l'administration qui semblent comme plantés dans une mare de boue épaisse et noire. Pour accéder à l'entrée du bâtiment, les secrétaires en talons, les hommes chargés de dossiers et les visiteurs circulent en équilibre sur un passage de planches en bois, cédant dangereusement le passage en sautant sur des pierres. Pendant notre réunion dans un petit bureau, les assistants qui viennent faire signer des documents au responsable du district ont les chaussures lestées de paquets noirs gluants. Nous sommes emmitouflés dans nos blousons. Une fois détaillées toutes les données, l'administration propose 12,086 bénéficiaires, ce qui s'accorde avec les 13,000 de l'année passée. À force de déduction, nous parvenons à nous entendre sur 6,000 personnes. Mais c'est encore insuffisant. Awoke demande de s'entretenir avec son équipe à huis clos. Deux points de vue s'affrontent : celui d'Awoke qui vise 2,000 personnes et celui du reste de l'équipe qui s'entend sur 3,000 personnes. L'équipe argumente en comparant les récoltes de Tenta moins bonnes qu'à Legambo, que la *zone* a déjà réduit de 19,000 à 13,000. On doit aussi conserver un nombre de bénéficiaires en cas de problème car il y a des communes que l'on n'a pas pu visiter. Awoke compare les proportions entre les productions et bénéficiaires de cette année avec l'année passée. Les pluies du *belg*, les surfaces et productions récoltées sont jugées bonnes. Il ajoute qu'ils n'ont pas déduit les autres activités. Enfin, Zérihun ajoute l'argument en faveur du chiffre haut selon lequel il doute de la qualité des experts du district par leur difficulté à argumenter. Awoke rétorque : « Ce n'est pas quand un expert est bavard que ça reflète la qualité de ses chiffres ! Je trouve que les experts de Tenta sont plus silencieux et sont d'un meilleur niveau. Pas besoin de baratiner pour convaincre, pas comme ceux de Legambo ! » Awoke décide que le groupe vote. Trois voix pour 3,000 bénéficiaires et deux voix pour 2,000. Invités à nous rejoindre, les agents du district acceptent notre proposition de 3,000 bénéficiaires et 3,600 en *close monitoring*. En sortant Zérihun et Awoke s'écharpent avant de monter dans leurs voitures respectives. Awoke est menaçant : « Comment est-ce que je peux justifier un tel nombre pour Tenta ? Tu auras à t'expliquer à la région et au DPPC fédéral ! » De retour vers Woldya, dans la voiture où nous ne sommes plus qu'avec Kassahun, il me répète que Zérihun veut à tout prix maintenir un nombre élevé de bénéficiaires : « En fait, l'erreur vient de Legambo. On aurait dû y fixer dès le départ zéro bénéficiaires et mettre le reste sous *close monitoring*. Maintenant, ça provoque un effet d'aspiration vers le haut ! » Nous stoppons pour aller regarder des récoltes de plus près. Derrière le groupe marchant le long de la route, il continue de me prendre à partie en tournant son travail en dérision : « Je perds l'appétit de toute visite de terrain ! Regardes moi ça ! Ces champs sont soi-disant dévastés

par le vent froid ! Tu parles ! Ce vent froid, c'est encore mieux que tous les fertilisants du monde et en plus, c'est gratuit ! » Il commence à arracher frénétiquement des épis et me tend en ricanant un bouquet en vrac de bel orge aux racines terreuses : « Ça donne ça, l'effet vent froid ! Dans le Nord-Wello, où on n'a jamais vu d'épis pareils ! Et si on compare nos chiffres d'ici avec ceux de là-bas, c'est vraiment n'importe quoi ! » Le groupe nous rejoint avec des épis à la main, tordus, rachitiques, dont Bekele me montre le grain minuscule ou vrillé par les insectes. Awoke est nerveux toute la soirée. Lui d'ordinaire si gentil avec les mendiants, il chasse d'un coup de pied aux fesses un enfant qui ramasse des capsules de soda sous notre table au restaurant. Après dîner, prétextant un début de migraine, il ne s'attarde pas avec nous (Notes du 03/07/03). Le lendemain pour la rencontre avec l'administration de Meqdela, à cause de sa migraine, il ne fera que de brèves apparitions, laissant Zérihun aux commandes. Laconique, il lâche : « Ce n'est pas la peine de se fatiguer à discuter ou de visiter Mekdela. Qu'on garde leur chiffre tel quel ! » (Notes du 04/07/03).

Le soir, Zérihun est seul et m'invite à boire des bières avec lui. Il me commente la désertion progressive de l'équipe : « Ça se déroule toujours pareil avec les équipes... d'abord personne ne se connaît et on s'observe les uns les autres. Puis après quelques jours, on a lié amitié et tout le monde s'entend bien... Mais très vite, on est tous fatigué, on en a marre et on veut tous rentrer chez soi, on pense à se retrouver en famille, à ce qu'on va leur raconter... Au début, on s'invite à manger, à boire, on sort ensemble, on mange ensemble... mais avec la fatigue qui augmente aussi vite que le *per diem* diminue, ça tourne vite à chacun pour soi ! Comme l'argent a fondu, on est plus préoccupé à compter ce qui nous reste en poche et on est moins concentré. Ça se voit bien en réunion, quand ils commencent à quitter le groupe avant même que nos interlocuteurs aient fini de discuter ! » (Notes du 04/07/03).

## **Jour 18 – Préparatifs des debriefing**

De retour de la dernière visite à Ambassel, nous enchaînons par le préparatif des réunions de *debriefing* à Woldya. Installés à la table à peine débarrassée du déjeuner au restaurant, nous nous réunissons avec Awoke, Zérihun et Molla pour fixer les derniers points à présenter lors de la réunion. Kassahun est parti flâner en ville pour faire une pause, et Bekele s'est éclipsé sans un mot. Nous commençons par le Nord-Wello. Awoke reprend point par point chaque argument pour chaque district. Pour les trois districts non visités, Bugna, Wadla et Delanta, où nous conservons tels quels les montants proposés, il suffit de rappeler que les informations rapportées à la *zone* sont proportionnelles aux données des années précédentes, ainsi qu'avec les communes de Gubalafto et d'Ambassel, districts contigus au Sud-Wello que nous avons visités. Pour Gubalafto, si la négociation a pris deux jours, l'affaire est réglée, car les autorités du district et l'équipe ont fini, en présence du

technicien de l'administration de la *zone*, par s'accorder à réduire les 23 000 bénéficiaires initiaux à 12 400 avec l'ajout de 17 000 personnes sous *close monitoring*. Pour Kobo, qui avait été visité afin de vérifier les activités pastorales, l'équipe avait imposé zéro bénéficiaire car la population *belg* est très réduite (moins de 2 %). Pour Gidan, l'équipe s'était confrontée au même type de désaccord sur les pourcentages de 100 % de pertes estimés dans certaines communes. Awoke proposait de réduire le chiffre annoncé en diminuant les pertes estimées de 100 % à 80 % et en déduisant les revenus non agricoles. Après trois heures de discussion, ils n'avaient pas réussi à s'entendre pour convertir leur proposition initiale de 8 757 bénéficiaires en 7 000 bénéficiaires et 1 545 sous *close monitoring*. Épuisées mais cordiales, les deux équipes s'étaient quittées avec la signature conjointe du formulaire des bénéficiaires en indiquant les deux formules, ce qui n'avait pas été le cas pour Meket. Awoke est confiant car le technicien de la *zone*, qui nous avait accompagné pour Gubalafto et avait assisté à la séance à Gidan, s'était rallié à ses arguments. Awoke pense qu'il parviendra aisément à convaincre l'administrateur de la *zone*. Seul le montant de Meket n'a pas encore été conclu et Awoke veut s'appuyer sur les observations des deux communes visitées pour justifier sa décision. Nous continuons la discussion pour le Sud-Wello dans sa chambre d'hôtel pour reprendre les calculs. Comme pour le Nord-Wello, Awoke examine un par un chaque district. Nous conservons d'emblée les propositions de bénéficiaires pour Albuko, Mekdela, Kutaber, Werebabu et Sayint que nous n'avons pas eu à visiter. Avec Desse Zuria, Tehuledere, Ambassel et Tenta, nous avons déjà trouvé un compromis avec chacun des districts. Ne restent que Legambo, Wereilu. Mais Awoke est sûr de son argumentation car Molla avait apporté une contradiction fine aux bilans des pertes exprimés par les districts. Il faut faire peser l'argument difficilement contournable de la déduction des revenus non agricoles. C'est finalement de façon plutôt détendue que nous reprenons les calculs pour les comparer à la *baseline* des moyennes entre 2002 et 2003. De toute évidence, nous recherchons les variations qui vont dans notre sens de réduction des bénéficiaires, en recherche de justification *a posteriori* de nos décisions. Nous retrouvons des erreurs de calculs dans les données présentées par les districts, réduisant l'estimation des pertes. Awoke souffle : « Ouf, ça va réduire notre douleur ! » Il plagie le ton doctoral de nos argumentaires lors des parties harassantes de négociations pour faire ployer nos adversaires : « Oui, c'est bien ce que je vous explique ! Comme notre prétexte – j'entends bien prétexte et non pas justification ou même explication – que la surface plantée a été augmentée cette année de 100 % et que les récoltes sont incroyablement bonnes, je conclus zéro bénéficiaires ! » Zérihun débusque encore une augmentation des surfaces cultivées de 96 % à Tenta. Awoke jubile : « Ah ah ah, c'est seulement au Ciel que ça pousse comme ça, où 100 % du terrain est cultivé pour produire au moins 200 % de plus de grains ! Vous voyez donc bien que c'est un miracle ces chiffres ! » Nous bouclons le rapport sans encombre... Le soir au bar, Awoke revient sur la tension qu'il a vécue au cours de la tournée : « Avant de commencer l'évaluation, j'étais plutôt inquiet du

déroulement. D'abord parce que les performances du *belg* étaient annoncées comme bonnes alors que je savais qu'il fallait affronter le syndrome de dépendance des districts et leur résistance à réduire leurs bénéficiaires. Le problème c'est qu'ils ne veulent pas prendre de risque. Et jusqu'ici, la sécurité c'était l'aide alimentaire. En plus de ça, je ne connaissais aucun membre de l'équipe, ni Zérihun, ni Bekele et les autres. Avec ça tu ajoutes la durée, presque 3 semaines, de déplacements, à se lever tôt, à rentrer tard, le cumul de la fatigue... Mais pour finir tout s'est bien passé. Nous avons réussi à évaluer correctement...sauf à Tenta ! Mais bon, ça s'est quand même bien passé avec l'équipe, enfin sauf avec le *farenj*, évidemment ! » Et il éclate d'un grand éclat de rire (Notes du 06/07/03).

## **Jour 19 – Debriefing au Nord et Sud-Wello**

Nous avons pris place le long des tables alignées en perpendiculaire au bureau de l'administrateur de la *zone* à Woldya, avec cinq techniciens et le responsable du DPPC de la *zone*, ainsi qu'un responsable de SCF en charge des programmes R2D à Gubalafto. En lisant une partie de notre brouillon de rapport, Awoke déroule notre état des lieux de la *zone* dans un amharique truffé d'anglicisme technique. Est-ce la solennité de la réunion qui lui impose de mobiliser un vocabulaire marqueur d'expertise ? Il décrit la méthodologie d'évaluation, combinant l'analyse des productions agricoles à l'aune des moyennes, le calcul s'appuyant sur la déduction des activités non agricoles et l'usage du coefficient de conversion du Pam, ainsi que l'observation physique de l'état des récoltes. Il développe chaque point : les pluies de décembre ont eu lieu un peu plus tôt ; seules 30 % des cultures ont été récoltées, pour la moitié des districts les récoltes sont imminentes et le reste est encore vert ; la cause majeure des dégâts est l'humidité insuffisante *moisture stress* ; l'état des troupeaux est jugé bon ; aucun problème de santé humaine majeur n'a été rapporté ; les cours des marchés sont normaux ; la distribution de l'aide alimentaire n'a pas rencontré de retard majeur, etc. Il expose ensuite les résultats par district et son argumentaire. Les chiffres des trois districts non visités et son raisonnement fondé sur la comparaison avec l'année passée ne provoquent pas de réaction. Par contre, l'absence de bénéficiaire à Kobo relance des questions du responsable de SCF, qui insiste pour que la population *belg* de deux communes soit considérée sous le *close monitoring*, à cause de la dégradation observée des aires de pâturage et de la forte densité de population de pasteurs. Comme le responsable du DDPC intervient pour appuyer cette proposition, Awoke acquiesce sans commentaire. Le technicien qui nous a accompagné à Gubalafto expose alors le déroulement de notre évaluation pour défendre la réduction du chiffre initial de bénéficiaires. Kassahun prend la parole pour insister sur le fait que cette réduction est aussi un excellent signe pour encourager à réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Par contre, le responsable de SCF oppose le constat de l'aggravation de l'appauvrissement des populations. Son ONG a fait le choix de cibler les populations les plus sévèrement touchées ainsi que

les foyers plus modestes. Il relève que l'aide est insuffisante pour permettre aux plus pauvres de sortir de la pauvreté. Awoke rétorque que les effets secondaires du R2D sont d'augmenter l'aide alimentaire sans donner de réels moyens de sortir de la pauvreté. Il exprime son désaccord sur les fondements du R2D, où l'on confond l'aide alimentaire avec une volonté de développement car « en distribuant à un nombre restreint des plus démunis, nous n'avons aucune chance de provoquer un développement plus général. Il faudrait couvrir pour au moins 100 000 personnes pour avoir un impact sur le développement. » Quoiqu'il en soit, l'administrateur de la *zone* convient du chiffre de 12 400 personnes, puisque ce chiffre a été admis par le district. D'un ton rassurant, il précise qu'en cas d'urgence, le SAP pourra déclencher une aide auprès des populations répertoriées sous le *close monitoring*. Pour Gidan, l'argumentaire de la comparaison des récoltes avec la moyenne des années 1998 à 2000 et du nombre de bénéficiaires associés permet rapidement de s'entendre sur les chiffres proposés par l'équipe. Enfin, pour Meket, Awoke démarre fort par un coup de bluff ! Contrairement aux 4 157 bénéficiaires qu'il défendait depuis plusieurs jours, il annonce 3 000 bénéficiaires en plaçant les 1 157 restants sous *close monitoring*. Un peu abasourdis, les techniciens de la *zone* le questionnent sur les paramètres qui ont guidé la décision. Il se justifie en mettant en doute les estimations des pertes annoncées par les observations des deux communes et en intégrant la déduction des revenus non agricoles, qu'il admet avoir « généreusement » estimé à 25 %. Bekele corrobore son bilan en jugeant que les récoltes observées y sont exceptionnellement bonnes, même si elles sont en partie encore vertes. Le responsable du DDPC n'est pas d'accord. Il soutient que la situation des autres secteurs des communes est mauvaise, ce que les responsables du district pourraient décrire s'ils avaient été invités. Zérihun veut bien admettre que des zones aient pu être affectées mais les pourcentages des pertes sont disproportionnés. Et qu'il faut aussi en minimiser les impacts, car les paysans ont déjà démarré la préparation et les semences du *meher*, sur lesquelles ils comptent désormais. Ils ne sont plus alors à considérer comme population *belg* mais *meher*. Il veut expliquer que la population affectée n'est pas aussi importante que ce qu'annonce le district. Il reprend le détail des pourcentages des populations *meher* et *belg* en différenciant les *zones* agro-écologiques des *dega* et *woïna dega* du district. En traçant son calcul sur un bout de papier pour étayer sa démonstration, il ramène les pertes globales annoncées pour les communes touchées à 11% dans la *dega*, chiffre bien bas au regard des 50 % annoncés. Le responsable du DPPC revient alors sur le détail du calcul de la déduction des populations ayant des revenus liés à l'élevage. Il puise dans ses rapports les pourcentages dans les différentes *zones* agro-écologiques, distinguant les revenus agricoles et pastoraux entre les *dega* et *woïna dega*. Mais peine perdue, car ses calculs le conduisent à des pourcentages des revenus liés à l'élevage (33% dans la *dega* et 29 % dans la *woïna dega*) supérieurs aux estimations grossières invoquées par Awoke (25 %). Pour trancher entre les deux positions de chaque équipe, le responsable de la *zone* en arrive à proposer un nombre de bénéficiaires de 4 000

personnes et de faire passer la différence des 1 550 personnes sous le *close monitoring*. Il rappelle que le SAP permettra de secourir ces populations en cas de crise. Nous concluons sur cette proposition. Puis, pour finir, Awoke reprend un calcul rapide des bénéficiaires de la *zone* du Nord-Wello. Au regard des données reçues et des accords passés, la production du *belg* de la *zone* aurait augmentée de 10 % par rapport à l'année passée. Sur la population du *belg* estimée pour 2003 à 283 333 personnes, le nombre de bénéficiaires s'élèverait alors à 35 400 personnes, contre 50 280 initialement proposé. Tout le monde est d'accord et nous quittons la salle soulagés (Notes du 07/07/03).

Après deux heures de route et une pause déjeuner, nous retrouvons l'équipe de la *zone* du Sud-Wello, qui nous reçoit dans une grande salle de conférence au bout d'un dédale de couloirs à l'étage du grand bâtiment de la *zone* à Desse. La salle est très sobre, décorée des drapeaux régionaux et nationaux. Huit experts accompagnent l'administrateur de la *zone* et un secrétaire qui note le PV. Selon le même procédé que pour le Nord-Wello, Awoke lit le rapport, use des arguments similaires et expose, en ressassant les données collectées lors de notre tournée, la situation de la *zone*, pour conclure sur le nombre de bénéficiaires cumulé sur la *zone*. Les questions techniques sont similaires : les méthodologies de calcul des districts non visités, l'estimation des communes mixtes *belg* et *meher*, en insistant sur les justifications de la réduction des montants des bénéficiaires initiaux. Les arguments de Molla pèsent dans la balance, connaissant finement la plupart des districts. Son expertise fait foi et efface toutes les argumentations approximatives. Zérihun intervient avec une élocution claire, rythmant ses propos de questions et d'affirmations, entrecoupés de silence en regardant son auditoire. Dans une plaidoirie de technicien, il minimise l'importance des zones mixtes et des zones *belg*, justifie que le nombre de bénéficiaires est parfois si bas qu'il faut les passer sous *close monitoring*. Il insiste sur l'importance des revenus non agricoles. Il en profite pour expliquer que la conversion des déficits en bénéficiaires ne se fait plus avec le coefficient 1,81 anciennement utilisé par le RRC, mais avec celui du Pam adopté par le DPPC. Nous sommes plus dans la clarification que dans l'opposition. Les réticences finissent par sauter une à une et la *zone* opte pour les résultats avancés par l'équipe.

Zérihun m'expliquera plus tard au bar : « La décision pour Meket n'a pas été uniquement guidée par les données. Comme à Tenta et Wereilu, nous ne faisons pas confiance aux données du district, ni pour leurs rendements ni pour les pourcentages de pertes. Nos observations nous amènent plus à un maximum de 50 % de pertes que les 80 ou 100 % annoncés par le district. D'autant que cela ne reflète pas toutes les zones du *belg* qui ne peuvent être que meilleures. Dans les deux communes concernées, les récoltes du *belg* ne se montent qu'à 30 % contre 70 % de *meher*. Bref, à Meket et à Legambo, la situation est bonne et on aurait très bien pu passer tous les bénéficiaires sous le *close monitoring*.

Mais c'est un accord consensuel qui a été trouvé plutôt qu'un calcul strict. La *zone* craint surtout qu'il y ait une migration s'il n'y a pas assez d'assistance. » Il conclue d'un ton malicieux : « Au final, le nombre de bénéficiaires est cohérent avec l'année passée et avec le long terme, alors on s'en sort bien... » Détendu, Awoke plaisante avec son équipe : « Moi, je veux décerner des médailles aux administrateurs de district et à leurs experts ! La médaille du pire va à Kobo ! Et celle du meilleur à Gubalafto et Gidan ! Qui dit mieux ? » Zérihun reprend : « C'est vrai que l'expert de Gidan a fait une excellente présentation. Toutes ses données étaient cohérentes. Il était très convaincant, n'est-ce pas ? En fait, la qualité de la personne qui nous fait la présentation influence notre jugement et notre décision, n'est-ce pas ? » Tout le groupe acquiesce en triquant (Notes du 07/07/03).

## **Jour 21 – Debriefing à la région**

De retour à Bahir Dahir, nous consacrons la matinée à la finition du rapport, mais sur un mode plutôt dispersé et relâché. Kassahun, Bekele et Molla rédigent chacun leur partie séparément, installés sur des portions de tables encombrées de dossiers, dans le bureau où défilent un peu désœuvrés les membres de l'autre équipe avec qui nous sommes plus occupés à bavarder. Ils ont réduit le nombre initial de bénéficiaires de la *zone* du Nord-Choa de 32 320 à zéro, jugeant de l'excellente fertilité de la saison. Zérihun est à peine visible, occupé par des affaires urgentes à régler. Awoke fait de brèves apparitions. Il n'y a plus de *team leader* et c'est un peu confus. Il s'agit de revoir nos chiffres, les pourcentages, de relire le narratif. Je corrige des erreurs grossières de Molla et Kassahun sur des calculs de pourcentages des pertes de récoltes, qu'Awoke leur avait expliqués un soir au restaurant au cours de notre tournée. Ni Zérihun ni Awoke ne les avaient corrigées. La partie relative aux récoltes au long cycle à laquelle tenait Bekele n'a pas été incorporée. L'après midi, nous sommes tous réunis à nouveau dans le bureau du commissionnaire de la région, Ato Aderew, en présence du chef du département d'Alerte Précoce, Ato Amara et des représentants des bureaux régionaux de la santé, de l'eau de l'agriculture. Les chefs d'équipe lisent leur rapport. Le total des bénéficiaires du *belg* des trois *zones* visitées de la Région Amhara est passé de 186 709 personnes à 87 000 personnes<sup>74</sup>. Les questions d'Aderew relèvent du respect de protocole, à savoir si les chiffres ont été acceptés par les *woreda* et les *zones*. Par ses questions, Amara signifie qu'il est assez bien informé. Il demande pourquoi le chiffre de Gidan reste étonnement faible, quand il sait que le district a été touché par la *moisture stress*. « A Legambo, à l'inverse, les récoltes sont rapportées comme bonnes, pourquoi le chiffre est-il si élevé et vous n'avez pas passé les bénéficiaires en *close monitoring* ? Vu les délais de

---

<sup>74</sup> Soit 35 450 au Nord-Wello (pour 50 280 initial) ; 48 450 au Sud-Wello (pour 104 056 initial) ; zéro au Nord-Choa (pour 32 320).



distribution de l'aide alimentaire du *meher*, vous a-t-on reporté des cas de malnutrition ? En particulier à Meket, où l'aide avait été volontairement augmentée l'année passée, ils n'avaient pas pu stocker toute la nourriture attendue, est-ce qu'il y a eu des effets ? » Le chef de l'autre équipe d'évaluation, Hailu du Pam, intervient pour exprimer son scepticisme sur nos résultats trop élevés : « Pourquoi avez vous considéré autant de personnes sous le *close monitoring* dans les districts où les stocks de l'aide sont encore importants et qu'il y a encore possibilité de faire des distributions en urgence ? » Il mentionne le cas du district de Beyedo, où ils ont constaté que leur capacité de stockage ne permet plus de recevoir de l'aide alors qu'ils en réclament davantage : « Ils ont été obligés de renvoyer la nourriture ! Il y a un manque évident de coordination dans la gestion de l'aide dans les districts ! » Il conclue : « Dans le Nord et le Sud-Wello, étant donné les stocks existants et la qualité des récoltes, on ne peut pas considérer qu'il y ait eu un choc saisonnier, c'est plutôt une situation chronique. Lors de notre visite, on a constaté qu'il y a une confusion entre les communes *meher* et *belg*, ce qui grossit le nombre de bénéficiaires du *belg*. Je pense qu'il y a eu une confusion entre les deux dans votre *zone* visitée car le nombre de bénéficiaires reste très élevé. » Mesfin, technicien au DPPC régional prolonge les critiques sur un ton très sévère : « Cette année, grâce aux bonnes conditions, il était évident qu'il fallait effectuer un reciblage et réduire les bénéficiaires, pourquoi ne l'avez vous pas fait ? » De toute évidence, nous sommes dans une confrontation entre techniciens du Pam et du DPPC. C'est Awoke qui défend notre position : « Il y a une différence entre le Nord et le Sud-Wello. Vous savez que la pluviométrie est imprédictible et varie d'un lieu à l'autre. Nous avons pu rencontrer des conditions incroyablement bonnes (il exhibe les photos que nous avons pu faire développer ce matin, avec les meules de paille du Sud-Wello). Mais il s'agit de communes bien délimitées et ce n'est pas pour l'ensemble des deux *zones*. » Il compare les résultats entre 2002 et 2003. « Quant à Gidan, c'est avec l'administration que nous avons convenu du chiffre en tenant compte de leur état des lieux. À Meket, il n'y a pas eu de choc grave, aucune décapitalisation ni malnutrition n'ont été reportées. Dans certains districts, il aurait été possible d'atteindre zéro bénéficiaire mais les officiels étaient trop inquiets de faire face à une éventuelle crise et nous en avons tenu compte. C'est plutôt pour éviter de prendre des risques que nous avons conservé des bénéficiaires, même dans les bons districts ! » Zérihun intervient à son tour pour préciser que la confusion entre les communes *belg* et *meher* a fait l'objet de discussions et que nous nous sommes à chaque fois efforcés de les distinguer. Le chiffre de bénéficiaires du Wello correspond bien aux situations de mauvaises récoltes : « Nous avons visité deux communes exceptionnellement bonnes à Gubalafto, mais ce n'est pas généralisable. Par exemple à Ambassel, les récoltes ont souffert d'une sérieuse sécheresse. » Pendant ces justifications, Mesfin compulse ses dossiers. Il relève la tête et déclare que nous avons commis une erreur car nous n'avons pas tenu compte de la duplication des chiffres de bénéficiaires lors des calculs de l'année passée lors des évaluations du *meher* 2002. En

effet, le chiffre officiel du *meher* 2002 intégrait les bénéficiaires pour les récoltes du *meher*, mais aussi les récoltes à venir du *belg* 2003, selon des projections basées sur les moyennes. Il assène péremptoire : « Vos bénéficiaires du *belg* ont été comptés deux fois ! ». Coup de théâtre ! Pour Awoke, jusqu'ici très loquace et brillant, cet argument incontournable dont il ignorait l'existence, lui ôte tout sens de la répartie. Il se renfrogne puis se tait, tout comme Zérihun, sous les regards foudroyants d'Hailé et de Mesfin. En somme, les rôles sont inversés. L'équipe, qui, tout au long de l'évaluation, exigeait des justifications aux administrateurs des districts, se retrouve, lorsque les positions hiérarchiques sont inversées, à rendre des comptes en retour à sa hiérarchie. Amara clôt la discussion en demandant que nous corrigions nos copies. Il invite à mieux distinguer l'aide à 3 mois, d'août à octobre, plutôt que 6 mois jusqu'en décembre, pour en réajuster la quantité totale. Dépités, nous quittons la salle en possession du rapport de Mesfin pour nous réinstaller dans un bureau et finaliser le rapport en rectifiant un à un nos résultats.

Awoke est très amer au sujet de Zérihun : « Il y a des responsables à la région qui sont là pour aider à respecter le cadre des actions et suivre l'historique des décisions du DPPC. Mais Zérihun ne nous a pas informé. Au contraire, c'est bien lui qui a insisté pour augmenter le nombre de bénéficiaires. Comme responsable de la Région, il était le principal décideur et nous l'avons tous suivis. Mesfin et Amara connaissaient la différence entre les bénéficiaires du *belg* et du *meher*. C'est vraiment de sa faute ! » Il ne sera pas avec nous pour la correction finale et il n'honorera pas l'invitation à dîner de Zérihun à son domicile, prétextant une visite familiale urgente (Notes du 09/07/03).

### **Jour 30 – Debriefing final à Addis-Abeba**

La grande salle plénière du DPPC ne compte aujourd'hui qu'une cinquantaine de personnes et cette session de restitution des évaluations du *belg* semble être un non-événement, comparée à la séance du *meher* de janvier dernier qui avait attiré des journalistes dans une salle comble. Toutefois des représentants des donateurs, tels que le Pam, USAID et l'Union européenne sont présents dans l'assistance. Ato Befekadu et Ato Zeudu du DPPC président mollement la séance sous la lumière blafarde des néons. Chaque rapporteur d'équipe est invité à restituer leur bilan de la tournée, région par région, en commençant par le Tigré, puis l'Amhara, l'Oromia, la région Sud, l'Afar et le Somali<sup>75</sup>. Hormis Awoke, dont le récit émaillé de remarques cocasses et de points de vue critiques s'est soldé par des applaudissements de la salle, nous participons à une sorte d'examen oral obligé, monocorde et sans relief. Les exposés déroulés selon l'implacable routine de la *checklist* – pluviométrie,

---

<sup>75</sup> Environ 20 000 pour le Tigré ; 80 000 Amhara ; 260 000 Oromia ; 1 200 000 région Sud ; 730 000 Afar ; 1 100 000 Somali.

production agricole, élevage, marché, santé etc. -, sont à chaque fois si denses qu'il est à la fois difficile d'en tirer une analyse d'ensemble et une image précise de la complexité de chaque situation, sinon le cumul des chiffres. Les raisonnements qui s'articulent autour des pourcentages précis – sur les variations des récoltes ou des pertes entre 2002 et 2003, variations avec les moyennes du long terme, répartition des populations *belg* et *meher*, avancement des récoltes – aboutissent inexorablement aux nombres de bénéficiaires, sans ne jamais aborder ni les approximations des sources et des modes de calculs, ni les ambiguïtés récurrentes des *baselines*. À plusieurs reprises, les jeux de questions-réponses entre la salle et les rapporteurs sommés de justifier leurs méthodes ou résultats, tournent à la confrontation entre experts autour de détails, sans pour autant apporter plus d'éclairage ni modifier les conclusions déjà abouties. La tendance à diluer et écraser les spécificités de chaque situation observée lors de la mise à plat régionale est encore plus accentuée lors de ce saut d'échelle entre les régions et le niveau global fédéral. Sinon comme fonction d'illustration ponctuelle des grandes tendances, l'inventaire de détails hétérogènes, noyés et dilués à force d'accumulation, ne donne lieu ni à des comparaisons ni à une prise de recul. Finalement, à l'échelle nationale, les équipes ont procédé au même exercice de généralisation que chaque district, annihilant toute objection et argumentaire précis. Quand vient son tour, Awoke fait une lecture très formelle de notre rapport mais sur un ton décontracté. Il conclue par le nombre de bénéficiaires, tout en rappelant la déduction finale des bénéficiaires du *meher*. Il s'amuse parfois, exprimant à demi mot le désarroi de l'expert : « Dans le Sud-Wello, on nous a beaucoup parlé du vent froid comme cause principale des dégâts des récoltes. Là, nous n'avions plus rien à rétorquer, c'était complètement nouveau pour nous ! Comme experts, ce phénomène si bizarre nous était complètement inconnu ! » Dépassant le simple constat technique, il conclue par des critiques sur les automatismes générés par l'exercice d'attribution de l'aide alimentaire : « Nous avons constaté une tendance des districts à convertir automatiquement tout déficit de production en aide alimentaire, sans jamais tenir compte des autres ressources des populations. Or, nous avons croisé des endroits où les récoltes sont exceptionnelles ! Le long de la route, il y a des meules de foin tellement grandes qu'on les confondrait avec des huttes sans fenêtre...On a même des photos pour en témoigner ! Mais la tendance à réclamer est bien ancrée, et sans jamais tenir compte des autres modes de revenus...En plus, certains projets à Gubalafto, comme le R2D de SCF, encouragent la dépendance. Un tel projet de développement qui dépend de l'aide alimentaire pour exister pousse les districts à augmenter leur requête. ...probablement pour faire tourner le projet ! C'est un vrai paradoxe que des stratégies de développement conduisent à maintenir des bénéficiaires de l'aide alimentaire ! » Befekadu, comme coordinateur de l'évaluation se limite à lui demander des précisions quand les autres techniciens (Getachew du DPPC et un représentant d'une ONG) s'attaquent directement au résultat final, en questionnant la contradiction de conclure à un chiffre élevé de bénéficiaires lorsque les rendements de production sont présentés comme élevés,

que le bilan agricole est positif, et la possibilité de passer aux prochaines récoltes du *meher* quand celles du *belg* ont été affectées. La réponse d’Awoke consiste à maîtriser l’art de la litote, en associant les informations contradictoires, équilibrant les constats extrêmes (bonnes récoltes générales/dégâts localisés) de façon à neutraliser tout remise en question. Comme lors de la restitution à Bahir Dahir, il se retrouve piégé à devoir endosser les mêmes points de vue que ceux qu’il réfutait lors de l’évaluation auprès des districts, en usant et en dosant des arguments similaires pour justifier des conclusions qu’il n’avait pu modifier. Quel inconfort ! Invoquant le calendrier et la mauvaise qualité des pluies, il combine l’observation d’excellentes récoltes du *belg* avec le constat de la destruction de récoltes dans certaines communes et le risque de détérioration des récoltes encore sur pieds par les pluies du *meher*. Il escamote les doutes sur les moyennes de référence et l’impossibilité de distinguer les productions *belg* et *meher* des zones mixtes. Si Awoke manie cet art de la litote et de l’escamotage des imprécisions et contradictions avec brio et humour, l’austérité avec laquelle les autres rapporteurs qui lui succèdent en usant de la même rhétorique, rend cet exercice de mise en scène particulièrement assomant. Enfin, l’exercice est bouclé après trois heures de réunion. Nous totalisons environ 3,5 millions de bénéficiaires du *belg*, s’ajoutant aux 12,6 millions de bénéficiaires du *meher*<sup>76</sup>.

À l’issue de la réunion, Befekadu, le responsable du suivi des récoltes du DPPC national m’accorde un entretien dans son bureau où mes remarques sur les plaintes des équipes sur l’absence de méthodologie et les conflits ne le surprennent pas. Il m’explique que pour ces évaluations : « Les résultats ne reflètent jamais la situation de façon absolue. Il s’agit bien entendu d’estimations qui reflètent la situation de la façon la plus juste, cherchant à se rapprocher au plus près de la réalité. La méthodologie est effectivement subjective. Ducoup, l’évaluation dépend fortement de l’expérience de chacun. Personnellement, quand je procède à une évaluation, nous utilisons d’abord des guides techniques, comme un moyen de mesure, comme de se référer à la pluviométrie ou à d’autres méthodologies... mais finalement, la méthodologie globale est principalement supportée par l’expérience des gens. Bien sûr, il peut y avoir des désaccords entre les membres d’une équipe mais ce n’est jamais très grave... S’il y a des conflits, ils ne sont jamais ni trop fréquents ni profonds et le processus se déroule calmement » (Notes du 18/07/03).

## **Commentaires sur les rapports officiels**

La lecture des rapports finaux de l’évaluation du *belg* nous donne un aperçu sur la production aboutie des données : le rapport rédigé par notre équipe couvrant les deux *zones* du Nord et Sud-Wello, le

---

<sup>76</sup> L’évaluation de novembre 2002 avait débouché sur 11,3 millions de personnes, à laquelle s’est ajoutée une révision en avril 2003 conduisant au résultat de 12,6 millions.

rapport régional qui couvre l'ensemble des zones visitées de la région Amhara, le rapport national des bureaux du DPPC à Addis-Abeba publié par le site de coordination humanitaire. Ils consistent en un développement narratif selon la *checklist*, le tout incrusté de tableaux récapitulatifs, de cartes et de courbes.

Dans les deux premiers rapports (*zones* et *région*), le niveau de détail des parties narratives respecte les grandes tendances observées : les retards de pluies et les dommages subis dans le Sud-Wello, tels que le moisture stress, les infestations de nuisibles, de la grêle et inondations, etc. justifiant là le nombre encore élevé de bénéficiaires comparé aux autres zones. Dans le rapport régional, on mentionne le calendrier avancé (décembre) ou retardé (février) des pluies du belg sur certains districts, coïncidant avec deux saisons échelonnées de semence et récoltes. L'effet de moisture stress de mars est mentionné sans avoir touché les récoltes plantées en décembre. La cessation précoce des pluies est soulignée au Sud-Wello. Il mentionne les conditions de préparation des récoltes à long cycle. Le niveau de détail s'arrête au descriptif général du district, sans jamais faire mention des communes.

Les chiffres sont y reportés et compilés avec minutie. Par exemple, dans notre rapport, les tableaux rapportent à l'unité près les surfaces plantées (hectares) et production (quintaux) des années 2002 et 2003, la moyenne (1998-2001), la comparaison avec la moyenne en pourcentage, tout cela à l'unité près (à Gubalafto 7 434 hectares plantés, 29 452 quintaux produits, etc.) et à la virgule près (le total de la production de la zone est supérieur de + 41,5 % avec la moyenne). Prolongeant l'exercice précis de la compilation chiffrée, le rapport régional sur les quatre zones visitées mentionne « que la surface totale plantée est 199 374 hectares, proche de la moyenne sur le long terme (199,374 ha) et de 7 % supérieur à la surface attendue. La production attendue est estimée à 1 263 991 quintaux, soit 137 % de l'année passée et 119 % de la moyenne sur le long terme. Les pertes s'élèvent à 380 989 quintaux, etc. ».

Le tout est récapitulé dans un tableau totalisant les quatre zones visitées, sous la forme suivante :

| Zone         | Area Planted   |               |                 |                   |                    | Production     |               |                  |                   |                    |
|--------------|----------------|---------------|-----------------|-------------------|--------------------|----------------|---------------|------------------|-------------------|--------------------|
|              | Long term Avg. | 2002          | 2003            | % change from LTA | % change from 2002 | Long term Avg. | 2002          | 2003             | % change from LTA | % change from 2002 |
| N.Shewa      | 70295          | 36981         | 47648.25        | -32               | 29                 | 466088         | 241702        | 369619           | -21               | 53                 |
| Oromia       | 6478           | 0             | 23973           | 270               |                    | 29647          | 0             | 148858.6         | 402               |                    |
| S.Wello      | 86980          | 77520         | 96555           | 11                | 25                 | 331813         | 417513        | 573993           | 73                | 37                 |
| N.Wello      | 46681          | 34024         | 34326           | -26               | 1                  | 121155         | 163595        | 171520           | 42                | 5                  |
| <b>Total</b> | <b>210434</b>  | <b>148525</b> | <b>202502.3</b> | <b>-4</b>         | <b>36</b>          | <b>948703</b>  | <b>822810</b> | <b>1263990.6</b> | <b>496</b>        | <b>54</b>          |

**Illustration 17 : Tableau des montants des récoltes**  
(source : Rapport Evaluation nationale, DPPC, 2003)

L'exercice similaire de cumul précis de données et de pourcentage est conduit pour le nombre de bénéficiaires du *belg*, pour chaque *woreda*, *zone* et pour la *région*. En précisant les populations dans le besoin et celles sous *close monitoring*. Les estimations du *meher* 2003 ont bien été déduites. Comme dans le rapport fourni par l'équipe, le rapport régional conclut par ce type de tableau :

| TOTAL per Zone    | Belg          |               | Meher beneficiaries |                          |                |
|-------------------|---------------|---------------|---------------------|--------------------------|----------------|
|                   | Needy         | C.M           | Total               | Revised<br>(July - Sept) | Reductions     |
| North Shewa       | –             | 11,200        | 278,200             | 245,096                  | 40,304         |
| Oromia            | –             | –             | 202,700             | 157,727                  | 44,973         |
| South Wello       | 48,450        | 36,540        | 927,440             | 769,151                  | 158,289        |
| North Wello       | 35,400        | 21,600        | 363,100             | 309,320                  | 53,780         |
| <b>BELG TOTAL</b> | <b>83,850</b> | <b>69,340</b> | <b>1,771,440</b>    | <b>1481,294</b>          | <b>297,346</b> |

**Illustration 18 : Nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire par zone (source : Rapport national multiagences, DPPC, 2003)**

Il est complété par un tableau récapitulatif de l'ensemble des dix *zones* de la région Amhara des bénéficiaires du *meher* et *belg* 2003, aboutissant à un total de 3 319 072 bénéficiaires de l'aide.

Le rapport national décline la description de la situation pour chaque région selon le même modèle. Pour la région Amhara, les chiffres compilés du rapport fourni par la région sont repris, modifiant sans justification le chiffre final de bénéficiaires à 3 283 429 personnes. Au final, il cumule les données en tableaux, où nous pouvons noter une différence avec le rapport de la région Amhara.

| Region       | Total Beneficiari es<br>Jan-Dec<br>2003 | Total Beneficiaries* Aug-Dec<br>2003 |                  |                   | Food Requirement in MT. Aug. to Dec. 2003 |               |               |               |                |
|--------------|---|--------------------------------------|------------------|-------------------|---|---------------|---------------|---------------|----------------|
|              |   | Male                                 | Female           | Total             | Cereal                                    | Famix         | Pulses        | Oil           | Total          |
| Afar         | 804,500                                 | 42,981                               | 315,519          | 738,500           | 55,388                                    | 5816          | 5,539         | 1,662         | 68,405         |
| Amhara       | 3,283,429                               | 1,532,620                            | 1,498,773        | 3,031,393         | 100,675                                   | 8063          | 10,068        | 3,020         | 121,826        |
| Dire Dawa    | 91,500                                  | 47,580                               | 43,920           | 91,500            | 4,118                                     | 347           | 412           | 124           | 5,001          |
| Gambella     | 58,361                                  | –                                    | –                | –                 | –   | –             | –             | –             | –              |
| Harari       | 20,000                                  | 9,078                                | 8,722            | 17,800            | 267                                       | 28            | 27            | 8             | 330            |
| Oromiya      | 3,999,681                               | 1,931,990                            | 1,854,716        | 3,786,706         | 136,378                                   | 12,566        | 13,046        | 4,091         | 166,081        |
| SNNPR        | 1,620,452                               | 709,266                              | 713,426          | 1,422,692         | 68,451                                    | 6812          | 6,845         | 2,054         | 84,162         |
| Somali       | 1,242,472                               | 607,812                              | 507,365          | 1,115,177         | 79,988                                    | 6742          | 7,999         | 2,400         | 97,129         |
| Tigray       | 2,033,777                               | 1,009,724                            | 1,023,953        | 2,033,677         | 60,318                                    | 6018          | 6,032         | 1,810         | 74,178         |
| Ben. Gumuz   | 31,600                                  | 16,100                               | 15,500           | 31,600            | 474                                       | –             | 47            | 14            | 535            |
| <b>Total</b> | <b>13,184,772</b>                       | <b>6,287,151</b>                     | <b>5,981,894</b> | <b>12,269,043</b> | <b>506,057</b>                            | <b>46,391</b> | <b>50,015</b> | <b>15,182</b> | <b>617,647</b> |

**Illustration 19 : Nombre de bénéficiaires nationaux et tonnage d'aide alimentaire par région (source : Rapport d'évaluation multi-agence, DPPC, 2003).**

Notons également la précision du calcul théorique distinguant les hommes et les femmes sur la base des pourcentages du recensement, ainsi que la précision des tonnages de l'aide alimentaire. Enfin, ces résultats (qui diffèrent car cumulés sur une autre période de l'aide) sont illustrés par une carte, permettant de prioriser les aides apportées pour chaque région (voir illustration 19).

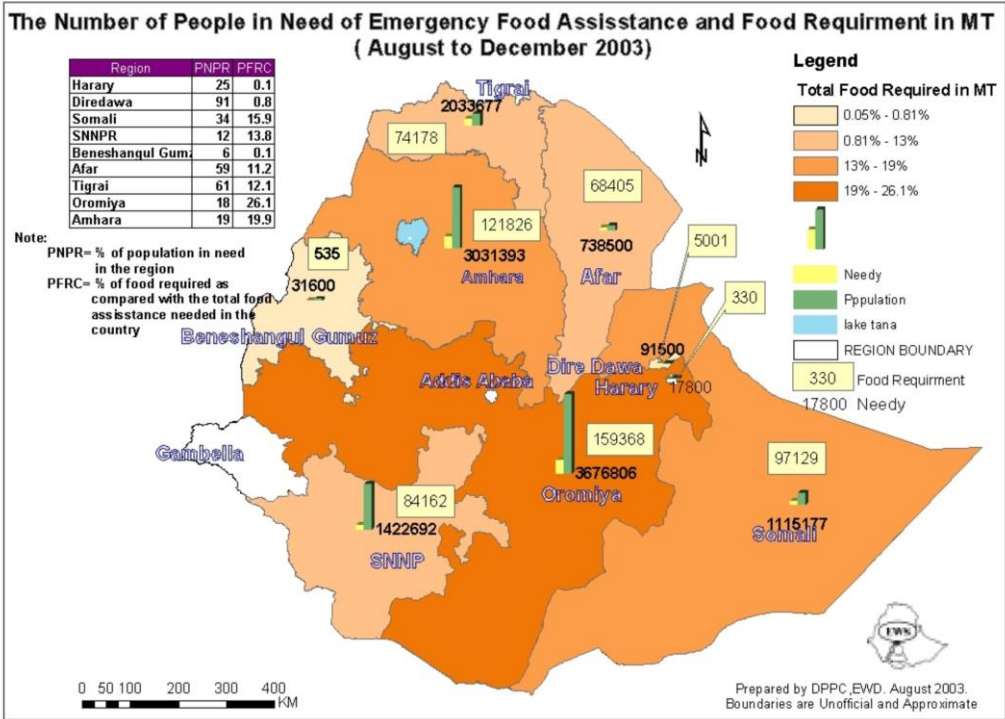


Illustration 20 : Nombre de bénéficiaires d'aide alimentaire par région (DPPC – 2003)

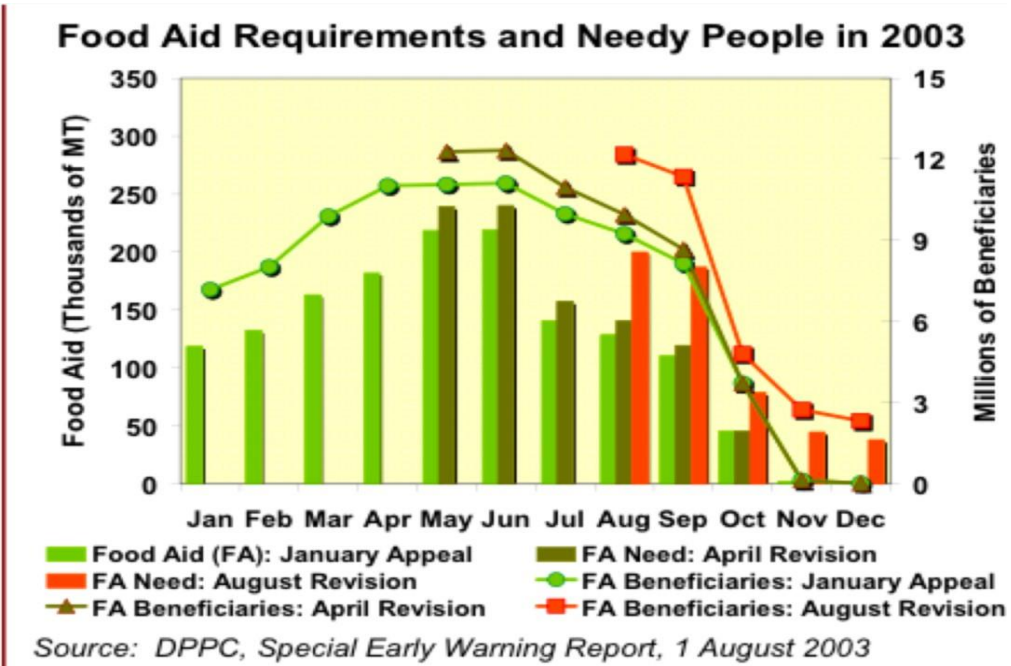


Illustration 21 : Besoins en aide alimentaire et bénéficiaires en 2003



Les formes les plus synthétiques sont publiées sur le Net sous forme de bulletins du Fews Net. Le bulletin d'août 2003 annonce un nombre de bénéficiaires de 13,2 millions d'août à décembre 2003 pour un total d'aide alimentaire de 739 000 tonnes, en détaillant les causes. Comme on peut le voir (illustration 21), le résultat final cumulé est illustré sous forme de courbes, où se superposent les estimations de bénéficiaires et des tonnages de l'aide de janvier 2003, cumulant l'évaluation du *meher* de novembre 2002, la révision d'avril 2003 et les ajouts de l'évaluation du *belg* d'août 2003. Les bulletins Smiar de la FAO de juin et d'août 2003 mentionnent également les montants similaires. On ne peut pas faire plus synthétique.

## **En conclusion**

Cette présentation a permis de mettre en évidence comment la pratique empirique et informelle des experts conduit à une réinterprétation fragmentaire, subjective et circonstanciée des normes professionnelles du SAP pour les forger et les cristalliser tout au long du processus itératif et cumulatif de leur usage informel. Nous reviendrons dans le chapitre 6 sur les intrications entre les normes sociales, les normes professionnelles et les normes pratiques mobilisées lors des évaluations, pour broser en quelques traits distinctifs de ces deux dernières.

Les normes professionnelles recouvrent tant les données chiffrées, les méthodologies et procédures théoriques que la référence aux rapports écrits, le respect du calendrier institutionnel et de la hiérarchie administrative. Elles apparaissent comme structurées dans et par la répétition cyclique de leur usage, qu'il s'agisse de l'enchaînement des évaluations d'un cycle complet agricole couplant *meher* et *belg*, du recyclage des données et des rapports de l'année précédente, de la répétition de l'exercice à chaque district, et de la répétition de la *checklist* et des litanies de chiffres. La standardisation des normes formelles se double d'une standardisation de leur usage. Elles se réfèrent à un monde bureaucratique coupé du monde paysan, d'où l'on extrait des informations de façon anecdotique pour étayer ponctuellement les argumentaires en faveur de tendances et d'opinions pré-établies.

Les normes pratiques sont présidées par l'approximation des méthodes employées et des données et par l'empirisme des méthodes personnalisées. Basées sur des approches comparatives et itératives – entre districts, entre les années agricoles, les moyennes et entre les équipes -, ou sur la base de *baseline* que chacun va devoir se forger en cours d'évaluation, elles accentuent la tendance à reproduire les données et les informations d'une année à l'autre et à prolonger les constats préexistants. Elles produisent un effet cumulatif de « boule de neige » des résultats, au cours duquel s'opère une



cristallisation progressive des chiffres et des normes formelles. Evolutives et changeantes, les normes pratiques sont déterminées par la composition de l'équipe – y compris le chauffeur –, par les interactions entre experts, leurs alliances et conflits internes, par les tactiques, ruses et stratégies individuelles de négociation ou les opinions personnelles à l'égard de leurs interlocuteurs, voire par l'état de fatigue et de lassitude de l'équipe.

L'intrication des normes formelles et informelles se caractérise aussi par le contraste marqué entre deux registres *a priori* antinomiques, entre l'extrême rigidité des normes professionnelles et routinières (*checklist*, cycle de visite, quantification) et le bricolage improvisé et éphémère des normes pratiques. Cette intrication de normes permet des sauts d'échelles dans les raisonnements analytiques, où le passage du micro au macro produit des résultats rendus invérifiables, à la fois par l'approximation des méthodologies, par l'absence ou l'échantillonnage partiel de données précises et par leur usage anecdotique et leur généralisation systématique, dont seule une mise en forme convaincante et cohérente donne une garantie de véracité aux résultats.

Enfin, nous pouvons lire en filigrane qu'à travers ce processus de réinterprétation des normes formelles se jouent de façon informelle des enjeux de (re)distribution de la rente humanitaire, doublés par des enjeux de pouvoir de l'autorité hiérarchique au sein de l'administration éthiopienne.

### **III. LA RITUALISATION BUREAUCRATIQUE DU SAP ETHIOPIEN**

---

Sur la base de la description ethnographique de la partie précédente, nous démontrerons ici comment les normes professionnelles du SAP se fondent avec celles du registre bureaucratique éthiopien. Nous montrerons aussi comment l'usage central des documents écrits et du chiffre conduit à une ritualisation de l'exercice dont les modalités sont sous-tendues par les relations de soumission à l'autorité hiérarchique.

#### **1. Les normes officielles bureaucratiques du SAP éthiopien**

Les modalités de l'exercice du SAP observé sur notre terrain d'enquête coïncident avec certains termes des définitions de la bureaucratie au sens wébérien du terme (Weber, 1971). De notre terrain d'enquête, nous retiendrons deux points saillants en cohérence avec l'idéal type wébérien qui s'imposent au cadre formel des SAP : le confinement des décisions dans l'espace clos bureaucratique et l'usage central des procédures et des règles écrites standardisées. Ce formalisme cristallisé autour de l'espace et de la pratique écrite bureaucratiques relève ainsi « de protocoles, de styles administratifs, de procédures de communication, ainsi que d'images données d'une administration

juste, impartiale, neutre, efficace et transparente, des normes de soumission au droit, à l'honnêteté, l'indépendance de l'administration vis-à-vis de la politique » (Thuillier, 1999, p. 66).

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la description des espaces bureaucratiques où se déroule l'exercice du SAP, par une sorte d' « archéologie du quotidien bureaucratique » (*id.*, p. 392) dévoilant une partie de la « coquille » (*id.*, p. 393) de l'espace vécu et des objets quotidiens du fonctionnaire, où la disposition et l'ameublement expriment la situation hiérarchique, où le bureau comme « espace appauvri » séparé de la vie constitue une « communauté des bureaux avec ses rites et ses coutumes » (*id.*). Nous ferons le constat que cet espace se caractérise par la hiérarchisation des fonctions et la rupture avec le monde extérieur. Il s'impose à l'exercice d'évaluation, par ses modes et vecteurs décisionnels – les réunions et les rapports administratifs – au dépend des interactions avec les paysans ou d'observations plus approfondies des récoltes. L'espace bureaucratique se manifeste également comme une mise en scène de la culture bureaucratique impersonnelle et standardisée et de la légitimité d'un système d'autorité formelle reposant sur un découpage hiérarchisé. Dans un deuxième temps, nous décrirons comment l'ensemble du processus des cycles d'évaluation est calé sur les contingences institutionnelles.

## **2. Les bureaux comme reflet des normes bureaucratiques**

### **a) L'uniformité austère et distante de l'espace bureaucratique**

Le cœur de l'exercice des évaluations se concentre dans le confinement des bureaux de l'administration, voire dans des salles de conférences, où se succèdent les réunions et les restitutions, ce que nous avons pu observer tout au long des différents terrains entre 2002 et 2004, qu'il s'agisse des réunions de *briefing* et de *debriefing* régionaux ou des *zones*, des réunions avec chaque administration de district. La routine de la tâche s'inscrit aussi dans la standardisation des lieux de travail matérialisés par le « bureau », espace dédié à la tâche laborieuse et austère de l'administration publique et qui, d'un lieu à l'autre reste quasiment inchangé. Cet espace matérialise également le caractère impersonnel et interchangeable de la fonction administrative, qui doit s'appliquer de façon uniforme d'une région géographique à l'autre. Toujours agencés sur le même plan, les bureaux de l'administration des districts et parfois des *zones* se présentent comme de longs bâtiments parfois simples ou agencés en U, où une fois franchi le seuil de l'entrée principale et traversé le hall d'entrée, les bureaux sont répartis de part et d'autre le long d'un couloir central obscur, alignant les portes parfois étiquetées du titre du bureau. Toutefois, si l'architecture se répète d'un lieu à l'autre, la richesse d'un district ou du département se traduit par l'état du bâtiment, parfois neuf ou construit en dur, alors que certains sont encore en banco et sol en terre battue. Enfin, l'agencement plus ou moins

stéréotypé des bureaux reflète également, et cela de façon très conventionnelle, la hiérarchie fonctionnelle de la structure pyramidale. Dans le bureau du chef où nos réunions se déroulent, la disposition des tables perpendiculairement à la place du chef de bureau respecte la hiérarchie, où ce dernier préside les réunions en faisant face à l'alignement des fonctionnaires et visiteurs. Parfois, dans les *districts* aisés ou dans les *zones*, les bureaux des chefs sont plus spacieux et disposent de rideaux aux fenêtres, de lino au sol, d'un porte manteau et d'un espace de réception composé d'un canapé et d'une table basse ornée d'un bouquet artificiel.

Mais avant tout, le bureau se révèle être un lieu de travail austère et impersonnel, meublé d'un bureau métallique aux tiroirs cadenassés et de chaises d'écolier, d'armoires métalliques surchargées de dossiers. Les bureaux résonnent des grincements des portes, de bribes de conversations, des crépitements des machines à écrire des secrétaires et sonneries de téléphone. À l'époque de mon terrain, seuls les bureaux des chefs disposent d'ordinateur, mais encore de façon très rare et le plus souvent estampillé d'un logo d'une ONG. Ils disposent aussi d'un téléphone fixe à touches, parfois d'un fax ou d'un téléviseur. Hormis le nom de l'administrateur écrit ou gravé sur un présentoir, on croise peu d'objets personnels sur ces bureaux : des porte-crayons en plastique doré, des calendriers nationaux ou une carte de vœux d'une ONG, des taille-crayons à manivelle, barquettes en plastique où gisent trombones et agrafes, des parapheurs cartonnés, des sous-mains usés et gribouillés, des portes documents et dossiers. Le décor dépourvu de photos de famille ou d'autre trace personnalisée fige un anonymat standard. Par contre, les bureaux dévoilent le plus souvent leurs entrailles laborieuses, où les piles de dossiers et d'archives empilées sur le sol ou sur les armoires, les liasses de papiers carbonés accrochés au mur, des multitudes d'objets hétéroclites abandonnés – casque de moto, cartouches de photocopies usagées, etc. – forment un agrégat de reliques insolites.

Notons ici que le caractère officiel des espaces bureaucratiques évolue en cours du processus d'évaluation. Plus on monte en hiérarchie et plus on confère aux réunions un caractère de solennité aux restitutions qui vont en s'officialisant à chacune des étapes de validation. Nous avons vu que la plupart des réunions de districts se déroule dans des « coulisses » de bureaux exigus ou dans le bureau du chef de département, où la « cuisine » des chiffres est opérée sans aucun apprêt au milieu d'amoncellement d'archives poussiéreuses. Pour autant, en fin de processus, lorsque les chiffres commencent à se cristalliser, les restitutions prennent un caractère plus solennel – comme dans le cas de la restitution de la *zone* du Sud-Wello décrite précédemment – ou elles revêtent un caractère public avec l'organisation de restitution officielle dans des salles de conférences, comme à Addis-Abeba, et, le plus souvent en présence de journalistes.

En dernier lieu, si l'espace matérialise une « cage de fer » bureaucratique (Weber, 1971), marquant la rupture avec le monde extérieur pour imposer ses caractéristiques d'uniformisation et de hiérarchie interne, j'ai pu aussi constater que les marques de cet espace bureaucratique peuvent se prolonger hors de l'enceinte des bureaux, dans les véhicules ou par les tenues vestimentaires des fonctionnaires. Les voitures reproduisent les caractères hiérarchiques et de mise à distance des bureaux. On retrouve la disposition hiérarchique obligée, où le « chef » doit être installé à la place du passager avant. C'est aussi un système clos matérialisé tout d'abord par la fermeture des portes et fenêtres, souvent contraintes par l'usage de la climatisation, ou encore par la musique qui tourne en boucle et par la vitesse formant un écran avec le monde extérieur. La distanciation des fonctionnaires avec le monde extérieur est manifeste lors des entretiens avec les paysans en bord de route, avec qui il arrive d'échanger sans descendre du véhicule en entrouvrant une fenêtre. Lorsqu'ils descendent de leur 4x4, les face-à-face avec leurs interlocuteurs sont toujours distants d'un bon mètre. La mise à distance est également opérée par la distinction vestimentaire des fonctionnaires. Le plus souvent, le fonctionnaire porte un blouson et pantalon aux couleurs neutres et de coupe sportive, et parfois une casquette américaine. À plusieurs reprises sur mon terrain d'enquête villageois, j'ai pu aussi observer comment, lors des « descentes sur le terrain » des administrateurs du district de Dehanna dans les communes, certains d'entre eux se mettaient en « tenue de terrain », dotés d'un bâton de marche et d'un shama, tissu coloré qui sert à la fois de couvre chef, de couverture ou de drap, mais surtout marque de l'homme de la brousse et du maquisard. Au cours de mes terrains d'enquêtes, lorsque l'administration de district renforçait les plans de la politique gouvernementale de développement à force de réunions avec les communes, j'ai pu observer que certains chefs de communes adoptèrent progressivement le style vestimentaire du fonctionnaire, au fur et à mesure qu'ils reproduisaient et propageaient les slogans et formules clés des nouvelles orientations de la politique de développement villageois.

Cette première description nous montre tout d'abord que les normes officielles professionnelles jusqu'ici interprétées comme des normes écrites peuvent aussi être élargies aux registres du visible et du comportemental, qui dupliquent les caractères d'uniformité et standardisation des tâches, l'impersonnalité et la hiérarchisation des fonctions de la bureaucratie parfois même hors de l'enceinte des bureaux. Elle nous montre aussi que le confinement obligé de l'exercice dans ces espaces bureaucratiques participe à une mise à distance avec le monde extérieur par la nature de l'exercice, quasiment entièrement consacré à l'organisation de réunions, à l'obtention de rapports et de formulaires et à la rédaction de rapports. Les évaluations se transforment en « course poursuite » auprès d'interlocuteurs peu disponibles, de données et de formulaires. Les équipes doivent produire des résultats dans un délai et une routine implacables, malgré l'impossibilité physique d'en vérifier la pertinence. Réduites à des échanges d'informations entre administrateurs par le vecteur de rapports

écrits, les évaluations minimisent les visites des champs ou des marchés et les échanges avec les paysans. Pourtant seuls faits et acteurs « réels », ils ne sont qu'ultimement et ponctuellement mobilisés – à l'instar de la photo des meules de foin brandie par Awoke pour étayer ses opinions – pour renforcer les argumentaires face aux interlocuteurs administratifs des districts, ne jouant plus qu'un rôle quasiment virtuel dans cet univers de chiffres et de papier.

### **b) La mise en image des normes bureaucratiques**

Affichés au détour des couloirs ou de bureaux, des photocopies de la « mission » du département de développement rural et de nombreuses affichettes de slogans illustrés fixent les termes de la « vision » du développement auquel chaque fonctionnaire doit se vouer. Cet assemblage de textes, slogans et imageries confère à la mission de développement une dimension sacrée et rédemptrice tout en se construisant de façon duelle contre l'aide internationale humanitaire. En effet, les textes affichés nous donnent à lire que la mission se résume à « promouvoir l'expansion du développement agricole pour assurer un meilleur niveau de vie des paysans, en se basant sur la préservation des ressources naturelles et sur des moyens intégrés et de vulgarisation. » Le travail de cette mission prend des dimensions sacrées à travers d'autres slogans affichés célébrant les vertus du travail : « Le travail : aimez-le ! Menez-le à bien car le fruit est délicieux. Aimez le travail car c'est la base du progrès ! Soyez en fiers car le travail est le sacre de l'homme ! » Des affiches illustrées expriment encore plus radicalement cette dimension sacrée de la mission rédemptrice du «développement», en exaltant la force de travail du paysan libéré du joug de la dépendance de l'aide « humanitaire »<sup>77</sup>. De nombreuses affiches croisées dans les bureaux illustrent cette imagerie d'un monde binaire, opposant la perfection d'un monde rural développé et le fléau de la dépendance de l'aide d'urgence internationale. Par exemple, l'une d'elle expose en trois temps l'évolution de cette prédiction de rédemption en plaçant côte à côte un dessin de paysans en haillons, enchaînés tels des esclaves en transportant misérablement leur sac d'aide alimentaire, suivi d'un dessin d'une cloche d'or entourée de chaînes brisées sonnante le renouveau puis d'un fertile paysage d'Eden où se côtoient forêts, animaux en pâture et champs irrigués. Cette prophétie illustrée s'accompagne du texte bref : « Alors que nous avons les ressources, pourquoi chercher ailleurs ? Alors que nous avons la vigueur, pourquoi mendier ? Mendier est une action honteuse et non un objet de fierté. » Il est clairement exprimé que la rédemption du développement doit passer par l'éradication de l'aide alimentaire, engendrant dépendance et paresse. Des affiches illustrées par des paysages fertiles où sont exposées toutes les activités de développement – allant de l'apiculture à l'élevage, l'irrigation, la traction attelée, les

---

<sup>77</sup> La dimension sacrée et rédemptrice du développement se retrouve pour d'autres thématiques, où les références bibliques abondent comme les affiches de lutte contre le Sida mettant en scène un Saint-Michel terrassant un dragon.

protections de lutte contre l'érosion – s'accompagnent de slogans tout autant galvanisants : « Assurons la sécurité alimentaire en développant l'énergie, la terre et l'eau et nos autres ressources naturelles ! Evitons l'attente de l'aide et allons vers un développement rapide ! » D'autres affiches montrent une balance où un groupe de paysans au travail pèse beaucoup plus que des amoncellements de sacs d'aide alimentaire marqués USAID<sup>78</sup>. Ainsi exposée, la tâche prosaïque du fonctionnaire se transfigure en une mission sacrée, où grâce au travail vertueux impulsé par l'administration, le paysan sera libéré des perversions de l'aide alimentaire pour retrouver l'abondance et la fertilité originelles. Nous pouvons clore ce parcours sur l'imagerie bureaucratique avec les innombrables posters fabriqués à l'aide de feuilles de papier millimétrés, où sont tracés des tableaux alignant dans une géométrie et une calligraphie soignées des colonnes de chiffres des populations ou des cumuls des productions céréalières, parfois agrémentés d'histogrammes colorés. Les cartes des découpages administratifs sont plus rares. À l'époque de mon terrain d'enquête dans les administrations décentralisées, les cartes imprimées circulaient plutôt de la main à la main, comme document des kits d'évaluation. La seule carte imprimée que j'ai rencontrée était celle des découpages agro-pastoralistes de SCF destinée à la propagation des techniques d'évaluation de l'économie domestique, affichée dans les bureaux du DPPC régional à Bahir Dahir. À Addis-Abeba, les cartes ornaient tous les bureaux des ONG et Agences internationales, souvent dans les bureaux des chefs hiérarchiques ou salles de réunions. Depuis lors, la conception et distribution de cartes se sont développées, en particulier à travers les agences humanitaires telles qu'Ocha, dont les cartes produites rendent compte de l'état des lieux des urgences ou de crises. Dans le cas de figure des évaluations de la sécurité alimentaire, la production des cartes s'est institutionnalisée à travers les départements du Vulnerability Analysis and Mapping (Vam) du Pam et du Few's Net d'USAID en charge de réactualiser en permanence les cartes, qu'il s'agisse d'état des lieux général de sécurité alimentaire ou de malnutrition, des cartes satellitaires de pluviométrie ou des récoltes. Si les cartes digitalisées ornent les bureaux des ONG et administrations des capitales, on rencontre aussi, au fin fond de villages, punaisées sur les murs en pisé des huttes des agents de développement communaux, des cartes sommaires tracées à la main, où figurent les routes, montagnes et villages de façon très approximative et sans échelle. Qu'il s'agisse des bureaux ou de la hutte de l'agent villageois, le soin apporté à la confection de ces affiches souligne l'importance de la mise en scène de l'outillage rationnel mobilisé pour accomplir la mission du développement, matérialisant à la fois une tentative

---

<sup>78</sup> À ces images contrastées s'ajoutent parfois des imageries de figures paysannes sublimes, comme ces affiches de recensement de 2002 où, sur un fond de nature enchantée où les tracteurs labourent des champs verdoyants, un couple de paysans semble chanter en travaillant, elle cueillant des pommes en robe blanche de cérémonie et lui, sarclant la terre en tenue traditionnelle blanche immaculée. Inutile de préciser que lors des visites et séjours dans les villages, on ne croise ni tracteur (sinon la traction attelée), ni femme ou homme en tenue de fête dans les champs (plutôt en robe et short rapiécés), et encore moins à cueillir des pommes (quand les seuls fruits sont des bananes voire des oranges exceptionnellement achetées aux marchés) !

de prise de distance, signifiant une connaissance technique et quantitative de la situation, la maîtrise d'un territoire et de ses enjeux par la mise en forme cartographiée de catégories et la capacité de projection par la mise en forme d'histogrammes. Au travers les tableaux, organigrammes, histogrammes et cartes, c'est tout l'appareillage cognitif du système rationnel légal de la bureaucratie qui s'expose ici.

## **En conclusion**

L'espace bureaucratique restitue assez justement l'expression officielle des normes bureaucratiques: la standardisation par l'uniformisation des bâtiments ou de la tenue vestimentaire, la hiérarchisation des fonctions par l'occupation de l'espace (réunion, voiture, bureaux), la neutralité de la fonction du fonctionnaire par l'environnement impersonnel et austère du bureau et des objets, le poids des traces écrites par l'omniprésence des archives, le caractère scientifique exprimé ostensiblement par les affiches de tableaux chiffrées, histogrammes et cartes, et enfin, l'autorité légale exprimée par les organigrammes et les principes administratifs. Pour autant, nous pouvons observer deux glissements du registre rationnel aux registres religieux et traditionnel. Le premier glissement se manifeste par l'exposition simultanée des principes rationnels et de la mission sacrée rédemptrice du développement. Le deuxième glissement du registre légal au traditionnel se lit par le couplage des symboles d'autorité légale (organigramme) avec ceux de l'allégeance au Parti (drapeau). Enfin, l'expression de ces caractères opère aussi une mise à distance et une rupture avec le monde extérieur, où la virtualité des faits et acteurs sociaux – les paysans – réduits à l'état de données chiffrées et d'objets, est amplifiée par les contingences structurelles des procédures écrites et chiffrées qui s'imposent à l'exercice d'évaluation du SAP, comme nous allons le développer dans le paragraphe suivant.

### **3. Les quatre points cardinaux des normes bureaucratiques**

Dans ce paragraphe, nous soulignerons comment les normes bureaucratiques qui régulent l'exercice du SAP éthiopien s'articulent autour de quatre points principaux : le principe de hiérarchie, le rapport écrit, le chiffre et la catégorisation.

#### **a) Un processus calé sur la hiérarchie administrative**

Nous avons pu voir comment les évaluations « multi-agences » constituent un moment clé dans le cycle d'attribution de l'aide : elles débouchent fin décembre-début janvier sur l'appel annuel du DPPC aux donateurs, établissant les besoins à partir desquels la machine de l'aide va se mettre en

marche. Elles s'achèvent par la publication formelle de résultats chiffrés pour chaque échelon administratif. Si ces évaluations n'ont en soi rien d'exceptionnel et s'inscrivent dans une routine administrative bien rodée, leurs résultats conditionnent de façon décisive les futurs montants de l'aide et leur répartition dans le pays. Le cycle du déroulement des évaluations se reproduit de façon identique d'une saison à l'autre même si les évaluations et restitutions du *meher* sont rendus plus officielles – car les enjeux des résultats des récoltes principales sont plus lourds – quand celles du *belg* procèdent plutôt en un ajustement de l'aide selon l'état des récoltes intermédiaires.

Calé sur les calendriers institutionnels, l'ensemble du processus est strictement calqué sur le découpage administratif hiérarchique de l'administration éthiopienne :

Niveau fédéral (*Abeba Abeba*)



Région (*Bahir Dahir capitale de la région Amhara*)



Zones (*Nord-Wello, Sud-Wello, Wag Hemra, etc.*)



Districts/*Woreda (Tenta, Dehanna, etc.)*

Les étapes se succèdent selon un long cheminement d'aller-retour s'étirant sur une période de trois semaines. Du niveau central aux districts, les équipes collectent les informations au cours de sessions de *briefing* répétées à chaque étape. Dans l'autre sens, elles remontent la chaîne hiérarchique par des restitutions doublées de négociations et d'une consolidation progressive des chiffres. Notons que les rencontres administratives s'arrêtent à l'échelon des districts, où le recueil et la négociation des données se font sur la base des données agrégées par les administrations. Enfin, si ces cycles d'évaluation du SAP coïncident avec les calendriers des récoltes principales, il arrive que le calendrier institutionnel, où les résultats sont attendus à une date précise par les donateurs, prévaut sur le calendrier des récoltes : les évaluateurs sont alors confrontés à évaluer des récoltes encore vertes ou à tenter de collecter des données que les administrations n'ont parfois ni reçues ni compilées.

Ce processus s'étend tout au long de l'échelle décisionnelle, où, à chaque étape administrative les chiffres sont à chaque fois négociés pour être agrégés et reformulés. Nous sommes effectivement en présence d'un processus itératif de « traduction » (Callon, 2006) quantifiée des déficits agropastoraux



et des bénéficiaires qui s'opère grâce à un enrôlement mutuel et une combinaison d'intérêts multiples entre les agents à chacune des étapes administratives pour aboutir à la cristallisation et validation finales des chiffres officiels. La procédure exige qu'aucune de ces étapes ne soit manquée. Ainsi, le passage intermédiaire des *briefing* par les administrations de *zones*, considérées comme secondaires au regard de la politique de décentralisation, est vu comme une simple « formalité » par les équipes d'évaluation. Mais pour autant, elles y consacrent à chaque fois une demi-journée par zone en démarrage du cycle d'évaluation. Ainsi, en jouant sur les jeux d'échelles, cet exercice procède avant tout à accompagner un processus de consensus institutionnel, tant pour adopter des résultats chiffrés officiels que pour valider le processus de négociations entre des acteurs institutionnels hétérogènes situés à chacun des échelons administratifs.

### **b) La gestion des documents écrits comme symbole d'autorité**

Nous avons pu voir comment les décisions sont structurées par la circulation de rapports et documents écrits, servant à la fois de cadre logique à la réflexion et de modèle de rédaction pour produire de nouveaux documents qui s'inscrivent dans la boucle des processus à venir. L'exercice des agents gouvernementaux et internationaux consiste finalement à collecter, compiler, classer une multitude de données pour produire des rapports transmis d'un niveau hiérarchique à un autre jusqu'au niveau fédéral. Les phases de *briefing* à Addis-Abeba, conduites de concert par les agences internationale et gouvernementale, consistent à transmettre formellement l'ensemble des documents existants aux équipes, mettant à leur disposition un large corpus de données sans discrimination sur leur réelle utilité, et dont peu d'entre elles seront finalement utilisées. Tout comme pour l'omission d'une étape administrative, l'omission d'un document porterait atteinte au consensus porté par ce processus routinier de production de données et de rapports, où chaque document porte *a priori* la même valeur<sup>79</sup>. Le tout étant précieusement inséré dans un classeur neuf confié au chef d'équipe en début

---

<sup>79</sup> Pour mémoire, lors du *briefing* du *meher* 2003, l'ensemble des documents de travail était composé d'une dizaine de rapports. Certains sont relatifs aux données générales des zones à évaluer : les pourcentages de population par sexe, groupes d'âges et statut professionnel ; la projection des populations pour 2004/2005 par district ; des cartes de la région au millionième distinguant les zones agro-écologiques et les routes, villes et altitudes auxquelles s'ajoutent les données météorologiques et économiques : les cartes et courbes pluviométriques de la région ; les pourcentages des activités génératrices de revenus par district et ceux par zones agro-écologiques, la liste des prix des principaux produits agricoles par zone et leurs moyennes (1998-2002). Les documents relatifs à la production agricole sont les plus importants : la liste des récoltes du *meher* 2002/2003 et du *belg* 2003 par zone, exprimées en surface (hectares) et quantités (quintaux) ; la comparaison des productions agricoles entre 1999 et 2003 et leurs moyennes, la liste des districts « affectés ou moyennement affectés » auxquels s'ajoutent les quantités de semences améliorées, fertilisants et pesticides distribués et utilisés en 2003 et les besoins en semences améliorées pour 2004. Enfin les montants d'aide alimentaires sont décrits avec les pourcentages de population bénéficiaire par district de 2001 à 2003 et les pourcentages ramenés à la population totale et les fourchettes estimatives des pertes et productions et les nombre de bénéficiaires pour 2004 avec trois catégories de situation agricole « bonne, moyenne, mauvaise ». S'ajoutent enfin les rapports finaux *meher* de 2002 et *belg* 2002 et 2003 et le rapport intermédiaire *meher* 2003.

de réunion de *briefing*. Or, il s'avère que lors de la quantification des besoins durant les évaluations, les documents centraux qui servent à la prise de décision se limitent à quelques documents : les moyennes des récoltes/pertes et le nombre de bénéficiaires équivalent ; les fourchettes estimées de pertes et bénéficiaires des trois *scenarii* estimatifs, les moyennes des productions et pertes agricoles par district et enfin les pourcentages des activités rémunératrices de revenus. Lors de la rédaction, les rapports d'évaluation du *meher* de l'année précédente et du *belg* servent de modèle d'écriture. Enfin, des modèles de formulaires sont fournis avec ces kits de dossiers pour être photocopiés et remplis par les districts<sup>48</sup>. Les autres documents finissent froissés au fond des sacs ou prennent la poussière sur la plage avant de la voiture.

En cours d'évaluation, ces documents deviennent aussi des enjeux de pouvoir entre les membres d'une même équipe, pour qui la possession du classeur de documents et la maîtrise des échanges des formulaires auprès des agents de districts désignent le véritable chef d'équipe dépositaire de l'autorité. En effet, l'emprunt ou la consultation du fameux classeur confié en un seul exemplaire au chef d'équipe relève parfois d'un véritable exercice de diplomatie. Quant à la responsabilité de faire remplir les formulaires par les autorités, les membres de l'équipe peuvent rivaliser pour donner en premier leur copie de formulaire, parfois dupliqué en anglais ou en amharique. Enfin, les rapports écrits sont la matrice précieuse de la (re)production du SAP, grâce aux données chiffrées qui constituent la base de référence pour les négociations et grâce à leur contenu narratif, qui est machinalement « copié-collé » lors de la rédaction du rapport final.

### **c) Le chiffre comme gage d'expertise et de soumission hiérarchique**

Nous avons pu constater combien le chiffre constitue le fil rouge du dispositif du SAP tant dans le contenu final des comptes rendus que lors du processus d'évaluation, au point même que nous avons pu conduire une « ethnographie du chiffre ». Le chiffre s'impose comme vecteur central des processus décisionnels malgré la récurrence des carences méthodologiques et organisationnelles, et ce, jusqu'à parfois réduire l'évaluation en un exercice de quantification vidé de tout contenu. Personne n'échappe au « dictat » du chiffre : nous avons aussi pu voir comment les experts ont développé un savoir-faire empirique inédit fondé sur l'observation du paysage pour traduire les dégâts agricoles en pourcentages et produire des résultats précis à l'unité près, à partir de moyennes approximatives et de compilations hasardeuses sans jamais effectuer de mesure. Ils sont sommés de fournir des données brutes, des pourcentages et des moyennes, à partir desquels peuvent se bâtir les catégories dont découlent les modalités de distribution de l'aide alimentaire. Nous avons vu qu'au démarrage d'un cycle saisonnier d'évaluation, lors des séances de *briefing* à Addis-Abeba, le cadre est posé par les donateurs, les agences internationale et gouvernementale en s'appuyant sur les

données et moyennes des années précédentes, sur les catégories des scénarii indicateurs bâtis sur des fourchettes de chiffres. Tout le travail s'apparente finalement en des résolutions d'équations à inconnues multiples, pour retomber sur les résultats escomptés de ces scénarii quantifiés.

Les indicateurs chiffrés permettent ainsi d'établir les catégories quantifiées des risques et de procéder à leur classement par ordre de gravité à chacune des étapes du SAP. Dans les communes, l'agent de développement doit cocher la situation « affectée, moyenne et normale » dans ses rapports mensuels et les agents de districts procèdent également à une classification des communes. Au DPPC régional de Bahir Dahir, un *forecasting data expert* est en charge de traiter l'ensemble des données pour déterminer l'échelle des risques alimentaires régionaux selon un barème de gravité de 1 à 6 (supérieur/meilleur/égal/moins bonne/grave, etc.) en compilant les données des *zones* et de *woreda* déjà classées sur ce modèle de graduation. Il est notable que cet expert ne participe en rien aux évaluations mais qu'il reste concentré à la production de données brutes. À cette époque, il m'explique que le projet est de « digitaliser toutes les données pour les modéliser et visualiser de façon simple les tendances de la situation. » Passionné par son travail, il me montre des piles énormes de rapports qu'il a la charge de compiler. Au niveau fédéral, la catégorisation se traduit aussi sous forme de scénarii « bons, moyens, mauvais », sur la base de fourchettes chiffrées qui serviront de base de référence aux équipes d'évaluation lors des négociations, dont le but ultime est de classer chaque district dans l'une de ces catégories. Enfin, la mise en forme expurgée de cette catégorisation est la carte, produite à Addis-Abeba pour l'ensemble du pays et disponible sur les sites de SAP et dont les représentations par couleurs « rouge/orange/vert » permettent une lecture rapide et compréhensive de la situation générale, de façon à identifier les priorités et déclencher les programmes d'aide. À partir de 2004, d'autres catégories exprimées en pourcentages sont venues se surajouter : les catégories de populations « chroniquement affectées » et les « sévèrement affectées » avec la mise en place du *Safety Net*, où seules les deuxièmes peuvent bénéficier de l'aide alimentaire; les catégories socio-économiques découlant des enquêtes des *Household Economy Approach* généralisées par SCF distinguant les populations « riches », « moyennes » ou « pauvres » ; les catégories de genre, différenciant les « bénéficiaires » féminins et masculins.

Procédant par « segmentations spatiales et temporelles du monde » (Bowker et Star, 1999, p. 10), ces exercices de catégorisation, de « classement normatif » et de « taxonomie » poussent de plus en plus loin les représentations de mondes réifiés vers des systèmes abstraits calibrés selon les besoins institutionnels (Douglas, 1999 ; Herzfeld, 1992). Une fois les catégories « cohérentes, exclusives et complètes » (Bowker et Star, 1999, p. 10) établies et adoptées, les processus de catégorisation sont souvent oubliés, « enfouis dans les archives » (*id.*, p. 45) au point qu'ils s'apparentent à un processus de sacralisation des institutions placées hors de toute critique ou analyse (Douglas, 1999). Les

principes de construction des catégories statistiques sont déterminés par les caractéristiques administratives et les impératifs de gestion et traduisent toujours le point de vue de l'administration sur son propre fonctionnement (Briand, Chapoulie et Peretz, 1979), où, dans le cas de l'aide humanitaire, la catégorisation du social est déterminée par la nature de l'aide apportée par les institutions humanitaires : le social est réduit à son aptitude à recevoir ou non l'aide apportée.

Il apparaît aussi que le chiffre, comme outil technique, incarne et nourrit la légitimité bureaucratique et celle de l'expertise de l'État moderne dans le contrôle des populations. L'efficacité de la quantification résulte aussi d'une stratégie d'intervention bureaucratique pour gouverner et administrer le monde selon des standards et des mesures uniformes. En combinant les normes de l'univers de la science et celles de l'administration rationnelle, les registres de la bureaucratie et ceux de l'expertise, la quantification et les statistiques ont participé au processus de construction de l'État moderne rationnel et scientifique, à son unification et à son administration (Desrosières 2000 et 2008 ; Porter, 1995). La quantification serait une des formes de « gouvernementalité » les plus douces et les plus envahissantes des États modernes, rendant ainsi les individus gouvernables (*id.*). L'usage des statistiques est conforme au modèle rationnel légal de la bureaucratie<sup>80</sup>, – dans le sens où l'universalité des méthodes statistiques et des données chiffrées « répétables à l'identique, transportables, généralisables » permet théoriquement d'« assurer la justice des relations entre les hommes » et de « garantir la justesse des étalonnages des choses » (Desrosières, 2008, p. 45). L'objectivité signifie le règne de la loi sur l'individu, des standards publics sur les intérêts personnels au point que « l'objectivité comme impersonnalité est souvent confondue avec l'objectivité comme vérité » (Porter, 1995, p. 74). Ainsi, comme « concepts compacts, encapsulés dans des formules concises » (Desrosières, 2000, p. 7), les chiffres et statistiques constituent un objet consistant qui permet, par la classification des faits, leur mise en corrélation et en formules érigées en lois scientifiques, de décrire la réalité du monde et d'agir sur lui. Le pouvoir des bureaucrates étant inséparable de leur objectivité, les normes fondées sur des moyennes renforcent ainsi leur crédibilité. Pour autant, si les données quantitatives fondent la légitimité des actions administratives parce qu'elles fournissent des standards contre les jugements individuels, elles requièrent d'être validées et acceptées par les personnes en charge de les produire, de façon à impulser une direction aux activités ainsi mesurées. Plus précisément, le rôle administratif des chiffres dépend du type d'organisation bureaucratique, d'une

---

<sup>80</sup> Notons qu'en dépit de sa concordance avec le registre rationnel-légal, le chiffre appartient aussi à un registre quasi religieux de « magie statistique » qui peut « manipuler sans les déformer des objets macrosociaux » en « circulant sans efforts entre plusieurs niveaux de réalités dont les modes de construction sont pourtant fort différents » (Desrosières, 2008, p. 92). Érigé en morale au XIX<sup>e</sup> siècle par les penseurs positivistes, le chiffre devait aider à l'élévation morale de la société en remplaçant la subjectivité et égoïsme individuels par la rigueur de règles générales impartiales, sous une forme de « rituel religieux » (Porter, 1995, p. 74).

part, et d'autre part, de la culture technique ou mathématique des acteurs organisationnels. Theodore Porter, dans *Trust in Numbers* (1995) illustre avec finesse comment l'exercice de quantification bureaucratique résulte de l'interaction entre des méthodes quantitatives et des routines administratives, ou du « mariage entre savoir technique et pouvoir politique » (p. 115). Il montre comment au sein de l'administration française technocratique dominée par les ingénieurs issus des grandes écoles, l'expertise quantifiée des projets publics du début du XX<sup>e</sup> siècle est en permanence soumise à une mise en tension entre d'une part, « l'exercice du rituel de quantification » (*id.*, p. 117) découlant de la culture mathématique légitimant le corps d'élite d'experts et d'autre part, la structure routinière décisionnelle administrative des projets publics laissant une grande marge de manœuvre aux politiques (municipalités, préfectures, députés). Ces routines sont elles-mêmes enchâssées dans une « culture administrative française » (*id.*, p. 142) caractérisée par sa forte hiérarchisation, sa centralisation, le poids de la méritocratie et la compétition et l'omniprésence de règles rigides.

Sur notre terrain d'enquête, nous pouvons effectivement constater que le chiffre devient le gage de l'expertise. Mais il s'avère également que son usage est le signe de la soumission à l'autorité hiérarchique au point que lors de l'exercice de quantification, un même schème de pensée performatif peut être adopté, relayé, entretenu parfois même jusqu'à l'absurdité. En effet, lors des évaluations du *meher* 2003 (en octobre-novembre), un jeune chef d'équipe, Girma, diplômé en licence de mathématique et météorologue au département de météorologie national se targuait de son approche « objective » et « scientifique » lors des évaluations. Lors du *briefing* général à Addis-Abeba, la responsable du Pam avait insisté à ce que les équipes puissent distinguer les « bénéficiaires » masculins et féminins, pour répondre probablement aux luttes contre les discriminations de genre de l'aide alimentaire chères aux agences des Nations unies. Si ces précisions peuvent éventuellement remonter a posteriori via les listes établies nominativement dans les villages, la phase d'évaluation ne peut en aucun cas restituer cette distinction de genre, limitée à produire des chiffres globaux de bénéficiaires. Pour autant, Girma, fort de sa prime expérience et de sa fonction de chef d'équipe, s'est efforcé lors de la rédaction du rapport final d'ajouter un tableau des pourcentages hommes/femmes précis à l'unité près<sup>81</sup>. En réaction à mes commentaires sur l'incongruité de publier des chiffres aussi précis sur la base d'approximations, il me répond confiant : « Je sais ce que je fais. Je suis mathématicien ! » Dans le même registre obsessionnel du chiffre, il inclue dans le rapport des tableaux entiers alignant les prix des denrées disponibles sur les marchés de chaque district, sans broncher devant les sarcasmes de l'ancien du DPPC, Zérihun, qui juge que « personne ne lira un tel tableau, complètement inutile. » Girma s'obstine aussi à transcrire dans le rapport final les données

---

<sup>81</sup> Il a pondéré les montants globaux de bénéficiaires obtenus lors des négociations successives avec les pourcentages hommes/femmes du recensement officiel par district.

des productions à la virgule près, en alignant les décimales, les 426,75 quintaux de productions céréalières et 25,15 hectares malgré nos remarques amusées. Lors d'une des phases de rédaction, alors qu'il transcrit un pourcentage de 69 % et que je lui suggère d'écrire plutôt 70 %, il rectifie nerveusement : « Je ne pourrai pas justifier cette modification auprès de l'administration de la zone. » Ainsi, pour le jeune mathématicien Girma qui ne doute en aucun cas de la validité intrinsèque des chiffres, la retranscription précise de ces derniers est l'indicateur d'un travail sérieux et professionnel mais aussi un signe de respect des procédures et de soumission à l'autorité hiérarchique.

Plus en amont, la phase de production des chiffres dans les villages est révélatrice de la place centrale occupée par les chiffres dans cette architecture institutionnelle et dans l'équilibre de la soumission hiérarchique. Lors des mes séjours villageois, j'ai également eu l'occasion en novembre 2003 d'observer l'étape initiale de quantification des récoltes procédée par un agent de développement<sup>82</sup> dans une commune du district de Dehanna.

Appelé par les villageois pour constater des dégâts causés par la grêle sur des champs de pois chiches dans un village, le jeune homme n'a procédé à aucune mesure physique, ni des champs ni des dégâts. Par contre, en présence du chef de village, il a visité une à une chacune des parcelles, demandant à chaque fois leur superficie au propriétaire pour ensuite estimer *de visu* le pourcentage de surface affectée. Outre le fait qu'il jauge visuellement les proportions de perte et qu'il se base sur les déclarations verbales des propriétaires, le jeune homme procède à l'issue de sa tournée à de laborieuses gymnastiques arithmétiques pour parvenir au pourcentage des pertes de récolte de pois chiche causées par la grêle sur le village. Il additionne chaque estimation de parcelle affectée, dont il divise le total par le nombre de parcelles visitées pour en tirer le pourcentage moyen de surface affectée. Recalculée en hectares, cette dernière est ensuite convertie en quantité, sur la base d'un rendement théorique pour exprimer les pertes en quintaux. Comme les paysans lui ont donné la surface de leur champ en unité de mesure traditionnelle (le *Temad* ou *Tinde*), il convertit automatiquement les surfaces traditionnelles en hectares (4 *Temad* équivalent à 1 hectare). Cette conversion est également source d'erreur car le *Temad* – qui est la surface labourée en une journée par une paire de bœufs – prend en considération des notions de temps et d'espace et varie selon la qualité et l'orientation des terres. Malgré ces accumulations d'approximations et d'erreurs de calcul, il inscrira les données à l'unité près dans son rapport, en expliquant : « Je dois le faire parce c'est

---

<sup>82</sup> Nous reviendrons plus en détail sur le rôle joué par ces agents villageois, mais leur fonction de représentant technique du ministère de l'Agriculture dans les communes réside à impulser les programmes nationaux de développement et à faire remonter les données officielles sur l'état des récoltes. À la source des premières estimations chiffrées des récoltes, ils fournissent des rapports hebdomadaires et mensuels des activités aux autorités de district comprenant les cumuls de dégâts agricoles par type de récoltes par commune, données qui sont ensuite cumulées par district avant d'être envoyées dans les *zones*, voire transmises aux équipes d'évaluation nationale.



ainsi, on m'a demandé de fournir des données chiffrées et précises. » La façon de procéder de cet agent de terrain s'avère pourtant être la plus précise, car les autres agents de développement rencontrés lors de mes enquêtes, après m'avoir longtemps récité les procédures théoriques de mesure des dégâts apprises au collège, ont fini par m'expliquer qu'ils se contentaient plutôt des notes envoyées par les chefs de villages pour calculer leurs données avant de les transmettre aux districts.



**Illustration 22 : Agent de développement en train de « mesurer » les surfaces d'un champ abîmé (Dehanna woreda, 2003) (source : F.Enten, 2003 )**

Si la plupart des membres des équipes d'évaluation font une entière confiance à la précision de ces données brutes livrées par les districts, seuls quelques membres des équipes d'évaluation ou certains techniciens de districts connaissent pertinemment les approximations récurrentes procédées en amont par les agents de développement et les districts. Mais lorsque j'essayais d'aborder ce sujet lors des réunions, la question était de toute évidence hors sujet, le but de la réunion étant bien de produire des données chiffrées et non pas de les remettre en question dans leur fondement même. Nous verrons comment cette connaissance des coulisses de la fabrication des chiffres devient un atout dans les jeux de négociations des experts face aux administrations de district. Pour autant, lors de la rédaction de rapport, Zérihun persiste lui aussi à aligner les décimales et virgules des chiffres dans les rapports

finaux. En dépit des connaissances des carences, la précision du chiffre devient le gage de la méticulosité de l'évaluation bien plus que le respect des méthodologies elles-mêmes. Elle est aussi la traduction de la soumission à l'ordre hiérarchique bureaucratique.

#### **d) La ritualisation opératoire des normes bureaucratiques**

Erigées en mise en scène automatique, répétitive et formelle, l'usage des normes bureaucratiques et du registre rationnel légal qu'elles véhiculent s'apparente à un rituel, dans le sens où le rituel est « constitué par des séquences ordonnées de mots et d'actes (...), dont le contenu et l'arrangement sont caractéristiques à des degrés variés de formalisme (conventions), de stéréotypes (rigidité), de condensé (fusion) et de redondance (répétition) » (Tambiah, 1990, cité par Herzfeld, 1992, p. 18). Elles « créent et transmettent des schémas de valeurs, d'idées et de systèmes symboliques façonnant les comportements » (Louis, 1983, p. 43). L'anthropologue Michaël Herzfeld compare la bureaucratie à un « système rituel religieux » séculier voué à la production de valeurs transcendantes portées par l'État (Herzfeld, 1992, p. 10). Il développe l'idée que la bureaucratie est l'instrument symbolique de l'État permettant de traduire les valeurs sacrées des idéologies nationales en termes sociaux, telles que l'identité nationale<sup>83</sup>. La ritualisation des tâches administratives, formelles et routinières, joue un rôle clé dans la consolidation du pouvoir de l'État, en réaffirmant continuellement l'identité transcendante de ce dernier et l'immanence de ses idéologies nationalistes, tout en étant un marqueur de frontière entre la bureaucratie et la société<sup>84</sup>. La reproduction des normes bureaucratiques – telles que la forme écrite, les règles, les textes légaux et le chiffre – symbolise ainsi la permanence et la fixité des lois en incarnant la capacité de l'État et de ses représentants à assumer la stabilité et l'unité. En quelque sorte, « le maintien du pouvoir repose sur la réification des significations à travers l'amalgame des formes » (*id.*, p. 120) et sur la « fétichisation du langage » (*id.*, p. 118), voire sur l'usage de la carte comme « talisman » de l'autorité (Harley, 1995, p. 47).

Selon les travaux en sociologie sur la symbolique des organisations, la ritualisation des normes bureaucratiques et des principes de standardisation, hiérarchisation et d'impersonnalisation du cadre formel rationnel-légal permettrait de traduire les termes généraux de « l'idéologie fondamentale » institutionnelle en termes pratiques d'une « idéologie opératoire », de façon à ce que le « sacré » devienne « légitimité », le « mythique » devienne « officiel », que les idées se transforment en actes

---

<sup>83</sup> L'identité nationale fusionne les principes de l'unité d'un idéal et celles d'une communauté de croyants, eux-mêmes définis par les notions de sang et de parenté forgeant les notions de nationalisme. À travers l'exercice de catégorisation et de réification de la société, elle contrôle la définition des formes concrètes de l'identité du citoyen en articulant les critères d'appartenance et d'exclusion à la communauté.

<sup>84</sup> À ce titre, l'indifférence serait le témoignage de la dominance des intérêts de l'organisation étatique sur ceux des particuliers, de la primauté du transcendantal sur le particulier.



pratiques (Abravanel, 1983). Ce à quoi participent les normes bureaucratiques, telles que l'organigramme, les logos, les métaphores de la mission administrative, les rapports annuels, etc., servant à la fois de fonctions organisationnelles concrètes « instrumentales » et de fonctions abstraites et « expressives » (Daft, 1987). Enfin, au centre de ce cadre formel, le chiffre qui s'impose comme la pierre angulaire du SAP en légitimant la bureaucratie et l'expertise, permet de « comprendre plus efficacement la réalité en réduisant la qualité en quantité » (Abravanel, 1983, p. 274). Il valide la vérité du mythe institutionnel de la mission humanitaire par des effets quantitatifs.

#### **IV. CONCLUSION DU CHAPITRE 2**

---

Si les normes officielles du SAP éthiopien s'imposent d'abord comme des normes écrites, elles sont aussi mises en scène comme normes visibles et comme normes comportementales. Elles se lisent dans une mise en scène simultanée de la structure officielle du pouvoir (organigramme), d'un « décalogue administratif » (principes moraux, pratiques et déontologiques), de la mission rédemptrice du développement rural doublée de slogans illustrés de propagande, ainsi que des outils cognitifs (tableaux, organigrammes, cartes) sur lequel repose cet ensemble. Ces normes se lisent aussi à travers l'occupation de l'espace des bureaux et de la tenue vestimentaire du fonctionnaire se distinguant du monde extérieur, voire dans la maîtrise de la circulation des documents écrits, rapports et formulaires, exprimant les principes de hiérarchie et d'impersonnalité bureaucratiques. Elles nous renseignent sur l'expression d'un pan de la culture administrative officielle. Sans être confondue avec la structure sociale elle-même, cette dernière est à comprendre comme la combinaison de représentations communes et de ses propres règles intériorisées pour produire, communiquer, contrôler, décider, informer, etc., ainsi qu'une volonté d'entreprendre des projets collectifs (Sainsaulieu, 1997). Elles sont le « produit émergent de symboles, significations et valeurs négociés implicitement et/ou explicitement dans les interactions sociales des participants à l'organisation et partagés à des degrés divers suivant les interactions. Elles vont influencer à un certain niveau les limites de la rationalité des individus, dans un sens identique, mais à des degrés différents suivant chaque individu et chaque cas » (Rojot, 2005, p. 479). La mise en scène à travers le rapport écrit et la quantification procède d'un fort investissement de forme des normes bureaucratiques, qui conduit à leur ritualisation. Elles deviennent des marqueurs symboliques de légitimité de l'expertise et de la bureaucratie ainsi que de l'autorité hiérarchique pour rendre opératoire l'idéologie du mythe institutionnel du développement, grâce auquel l'administration devient un « projet civilisateur » (Sainsaulieu, 1997, p. 207).

Sur ce terrain d'observation, nous pouvons constater que les normes officielles de l'humanitaire se confondent avec les normes bureaucratiques de l'administration éthiopienne. Il est difficile de distinguer les normes exogènes – qui seraient issues des institutions de l'aide internationale – des normes endogènes – issues des institutions éthiopiennes -. Les normes humanitaires auraient été totalement phagocytées par l'administration éthiopienne, pour produire ce que j'appellerais des normes « bureaucratico-humanitaires », tant le panachage est poussé, tant elles sont convergentes et fusionnelles. Sur notre terrain, nous pouvons avec peine distinguer l'impulsion des agences humanitaires dans l'imposition du calendrier et du tempo du SAP, l'apport de certains critères (genre, catégories *accute/chronic* ou socio-économiques) issues de leurs propres catégories opératoires ou de méthodologies (méthode *Household Economy Approach*). Mais très vite, ces critères et méthodes se fondent dans le schéma du fonctionnement administratif éthiopien, produisant le panachage auquel nous assistons, non dépourvu de contradictions idéologiques sur la place accordée à l'aide alimentaire. Si ces normes officielles sont imprégnées du registre rationnel-légal bureaucratique, elles procèdent aussi d'un panachage de registres, puisant à la fois dans le registre religieux pour légitimer la mission du développement et dans le registre autoritaire pour imposer cette dernière.

Enfin, si ce degré de lecture ne dévoile encore qu'en filigrane la façon dont le registre autoritaire de la hiérarchie bureaucratique confondue avec celle du parti s'incorpore aux normes officielles du SAP, il apparaît que la norme chiffrée occupe une place déterminante dans ce processus. En effet, plus encore que pour les SAP internationaux, il ressort des SAP éthiopiens que le chiffre constitue une « sous-norme » centrale des normes bureaucratiques – avec la hiérarchie, l'écrit et la classification. « Scripteur » (Latour, 2000) qui circule le long de la chaîne de traduction au gré des interactions entre les acteurs organisationnels pour construire les catégories quantifiées nécessaires aux institutions de l'aide, le chiffre s'impose à la fois comme un langage commun et un objet social performatif. Lié à sa réputation d'objectivité et de rigueur, le chiffre devient un objet social efficace qui s'impose à la fois comme constituant du pouvoir du régime autoritaire éthiopien, exprimant la soumission à l'autorité hiérarchique au sein de l'administration éthiopienne et comme pierre angulaire de la légitimité des institutions humanitaires. Objet partagé communément entre les experts des agences internationales et de l'administration éthiopienne, il représente la convergence ultime des normes humanitaires et des normes bureaucratiques, agissant à la fois comme symbole et vecteur de l'impartialité humanitaire et de l'autorité – voire de l'autoritarisme - bureaucratique.

Aussi, tel un fétiche ou un talisman de l'expertise, l'usage ritualisé du chiffre le vide de sens pour n'en conserver qu'une mise en forme quantifiée qui fait basculer le SAP dans une réalité virtuelle, au point que le concept d'« ordre virtuel » des normes formelles (Giddens, 1987) peut être entendu au sens premier. Les SAP éthiopiens sont donc des instruments qui instituent « la numérisation du

politique » (Ogien, 2010, p. 36), en conduisant l'action publique par l'assujettissement de la décision à une information statistique produite à partir des données intégrées, qui, parce qu'elles sont homogénéisées et stockées dans des bases rendues compatibles, peuvent être traitées de façon particulière selon les requêtes et les circonstances, sans limite dans le temps. Toute information relative au monde extérieur paysan est immédiatement traduite en pourcentages, de façon à trouver sa place dans la réalité virtuelle des classifications et des normes officielles bureaucratiques. Et paradoxalement, malgré leur dimension virtuelle, la permanence des chiffres, des statistiques et des catégories repose ainsi sur la présomption de leur validité, car « devenus officiels, ils deviennent incroyablement réels » (Porter, 1995, p. 42). Le chiffre devient réalité.

Pour finir, nous pouvons noter que le triple enjeu des SAP éthiopiens se retrouve de façon plus ou moins prononcée dans ses normes formelles écrites ou visibles. Le passage des aides d'urgences aux aides structurelles se perçoit à travers les affiches de propagande placardées dans les bureaux ou à travers les changements de critères d'évaluation et les tâtonnements qu'ils induisent. Le maintien du consensus entre les donateurs et l'État éthiopien s'exprime dans le processus de co-construction des normes professionnelles du SAP éthiopien conduisant à cette fusion entre les normes humanitaires et bureaucratiques et ses adaptations au gré de l'évolution des politiques de l'aide et des techniques des SAP internationaux. Par contre, la dimension politique du maintien du pouvoir de l'État-parti et de la redistribution de la rente humanitaire est moins visible. Si le rapport écrit et le chiffre expriment sans ambiguïté la détention du pouvoir bureaucratique et la soumission à la hiérarchie, la fusion entre l'autorité administrative et le parti unique d'une part et les logiques politiques de redistribution de la rente de l'aide alimentaire, d'autre part, se laissent à peine entrapercevoir, occultées par la consistance de la mise en forme rationnelle-légale des normes officielles. Seule l'exploration des dynamiques informelles des normes pratiques des SAP (chapitre 5) nous permettra d'approfondir ces questions des processus sociaux et croisés de ritualisation du chiffre et de soumission à l'autorité hiérarchique de l'administration éthiopienne.

## CONCLUSION DE LA PARTIE I

Nous avons pu constater plusieurs niveaux de panachages des normes formelles des SAP, les uns agissant au niveau macro et structurel par la combinaison des registres émotionnel, technique et moral, d'autres au niveau méso et institutionnel, par la fusion avec les normes bureaucratiques éthiopiennes, et d'autres au niveau micro, couplant formel et informel. Perceptible au niveau macro, l'évolution par empilement et emboîtement des normes formelles des SAP visibles sur le Net résulte de la combinaison multi-factorielle des représentations des famines, des politiques et des programmes de l'aide qui en découlent, des logiques institutionnelles distinguant les réponses d'aides d'urgences humanitaires et les aides structurales gouvernementales, le tout étant conditionné par des jeux d'alliance et d'opposition entre groupes d'acteurs stratégiques, ONG, agences internationales, donateurs, médias, gouvernements et réseaux de communauté épistémique. À l'échelle institutionnelle, les normes technico-scientifiques des SAP internationaux se panachent avec les normes professionnelles de la bureaucratie éthiopienne, produisant des normes « bureaucratICO-humanitaires » ponctuellement mixées avec des registres religieux. À l'échelle micro de la pratique quotidienne des experts, nous pouvons percevoir à ce stade de l'analyse que le mixage informel des normes professionnelles des SAP avec les autres registres conduit à l'usage quasi ritualisé du chiffre et de l'écrit, où se lisent en filigrane les rapports de soumission au pouvoir autoritaire de l'administration éthiopienne et les enjeux de (re)distribution de la rente humanitaire, matérielle ou symbolique. Les normes officielles « bureaucratICO-humanitaires » du SAP éthiopien apparaissent donc comme le produit du croisement des politiques du régime alimentaire humanitaire et du régime autoritaire de l'État-parti éthiopien.

Ces mixages de normes formelles opérés à différents niveaux sont donc à lire comme l'objet et le vecteur social des consensus et des luttes autour des enjeux de l'aide humanitaire, dont les orientations se négocient à travers les méthodologies, les modalités d'évaluation et les résultats chiffrés du SAP. Ainsi, l'efficacité d'alerte et de mobilisation des acteurs sociaux des SAP prévaut sur son objectivité revendiquée par ses normes technico-scientifiques et rationnelles légales, parfois même en couplant ces dernières avec les registres émotionnels et moraux. Les enjeux politiques de l'aide internationale, autour desquels se mobilisent les communautés épistémiques humanitaires, les donateurs ou des instances de régulations telles que l'OMC, s'entrecroisent avec les enjeux locaux qui s'inscrivent dans des processus de co-construction du savoir sur les crises et d'élaboration des politiques alimentaires locales mobilisant acteurs gouvernementaux et humanitaires.

## **PARTIE II**

---

# **NORMES HUMANITAIRES ET NORMES BUREAUCRATIQUES ÉTHIOPIENNES : SOCIOLOGIE ET PERSPECTIVES HISTORIQUES**

Dans cette partie, nous chercherons à caractériser la nature et la dynamique des normes des organisations humanitaires et de l'administration éthiopienne au travers de lectures historiques enrichies par des travaux socio-anthropologiques et une ethnographie des sites web humanitaires.

Nous commencerons par revenir sur la définition ambiguë de l'humanitaire. Puis, en suivant un déroulé chronologique, nous retracerons les processus de construction historique des normes humanitaires (chapitre 3) et de la bureaucratie éthiopienne (chapitre 4). Quelques analyses plus transversales nous restitueront quelques caractéristiques de ces institutions, nous permettant de mieux cerner les enjeux de leurs normes respectives, en les inscrivant dans les mutations sociétales ou basculements politiques plus larges. Nous tenterons de dresser une typologie des registres (sous-normes) structurant ces organisations. Enfin, nous concluerons brièvement en revenant sur les caractéristiques communes de ces normes, précisant les modalités de leurs articulations dans le cadre de l'aide internationale en Ethiopie.

## CHAPITRE III – PORTRAIT ET HISTOIRE DE LA NÉBULAIRE HUMANITAIRE

Prolongeant les constats de l'impossibilité d'établir une définition univoque de l'humanitaire, nous chercherons dans ce chapitre à préciser les contours de cet objet à travers ses ambiguïtés constitutives, et ce, à la fois par une ethnographie des annuaires et sites *web* officiels des organisations de l'aide et par une lecture historique de la construction des causes humanitaires. Nous verrons que l'humanitaire s'articule principalement autour des principes universalistes et de normes techniques standardisées, couplant normes éthiques idéalistes et normes techniques pratiques.

Nous rappellerons tout d'abord les glissements sémantiques des définitions académiques qui s'opèrent entre philanthropie et humanitaire. Nous montrerons ensuite comment les acteurs institutionnels au sein du dispositif nébuleux de l'aide sont soumis à des relations de concurrence et de complémentarité et tendent à se distinguer, non plus à travers les registres d'intervention de l'urgence ou du développement aujourd'hui largement mixés mais plutôt par le respect des principes humanitaires universalistes et de normes standardisées. Enfin, nous tenterons d'illustrer comment l'humanitaire contemporain est le produit de constructions sociales s'inscrivant dans un processus historique de « rupture continuité » de pratiques et d'idéologies d'origines variées, rythmé par les conflits et catastrophes et porté par la circulation d'hommes et d'idées, le tout aboutissant à la formalisation de normes techniques standardisées et au partage de principes universels.

Cette double lecture macro et historique de l'humanitaire nous montrera comment la reformulation et le réajustement continus des champs d'intervention, des normes et des principes humanitaires aboutissent à une juxtaposition de cadres interprétatifs qui confère à sa définition son caractère ambigu, évolutif et relatif et conduit à des actions composites et hybrides.

### **I. LA POLYSEMIE DU TERME HUMANITAIRE**

---

#### **1. La recherche d'une définition introductive**

La multiplicité des angles par lesquels les innombrables travaux en sciences sociales et politiques rendent compte de l'humanitaire ne facilite pas la tâche de poser une définition « choisie » en guise d'introduction. La bibliographie multidisciplinaire<sup>85</sup> consacrée à l'humanitaire se situe au carrefour

---

<sup>85</sup> Je ne citerai ici que les auteurs principaux auxquels je me suis référé. En sciences politiques, il s'agit de Michaël Barnett et Thomas G. Weiss, de Craig Calhoun, de Larry Minear et d'Emil Cock. Les travaux juridiques sont ceux de Françoise Bouchet-Saunier, de Patricia Buirette et Philippe Lagrange et de Maurice Flory. Les publications de Michaël Barnett,

des sciences politiques et juridiques, de l'histoire, de la sociologie, de l'anthropologie critique ou empirique, incluant les ouvrages des professionnels ou experts humanitaires. Un premier survol de cette abondante littérature nous conduit à émettre deux observations. Tout d'abord, la difficulté d'identifier une définition générale de l'humanitaire découle du fait que ce domaine est le plus souvent abordé directement par le biais de thématiques spécifiques, telles que les réfugiés (Agier, 2008 ; Foxen, 2009 ; Fresia, 2009, etc.) ou les catastrophes (Revet, 2007), les dispositifs et les acteurs institutionnels (Atlani-Duault, 2005 ; Blanchet et Martin, 2006 ; Brodiez, 2009 ; Dauvin et Siméant, 2002 ; Siméant et Dauvin, 2004, etc.), la mise en œuvre de programmes médicaux ou nutritionnels (Fassin, 2010a et b ; Olivier de Sardan, 2008 et 2011), les techniques de communication (Dauvin, 2009 ; Pérouse de Montclos, 2009) et la mobilisation d'un registre de la morale émotionnelle (Fassin, 2010a, etc.) ou religieuse (Duriez, Mabillet et Rousselet, 2007).

Aussi, malgré cette grande diversité de traitement, nous pouvons observer que les définitions de l'humanitaire ne mobilisent que trois registres principaux, qui sont les registres juridique, moral et pratique. Les références juridiques privilégient les principes universalistes de la philosophie des droits de l'homme et du Droit Humanitaire international, en centrant de façon normative le respect strict des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance dégagés des agendas politique ou religieux (Flory, 1996). La morale humanitaire se caractérise par son idéologie porteuse de valeurs transcendantes pour l'amélioration des conditions de vie humaine et d'amoindrissement de la souffrance humaine (Barnett, 2011 ; Fassin, 2010a ; Redfield et Bornstein, 2011). Enfin, les considérations pratiques sur les contextes d'interventions, tantôt centrés sur les crises et catastrophes, tantôt débordant sur des aspects plus structurels, caractérisent l'aide humanitaire comme une action organisée hors des frontières, s'appuyant sur des techniques rationnelles adaptées aux urgences ou aux appuis structurels (Barnett, 2011 ; Brauman, 2010). Certains auteurs s'accordent d'emblée sur le fait que la polysémie de ce terme « fourre-tout » reflète un univers multiforme, évolutif et aux origines diverses, pour recentrer sa définition autour de la référence à des idéaux et à des principes universalistes (Ryfman, 1999 et 2008 a ; Saillant, Richardson et Paumier, 2005 ; Saillant, 2007).

Concernant la question récurrente de savoir si l'humanitaire relève des opérations d' « urgence » ou de « long terme », nous pouvons constater que si la majorité des travaux l'associe implicitement à son acceptation traditionnelle relative aux actions de secours, dérivée des mouvements de la Croix

---

Axelle Brodiez et Bruno Dumons, Philippe Ryfman m'ont apporté le principal de la réflexion historique. Les apports sociologiques de Luc Boltanski, d'Annie Collovald, de Pascal Dauvin et Johanna Siméant m'ont été d'un grand secours. Les travaux en anthropologie critique sont ceux de Michel Agier, Didier Fassin, Mariella Pandolfi, Peter Redfield et Francine Saillant. L'éclairage de l'anthropologie empirique m'a été apporté par les travaux de Laëticia Atlani-Duault et Laurent Vidal, de Marion Fresia, Jean-Pierre Olivier de Sardan, Sandrine Revet et de Simon Turner. Enfin, les principaux ouvrages des professionnels ou experts humanitaires sont ceux de Rony Brauman, de Pierre Micheletti, de Philippe Ryfman et de Fabrice Weissman. Se référer à la bibliographie de cette partie pour un traitement exhaustif de mes sources.



Rouge et du « sans frontiérisme », il est fréquemment décrit comme englobant ces deux registres institutionnels (Brauman, 2010 ; Saillant, 2007). Michaël Barnett distingue sous le terme commun d'humanitaire, l'humanitaire « d'urgence » et de « long terme », ce dernier étant qualifié d'un humanitaire « alchimique », par sa recherche d'élimination des causes de la souffrance humaine (Barnett, 2011, pp. 22 et 37). Les chevauchements fréquents entre les deux registres rendent difficile toute distinction entre « aide humanitaire » et « aide au développement », d'autant que les « récipiendaires », tout comme les acteurs des ONG, passent indifféremment de l'un à l'autre dans des contextes d'urgence chronique, où les interventions d'urgence privées s'insèrent dans des politiques publiques d'ordre structurel (Atlani-Duault, 2009 ; Olivier de Sardan, 2011). Les deux registres peuvent être regroupés dans un registre unique, tel que celui « d'aide internationale » proposé par Laëtitia Atlani-Duault et Jean-Pierre Dozon (2011) permettant de sortir de cette dichotomie institutionnelle « urgence/développement », pour les comprendre de façon complémentaire, mixte et alternative. Cette notion englobante permet d'intégrer le panachage des formes variées de l'aide, mixant les normes institutionnelles de « l'urgence » avec celles du « développement », les registres techniques avec les registres émotionnels, les modes de « gestion participative » ou « intégrée » avec ceux de la « substitution », en dosant les temporalités courtes et longues et en mélangeant les appartenances laïques ou confessionnelles, les actions à ancrage local ou international, etc.

Enfin, nous pouvons simplement retenir que nous sommes en présence d'une aide humanitaire dès lors que des groupes s'en réclament et participent à sa mise en œuvre (Atlani-Duault et Dozon, 2011). Ainsi, après un rapide rappel lexical, nous proposons dans cette partie, comme le suggère Johanna Siméant (2001 et 2004) de nous pencher sur les pratiques effectives des acteurs institutionnels, en examinant l'énoncé de leurs étiquettes officielles. À travers les identités affichées se dessine la multiplicité des fondements de leur légitimité, le tout façonnant les contours mouvants du champ de l'humanitaire et créant ainsi un « espace de sens ambigu » (Tournier, 2001, p. 145).

## **2. Le glissement lexical de l'humanitaire**

Le sens du terme humanitaire a subi plusieurs mutations depuis sa première apparition lexicale, où, d'une signification d'essence philosophique, il s'est mué en un terme sociologique et politique, pour couvrir aujourd'hui des champs d'actions diversifiés, tout en évoluant de l'adjectif au substantif (Brauman, 2010 ; Lavoine, 2002 ; Ryfman, 2008 a). En effet, les définitions savantes du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle donnent à l'adjectif un sens philosophique abstrait et universel se rapportant au « bien » et aux « intérêts de l'humanité », au « respect » et à « l'amélioration » de l'être

humain, avec pour synonyme le terme « philanthropique »<sup>86</sup>. Puis, le sens de l'adjectif glisse lentement vers l'action concrète. En 1948, le Petit Larousse utilise l'adjectif pour les institutions humanitaires (Jacquemart, 2000) quand le Grand Larousse l'applique en 1962 à une action qui « s'attache à traiter les hommes humainement » (cité par Lavoinne, 2002, p. 14). À partir de 1994, le Larousse nous explique par une belle formule tautologique que « l'Humanitaire » se réfère à « l'ensemble des organisations humanitaires et des actions qu'elles mènent » ainsi qu'à chaque « membre d'une organisation humanitaire » (cité par Ryfman, 1999, p. 15 et Lavoinne, 2002, p. 16). Quant à l'adjectif, il va, par des « ultimes avatars sémantiques » jusqu'à euphémiser les situations de guerre en « crise humanitaire » (Lavoinne, 2002, p. 15). Ce glissement reflète un processus historique d'incarnation de valeurs philanthropiques dans des normes, des pratiques et dans un dispositif institutionnel, dont la notoriété sociale est aujourd'hui acquise à travers les organisations et les médias (Brauman, 2010 ; Fassin, 2010a ; Ryfman, 1999 et 2008 a). Au sein de ce dispositif, un deuxième glissement s'opère sur la signification accordée à « l'action humanitaire ». Les définitions classiques se rapportent généralement aux situations d'urgence, de catastrophes naturelles et conflits armés et se caractérisent par la temporalité de l'urgence pour sauver des vies (Brauman, 2006 ; Fassin, 2010a ; Flory, 1996 ; Ryfman, 1999). Aujourd'hui, d'autres définitions moins restrictives dépassent la stricte aide d'urgence pour englober des activités liées à des contextes stables s'inscrivant dans des politiques structurelles, relevant de l'assistance technique et du développement (Atlani-Duault, 2009 ; Brauman, 2010), jusqu'à s'élargir à des projets d'appui à la bonne gouvernance et aux droits de l'homme (Copans, 2009 ; Minear, 2002). Sur le Net, les définitions rencontrées sur les sites généralistes (Wikipedia, 2011) ou les portails spécialisés (Observatoire de l'action humanitaire, 2011) accordent à l'aide humanitaire le sens élargi en mettant en avant la « forme de solidarité ou de charité », et ce, en englobant tout en distinguant « l'aide d'urgence des projets de développement ». Enfin, les différentes revues de presse dédiées à l'humanitaire reflètent la diversité des activités et contextes d'intervention mais accordent une place centrale aux urgences, selon la tendance bien ancrée des médias à « s'abreuver à l'urgentisme et au présentisme » (Saillant, 2007, p. 11).

---

<sup>86</sup> Apparû dès 1831, en pleine période utopiste et romantique, le terme « humanitaire » (ou humanitarisme) est repris à partir de 1835 par Lamartine pour désigner un sentiment d'appartenance commune à l'espèce humaine se manifestant par des actions philanthropiques envers autrui. Sous les plumes caustiques de Musset, Balzac et de Flaubert, le terme humanitaire sert à épingle la « sensiblerie » de la morale philanthropique (Brauman, 2010 ; Lavoinne, 2002 ; Tournier, 2001 ; Vergès, 2001).

## II. UN DISPOSITIF CENTRE SUR LES PRINCIPES UNIVERSALISTES

---

### 1. Le contenu disparate des *Who's Who* de l'humanitaire

La variété des acteurs et de leurs activités cataloguées dans les *Who's Who* modernes que sont les observatoires, annuaires et dictionnaires de l'humanitaire<sup>87</sup> justifie le terme de mot-valise souvent employé pour qualifier l'humanitaire. Toutefois, les ONG y occupent une place de choix, ce qui nous pousse à émettre trois remarques. La première est relative à l'ambiguïté juridique des ONG qui participe, d'une part, à leur multiplication et à l'impossibilité de les recenser, et d'autre part, au brouillage des mandats des ONG dites humanitaires. En effet, conçue dans un sens large, l'expression ONG englobe une catégorie vaste et mal identifiée, définie par soustraction : ce qui n'est pas l'État, ni le marché, ni la famille<sup>88</sup> (Siméant, 2004). Sans pouvoir s'entendre sur une définition, les juristes, sociologues, anthropologues et économistes soulignent que les ONG sont des structures d'origine privée issues des droits internes et pour lesquelles il n'existe pas de définition légale commune au niveau international, même lorsqu'elles sont associées à des organismes internationaux ou des actions d'envergure internationale. Cette absence d'existence juridique internationale accorde une plasticité permettant de recouper une multitude d'organisations aux statuts et mandats différents (Meyer, 2004) et entraînant le délitement d'« importantes distinctions porteuses d'une histoire et de compromis sociaux institutionnels » (Siméant, 2004, p. 17), jusqu'à associer ONG et syndicats professionnels (Ryfman, 2009 a ; Siméant, 2004)<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> L'Observatoire de l'action humanitaire (2011) a été créé en 2003 par Marc-Antoine Pérouse de Montclos, en collaboration avec l'IRD, l'université de Montpellier et l'institut de Sciences Politiques. Ce site a pour objectif d'offrir une base de données critiques sur « les ONG travaillant dans les régions en guerre ». Y sont décrits le contenu du mandat de chaque ONG, un historique détaillé et leurs activités, ainsi qu'une notation de la qualité de ces dernières. Le réseau Ritimo (2011), fondé en 1985 par le ministère des Affaires étrangères, publie tous les cinq ans un annuaire des acteurs associatifs en France, intervenant à l'échelle locale et nationale, voire internationale. Dans la même ligne d'inventaire systématique, le Dictionnaire pratique de l'humanitaire publié à l'occasion des 30 ans de Médecins du Monde par leur juriste, François Rubio en collaboration avec Christelle Huré, recense de façon plus exhaustive et factuelle, l'ensemble des acteurs humanitaires internationaux (Rubio et Huré, 2010). Quant aux sites américain et anglais de charité (Charity Navigator, 2011 ; Charity Commission, 2011), ils exposent indifféremment un vaste étalage d'ONG, en les notant selon des critères de bonne gestion administrative et financière. Enfin, les plates-formes (Coordination Sud, 2011 ; InterAction, 2011) et réseaux des ONG (VOICE, 2011 ; ICVA, 2011) couplent des services (offre d'emploi, accès aux financements, etc.) aux informations sur l'actualité et les ONG membres.

<sup>88</sup> Philippe Ryfman propose de caractériser les ONG en cinq critères : la notion de regroupement de personnes privées pour défendre des valeurs communes ; la forme juridique associative à but non lucratif ; la création d'un espace autonome de la sphère étatique ; le cadre démocratique des actions et enfin, le caractère transnational par ses activités internationales (Ryfman, 2009 a). Thierry Pech ajoute à cela la notion de vocation d'utilité sociale (Pech et Padis, 2004).

<sup>89</sup> Deux définitions juridiques de l'ONG se superposent. La première est consignée dans l'article 71 de la Charte des Nations unies en 1945, où le Conseil économique et social (Ecosog) accorde la capacité de consulter des ONG pour certaines mesures « non gouvernementales ». Indistinctement, une association professionnelle, un syndicat, une fondation ou une association caritative bénéficiant du statut consultatif sera une ONG. La Convention européenne en 1986 (convention 124) propose une catégorie moins vaste que celle des Nations unies, en excluant les syndicats professionnels. Elle couvre les institutions, associations et fondations privées (y compris les organisations professionnelles). Cette convention souligne la caractéristique de l'ONG par son activité non lucrative d'utilité internationale (Meyer, 2004).

La deuxième remarque est relative à la diversité des ONG se cachant derrière cette étiquette et qui rappelle que « cette diversification et cette extension, voire ce déplacement de l'aide humanitaire, supposent des formes de plus en plus composites d'actions, de sens, d'agents » (Saillant, 2007, p. 9). En effet, s'y côtoient indistinctement les ONG classiques « d'urgence » (Médecins Sans Frontières, les Croix Rouges, etc.), les associations caritatives « d'aides sociales » (telles que le Secours Populaire français, Emmaüs, ATD quart-Monde, l'Armée du Salut, etc.) et celles engagées dans l'« appui structurel » (Comité Catholique pour la Faim et le Développement, Frères des Hommes, etc.). Y sont consignées des associations aux mandats divers, tels que la défense des droits de l'homme (Amnesty International, Cimade, Anti-Slavery International, Avocat sans frontière), la promotion du commerce équitable (Max Havelaar), la santé (Merlin, Médecins du Monde, etc.), l'ingénierie (Ingénieurs sans frontières), l'éducation (Ecoles Sans Frontières), les banques solidaires (PlaNet Finance), etc. Ils rassemblent de façon indifférenciée les petites organisations d'ancrage local – voire des plus confidentielles – au budget proportionnel (quelques centaines de milliers de dollars) avec les organisations aux budgets colossaux (au-delà des centaines de millions de dollars pour Care, MSF, etc. jusqu'aux milliards de dollars pour World Vision ou Caritas). Ils associent les ONG non confessionnelles (Oxfam, Croix Rouges, etc.) avec des ONG confessionnelles chrétiennes (World Vision, Christian Aid, etc.), juives (American Jewish Joint Distribution Committee, B'nai B'rith International) et musulmanes (International Islamic Relief Organisation, Islamic Relief, Aga Khan Foundation)<sup>90</sup>.

Enfin, il faut souligner comment, dans l'espace vacant d'une juridiction internationale, les ONG se sont constituées en réseaux internationaux aux architectures complexes de confédérations, fédérations, plates-formes et partenariats<sup>91</sup>. On y trouve de nombreuses réticulations liant les fédérations les unes aux autres, d'innombrables « structures gigognes » (Du Cleuziou, 2011, p. 103) et des sous-dispositifs quasi autonomes, formant des « espace(s) polycentrique(s) fait(s) d'acteurs autonomes » (Mabille, 2002, p. 18). Par exemple, « l'ecclésiosphère » (Mabille, 2002, p. 18) des

---

<sup>90</sup> Notons au passage que les sites anglo-saxons affichent la revendication religieuse d'une majorité des ONG confessionnelles, mettant en avant leur mission religieuse associée à la mission humanitaire.

<sup>91</sup> Par exemple, la confédération religieuse Caritas, regroupe 164 ONG catholiques sur sept zones géographiques et constitue le plus grand réseau mondial privé de secours d'urgence et de développement. La coalition d'ONG Interaction rassemble près de 165 ONG. Les budgets de ces entités avoisinent chacune les six milliards de dollars. Le réseau *International Council of Voluntary Agencies* regroupe les grosses ONG Care, Christian Aid, MSF, CICR. Des plates-formes, telles que la Global Humanitarian Platform (GHP) parviennent à réunir une palette très diversifiée d'acteurs, avec les agences onusiennes, la Banque mondiale, la Croix Rouge et les ONG. La Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord) regroupe près d'un millier d'ONG européennes laïques ou confessionnelles, elles-mêmes articulées en fédérations, telles que l'Association protestante d'aide au développement (Aprodev), la British Overseas NGO's for développement (Bond), la Coopération internationale pour le développement et la solidarité (Cidse), et l'International Council of Voluntary Agency (ICVA).

réseaux catholiques s'articule autour du Vatican<sup>92</sup> et de plates-formes, telles que la Catholic Agency for Overseas Development, à la fois membre de Caritas, de la Coopération internationale pour le développement et la solidarité et de l'International Council of Voluntary Agency. Pour finir, par l'essaimage des sièges historiques en sections sœurs et bureaux annexes, les ONG se sont ramifiées et constituent de véritables « groupes » (Care international est composé de 11 associations, MSF de 24 sections, MDM et Oxfam de 14 associations, etc.)<sup>93</sup> (Ryfman, 2006). Enfin, ces architectures se prolongent par une cascade de sous-traitances avec les ONG du Sud, marquant ainsi une division internationale du travail où les ONG et agences internationales confient une partie de leurs activités aux associations locales (Pech et Padis, 2004 ; Ryfman, 2009 a).

Le dictionnaire accorde également une large place aux autres acteurs institutionnels, tels que les agences de coopération gouvernementale et donateurs : l'Agence française de Développement (AFD), Département for International Development (DFID), United States Agency for International Development (USAID), European Commission Humanitarian Aid & Civil Protection (Echo), etc. ; les grandes fondations (Bill and Melinda Gates) ; les agences Onusiennes, l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Ocha), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), etc.<sup>94</sup>. Les principes humanitaires (Principes humanitaires, Convention européenne des droits de l'homme, Codes de conduite humanitaire, etc.) et les outils de gestion (sites Web, Normes Sphère, Cluster, Contrat cadre, etc.), les formations en humanitaire, les modalités de gestion financière (Cerf, cour des comptes, etc.) y sont également répertoriées.

De telles architectures institutionnelles ont été décrites par les politologues s'intéressant à l'humanitaire en recourant à différents concepts, tels que celui de système (Seaman, 1995), de régime (Suhrke et Juma, 2002) ou de dispositif (Cock, 2005). Ces analyses font le constat d'un ensemble articulé autour de l'objectif commun de la réduction des souffrances causées par des événements naturels ou d'origine humaine, et dont le caractère hétérogène résulte de la diversification d'acteurs internationaux et nationaux, de normes, d'actions pratiques et de discours. John Seaman admet être en présence d'un système car, malgré l'hétérogénéité organisationnelle, financière, politique et technique, il observe des conduites basiques à travers des actions communes, y compris dans la compétition et la différence (Seaman, 1995). Pour la politologue norvégienne Astri Suhrke, ce régime

---

<sup>92</sup> Un ministère humanitaire *Cor unum* (Dicastère) a été créé au Vatican dans les années 1960 pour tenter de s'imposer comme interface de coordination des réseaux de l'aide internationale d'urgence, portés par le CCFD, le Secours catholique, le Cidis, etc. (Mabille, 2002).

<sup>93</sup> D'autres affichent une volonté de décentralisation, comme ActionAid qui a implanté son siège à Johannesburg en s'appuyant sur cinq bureaux partenaires en Europe.

<sup>94</sup> Pourraient être intégrées les sociétés privées de sécurité qui se qualifient de « nouveaux agents humanitaires ». Elles sont en charge dans les pays du Moyen Orient de la protection de représentants de gouvernements, de certaines ONG internationales, du CICR, d'Echo ou de l'ONU ainsi que de la protection de convois humanitaires ou lors de programmes de désarmement (Makki, 2006).

éclaté forme une entité flottante ou une sorte de gouvernement sans gouvernement plus tenu par des normes communes que par des arrangements autoritaires. Il se caractérise par l'hétérogénéité des modalités d'admission des membres, l'absence de mécanisme central et autoritaire de suivi de résultats et de respect de codes de conduite et enfin l'irrégularité des financements. En référence à Deleuze et Foucault, Emil Cock dans *Le dispositif humanitaire* (2005) décrit le réseau composé d'éléments hétérogènes reliés comme un écheveau ou un ensemble multilinéaire traversé par des lignes de natures différentes, qui peuvent être soumises à des dérivations selon des processus toujours en déséquilibre. Enfin, le dispositif humanitaire constitue un champ de pouvoir asymétrique au sein duquel les effets de compétitions, de hiérarchisation ou d'exclusion entre institutions sont intenses. Les différentes institutions s'efforcent de conserver leur indépendance, grâce à leurs capacités financières, discursives, juridiques et politiques. Dans cet espace de tensions, les principes humanitaires possèdent une valeur politique et symbolique dans l'aménagement des discours, notamment médiatiques, qui vont résulter en partie des rapports de force entre institutions. Si ce concept de dispositif reste le plus opératoire pour illustrer la disparité des organisations et l'architecture réticulée et changeante à laquelle elles appartiennent, la place accordée à la compétition doit être nuancée, comme nous le verrons dans la partie historique, au profit des modes d'échanges, de collaboration et d'influences réciproques portés par la circulation d'idée, de modèles et de personnes entre les organisations de l'aide.

## **2. Des sites *Web* officiels lisses et consensuels**

La lecture des « cartes de visites » des institutions sur leurs sites web officiels est intéressante à plusieurs titres. Tout d'abord, elle permet de distinguer trois tendances où se regroupent des acteurs aux appartenances institutionnelles diverses, agences onusiennes, bailleurs de fonds ou ONG. Une première tendance regroupe les acteurs qui se présentent sous l'étiquette stricte « humanitaire » en répondant aux crises aiguës, une deuxième où les crises sont considérées de façon plus globale et enfin, une tendance qui affiche plutôt leur « multi mandat » entre « urgence, réhabilitation et développement ». Cette lecture nous donne aussi à voir comment la dichotomie « urgence/développement », qui reste d'actualité pour définir leur mandat, s'estompe finalement dans une gamme nuancée où, malgré leurs affichages distinctifs par spécialités techniques, les organismes ne sont plus ni vraiment urgentistes ni développeurs mais un peu des deux. Enfin, l'imagerie des sites nous indique que nous évoluons dans un registre de la « solidarité internationale » proche des ONG confessionnelles, où les icônes de victimes caractéristiques de l'humanitaire catastrophiste des années 1990 ont cédé le pas à des individus à la dignité retrouvée. Le mélange de genre est donc complet.



Revenons brièvement sur l'antagonisme institutionnel entre « urgence » et « développement », qui a constitué une clé pratique dans les années 1980 pour expliquer l'émergence des acteurs urgentistes et la réinvention du terme humanitaire dans les médias, les publications spécialisées et l'opinion publique. L'humanitaire, comme le rappelle Marc-Antoine Pérouse de Montclos (2009), « tel qu'il s'est construit dans les années 1970 et 1980, a d'abord été réduit à sa dimension urgentiste et on lui a dénié toute vocation à faire du développement » (p. 752). Ce cloisonnement des champs d'actions découlerait de l'opposition historique entre « tiers-mondisme » et « sans frontiérisme », prolongeant des désaccords politiques plus anciens entre partisans progressistes de la solidarité internationale et ceux plus pragmatiques de la charité/urgence caritative<sup>95</sup>. Estompé aujourd'hui, ce clivage constitue néanmoins un « élément identificatoire collectif à la segmentation de représentations institutionnelles au sein de la communauté des ONG » (Ryfman, 2009 a, p. 36), en particulier dans les rapports entretenus avec les bailleurs de fonds, dont les lignes budgétaires sont distinctes. S'il existe effectivement des savoir-faire différents entre les deux champs, cette pseudo dichotomie s'avère plutôt être source de confusion parce que les organismes ne font pas ce qu'ils affichent (et réciproquement) et couvrent l'ensemble des champs « urgence/développement » de façon plus ou moins prononcée. Une forme de consensus a fini par émerger, où les rôles distincts se brouillent et se complètent en « réconciliant les spécialistes du court terme ou du long terme dans un même espace-temps, une sorte de 'zone grise' indéfinie » et formant ainsi un « continuum temporel » et « spatial » entre les deux approches (Pérouse de Montclos, 2009, p. 753) jusqu'à avancer l'idée « d'humanitaire durable » (Ryfman, 2008 a) !

La première catégorie d'acteurs regroupe les organisations qui se qualifient d'emblée comme « organisation humanitaire d'urgence » en affichant en premier lieu leur spécificité de réponse aux crises. Il s'agit des organisations opérationnelles comme le Comité International de la Croix Rouge (CICR), Médecins Sans Frontières (MSF) mais aussi des acteurs financiers ou de coordination, tels que l'European Commission Humanitarian Office (Echo) et l'United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Ocha)<sup>96</sup>. Si leurs mandats collent au sens restrictif d'actions conduites en période de crise, un rapide survol de leurs activités montrent comment ils se traduisent aussi par des activités s'inscrivant dans la durée, telles que la prévention médicale ou des programmes hospitaliers « missionnaires » (MSF), le développement et la promotion du droit international

---

<sup>95</sup> Nous développons cet épisode dans un paragraphe suivant consacré aux reconversions religieuses et militantes portées par l'humanitaire.

<sup>96</sup> Le CICR répond à la mission « exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence ». MSF « apporte son aide à ceux dont la survie est menacée par des crises dues à la violence ou la négligence cynique d'autres hommes » et insiste sur les contextes de « crise aigüe » ou « menaçant la survie ». Le mandat d'Echo consiste à « porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits ». Ocha est en charge de coordonner les « acteurs humanitaires pour assurer une réponse cohérente aux urgences ».

humanitaire et des principes humanitaires (CICR), la préparation aux catastrophes (Echo) ou encore la préparation et prévention des crises (Ocha). Ces acteurs correspondent à la catégorie des humanitaires d'urgence proposée par le politiste Michaël Barnett (Barnett, 2011).

La deuxième catégorie rassemble des acteurs qui se déclarent « humanitaires » par un savoir-faire élargi à une réponse globale aux crises, soit à travers des actions ciblant les crises et « post-crisis » (l'Agence des Nations unies pour les Réfugiés, International Rescue Committee, Solidarités, Première Urgence, Merlin, Acted<sup>97</sup>, etc.) ou en intégrant des programmes préventifs aux crises (Programme Alimentaire Mondial, Action Contre la Faim<sup>98</sup>, etc.).

En dernier lieu, un large éventail mobilise la grande majorité des acteurs de l'aide couvrant des activités « multi mandat » « d'urgence » et de « développement ». Certains se caractérisent comme « humanitaire » (Care, Actionaid, Medair, etc.) ou comme « organisation internationale indépendante » (Oxfam, Save The Children, Mercy Corps, Aga Kahn Development Network, etc.), comme « ONG confessionnelle » dont l'objectif affiché consiste à lutter contre la pauvreté et les inégalités (Secours Catholique, Christian Aid, World Vision, etc.) ou encore comme un « mouvement solidaire » ou de « solidarité internationale ». Ce dernier label rassemble des organisations aux origines très diversifiées, telles que les ONG confessionnelles sécularisées du Secours Islamique ou d'Emmaüs, le Secours Populaire, ancienne association partisane communiste et Médecins du Monde, association laïque post-soixante-huitarde. Dans cet espace d'ONG « multi mandat », les notions d'humanitaires sont définitivement brouillées, qu'elles relèvent du type d'action (urgence/développement), de la qualification (humanitaire/organisme de solidarité ou caritatif) ou de l'ancrage géographique des activités (local ou international) et des origines (confessionnelle, laïque ou partisane). Ces catégories d'ONG « multi mandats » peuvent être assimilées à ce que Barnett qualifie d'humanitaire « alchimiste » dans le sens où elles recherchent à éliminer les causes des souffrances et inégalités politiques, sociales et économiques en recourant à des méthodes scientifiques. Elles sont engagées dans des programmes de développement, de construction de la paix, de renforcement des capacités, etc., tout en intervenant sur les crises. Nous verrons dans la partie historique suivante, qu'elles s'inscrivent dans le prolongement des engagements des abolitionnistes

---

<sup>97</sup> IRC est une ONG américaine qui répond aux « crises humanitaires et d'aide à la survie et à la reconstruction » ; Première Urgence, dont l'action se résume à une « aide humanitaire d'urgence » a pour vocation de « venir en aide directement aux populations victimes, économiques et de conflits » en associant la réhabilitation en « post-crise » ou l'appui au microcrédit ; Solidarités s'axe sur l'aide d'urgence et « les projets de reconstruction » ; le HCR répond aux « urgences complexes » par « l'assistance et la protection » tout en promouvant « des solutions durables » de réinstallation ; Merlin est une organisation anglaise d'urgence médicale ; Acted présente son axe d'intervention par « le lien entre urgence, réhabilitation et développement ».

<sup>98</sup> Le PAM se qualifie de « plus grande agence humanitaire pour la lutte contre la faim dans le monde » et couple les actions de « réponse aux urgences, de prévention des crises et de réhabilitation », ACF « combat le fléau de la faim » par « la prévention » et « des opérations d'urgence et des programmes post-crisis », etc.



et des missionnaires évangélistes des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, ainsi que des agences de développement du XX<sup>e</sup> siècle (Barnett, 2011, p. 22 et 37).

Rares aujourd'hui sont les ONG qui se limitent à des activités « d'appui structurel » (Enda, Frère des Hommes). Il apparaît que le savoir-faire et la culture de l'urgence jusqu'ici réservés au noyau dur (CICR/MSF) se sont propagés à l'ensemble des acteurs, qui tendent à se rapprocher ou à intégrer la dimension originelle de l'humanitaire d'urgence dans leur panel d'actions, sous la forme intermédiaire de réponses aux urgences (pré et post) ou plus périphérique de « multi mandat ».

Le panachage et l'homogénéisation des genres transparaisent de façon plus nette à travers l'imagerie des sites web, même si ces derniers restent sobres en images et privilégient plutôt le texte et les données chiffrées. Rappelons que l'abus de l'imagerie victimaire et misérabiliste est un lieu commun des analyses critiques de l'humanitaire (Collovald, 2001 ; Dauvin, 2009 ; Fassin, 2010a et b ; Hours, 1998 a ; Rufin et Ryfman, 2006). Dans la lignée de Boltanski, la mise en scène de la victime, comme individualité souffrante et personnage générique de l'humanité est lue comme un « canal d'intelligibilité » et « une médiation symbolique » puisant dans le registre de l'émotion pour déclencher le don (Boltanski, 1993). On reproche à cette mise en discours misérabiliste de réduire l'individu à un être anonyme et passif servant de faire-valoir aux vertus héroïques des volontaires humanitaires. Elle décontextualise la situation, épurée de toute complexité politique et sociale et remplace la réflexion sur les inégalités par l'émotion et la pitié, anesthésiant ainsi toute mobilisation politique.

Cette figure découlerait de la rhétorique abolitionniste du XVIII<sup>e</sup> siècle, qui cristallisa une image victimaire des peuples non européens libérés par les missionnaires, dénuée d'analyse contextuelle et politique (Barnett, 2011 ; Vergès, 2001). Elle s'est récemment généralisée à partir des années 1970-1980 grâce au couplage et à l'essor simultané de l'humanitaire, des médias et de la publicité pour demeurer aujourd'hui une matrice véhiculée entre le monde du journalisme, des agences de publicité et de l'humanitaire, et ce, au gré des circulations des experts communicants d'un univers à l'autre (Dauvin, 2009 ; Lavoine, 2002). L'humanitaire – avec ses raccourcis, ses injonctions morales, son immédiateté apolitique – et la télévision – avec sa prévalence de l'image sur le concept et l'émotion sur la pure analyse – sont en « congruence parfaite » (Guillebaud 1995, cité par Lavoine 2002, p. 121) pour coproduire l'événement sensationnel autour de ces images victimaires. Combinant émotion et immédiateté, l'humanitaire de la période 1970-1980 constitue un bon objet médiatique pour mettre en scène une « véritable dramaturgie télévisée (...) avec ses personnages emblématiques, ses conventions scéniques, ses règles de langage » (Brauman et Brackman, 1996, p. 23). Avec la généralisation d'évènements de « télécharité » (Lavoine, 2002, p. 89) au cours des années 1980, les

figures compassionnelles se rapprocheront plus de situations structurelles de détresse qu'à des évènements singuliers<sup>99</sup>. Quant à la publicité, elle génère une « nouvelle économie de la solidarité » (Lavoine, 2002, p. 93) qui banalise l'image compassionnelle au quotidien. L'usage de la publicité est impulsé dès 1977, lors d'une première grande campagne publicitaire de MSF par voie d'affiches « 2 milliards d'hommes dans notre salle d'attente » (Vallaey, 2004). Elle est ensuite généralisée par le biais de campagnes de promotion associant démarche publicitaire et logique informative, comme l'usage du mailing des années 1980 ou l'utilisation de l'humanitaire par des firmes industrielles pour la promotion de leurs produits (Evian et la Croix Rouge, Suchard et Unicef, Citroën et MDM, l'Oréal et MSF).

Catherine Dessinges (2008) a examiné comment les humanitaires suscitent l'émotion du public pour déclencher les dons. Elle considère que l'émotion apparaît comme une dimension constitutive du don et que l'individu rend compte de ses émotions et participe aux émotions collectives par le don. En recourant au concept de cadre social de Goffman (1991), comme schéma d'interprétation du monde, elle démonte la logique d'un spot publicitaire d'une ONG, où l'exposition successive des cadres de l'enfance (pureté) et de la guerre (horreur) permet de susciter l'émotion et de déclencher l'adhésion aux cadres de la solidarité et du don (Dessinges, 2008).

Toutefois, le recours aux ressorts émotionnels pour susciter l'adhésion du public n'est pas l'apanage de l'humanitaire car il se rencontre aussi dans les programmes des politiques publiques de lutte contre la pauvreté, où la figure du pauvre est sans cesse réinventée, s'appuyant sur une légitimation à la fois compassionnelle et scientifique pour mobiliser les électeurs et offrir un terrain commun entre les institutions internationales (ONU, FMI), gouvernements et sociétés civiles (Morin, 2011). L'humanitaire se démarquerait donc par l'application systématique de la dialectique télévisuelle et publicitaire pour mettre en équation les extrêmes de la souffrance aigüe et de l'urgence avec leur soulagement immédiat. Les humanitaires doivent pour autant être aussi capables d'éviter « le 'piège' émotionnel » en ciblant objectivement leurs actions pour dépasser les variations de l'intensité des émotions liées à la nature des crises – plus fortes pour les catastrophes et atténuées pour les guerres – (Brauman, 2009 b, p. 14).

---

<sup>99</sup> En particulier avec des émissions de promotion des Restos du cœur par TF1 en 1986, le Téléthon lancé par Antenne 2 en 1987 avec l'Association française de lutte contre les myopathies (AFM) sur un modèle importé des États-Unis, ou encore d'autres initiatives (Radiothon pour la leucémie, Sidathon). L'institutionnalisation de la solidarité médiatique des années 1990 va contribuer à banaliser cette image au travers d'émissions télévisuelles en 1995 comme « Les ailes de l'espoir » sur France 2 et « 90 minutes pour agir » sur TF1 mettant en scène misère et gestes de soulagement, puis en 1999 la Chaîne de l'espoir sur France Inter et le Grand Prix pour l'Action humanitaire avec Madame Figaro (Lavoine, 2002). En 2010, lors du séisme haïtien, la télévision s'est directement engagée dans des campagnes de collecte de fonds, où La 2 mobilisait des fonds pour la Fondation de France.

Aujourd'hui, les sites officiels des organisations, qui sont apparus avec le développement du Net lors des années 2000, couplent l'information à la publicité et la collecte de fonds sur le mode de l'instantané télévisé. Néanmoins, si l'ensemble des sites partage effectivement une imagerie similaire, l'icône de la figure victimaire est aujourd'hui presque absente, remplacée par des images symbolisant non plus la souffrance et l'inégalité entre humanitaires et bénéficiaires mais une dignité retrouvée et une solidarité égalitaire, qui pour autant, restent détachées de leurs contextes politiques et sociaux. On met plutôt en scène le succès de l'opération post-catastrophe où la souffrance, le « gore » sont remplacés par des enfants aux joues rebondies, des éclats de rire, des échanges de sourires, des hommes et des femmes au travail ou des enfants au regard franc, posé et fier. Les échanges de regard, le geste de tendresse entre agents de l'aide et bénéficiaires restaurent une égalité. L'iconographie solidaire et égalitaire propre aux ONG confessionnelles (Secours Catholique Français) ou partisane (Secours Populaire Français) a pris le pas sur l'iconographie sensationnelle et émotionnelle des ONG urgentistes (Médecins Sans Frontières).

L'émotion demeure cependant à l'état de reliquat et s'exprime de façon intériorisée. Les catastrophes naturelles, guerres et maladies sont systématiquement représentées par un environnement chaotique et apocalyptique (paysages de décombres suite au séisme en Haïti ou du tsunami au Japon, destruction urbaine de la guerre en Lybie, inondations au Pakistan, exodes massifs de masse indifférenciée de réfugiés, etc.), ou par le dénuement extrême (camps de réfugiés, mauvaises conditions sanitaires, promiscuité d'un bidonville, aridité désertique). La souffrance humaine ne s'exprime plus dans un corps souffrant mais elle est euphémisée par un regard inquiet, une larme qui coule sur la joue d'un enfant triste ou apeuré, l'épuisement d'un réfugié qui dort sur sa valise, l'accablement d'un homme tenant son visage entre ses mains, le désarroi d'une famille au milieu de la foule, la solitude d'un vieillard, l'étouffement de la promiscuité dans un abri, etc.

Quant au retour à l'ordre, il est évidemment illustré par le geste technique (distribution de vivres, de soins, etc.) dont l'efficacité se mesure par la comparaison avec le chaos et son cortège de souffrances originels. La distinction entre les organisations se manifeste par leur expertise technique spécifique, par le geste chirurgical ou médical, la distribution de nourriture ou le convoi de nourriture, la construction d'abris ou de salles de classes, l'organisation de paysans au travail, etc.

Malgré les efforts de distinction par le choix d'un qualificatif spécifique et la mise en avant des expertises techniques, le brouillage de la distinction institutionnelle entre « urgence/développement » et l'imagerie employée conduisent à une forme consensuelle où la signification traditionnelle du terme « humanitaire » s'efface aujourd'hui derrière le terme de « solidarité internationale » (Collovald, 2011 ; Ryfman, 2009 a ; Saillant, 2007). Cependant, une hiérarchisation implicite semble

être maintenue. Elle s'articule autour de la maîtrise des réponses aux crises, qui resterait le cœur de métier de l'humanitaire traditionnel malgré les mixages avec d'autres types d'action. Les acteurs de l'aide voient l'action d'urgence comme prioritaire sur les autres actions de « prévention, de réhabilitation ou de développement » (Le Coconnier et Pommier, 2009 ; Micheletti, 2008). Dans le registre de la médecine humanitaire, un intérêt privilégié est accordé aux aides d'urgences qui ont permis de développer un « savoir-faire spécifique » et qui constituent le « noyau dur » de l'action humanitaire (Brauman, 2010, p. 6). Cette hiérarchisation exprimée par les praticiens de l'humanitaire reflète la hiérarchie interne qui prévaut au sein des ONG, où les missions de type « urgencier » renvoient aux critères de l'excellence humanitaire : courage, indépendance, fonds propres, excellence de la cause (Siméant et Dauvin, 2004). Les médias privilégient également la forme urgentiste traditionnelle de l'humanitaire<sup>100</sup>.

### **3. Une légitimité institutionnelle centrée sur les principes universalistes**

Dans ce paragraphe, nous tenterons de montrer comment l'adoption et l'application des principes universels de neutralité et d'impartialité par les organisations participent à homogénéiser des mouvements d'origines différentes (laïque, confessionnelle, partisane) en les rapprochant du label « humanitaire ». Cette argumentation nécessite un rappel préalable des principes humanitaires relatifs au droit humanitaire international (DHI).

Le DHI<sup>101</sup> constitue « une sorte de code » (Harouel-Bureloup, 2009, p. 3) dont les principes servent pour l'ensemble des acteurs humanitaires de « pilier philosophique » (Rubio, 2009, p. 3). Les fondements de l'humanitaire reposent sur un corpus de règles juridiques du droit humanitaire

---

<sup>100</sup> La presse se fait le relais des professionnels de l'humanitaire transmettant à partir de communiqués de presse, de témoignage et d'interview le point de vue de la situation à travers le prisme de l'urgentiste. Scandées par l'actualité des crises, les urgences sont évidemment traitées de façon écrasante dans le traitement journalistique, modulant sous tous les tons l'étendue des crises, les souffrances humaines, le désarroi ou l'action des humanitaires et des gouvernements. On parlera de « crise à l'extrême » pour Haïti en janvier 2010, et quelques mois plus tard au Pakistan, de « catastrophe majeure pire qu'en Haïti ». Puis viennent les « urgences après les urgences ». En Haïti, la reconstruction est présentée comme un programme de « crise chronique » qui rentre toujours dans le mandat humanitaire contemporain. Enfin, de façon ponctuelle ou discrète, les autres activités telles que le témoignage d'abus des droits de l'homme (en RDC, Kirghizstan), la revendication de l'accès aux antirétroviraux pour les patients atteints du Sida, la prévention pour la malnutrition chronique au Niger, etc. se rallient à la vaste description et construction médiatique de l'humanitaire, associant urgence, prévention, réhabilitation et appuis structurels.

<sup>101</sup> Le droit humanitaire international (DHI) est composé de conventions, traités et protocoles issus des conférences internationales de la Croix Rouge, dont le cœur est constitué par les quatre conventions de Genève de 1949. Il constitue aujourd'hui le seul cadre juridique international permettant de réglementer les actions de secours et de protection auprès des populations civiles ou militaires dans des contextes de conflits armés. Il fixe les limites de l'utilisation de la force armée et les règles de protection des victimes de guerre, blessés, prisonniers, civils, etc. En écho aux droits de l'homme – qui mettent également au centre les droits de la personne humaine mais relèvent d'une codification différente et s'appliquent aux contextes de paix – il expose les principes fondamentaux humanitaires, à partir desquels les mandats des organismes et les modalités de l'action humanitaire s'inspirent et s'articulent (Bouchet-Saulnier, 2006 ; Buirette et Lagrange, 2008 ; Flory, 1996 ; Rubio et Huré, 2010).

international (DHI) et des droits de l'homme de l'ONU, ainsi que sur des principes humanitaires, tels que la neutralité, l'indépendance et l'impartialité<sup>102</sup>. Brocardés comme des principes intangibles dans les mandats et les chartes des acteurs de l'aide, l'ambiguïté et les limites de ces notions nécessitent en réalité des réinterprétations à partir desquelles les acteurs vont ajuster leur rôle au sein du dispositif de l'aide. Au gré des situations concrètes d'intervention et des types d'acteurs, voire de l'introduction de nouveaux textes, chaque acteur doit produire du sens à travers des principes et mandats sans cesse renégociés de façon à se démarquer et à réaffirmer son identité à l'égard des institutions de l'aide, des États, des forces d'intervention ou des belligérants d'un conflit. Pour les acteurs humanitaires contemporains, la palette de positionnement autour de cet étalon s'étend de l'alignement sur les politiques intégrées jusqu'au purisme le plus ferme.

Parmi les principes énoncés par les Conventions de Genève, repris dans la charte des Nations unies et appliquées dans les chartes des ONG, le principe de neutralité est érigé comme principe universel et central de la doctrine humanitaire. Mais, comme l'indépendance, il faut plutôt le lire comme une condition pratique de l'action plutôt qu'un principe intangible (Brauman, 2009 a). En 1864, c'est une notion révolutionnaire qui entraîne un renversement des pratiques guerrières en vigueur et s'impose comme l'attitude indispensable à respecter pour obtenir la confiance des États. Il devient le marqueur fondamental des interventions humanitaires en terrain de conflit (Buirette et Lagrange, 2008 ; Ryfman, 2009 b). L'application stricte de ce principe, qui implique un style d'intervention propre à l'institution de la Croix Rouge est un moyen de promouvoir l'unité et l'universalité du mouvement grâce à l'absence de prise de position, au strict respect de la confidentialité ou à l'usage de la diplomatie et de la persuasion. Puis à partir de 1919, les fondateurs anglo-saxons de Save the Children puis d'Oxfam en 1942 et de Médecins sans frontières en 1971 ont contribué à affirmer, par opposition, le caractère traditionnel de l'action humanitaire en adoptant une nouvelle forme d'ingérence humanitaire<sup>103</sup>, dont l'innovation majeure est la rupture avec le principe de neutralité, la pratique d'interventions clandestines et le recours à la dénonciation. Cette pratique a donné naissance au droit d'ingérence, dont l'idée forte est celle du devoir d'assistance humanitaire, et qui fut adoptée en 1987 à travers un texte de l'Assemblée Générale des Nations unies<sup>104</sup>. En 2005, le sommet mondial des

---

<sup>102</sup> La vingtième conférence internationale de 1965 du CICR a énoncé sept principes fondamentaux humanitaires : la neutralité, l'indépendance, l'impartialité, l'humanité, le bénévolat, l'unité et l'universalité (Buirette et Lagrange, 2008 ; Flory, 1996). La neutralité consiste à ne pas prendre parti pour un État ou un groupe belligérant ; l'indépendance se situe par rapport aux pouvoirs publics ; l'impartialité consiste à ne pas établir de discrimination entre les hommes ; l'humanité donne la priorité aux besoins fondamentaux de l'homme.

<sup>103</sup> Pour plus de détails, se référer à la partie historique suivante.

<sup>104</sup> L'idée d'ingérence fut tout d'abord formalisée lors d'un colloque « Droit et morale humanitaire » organisé en 1987 conjointement par Bernard Kouchner et Mario Bettati et associant intellectuels et politiques, jusqu'à être porté jusqu'aux Nations unies, dont le texte sans être contraignant, réaffirme à la fois l'importance de l'assistance humanitaire et la souveraineté des États. Il connaîtra plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité pour le déclenchement d'interventions humanitaires (en Arménie lors du tremblement de terre en 1988 ; en Irak pour assister les déplacés kurdes en 1991 ; en

Nations unies convint d'un « dernier avatar du droit d'ingérence » sous la forme d'une responsabilité de protéger les populations contre les génocides, les crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Il établit la responsabilité de la communauté internationale d'user de tous les moyens, y compris le recours à la force pour protéger les populations. Nous atteignons ici le paroxysme d'une rhétorique basée sur l'universalisation de principes et d'attitudes éthiques, dont l'alliance des stratégies politiques et de l'aide humanitaire serait garante. Bousculant les points de repères essentiels d'impartialité des secours et brouillant la lisibilité des motivations des secours humanitaires, cette notion est considérée comme un recul par rapport à l'esprit des Conventions de Genève, qui visaient à garantir aux personnes une prise en charge détachée du politique. Certaines ONG (MSF) se démarquent clairement des ONG anglo-saxonnes (Oxfam) et dénoncent une intrusion du politique et du militaire dans le champ déjà fragile et complexe de l'humanitaire (Herlemont-Zoritchak, 2009).

Aujourd'hui, les acteurs s'efforcent de se rapprocher du cœur des puristes de l'humanitaire par le respect des principes de neutralité et d'impartialité politique ou religieuse. Cette tendance s'expliquerait, d'une part, par la recherche d'efficacité opérationnelle, où la sécurité des équipes et l'accès aux populations sur des terrains d'action politiquement très polarisés ne sont possibles que par le truchement de ces vieilles recettes de la neutralité et de l'impartialité et d'autre part, par une quête de légitimité sous tendue par une logique rationnelle entrepreneuriale. La quête de légitimité, s'exprimant dans un champ différencié et traversé de concurrences pour les fonds privés, les ressources humaines professionnelles, les enjeux et territoires d'intervention, est d'autant plus forte que nous sommes en présence, comme nous l'avons exposé précédemment, d'une inflation d'usage du terme humanitaire, et que la légitimité des ONG est entamée par la dilatation des mandats associatifs (Ryfman, 2006).

Pris comme une attitude pratique et non philosophique, le principe de neutralité initialement institué comme un principe intangible fondateur, fait l'objet de constantes négociations pour être adapté aux terrains. Les ajustements du principe de neutralité constituent le principal défi des organisations qui doivent poser leur rapport propre au politique plutôt que de se démarquer de ce dernier (Saillant, 2007 ; MSF). Comme référent étalon, à partir duquel le mouvement humanitaire s'érige et se diversifie, il autorise les acteurs à se compléter de façon flexible en se démarquant les uns des autres. Sous l'égide du DHI, nous assistons de façon concomitante à la distinction et à la complémentarisation des rôles entre un CICR « gardien des Conventions de Genève » et les ONG

---

Somalie auprès des victimes de la famine et de la guerre en 1992) jusqu'à remplacer l'inaction politique et l'absence de recours à la force par du « tout humanitaire » (Yougoslavie en 1995, Rwanda en 1994, Croatie et Libéria en 1993, Bosnie Herzégovine en 1992) et se muer en « guerre humanitaire » (au Kosovo en 1999) et « guerre juste » (en Afghanistan en 2001 et en Irak en 2003) où les motifs sécuritaires guidaient les choix d'interventions partiales.

« sans frontiéristes » aux interprétations « de mauvaise foi ». Cela permet d'adopter différentes versions, l'une respectant l'esprit des règles et des textes en collant à une intégrité et une interprétation neutre opposable aux États signataires et l'autre adaptant au terrain la version profane, civile et opérationnelle des textes pour entamer des dialogues avec les belligérants pour octroyer un espace humanitaire (Bouchet-Saulnier, cité par Humanitaire, 2009, p. 4).

Hugo Slim a noté comment les ONG Britanniques (SCF et Oxfam) ont fini par s'approcher des principes des ONG humanitaires de type CICR. En effet, dans les années 1970, après être focalisées sur les urgences, elles devinrent des ONG de « développement » et essaimèrent d'autres organismes destinés exclusivement à des aides à long terme. Un autre compromis fut trouvé pour contourner le hiatus institutionnel entre « urgence/développement » en proposant des « bonnes pratiques » combinant les deux approches de façon intégrée, qui purent finalement être fusionnées sous le mandat des droits de l'homme. Les années 90 furent marquées par la redécouverte des principes humanitaires traditionnels, où le terme humanitaire remplaça les termes « secours » et « urgence » avec l'adoption des principes humanitaires, d'impartialité et d'indépendance (Slim, 2006). De façon identique, MSF dont la création résidait sur une nette démarcation avec le CICR a fini par se recentrer sur des actions traditionnelles de secourisme (Vallaëys, 2004).

Le processus de laïcisation de la plupart des ONG confessionnelles procéderait également de ce souci d'appliquer les principes de neutralité et d'impartialité. L'inspiration missionnaire qui constituait la matrice des ONG chrétiennes s'est muée à partir des années 1960-1970 en lutte contre la pauvreté par un processus de « sécularisation de l'utopie missionnaire en utopie du développement » (Berger, 2002, p. 66) où l'action pour le développement se déconnecte de tout prosélytisme religieux. Accentuée par le recours à des professionnels laïcs, « l'édulcoration des références religieuses » (Duriez, Mabillet et Rousselet, 2007, p. 19) de certaines ONG chrétiennes répond en partie à la volonté de s'inscrire dans les agendas internationaux par la collaboration avec des ONG non confessionnelles. De façon comparable, l'humanitaire islamique, qui a émergé dans les années 1970 autour d'une éthique islamique couplant charité, militantisme et appui armé auprès des populations musulmanes a évolué vers plus de sécularisme. Le tournant humanitaire se démarquant ostensiblement des activités militantes et militaires s'observe dans les années 1990. Opéré sous la contrainte pour échapper au contrôle des autorités arabes et occidentales les soupçonnant d'activités politiques ou « terroristes » réelles ou supposées, ce revirement s'est accompagné de l'adoption du discours standard de l'action humanitaire internationale, où les références religieuses sont remplacées par une rhétorique propre aux ONG laïques occidentales. Seules les organisations conciliantes ou capables d'adopter les principes humanitaires sont admises à côtoyer les autres ONG (Islamic Relief, Muslim Aid, Agha Khan Foundation, etc.). En pratique, la plupart des ONG ayant adopté ce virage servent effectivement



des populations non strictement musulmanes. Pour certaines d'entre elles (Secours Islamique, International Islamic Relief Organisation IIRO, Islamic African Relief Agency, etc.), cette quête de légitimité a été payante et s'est concrétisée par leur admission au sein du Conseil économique et social des Nations unies (Ecosoc), par la reconnaissance des médias et par des partenariats avec des ONG non confessionnelles (Oxfam, SCF) ou chrétiennes (Christian Aid, Cafod), les agences des Nations unies (Unicef, UNHCR,) et enfin, par des financements institutionnels (Echo, Ocha, etc.) (Bellion-Jourdan, 2002 ; Benthall, 2007 ; Ghandour, 2002).

L'évolution du Secours Populaire Français (SPF) illustre comment la quête de légitimité et d'efficacité conduit à l'adoption de principes de neutralité et d'impartialité. À l'origine instituée comme une branche française du Secours Rouge selon les projets du Komintern en 1922, le SPF est fondé en 1936 comme un satellite du Parti Communiste français afin de soutenir les luttes des populations communistes, indépendantistes et antifascistes. À partir des années 1950, sous l'impulsion de son directeur, le SPF s'émancipe du PCF en diversifiant les cadres avec des non-communistes et des catholiques. En 1964, la rupture est consommée avec le PCF par le refus de soutenir les combattants vietnamiens communistes. Jusque dans les années 1980, le SPF va progressivement s'installer sur le terrain du développement, en maintenant une identité mixte partisane et caritative pour finalement gommer les étiquettes communistes et affirmer son apolitisme humanitaire. L'effet de lissage est accentué par l'intégration aux réseaux associatifs et les partenariats avec les ONG et les Nations unies conduisant le SPF à se poser en 1990 comme l'héritier de la Déclaration des droits de l'homme (Brodiez, 2006).

#### **4. En conclusion**

Cette première réflexion centrée sur les discours institutionnels a permis de mettre en évidence que l'identité humanitaire découle d'un processus continu de « bricolages mentaux » (Siméant, 2001, p. 49) façonnés à partir des registres éthiques et idéologiques relatifs aux principes et objectifs humanitaires inscrits dans le Droit humanitaire international et les Droits de l'Homme, d'une part, et d'autre part, à partir des registres pragmatiques relatifs à la recherche d'amélioration de la performance technique et managériale, inscrits dans des codifications standardisés (guidelines, normes sphère, etc.). Ces bricolages se déclinent autant de fois qu'ils s'appliquent à des gammes nuancées de registres d'action (urgence et développement), d'appartenance institutionnelle (laïque, partisane ou religieuse), d'ancrages géographiques (locaux, internationaux) et de temporalités (brèves ou prolongées).

Pour Mary Douglas, qui défend l'idée que les institutions modèlent leur identité à travers l'exercice de classification, les acteurs institutionnels façonnent leur identité selon une boucle où « les gens font les institutions, les institutions font les classifications, les classifications modèlent les actions, les actions appellent des noms et les gens répondent (...) à ces noms » (Douglas, 1999, p. 117). Elle explique que nous sommes en présence d'une double dynamique de cristallisation et de distinction identitaire, où le processus de mise en cohérence de significations entre les membres d'un même dispositif se double d'un processus de distinction où, « les individus, quand ils sélectionnent parmi les analogies (...) celles qui vont faire loi, sélectionnent en même temps leurs alliés et leurs ennemis, ainsi que le schéma de leurs relations sociales futures » (id., p. 81). Ainsi, dans ce travail de production de la catégorie « humanitaire », l'ambiguïté de la définition serait le reflet de cette tension de l'identité institutionnelle entre d'une part, une dynamique centripète et unifiante autour d'une notion partagée de l'humanitaire – les principes universalistes et les normes standardisées – et d'autre part, une dynamique centrifuge de distinction entre acteurs – à travers les choix de qualificatif, l'ancrage autour d'expertises techniques et de pratiques spécifiques, le dosage entre « urgence et développement », et l'application négociée et circonstanciée des principes de neutralité et d'impartialité -. La multiplicité des références montre la capacité qu'ont les acteurs sociaux à s'adapter aux contextes d'intervention et aux possibilités changeantes de financement ainsi qu'aux ambitions concurrentes. Les appropriations successives de ces termes par clivage ou mixage permettraient les « bricolages mentaux » pour penser le changement et les crises du milieu humanitaire et trouver un langage commun pour gérer la contradiction (Siméant, 2001, p. 49). Ainsi, le discours humanitaire, qui serait sous-tendu par un raisonnement logocentrique (Barnett, 2005) l'enfermant dans sa propre logique et imposant son modèle de référence sur l'action est, au contraire, un mixage circonstancié de visions, de normes et de modes d'actions. Les acteurs humanitaires procéderaient, selon les conjonctures, en mobilisant des référents et des pratiques internes ou externes selon des « logiques métisses » (Amselle, 1990) qui permettent de faire cohabiter des logiques a priori contradictoires, comme la recherche professionnelle d'efficacité opérationnelle et d'adaptabilité sur les terrains d'intervention avec la recherche de visibilité médiatique, la course pour la captation de fonds et de territoires d'intervention, ou encore, le respect d'une éthique humanitaire et la conviction des engagements avec une rationalité entrepreneuriale ou des stratégies de légitimation via la consolidation de leurs réseaux sociaux.

Ce métissage aboutit à une homogénéisation des genres sous le label commun et apolitique d'« humanitaire », centré autour de principes universalistes et de normes standardisées. Cette recherche de l'apolitisme irait même jusqu'à contester « l'étiquette 'humanitaire' jugée renvoyer à une conception caritative ou confessionnelle de l'aide (...) et sujette à toutes les dérives ou

manipulations » (Collovald, 2001, p. 135). En se démarquant d'un militantisme politique perçu comme trop idéologique, on lui préfère celle de « solidarité internationale » plus neutre (*id.*). À juste titre, l'apolitisme des causes humanitaires nous ramène aux thématiques universalistes originelles (Tournier, 2001) et à leur « ambivalence structurelle » (Collovald, 2001, p. 147), où l'aide, à travers le témoignage et la réparation des injustices, n'appelle jamais à la mobilisation politique des populations. L'emploi de ce registre apolitique aurait contribué au succès du discours humanitaire, lui permettant d'appartenir à la catégorie des « discours sans opposants » (Juhem, 2001, p. 10), ne mobilisant pas une opposition concertée d'acteurs organisés.

Enfin, lors de cette première partie, nous avons axé notre réflexion sur la recherche de légitimité institutionnelle basée sur les principes humanitaires plutôt que sur les normes techniques standardisées. Nous insisterons plus sur ces derniers au cours de la deuxième partie consacrée à la construction historique des causes et des pratiques humanitaires, où nous pourrions voir comment les processus incessants d'ajustements de normes et de principes portés par la circulation de personnes, d'idées et de pratiques aboutissent à une formalisation standardisée des actions humanitaires.

### **III. UN PROCESSUS HISTORIQUE D'EMPRUNTS ET DE MIXAGES DE MODELES**

---

Dans cette partie, nous tenterons de montrer comment l'humanitaire est le produit d'un processus de ruptures et de continuités d'idéologies et de pratiques étiré sur un temps long. Il s'inscrit dans la continuité des mouvements sociaux et politiques plus larges et des ruptures occasionnées par les conflits et les catastrophes. Reflétant les mutations complexes de sensibilités ou de techniques ainsi que des reconversions d'idéologies collectives, les idées et la pratique de l'humanitaire évoluent au rythme des innovations, des emprunts, échanges et transferts portés par la circulation des personnes et catalysés par des figures emblématiques capables de mobiliser le capital social donnant corps et moyens à l'éthique universaliste humanitaire. En tentant de restituer « un enchevêtrement complexe d'histoires parallèles » (Collovald, 2001, p. 139), aux influences multiples et croisées entre les mondes anglo-saxons et européens, confessionnels et laïcs, « privés » et « publics », nous révisons également l'idée reçue qui conçoit l'humanitaire moderne comme une création contemporaine en rupture avec l'humanitaire traditionnel.

L'historique sera brossé à travers l'exercice incontournable et toujours un peu laborieux de sa généalogie mais aussi par l'énoncé de grandes tendances caractéristiques que cette lecture diachronique aura permis de faire émerger. Je propose de retracer ces évolutions en distinguant artificiellement les mouvements d'origine religieuse de ceux marqués par la laïcité, chacun se

concurrent, se complétant et s'inspirant l'un l'autre, jusqu'à aboutir aujourd'hui à une forme relativement standardisée, où les acteurs confessionnels ou laïques se confondent, et dont les actions tendent en partie à être centralisées et coordonnées par les Nations unies et les agences donatrices.

## **1. Un rapide survol de l'histoire de l'humanitaire**

Francisco Rubio et Christelle Huré dans leur *Dictionnaire pratique de l'humanitaire* (Rubio et Huré, 2010) et Philippe Ryfman dans *Une Histoire de l'humanitaire* (Ryfman, 2008 a), nous livrent des versions ramassées d'un processus s'étirant sur plusieurs siècles, qui, malgré certains sauts historiques vertigineux et un usage anachronique du terme « humanitaire » forçant le trait d'une généalogie linéaire, ont le mérite d'identifier les sources principales et les grandes étapes de l'émergence de l'humanitaire moderne. Ils alternent les séries d'évènements relatifs au droit de la guerre et aux mutations du caritatif se succédant à des époques et dans des aires géographiques différentes, pour montrer comment ces deux registres vont fusionner à travers l'humanitaire contemporain à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la création du CICR. Le découpage, que nous allons respecter dans cette présentation, commence par une phase de préhistoire (V<sup>e</sup> siècle - fin XIX<sup>e</sup> siècle), plongeant ses racines dans la charité chrétienne et philanthropique, suivie par deux phases marquées respectivement par la fondation du CICR (1860) puis de MSF (1971). La publication récente *Empire of Humanity* du politologue Michaël Barnett (2011) apporte une analyse historique fouillée sur les dynamiques sociales et politiques de l'émergence et de la consolidation de l'humanitaire. Il articule sa chronologie autour de l'équilibre des sociétés occidentales entre les forces globales de destruction guerrière, de production capitaliste et de compassion humanitaire. Se succèdent une phase couplant colonisation, commerce et mission civilisatrice (XVIII<sup>e</sup> - Seconde Guerre mondiale), une phase marquée par les guerres mondiales, la montée de l'humanitaire et du développement (fin de la Seconde Guerre mondiale, fin de la Guerre froide) et enfin une phase de paix libérale, de globalisation et de défense de droit de l'homme. Les découpages historiques de ces différents auteurs se chevauchent plus ou moins, sans toutefois se contredire. Les premiers mettent plutôt l'accent sur la transformation des acteurs et des pratiques humanitaires, où le CICR et le « sans frontiérisme » français sont déterminants. Le dernier favorise un découpage chronologique rythmé par les ruptures de la géopolitique internationale et des guerres, en privilégiant les mouvements anglo-saxons. Nous pouvons y voir là la différence entre les sensibilités culturelles française et anglo-saxonne, mais aussi entre juristes et politologues.

Les trois phases décrites par ces auteurs se déroulent sur des échelles de temps de plus en plus courtes<sup>105</sup>. Elles permettent de mesurer la disproportion d'échelle entre des étapes étirées sur des siècles et des étapes ramassées au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Il paraît évidemment hasardeux d'associer logiquement des événements sur une échelle de temps aussi étendue – du IV<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècles pour Philippe Ryfman – et broyée si sommairement. Nous pouvons toutefois retenir comment se succèdent tour à tour et se chevauchent les traces antiques et les fondements chrétiens de la charité, les mouvements de philanthropie religieuse et laïque et la philosophie et les modes d'actions humanitaires contemporaines, institutionnalisées aujourd'hui par les ONG, les Nations unies et l'humanitaire d'État.

La première phase de « préhistoire » voit se succéder sur plusieurs siècles les influences religieuses des institutions et penseurs chrétiens catholiques (à partir du IV<sup>e</sup> siècle jusqu'au XV<sup>e</sup> siècle), puis des puritains et évangélistes protestants (XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles), l'impulsion de la philosophie des Lumières du XVIII<sup>e</sup> siècle et la mobilisation européenne et américaine au XIX<sup>e</sup> siècle des mouvements philanthropiques laïcs et religieux et des projets missionnaires. À la fin de cette période, les bases philosophiques et des savoir-faire inédits de la philanthropie sont constitués. Notons que dès 1793, une première aide américaine est mobilisée pour secourir les réfugiés de l'aristocratie française. En 1820 et 1822, les mouvements philanthropiques religieux américains et laïques européens organisent respectivement les premières opérations de secours internationales de collecte et de dons auprès de populations victimes de séisme à Caracas et auprès des insurgés lors de la guerre d'indépendance en Grèce. Une deuxième période d'un « premier siècle de l'humanitaire » à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la moitié du XX<sup>e</sup> siècle se caractérise par l'institutionnalisation et l'internationalisation des formes philanthropiques, avec la création du Comité International de la Croix Rouge (CICR) et de la Société des Nations (SDN) puis des Nations unies, l'adoption de textes internationaux (DHI et droits de l'homme) et l'émergence des ONG anglo-saxonnes. Les premières grandes opérations d'aide humanitaire seront déployées à partir des États-Unis et du Royaume-Uni lors des deux grandes guerres européennes et de la famine en Russie, avec les associations de création récente, telles que Save the Children (1919) et *l'American Relief Association* (1921), Oxfam (1942) et Care (1945), mais aussi avec les organisations anciennes, telle que la Caritas, l'Armée du Salut, *Young Men's Christian Association* (YMCA) et les mouvements quakers. À la fin de cette période, le dispositif humanitaire s'articule avec des acteurs institutionnels aux identités bien délimitées, possédant des mandats et des savoir-faire éprouvés lors des deux conflits mondiaux et déjà marqués par la concurrence. Ces deux phases coïncident avec la phase de « l'humanitaire impérialiste »

---

<sup>105</sup> Le raisonnement de Philippe Ryfman peut conduire à une interprétation évolutionniste d'un « proto-humanitaire » évoluant irrésistiblement vers un humanitaire plus évolué, ce dont je me garde bien de conclure.

proposée par Michaël Barnett, commençant au début du XVIII<sup>e</sup> siècle avec les mouvements abolitionnistes et les missionnaires protestants, se prolongeant avec la création du CICR, jusqu'au début de la Seconde Guerre mondiale avec la création des premières ONG anglo-saxonnes (Barnett, 2011).

Michaël Barnett fait coïncider la deuxième phase « néo-humanitaire » avec la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la fin de la Guerre froide, soulignant ainsi la montée des organisations humanitaires anglosaxonnes et des agences onusiennes, motivée par la chute des empires coloniaux et des idéologies civilisatrices. Pour sa part, Philippe Ryfman, considère que le « second siècle » démarre à partir de 1968, en inaugurant de nouvelles normes avec le « sans frontiérisme » initié par Médecins sans frontières et les formes politisées du droit à l'ingérence humanitaire déployées par les États et Nations unies. Toutefois, pour ces deux auteurs, cette période contemporaine connaît une accélération de la montée d'une « industrie humanitaire » (Brunel, 2005, p. 232) intervenant sur des terrains de plus en plus complexes et variés, s'accompagnant d'une standardisation des principes et des méthodes, et qui s'articule autour d'une foison d'ONG et des institutions de coordination (Ocha) et de financement (Echo). Enfin, Michaël Barnett (2011) considère que les années 1990 marquent le début d'une phase « d'humanitaire libéral », où les interventions dans des contextes d'urgences complexes » d'États en faillite conduisent les humanitaires à diversifier leurs activités autour de la sécurité, de la protection et de la reconstruction et à se positionner à l'égard des politiques étatiques d'intervention militaro-humanitaires et des agendas des politiques sécuritaires, en particulier depuis le 11 septembre 2001.

L'évolution de l'humanitaire contemporain peut se décomposer en décennies (Brauman, 2006 ; Ryfman, 2008a). La décennie des années 1970 est marquée par l'immobilisme des Nations unies dans les relations de la Guerre froide et par la naissance des ONG « sans frontiéristes ». Ces dernières opèrent une coupure épistémologique de l'humanitaire, qui, hormis le CICR, reste centré sur des activités de développement sous tendues par l'idéologie tiers-mondiste et gérées par les organisations religieuses. Les années 1980 sont une période de croissance sans précédent des ONG grâce à une aide publique très élevée en réaction à la marginalisation des Nations unies, conséquence du désenchantement du public et gouvernements, en partie liée à la succession de ses échecs. L'humanitaire connaît un glissement de l'aide d'urgence à une aide plus structurelle aspirant à la résolution des crises à travers des programmes de développement, d'appui à la démocratie et aux droits de l'homme (Barnett, 2005 et 2011; Seaman, 1995). Les ONG « sans frontières » se multiplient, tandis que les ONG confessionnelles chrétiennes se renforcent et que les ONG islamiques et les ONG évangéliques américaines se développent. Ces années 1990 sont marquées par l'interventionnisme des États et de l'ONU (Irak 1991, Somalie 1992, Rwanda 1994, Kosovo 1999)

mélangeant action humanitaire et interventions militaires et posant la question de l'indépendance des ONG vis-à-vis des opérations de maintien ou d'imposition de la paix. Les échecs répétés des opérations d'envergure à caractère coercitif conduites par les Nations unies (Somalie, Bosnie-Herzégovine, Rwanda) conduisent à la « nationalisation » des opérations mises en place par des coalitions d'États (au Kosovo en 1999), où l'ONU est réduit à un rôle supplétif de coordination des actions humanitaires en croissance exponentielle à travers ses multiples agences opérationnelles (Pam, Unicef, UNHCR, OMS, etc.) (Barnett, 2005 et 2011; Tardy, 2000). L'industrie de l'aide humanitaire se développe alors sous le « parapluie onusien » (Brunel, 2005, p. 322), où les organismes de coordination, tels que *l'Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Ocha) et les agences de donations, telles que *l'European Commission Humanitarian Office* (Echo) participent à rationaliser et standardiser les interventions des ONG (Barnett, 2005 et 2011). Les années 2000 se caractérisent par la radicalisation de la volonté des États de conduire des opérations militaro-humanitaires et d'embrigader les ONG dans la guerre contre la terreur ou dans des missions de pacification, comme en Afghanistan (2001) et en Irak (2003). Cette décennie révèle aussi une volonté de certains États de reconquérir les espaces d'interventions d'assistance aux populations occupés par les ONG, se soldant parfois par les expulsions de ces dernières (au Niger ou au Soudan en 2008). Pour autant, des programmes humanitaires d'envergure se succèdent sur les terrains de crises (tsunami en 2004, crise alimentaire au Niger en 2005, vaccination massive contre la rougeole au Nigeria en 2009, etc.). Avec les fondations privées, telles que la fondation Bill et Melinda Gates, la philanthropie privée américaine connaît un nouvel âge d'or et s'engage dans la lutte contre les pandémies. Enfin, la décennie 2010 s'inscrit dans cette double dynamique de montée en puissance de la capacité d'action humanitaire privée – malgré des contextes d'intervention de plus en plus dangereux engendrant kidnappings et attaques du personnel humanitaire (Somalie, Niger, RDC, Pakistan, etc.) – et de la volonté de coordination des États ou des Nations unies, en particulier sur les terrains de catastrophes naturelles saturés d'intervenants (Haïti et Pakistan en 2010).

#### **a) Des associations religieuses traditionnelles aux ONG internationales**

**Aux sources de la charité chrétienne antique:** Si l'« humanisation de la guerre » remonterait à l'antiquité, près de deux mille ans avant J.-C., dans des codes babyloniens et des traités de paix entre l'Égypte pharaonique et les Hittites au XII<sup>e</sup> siècle av. J.-C. et si des sources africaines anciennes seraient plausibles par l'existence de règles coutumières précoloniales destinées à réduire les conflits et leurs conséquences au Cameroun (Rubio et Huré, 2010), la pensée chrétienne est vue comme

centrale dans l'émergence première de la charité et de la codification de la guerre<sup>106</sup> ; notamment avec Saint-Augustin (354-430 ap. J.-C.), dont les influences théologiques et philosophiques accompagnent l'essor de la chrétienté en Occident sous l'Empire romain d'Occident (III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> siècles ap. J.-C.). À la fin du IV<sup>e</sup> siècle, les associations romaines de secours sont progressivement remplacées par la charité des mouvements chrétiens associés aux ordres militaires (tels que l'Ordre du Temple)<sup>107</sup> ou aux maisons Dieux et Hôpitaux ; ces derniers constituant la forme la plus répandue de la charité moyenâgeuse par le refuge offert aux malades, vieillards, orphelins, handicapés, etc. (Cohen, 2003). Les premières codifications de la guerre sont énoncées au X<sup>e</sup> et XI<sup>e</sup> siècles sous l'impulsion de la papauté, avec les législations canoniques de « Paix de Dieu » (989 après J.-C.) et la « Trêve de Dieu » (1022) qui établissent la défense des civils et des biens. Les doctrines chrétiennes de la guerre élaborées par Saint-Thomas d'Aquin au XIII<sup>e</sup> siècle (1224-1274) sont reprises et précisées au XVI<sup>e</sup> siècle par des théologiens espagnols, le dominicain espagnol Vitoria (1483-1546) et le jésuite Suarez (1548-1617) (Rubio et Huré, 2010 ; Ryfman 2008 a). En Occident, du IX<sup>e</sup> au XI<sup>e</sup> siècles, les aumônes et vivres sont délivrées les jours saints et lors des périodes de disette par les monastères, paroisses et abbayes sous la tutelle des évêques (Aubrun, 1992) puis du XII<sup>e</sup> au XIV<sup>e</sup> siècles, par les confréries organisées en mutuelles corporatistes en vue d'une quête de salut (Cohen, 2003 ; Vincent, 1992). À partir du XVI<sup>e</sup> siècle, les municipalités contrôlent les confréries et subventionnent la charité privée que les églises ne peuvent plus prendre en charge à cause de la croissance de la pauvreté urbaine, conséquence de l'augmentation de population (Allemandou, 1992 ; Cohen, 2003).

**Le protestantisme puritain et évangéliste promoteur de la philanthropie :** Au cours du XVII<sup>e</sup> siècle, l'assistance s'exerce toujours à un stade empirique en divers cercles qui se recoupent autour de solidarités de métier ou de quartier, d'une paroisse ou d'un hôtel de ville pour entretenir des orphelinats et des hôpitaux sur le modèle médiéval (Allemandou, 1992). Les confréries religieuses de dévotion centrée sur la liturgie, telles que la Confrérie de Saint-Sauveur, couplent culte et charité en s'inspirant du modèle de la Confrérie de la Charité créée par Saint-Vincent de Paul en 1617, où l'assistance reste conditionnée par la moralité et la religion du pauvre (Froeschle-Chopard, 1992).

Un premier saut qualitatif se situe avec le développement des mouvements puritains et évangélistes issus du protestantisme, dont l'éthique sous-tendue par la recherche de rédemption individuelle grâce au travail, à la discipline et à l'épargne, en insistant sur le devoir de charité, initie l'autonomisation de cette dernière par rapport à l'Église et contribue à rationaliser les aides individualisées en projets collectifs. Les modèles puritains de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et évangélistes du XVIII<sup>e</sup> siècle sont à

---

<sup>106</sup> Il faut relever que les traditions musulmanes et juives portent également une philosophie et des prescriptions caritatives qui prendront plus tardivement le chemin de l'institutionnalisation.

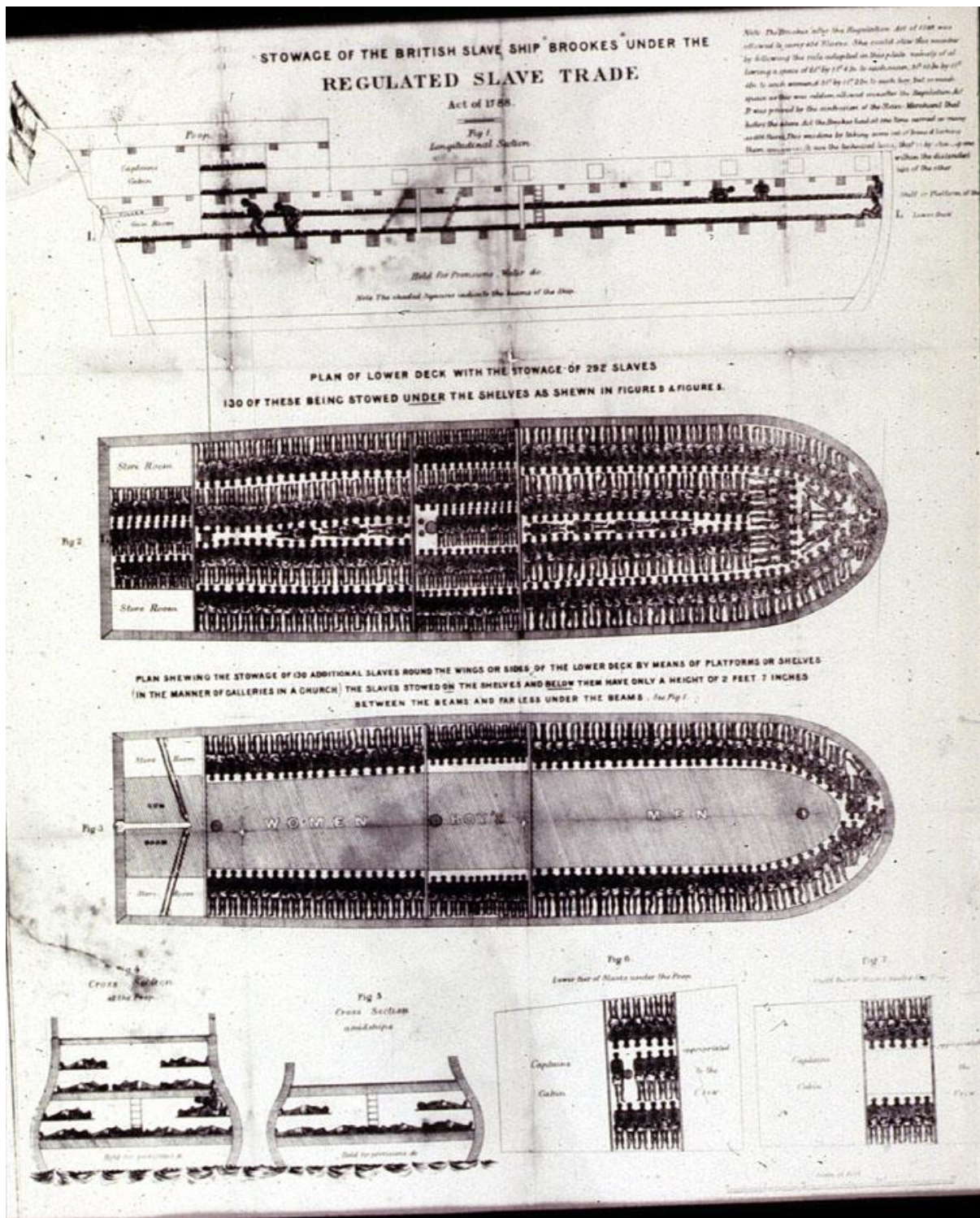
<sup>107</sup> Dans la continuité des ordres militaires, l'Ordre de Malte est créé pendant la croisade du XII<sup>e</sup> siècle (Benthall, 2009).



l'origine des mouvements philanthropiques religieux anglo-saxons, suisses et néerlandais qui s'épanouissent tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle (Avvanzino, 1997 ; Barnett, 2011 ; Barret-Ducrocq, 1994 ; Cohen, 2003 ; Dekker, 1994). Puisant dans les philosophes grecs (Cicéron) et la Bible, les philosophes anglo-saxons moralistes et puritains élaborent dès le XVII<sup>e</sup> siècle les bases d'une doctrine de l'humanitarisme, plaçant la compassion comme une caractéristique irrésistible de la nature humaine, exhortant à éduquer les émotions jusqu'à une « révolution sentimentale » (Fiering, 1976). La diffusion de la religion évangéliste au sein des sociétés américaine et britannique insuffle, par son enthousiasme et son activisme, un nouvel élan caritatif et affecte les religions dominantes (catholiques, calvinistes, anglicanes) et les Églises non conformistes (méthodistes, baptistes, etc.) (Barnett, 2011 ; Cohen, 2003 ; Slim, 2006). Côté anglo-saxon, dans des contextes de mutations politiques faisant suite, d'une part, à la Glorieuse Révolution anglaise en 1689 et d'autre part, à l'indépendance américaine en 1776, les mouvements philanthropiques prennent leur essor en affichant leur inspiration religieuse, soit à travers l'initiative individuelle rédemptrice, soit par l'objectif de moralisation et de conversion des pauvres. Un premier modèle de charité collective, la London's Foundling Hospital, voit le jour à Londres en 1739, où des marchands et gentilshommes puritains s'associent pour fonder des orphelinats. Ce modèle se diffuse dans les colonies américaines à travers de multiples associations de la classe moyenne, en particulier à partir de Philadelphie en 1774 (Gross, 2003). Ce type de charité porté par des grandes familles de notables répond à plusieurs logiques : des impératifs religieux de quête de vie éternelle, un clientélisme auprès des « bénéficiaires » et employés, un souci de compétition pour le prestige et les effets de mode sur le type d'aide (Cohen, 2003). La révolution aux États-Unis impulse une liberté associative et la multiplication de sociétés philanthropiques engagées, notamment avec les mouvements féministes de Boston, les mouvements antiesclavagistes, évangélistes et quakers. Ces derniers fondent la Pennsylvania Abolition Society en 1776 et organisent – en lien avec les groupes en Grande Bretagne qui constituent en 1823 la British and Foreign Anti-Slavery Society – une campagne internationale auprès des dirigeants européens et américains pour l'interdiction de la traite et l'abolition de l'esclavage. Si le mouvement abolitionniste ne constituait pas une fin en soi mais un moyen de critiquer la politique impériale britannique, de développer le mouvement évangéliste en revendiquant une nouvelle moralité en se dédouanant de ses péchés (Barnett, 2011), on leur attribue toutefois l'innovation des modes de mobilisations transnationales entre les États-Unis, la Grande Bretagne et la France, couplant les campagnes d'information basées sur des données chiffrées et documentées, le boycott des produits des compagnies négrières, les pétitions et le lobby auprès des parlementaires<sup>108</sup> (Ollitrault, 2007).

---

<sup>108</sup> Les quakers, par ce mode inédit d'engagement mêlant éthique religieuse et mobilisation des opinions publiques ont impulsé les modes d'engagements d'Oxfam (en 1945), d'Amnesty International (1961) et de Greenpeace (1971) (Ollitrault, 2007).



**Illustration 23 :** Bateau négrier « The Brookes » (source : Blog « The abolitionniste seminar »)

Publiée en 1788 par les abolitionnistes anglais. Il s'agit d'une des plus fameuses des images du commerce triangulaire, dont la description méticuleuse témoigne des conditions inhumaines des esclaves. Elle a été reproduite en Europe et État-Unis.



Une des premières opérations considérables d'aide alimentaire est déployée par les quakers anglais auprès des Irlandais lors de la famine de 1845-1852 (Benthall, 2009).

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, dans la continuité de la révolution industrielle, le projet de philanthropie est redirigé vers un projet de réforme morale des classes travailleuses axée sur les vertus du travail et de la discipline, avec par exemple la *Society for the Suppression of Vice* en 1802 (Gross, 2003). Dès 1812, une première opération humanitaire mêlant apports publics et privés est organisée conjointement par ces associations et par l'État fédéral américain en réponse à un tremblement de terre à Caracas (Ryfman, 2008 a). Vers 1830, ces entreprises de bienfaisances sont devenues des institutions, formant une nouvelle classe de professionnels couplant expertise et carrière (Gross, 2003). À Londres, avec la *London City Mission* (1834), La *London Bible Women and Nurses Mission*



**Illustration 24** : London Foundling Hospital – 1739 (source : Blog « The Still Room »)

(1857), la *Charity Organization Society* (1860), ces « entreprises » de rédemption charitable s'érigent en des systèmes d'associations soucieux d'efficacité et de rationalité qui servent de modèles dans toute l'Europe. S'appuyant sur une forte propagande et sur la mobilisation des classes supérieures,

elles développent des « projets totalitaires », combinant persuasion et brutalité afin de régénérer les masses (Barret-Ducrocq, 1994, p. 25). En Suisse, le milieu bourgeois de la banque et de la magistrature multiplie des œuvres charitables à visée pédagogique. Le mouvement philanthropique évangéliste issu de l'Église du Réveil<sup>109</sup> en opposition au dogme calviniste rayonne à travers l'Europe en fondant des associations, telles que les mouvements scouts, le Mouvement Chrétien des Jeunes gens (qui influence la fondation YMCA en 1844) ou la Croix Bleue en 1877 (Avvanzino, 1997).

Enfin, si ces assemblages associatifs autour d'hôpitaux, écoles, orphelinats, etc. sont portés principalement par des groupes religieux évangélistes, il faut souligner l'engagement très précoce des femmes, qui jouent un rôle de premier plan dans les initiatives caritatives, comme avec par exemple, la *Female Society for the Relief of the Distress* fondée en 1795 à Philadelphie. Épouses de notables, ces élites bénévoles sont des figures de la classe gouvernante et s'allient les édiles pour peser sur la politique locale, tout en aménageant un espace d'intervention sur le politique à travers l'action sociale. Issue de l'aristocratie protestante, Florence Nightingale (1820-1910) en la personnalité féminine emblématique, parvenant, grâce à sa ténacité et ses appuis politiques à réformer la médecine militaire lors de la guerre de Crimée en 1854 (Ryfman, 2008 a). Son système des soins infirmiers est diffusé en France par l'intermédiaire des associations médico-sociales sous influence protestante (Diebolt, 2001) et aux États-Unis par les associations féminines mobilisées auprès des troupes armées pendant la guerre civile (Mc Carthy, 2003).

Pour finir, soulignons comment les projets missionnaires protestants et catholiques à visée prosélyte inventent une organisation spécialisée dans l'aide aux missions. Elle est fondée sur la mobilisation de masse pour la collecte de fonds auprès des fidèles par l'envoi de bulletins détaillant les actions missionnaires pour justifier l'usage des donations. La culture missionnaire se caractérise par le sens du concret dans les modes de collecte et dans la transparence de leur usage. Inspiré par les actions de lobby abolitionniste (Barnett, 2011), le premier modèle fondé en 1795 de la *London Missionaries Society* (1795) est reproduit à Lyon avec l'œuvre de la Propagation de la foi (1822). Ce dispositif repose sur un triptyque associant des cotisations modestes auprès des groupes de base de fidèles (plutôt que sur la protection des princes et élites fortunées), la pratique quotidienne de la prière pour la conversion des âmes païennes et l'envoi de revues bimestrielles auprès des donateurs. Il sera propagé dans toute l'Europe en générant à la fois des concurrences et inventivités dans la captation des aumônes (Prudhomme, 1996).

---

<sup>109</sup> Henri Dunant sera un membre actif de ce mouvement évangéliste lors de ces jeunes années (Chaponnière, 2010).



**LES MISSIONS CATHOLIQUES**  
 BULLETIN HEBDOMADAIRE ILLUSTRÉ

**L'ŒUVRE DE LA PROPAGATION DE LA FOI**



19.611

**SOMMAIRE**

**TEXTE**  
 Bref de S. S. Pie X.  
 BASUTOLAND. — Baptême de 120 Catéchumènes.  
 DÉPARTS DE MISSIONNAIRES.  
 INFORMATIONS DIVERSES.  
 CHOSES ET AUTRES DE LA NORVÈGE (suite et fin).  
 VISITE PASTORALE AUX VILLAGES CHALDÉENS DES  
 VILAYETS DE MOSSOUL ET DE VAN (suite).

**GRAVURES**  
 NORVÈGE. — Vehlungsnes à l'entrée du Romsdal.  
 — En karjel, le long des lacs.  
 — La cascade Slettas au Romsdal.  
 — Chasse à l'ours.  
 — Un jeune montagnard.  
 — Vue de Stavanger.  
 — Entrée du Lysefjord.  
 — Lysébunden au fond du Lysefjord.  
 — Eglise et hôpital catholiques à Bergen.

Abonnement : Pour la FRANCE, 10 fr. par an. — Pour l'UNION POSTALE, 13 fr. par an.

ADMINISTRATION & RÉDACTION, à Lyon, rue de la Charité, 14

TÉLÉPHONE : 1-14

Imp. X. Jevain. — J. Ponce, rue François-Dauphin, 18, Lyon.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

**Illustration 25 : Bulletin de l'œuvre de la propagation de la foi (1903) (source : Gallica)**

**L'internationalisation et l'ancrage des ONG chrétiennes** : à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une phase de structuration de l'ensemble des mouvements caritatifs chrétiens s'étend à partir de l'Allemagne pour répondre à la nécessité de rationaliser le travail des multiples associations religieuses caritatives et concurrentes. Protestants évangélistes et Catholiques cherchent à fédérer et coordonner les actions à travers un organe central, respectivement à travers *Innere Mission* (1848) puis avec la Caritas (1897) qui s'inspire des modèles scientifiques de la philanthropie évangéliste londonienne de la *Charity Organization Society* (1860). Caritas, portée par les milieux laïcs catholiques considérés avec circonspection par la hiérarchie catholique, renforce sa légitimation auprès de la bourgeoisie cultivée par la production d'une « science de la charité » et par l'affirmation confessionnelle de son action, jusqu'à obtenir la reconnaissance par les évêques pour la représentation légitime de l'ensemble du mouvement catholique, la gestion des fonds publics et produits des quêtes et s'étend comme le mouvement international de *Caritas Internationalis* (Maurer, 1997). Cette dernière représente aujourd'hui l'ONG au budget le plus imposant (5,5 milliards de dollars). Aux États-Unis, faisant suite à plusieurs tentatives de coordination centralisée des organisations catholiques, *Catholic Relief Services* (CRS) est créée en 1941 avec le support direct du gouvernement dans la volonté de supporter les populations catholiques des forces alliées (Barnett, 2011).

La situation des civils lors de la Seconde Guerre mondiale et de l'après guerre suscite la création de nouvelles associations confessionnelles, alors que les organisations traditionnelles charitables s'étiolent (Sœurs, Saint-Vincent de Paul, etc.) (Brodiez, 2009). En France, la Cimade (Comité Inter-Mouvements Auprès des Evacués) est fondée en 1939 au sein des mouvements de jeunesse protestante pour secourir les évacués de l'Alsace-Lorraine fuyant l'avancée nazie. Deux mouvements catholiques concurrents et actifs depuis 1928 et 1939 dans la prise en charge de déplacés et de prisonniers sont fusionnés sur ordre du Saint-Siège pour former le Secours Catholique Français en 1946. Dès 1947, son secrétaire général Mgr Rodhain impulse de larges campagnes de collecte et de distribution auprès de populations démunies en France mais aussi en urgence à l'étranger. En 1949, l'abbé Pierre crée Emmaüs pour soutenir les familles sans logis. Ces ONG opèrent une rupture avec l'action charitable classique, passant du « faire pour » au « faire avec » et par une expression plus politique et militante à travers de grandes campagnes de communication pour dénoncer la misère (Brodiez, 2009 ; Dubrulle, 2008). Enfin, en 1961, pour répondre à une campagne internationale contre la Faim de la FAO, le Vatican impulse un regroupement d'organisations catholiques sous un comité qui deviendra le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) et qui renouvellera la charité en adoptant les thèmes du développement comme nouveau discours utopique tiers-mondiste (Mabille, 2002). Aujourd'hui, forts de leurs réseaux de paroisses et d'associations

locales, le CCFD et le Secours catholique Français jouent un rôle central dans l'organisation et décisions des différents forums sociaux altermondialistes (Du Cleuziou, 2011 ; Grannec, 2011).

**L'émergence des ONG islamiques et le regain des ONG évangélistes américaines :** Les années 1970 connaissent une montée des ONG confessionnelles évangélistes américaines et des ONG islamiques (voire islamistes), pour qui l'action caritative est explicitement couplée à des formes de prosélytisme religieux et de militantisme politique, voire guerrier chez les ONG islamistes.

Les ONG évangélistes prolongent la culture religieuse des protestants évangélistes caractérisée par une tradition entrepreneuriale fondée sur l'initiative individuelle, par une forte dynamique missionnaire militant pour la conversion individuelle et par une logique de réseau à l'ancrage transnational plutôt que territorial. Leur regain s'explique par l'orientation des églises vers un registre social moins politique en conséquence de l'usure du discours anticomuniste face aux désillusions de l'enlèvement de la guerre du Vietnam et du scandale du Watergate. *World Vision* – l'une des plus puissantes ONG internationales après Caritas par ses budgets avoisinant les 2 milliards de dollars – est fondée en 1950 à partir des expériences asiatiques par un missionnaire évangéliste Robert Pierce, qui crée en 1970 *Samaritan Purse*, aujourd'hui dirigée par Franklin Graham, fils du prédicateur Billy Graham (Fath, 2007).

Les origines des ONG islamiques sont multiples. La première s'inscrit dans la succession des événements politiques des années 1970-1980 (en particulier de l'invasion de l'Afghanistan et du Liban) qui mobilisent une solidarité islamique dans un souci de justice auprès des populations musulmanes, par l'appui au djihad couplant aide sociale, médicale et armée. Elles ont vu le jour dans une double lutte d'influence, celle entre les pays du Golfe cherchant à affaiblir les influences libyennes et iraniennes à travers les ONG, et celle d'un caritatif islamique s'inscrivant dans un « processus de contestation – réappropriation de l'humanitaire occidental » (Bellion-Jourdan, 2002, p. 54). La deuxième tendance revendique une renaissance de la tradition islamique couplant prosélytisme et engagement caritatif auprès des pauvres. Enfin, d'autres ONG se sont démarquées d'emblée des fondamentaux religieux, comme le Secours Islamique (*Islamic Relief*) ou *Muslim Aid* en adoptant une approche caritative basée sur des interprétations libérales des règles coraniques.

En 1977, la première association de secours islamique est créée au Soudan, et devient *Islamic Relief Agency* (Isra) en s'étendant à travers l'Afrique par des actions de développement accompagnées de prosélytisme, construction de mosquées, appui aux écoles coraniques, etc. (Bellion-Jourdan, 2001). L'invasion de l'Afghanistan par l'URSS en 1979 va précipiter le réseau d'une aide islamique internationale qui mobilise des combattants, des médecins et des militants auprès des réfugiés et

combattants moudjahiddines afghans. L'aide est organisée par l'intermédiaire des frères musulmans au Pakistan et par le biais des ONG, comme *International Islamic Relief Organisation* (IIRO), créée initialement comme branche caritative du mouvement islamique saoudien waabite (Bellion-Jourdan, 1997). D'autre part, entrant en concurrence avec l'État, les Sociétés de Croissant rouge rattachées au CICR et les confréries traditionnelles, des groupes islamistes développent des aides médico-sociales de proximité urbaine en réaction à l'incurie de l'État (Frères Musulmans en Egypte, le FIS en Algérie, le Hamas à Gaza) et parfois couplées avec la lutte armée (*Hizbollah* au Liban) (Gandhour, 2002). Si dans les années 1990, des ONG prolongent l'appui au djihad en Bosnie et en Tchétchénie, d'autres commencent à se démarquer ostensiblement des activités militantes et militaires. Opéré sous la contrainte pour échapper au contrôle des autorités arabes et occidentales, ce revirement se mue en stratégie volontaire d'adoption du discours standard de l'action humanitaire internationale et d'orientation des secours auprès de populations non strictement musulmanes. Certaines d'entre elles (Secours Islamique, *International Islamic Relief Organisation* IIRO, *Islamic Relief Agency*, etc.) se rattachent aujourd'hui à des valeurs humanitaires en intervenant sans discrimination religieuse. Elles sont partenaires avec des ONG non confessionnelles ou chrétiennes, les Nations unies et donateurs internationaux (Bellion-Jourdan, 2002 ; Benthall, 2007 ; Ghandour, 2002).

Enfin, tout comme les ONG catholiques, les ONG islamiques et évangélistes se distinguent par leur capacité à déployer des stratégies multiples de captation des fonds, qui s'appuient sur une double argumentation laïque et religieuse. Elles couplent, d'une part, le marketing caritatif auprès des réseaux religieux des églises chez les ONG chrétiennes ou auprès des grandes institutions panislamiques (l'Organisation de la conférence islamique, la Ligue islamique mondiale) et des banques islamiques chez les ONG islamiques, avec d'autre part, un marketing similaire à celui des ONG laïques occidentales et enfin, des accords avec les structures étatiques, fédérales et internationales. Soulignons ici que le partenariat des ONG islamiques avec les banques islamiques est une forme inédite d'institutionnalisation et de rentabilisation des obligations de l'aumône traditionnelle musulmane, le *zakat* et le *saaqada*<sup>110</sup>, que nous pourrions comparer aux innovations des modes de collecte missionnaire. Enfin, la dilution de l'identité confessionnelle et l'autonomisation et distanciation des ONG catholiques avec le Vatican semble se reproduire avec certaines des ONG évangélistes ou islamiques. Soumises aux exigences de la professionnalisation,

---

<sup>110</sup> Les doctrines de la solidarité islamique se traduisent par la *zakat*, troisième pilier de l'Islam, qui est une aumône légale et obligatoire faisant office de purification et par le *sadaqa*, aumône libre. Les banques islamiques sont en charge de l'administration de la *zakat*, prélevée directement auprès de leurs clients au profit des ONG. L'intérêt étant interdit par l'Islam, certaines d'entre elles réinvestissent également leurs gains dans des projets des ONG (Ghandour, 2002). Cette innovation a été portée par Yussuf Al Garadawi (1926-), universitaire et militant religieux, expert en loi islamique et *zakat*, à travers des fondations islamiques pour la *zakat* permettant également une « hallalisation » (légitimation) de l'argent issu des intérêts avec l'accord des oulémas (Benthall et Bellion-Jourdan, 2003, p. 42).



d'augmentation en besoin de personnel et à la nécessité d'obtenir des fonds publics, elles subissent en retour la critique des oulémas ou des églises fondamentalistes ne tolérant pas la compromission des convictions éthiques et prosélytes originelles avec des logiques de subventionnement, voire des éthiques humanitaires universalistes.

**En conclusion :** Inspirés par la tradition du Livre et par les éthiques religieuses qui en découlent, les différents mouvements religieux – en particulier les mouvements protestants évangélistes anglo-saxons considérés comme « ferment de l'humanitaire » (Barnett, 2011, p. 53) – sont à l'origine de la rationalisation, de l'extension et de l'institutionnalisation de la charité traditionnelle individuelle en des mouvements philanthropiques à visée de réforme sociale. Ils sont à l'origine de modes organisationnels inédits, tels que les modes de mobilisation transnationaux (quakers), de collecte de fonds (missionnaires), d'organisation rationnelle (sociétés anglo-saxonnes et fondations de philanthropie), dont l'inventivité est comparable à la gestion contemporaine et institutionnalisée de l'aumône musulmane *zakat* par les banques et ONG islamiques. L'autonomisation récente des ONG confessionnelles à l'égard des autorités religieuses (Vatican, églises évangélistes, oulémas), la professionnalisation et la sécularisation d'une partie de leur personnel ont permis de doubler le réseau religieux avec un ancrage progressif dans le monde laïc et de puiser aux deux sources financières.

Malgré les concurrences entre mouvements, la scission entre les confessions n'est jamais toujours franche de par les emprunts des savoir-faire et des pratiques. La scission entre sphère religieuse et sphère laïque ou publique n'est pas non plus aussi marquée, où les formes de charité sont portées par des personnalités possédant une foi sincère et profonde mais qui affirment leurs convictions religieuses dans des groupes composés de laïcs et d'ecclésiastiques ou pasteurs séculiers, jusqu'à parfois manifester une volonté d'œcuménisme et un refus d'associer charité et prosélytisme<sup>111</sup>. Les chevauchements entre les sphères de la philanthropie privée, de l'État ou des municipalités sont fréquents, en partie par la circulation des personnalités, mais par des activités montées conjointement avec des financements mixtes.

### **b) Des sociétés de philanthropie laïque au « sans-frontiérisme »**

**La rupture de la philanthropie laïque :** Les travaux précurseurs des juristes de la Renaissance, tels que le Flamand Grotius (1583-1645), annoncent le développement de la pensée laïque et préfigurent les premières normalisations de protection : les accords de protection pour les non-combattants

---

<sup>111</sup> Sandra Dab dans un ouvrage historique collectif sur les réformateurs sociaux sous la III<sup>e</sup> République illustre ce mélange des genres en décrivant la création d'un office de coordination de bienfaisance, l'Office central des œuvres de bienfaisance en 1890 par un industriel catholique, appliquant aux principes républicains le modèle organisationnel anglo-saxon évangéliste de la Charity Organisation Society (Dab, 1999).

instaurées au XVII<sup>e</sup> siècle par les souverains autrichien et suédois, les accords provisoires entre chefs de guerre du XVIII<sup>e</sup> siècle (Ryfman, 2008 a), les espaces d'accueil de blessés sur les champs de bataille européens au début du XIX<sup>e</sup> siècle (Barnett, 2011). La pensée compassionnelle initiée par les puritains anglo-saxons au XVII<sup>e</sup> siècle est prolongée par les philosophes du Siècle des Lumières (XVIII<sup>e</sup> siècle) – parmi lesquels Voltaire, Rousseau, Diderot et d'Alembert – qui placent l'homme au centre des débats pour substituer la charité chrétienne par un devoir de bienfaisance éclairée et par une philanthropie détachée de la notion de rédemption individuelle. Les écrits philanthropiques pullulent et passent de l'énoncé de principes moraux à des propositions opératoires impulsant l'émergence de multiples sociétés de charités (Barnett, 2011 ; Duprat, 1996 ; Rubio et Huré, 2010 ; Ryfman, 2008 a). En France, la période prérévolutionnaire de 1770 s'accompagne de la création de sociétés de bienfaisances qui recrutent parmi des dignitaires. Après 1789, la philanthropie s'inscrit dans la dynamique révolutionnaire couplant dons patriotiques et comités de bienfaisance. Prolongées au XIX<sup>e</sup> siècle, les actions charitables et philanthropiques laïques se réclamant des idéaux des Lumières rentrent en compétition avec les sociétés charitables à tendance royaliste et spirituelle. Elles développent des actions pédagogiques et moralisatrices en exerçant un contrôle social (Duprat, 1996). En parallèle des modèles anglo-saxons et français, d'autres modèles européens se sont développés très tôt, combinant libéralisme et religion, avec la Société pour le Salut Public (1784), société néerlandaise à la fois libérale et interconfessionnelle en concurrence avec la philanthropie chrétienne du Réveil Protestant (Dekker, 1994) et les modèles mixtes Belges combinant assistance publique municipale et privée paroissiale. En 1822, les initiatives privées à vocation caritative organisent en France et en Europe de vastes collectes de fonds et de vêtements en faveur des insurgés de la guerre d'indépendance grecque. Nous avons vu que l'apparition de l'adjectif humanitaire dans son acception philosophique, teinté de philanthropie laïque, est contemporaine à cette période (vers 1830).

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la philanthropie religieuse et laïque ne suffit plus pour répondre à tous les besoins et l'intervention de l'État est devenue indispensable. En France, à partir de la fin des années 1880, dans le contexte de stabilisation du régime démocratique de la III<sup>e</sup> République naissante, une « assistance nouvelle » se généralise. Elle transpose les principes et méthodes organisationnelles rationnelles et scientifiques de la *Charity Organisation Society* des évangélistes anglais dans l'esprit de la révolution française. Elle est portée par de nombreux fonctionnaires républicains et des notabilités, qui s'associent – en opposition aux libéraux orthodoxes et en concurrence avec les œuvres catholiques jugées inefficaces – pour la création de sociétés charitables ou d'expériences d'assistance publique portée par l'État (Topalov, 1999 a). Les activités charitables privées, qui augmentent avec celles de l'État, fonctionnent comme marqueur social des familles de notables pour la recherche ou

le maintien du prestige, comme plate-forme politique et arène d'action pour des groupes en recherche de pouvoir politique comme les classes moyennes ou les femmes, et enfin, comme mode de préservation de l'ordre social (Cohen, 2003). Prolongeant une assistance traditionnelle peu développée et centrée sur l'hospitalisation sous médicalisée des indigents, une série de mesures ponctuelles voit le jour, comme l'assistance médicale gratuite (1893), l'aide aux vieillards (1905), aux femmes en couche (1913), etc. Leur application va coexister avec la charité privée, à travers des financements communaux, départementaux et étatiques constamment en expansion. Concentrée sur les hôpitaux qui se médicalisent et se laïcisent progressivement, l'assistance publique se développe en concurrence farouche avec la charité privée confessionnelle jusqu'en 1945, où l'État l'emportera avec la création de la sécurité sociale (Dessertine et Faure, 1992 ; Gueslin et Guillaume, 1992).

Enfin, les terrains coloniaux permettent, outre les activités missionnaires privilégiant l'éducation et la santé, de développer à l'initiative du pouvoir politique, des projets et innovations médicales qui sont mis en concurrence entre nations, confessions et congrégations religieuses (Lachenal et Taithe, 2009). Eugène Jamot (1879-1937), tout entier consacré à la lutte contre les épidémies de maladie du sommeil au Cameroun et en Afrique de l'Ouest, innove avec des techniques de médecine de masse à visée préventive et curative, la mise en place d'équipes de dépistage et de traitement. Ses méthodes vont inspirer l'OMS et les acteurs sanitaires étatiques et associatifs (Bado, 1996 ; Brauman, 2010 ; Lachenal et Taithe, 2009). À la décolonisation, les savoir-faire et la culture de l'administration coloniale auraient été en partie transposés au sein des organismes de l'aide internationale, par le biais du recyclage des anciens administrateurs coloniaux dans les ONG, telles qu'Oxfam (Slim, 2006) ou MDM (Denis, 1996), les Agences interétatiques (OMS) (Lachenal et Taithe, 2009) ou le ministère de la Coopération en France (Meimon, 2011).

**L'imposition de la neutralité par la Croix Rouge :** Si certains auteurs soulignent les influences évangélistes d'Henry Dunant et calvinistes de Gustave Moynier, principaux fondateurs de la Croix Rouge (Barnett, 2011 ; Chaponnière, 2010 ; Hutchinson, 1996 ; Ryfman, 2008 a), les principes de neutralité qu'ils parviennent à imposer sont déconnectés de toute référence religieuse, inscrivant leur initiative dans la continuité des mouvements de la philanthropie laïque. L'idée novatrice de sociétés internationales de secours, neutres et impartiales, intervenant sur les terrains de conflits est exposée en 1862 par Henry Dunant, dans son ouvrage *Un souvenir de Solferino*, qui connut un succès européen, et où il relate son expérience de sauveteur improvisé auprès des blessés de la bataille de Solferino (1859). Cette idée éclot sur un terreau social qui lui est déjà favorable, par le réseau des sociétés charitables et réformatrices très actif et solidement ancré à Genève qui partage les idées en faveur de la protection des blessés exprimées par Jean-Jacques Rousseau et Emmerich de Vattel au XVIII<sup>e</sup> siècle (Barnett, 2011). En 1863, cette idée est adoptée par une société philanthropique

genevoise grâce à l'entremise d'un grand avocat d'affaires calviniste, Gustave Moynier, qui monte avec Henry Dunant, deux médecins et un général, un petit groupe baptisé pompeusement Comité International de Secours aux blessés – futur CICR -. Ce groupe parvient, à force d'un jeu subtil de persuasion et de diplomatie, à rallier les délégués des nations européennes autour de « résolutions » pour concrétiser les premières sociétés de secours aux blessés. En 1864, ils organisent une Conférence internationale des États pour établir les premières normes juridiques de ces sociétés de secours, sous la forme de la première Convention de Genève. Les sociétés de la Croix Rouge nationales s'organisent progressivement dans chaque pays européen, aux États-Unis (1881) et au Japon (1887). Ces projets connaissent néanmoins des oppositions de la hiérarchie catholique et protestante, des mouvements pacifistes et féministes et des États ainsi que des rivalités entre sociétés nationales, encore sous influences religieuse et politique. Le croissant rouge est adopté en 1876 par la Turquie, non sans contestation du CICR pour cet emblème mettant en cause l'indépendance religieuse du mouvement<sup>112</sup>. L'admission et l'application des nouvelles règles de l'humanitaire sont progressives jusqu'à la Première Guerre mondiale, au cours de laquelle les actions du CICR de secours et de protection des prisonniers connaissent une expansion spectaculaire et finissent par être récompensées par un Prix Nobel de la Paix en 1917 (Harouel-Bureloup, 1999). La transnationalisation du mouvement se concrétise en 1919 par la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (FICR). La guerre totale de la Seconde Guerre mondiale et la politique d'extermination nazie vont pulvériser les principes humanitaires du CICR et provoquer une profonde crise morale et identitaire du mouvement. On reproche à ce dernier de n'avoir pas abandonné ses principes de neutralité et de non-ingérence pour tenter d'enrayer l'holocauste, de s'être compromis avec le régime nazi et d'avoir été en incapacité d'accéder aux prisonniers russes et allemands (Brauman, 2006 ; Ryfman, 2008 a). Quatre nouvelles Conventions sont signées en 1949 introduisant l'obligation à la protection des civils et sont renouvelées par une Convention en 1951 pour la protection des réfugiés et deux protocoles additionnels en 1977 pour la protection des victimes de conflits internationaux et non internationaux. Limité à des interventions en pays du camp de l'Ouest des pays du Sud pendant la guerre froide, le CICR s'est aujourd'hui repositionné comme organisation humanitaire d'urgence de référence, pour être présent sur des terrains de conflits parfois désertés par les autres acteurs (Rwanda 1994) et capable de dénoncer les exactions des gouvernements ou belligérants. On a vu que la charte du CICR constitue la référence partagée des ONG humanitaires.

**L'éclosion des futures ONG :** Les deux grandes guerres mondiales sont aussi le théâtre du déploiement des associations philanthropiques anglo-saxonnes. Si les mouvements religieux sont très

---

<sup>112</sup> Jusqu'à encore récemment, les sociétés du Croissant Rouge sont très marquées par l'empreinte religieuse et une posture de compétition avec le CICR et souffrent de défiance entre pays musulmans (Benthall et Bellion-Jourdan, 2003).

actifs lors de cette période (tels que l'Armée du Salut, les associations quakers ou YMCA), les plus grandes organisations internationales laïques actuelles voient le jour à cette époque, comme *Save The Children Fund* (SCF), Oxfam et Care. SCF est fondé en 1919 par des membres des classes supérieure et aristocratique rassemblés autour de la personnalité charismatique de la philanthrope anglaise, Eglantine Jebb (1876-1928), pour intervenir auprès des enfants en Autriche et en Allemagne sous blocus des Alliés puis en Russie en 1921. SCF devint le prototype de l'action humanitaire moderne, laïque et menée hors des frontières (Barnett, 2011). Mobilisé autour des activistes quakers, Edit Pye (1876-1965) et Cecil Jackson-Cole (1901-1979), le Comité d'Oxford de Lutte contre la Famine (Oxfam) est fondé en 1942 par des universitaires, des prêtres anglicans et des quakers, pour envoyer (par le truchement du CICR) de la nourriture aux populations grecques affamées et occupées par les nazis (Black, 1992 ; Ryfman, 2008 a ; Slim, 2006).

Notons enfin, qu'à la même période, l'aide américaine se singularise par les actions de Herbert Clark Hoover (1874-1964), qui successivement, comme fondateur d'une association privée internationale, la *Commission for Relief in Belgium* (CRB) puis comme agent du gouvernement fédéral et à travers l'association *American Relief Association* (Ara), coordonne successivement les aides américaines en Belgique pendant la Première Guerre mondiale puis organise des aides médicales et alimentaires considérables vers la Russie en guerre civile et lors de la grande famine de 1921. Cette dernière intervention inaugure les premières actions humanitaires étatiques de grande ampleur (Barnett, 2011). Dans la continuité des expériences d'Ara, l'association Care (*Cooperative for American Relief/Remittance into Europe*) est constituée aux États-Unis par un regroupement d'associations de commerçants, de coopératives civiles ou religieuses en 1945 dans l'objectif d'envoyer des produits de première nécessité aux populations françaises en privilégiant les donations individualisées. Malgré des débuts difficiles de lancer des actions cohérentes de par la diversité de ses fondateurs, les campagnes de marketing et son caractère apolitique et non religieux eurent raison de ses contradictions internes pour devenir populaire et être soutenue par le président Truman. Elle est très active en Europe pendant le Plan Marshall (Barnett, 2011). Notons enfin, que si Oxfam et Care sont marquées par les façons de faire inspirées par des religieux, elles se distinguent des associations confessionnelles par l'absence de référence religieuse explicite et de prosélytisme.

**L'armature onusienne de l'humanitaire :** Les longues campagnes internationales pour la promotion de la paix qui sont menées au XIX<sup>e</sup> siècle par les mouvements anglo-saxons pacifistes, féministes et juristes aboutissent à la création d'un bureau international de la paix à Berne en 1892 et à la tenue de conférences mondiales pour la paix (en 1899, 1907 et 1915). À la sortie de la Première Guerre mondiale, en 1919, sous la pression du président Wilson, les Alliés signent le traité établissant la Société des Nations (SDN), organisme qui s'articule autour de l'Assemblée générale des États

membres, du secrétariat et d'un conseil, ainsi que de nombreuses commissions, dont la commission des réfugiés en 1921 (futur UNHCR) et la commission sanitaire (future OMS). Le HCR, sous l'égide de Fridtjof Nansen coordonne les premières prises en charge de réfugiés de Russie, mais aussi de Grèce, Turquie, etc., sans toutefois parvenir à la signature d'une convention de reconnaissance des droits des réfugiés (Barnett, 2011). Lors de la Seconde Guerre mondiale, Roosevelt parvient à constituer la première agence onusienne, *l'United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (Unra), qui déploie une aide massive auprès des réfugiés et pour la reconstruction dans les zones reconquises par les Alliés de 1943 à 1946. En 1945, l'Organisation des Nations unies reprend les activités et les différents programmes de la SDN, mais les échecs répétés de la promotion de la paix par la diplomatie politique ouvrent la voie à l'aide technique portée par les grandes agences spécialisées, certaines en partie issues de l'Unra, qui se développent de façon autonome et de façon concurrentielle, telles que le Fonds des Nations unies pour l'Enfance (Unicef) fondée en 1951, le Programme Alimentaire Mondial (Pam) en 1963, l'UNHCR, l'OMS, etc. Par ailleurs, l'ONU entretient des liens privilégiés avec les associations, car dès sa création, la SDN reconnaît officiellement la Croix Rouge et de nombreuses organisations. La charte des Nations unies de 1945 accorde un rôle de consultation aux associations civiles internationales, officialisées sous le terme d'ONG, et regroupant indifféremment syndicats, associations, chambres de commerce, etc. alors très actives et présentes lors de la rédaction de la charte. La participation des associations accréditées par le Conseil Economique et Social des Nations unies (ECOSOG) aux réunions annuelles pour débattre des affaires humanitaires lors de l'élaboration de résolutions ou de recommandations à l'usage des pays membres, induit des règles codifiées ou occultes entre les fonctionnaires internationaux et les représentants des associations, ces derniers exerçant un lobby permanent pour l'adoption de textes. Enfin, comme nous l'avons déjà abordé dans la partie précédente, la légitimation internationale des ONG dépend de leur accréditation en tant qu'organisation consultative à l'ECOSOG et de l'attribution à l'une des catégories A/B/C, qui leur confère plus ou moins de poids (Gousset, 2004). Les agences techniques onusiennes se placent ainsi à la charnière entre le public et le privé en participant activement à l'élaboration des politiques d'appui structurel auprès des États, dans les domaines de la santé, de l'agriculture ou de l'éducation ainsi que pour les aides d'urgence – en aide alimentaire notamment – tout en s'appuyant sur les réseaux d'ONG et associations locales.

**La coupure épistémologique et l'essaimage du « Sans Frontiérisme » :** Philippe Ryfman et Franciso Rubio datent le changement avec l'humanitaire traditionnel à partir de 1968, lors de la

guerre du Biafra<sup>113</sup> qui marque « symboliquement » la naissance du « sans-frontiérisme<sup>114</sup> ». À partir de l'expérience biafraise, une nouvelle génération de militants humanitaires élaborent un savoir-faire sur les terrains des urgences tout en revendiquant une indépendance d'action à l'égard des États et en associant la force du « témoignage » pour mobiliser l'opinion publique par la médiatisation des crises. On a vu comment cet humanitaire moderne se caractérise par l'alliance avec le monde en pleine expansion des médias – en particulier de la télévision – et des agences publicitaires, qui permet d'atteindre des dimensions inédites à la fois pour la médiatisation des crises et pour la recherche de fonds (Brauman, 2006 ; Lavoine, 2002 ; Ryfman 2008 a ; Vallaëys 2004). Au retour du Biafra, un petit groupe de médecins engagés auprès de la Croix Rouge (dont Bernard Kouchner) mobilise l'opinion en rompant avec la loi du silence et le pacte de neutralité propre aux principes helvétiques puis se rapproche des journalistes médicaux du journal Tonus pour fonder en 1971 une sorte de « Samu du Tiers-Monde », Médecins Sans Frontière. Plusieurs étapes marquent l'évolution technique et politique du « sans frontiérisme ». À l'issue de l'expérience des camps de réfugiés cambodgiens en 1977, l'organisation affine et capitalise perpétuellement son savoir-faire médical et logistique appliqué aux urgences par la systématisation de « kits » et de « guidelines ». En 1981, les missions clandestines dans l'Afghanistan occupé par les forces soviétiques inscrivent durablement les actions d'ingérence humanitaire dans l'identité « sans frontiériste ». En 1984, l'expulsion de MSF hors d'Éthiopie par le régime militaro communiste de Mengistu en réaction à la prise de parole publique dénonçant le déplacement forcé de populations scelle définitivement une identité mettant en tension témoignage engagé et action caritative. Ce couplage est réactivé par des contextes aigus, tels que le nettoyage ethnique en Bosnie (1991), le génocide au Rwanda (1994) et en Tchétchénie (1998), les dérives des interventions militaro-humanitaires (Somalie 1993, Kosovo 1998) ou l'instrumentation de l'aide humanitaire comme en Corée du Nord (1998) ou au Soudan (2000) ou au Sri Lanka (2010). Au geste vital et à la déontologie médicale qui confèrent une dimension pragmatique et d'immédiateté à l'humanitaire, MSF se caractérise également par sa capacité d'innovation des techniques, par emprunts et renouvellements des techniques existantes et déjà éprouvées. MSF additionne des outils spécialisés à une base existante pour concrétiser des formes et entités nouvelles (Dodier, 2009) : médiatisation de la dénonciation politique inspirée par l'abbé Pierre et Amnesty international et

---

<sup>113</sup> La guerre de sécession au Biafra démarrée en 1967 par les Ibos contre l'État nigérian se solda par une grave famine en zone rebelle. Destinée à déclencher une aide humanitaire et militaire pour soutenir l'effort de guerre, une machine de propagande fut orchestrée par les autorités ibos et par la France (en opposition à l'Angleterre, deuxième puissance coloniale, soutenant l'État nigérian), couplant la médiatisation télévisée d'images de « parcs d'affamés » et les dénonciations publiques de génocide exacerbées par la comparaison avec la Shoah (Brauman, 2006, Vallaëys, 2004).

<sup>114</sup> À cette époque, hormis le CICR, la plupart des ONG étaient engagées dans des activités de développement au Sud ou des activités de solidarité nationale. Les interventions d'urgence ou de développement restaient tributaires des accords passés avec les États bridant toute forme d'autonomisation. Si l'aide apportée clandestinement au Biafra fut pour l'essentiel apportée par les mouvements caritatifs chrétiens, à travers un Conseil œcuménique des Églises et *Caritas Internationalis* et par les Croix Rouges coordonnées par le CICR, cet épisode reste néanmoins considéré comme l'origine de la nouvelle génération humanitaire « sans frontiériste ».



développement des méthodes de marketing via les ONG anglo-saxonnes (Vallaey, 2004) ; systématisation des kits déjà employés dans l'armée et au CICR ; création d'un centre d'épidémiologie indépendant (Epicentre) selon des méthodes du *Centre for Disease Control* (CDC) ; homologation de traitements inédits par les méthodes de *l'evidence based medicine* (Dodier, 2009). Enfin, le témoignage prend des formes plus engagées et structurées de lobbying politiques – telles qu'Oxfam le pratique pour le commerce équitable auprès de l'OMC – avec des entités spécialisées issues de MSF, dirigées vers le lobby pour l'accès aux médicaments comme le *Drug for Neglected Disease Initiative* (DNDI), cette dernière faisant office d'entreprise de biotechnologie pharmaceutique à but non lucratif, organisé en un réseau d'experts privés et publics transnational pour la recherche et la production de médicaments pour les maladies oubliées (paludisme, maladie du sommeil, etc.) ainsi que l'accès aux brevets des génériques.

Le modèle de MSF combinant action pragmatique et témoignage devient un « paradigme fondamental » pour les nouvelles ONG s'inscrivant dans cette lignée (telles que Médecins du Monde, Action contre la Faim, Handicap International, Emergency, Merlin, etc.) ou les anciennes qui s'ajustent sur ce mode urgentiste médical (Oxfam, CICR, etc.) (Ryfman, 2008 a). À partir de la fin des années 1990, les ONG essaient des bureaux à travers le monde, et plus récemment dans les pays du Sud, participant à constituer des réseaux puissants justifiant le qualificatif de « multinationales de l'humanitaire ».

### c) Des formes d'humanitaire institutionnalisées, centralisées et standardisées

Annie Collovald interprète la consécration de la légitimité de l'humanitaire par sa reprise institutionnelle, notamment par la création en France en 1986 d'un secrétariat d'État à l'aide humanitaire et la fondation de l'*European Commission Humanitarian Office* (Echo) en 1991 (Collovald, 2001).

**Un humanitaire d'État :** L'humanitaire d'État trouve sa justification dans l'idée d'ingérence humanitaire, qui est formalisée lors d'un colloque « Droit et morale humanitaire » organisé en 1987 par Bernard Kouchner et Mario Bettati, jusqu'à être portée jusqu'aux Nations unies, dont le texte non contraignant réaffirme à la fois l'importance de l'assistance humanitaire et la souveraineté des États. Ce texte connaît plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité pour le déclenchement d'interventions humanitaires (en Arménie lors du tremblement de terre en 1988 ; au Kurdistan pour assister les déplacés kurdes en 1991 ; en Somalie auprès des victimes de la famine et de la guerre en 1992). Conduites au nom d'une morale universelle, ces interventions se muent en « guerre juste » où la protection des civils finit par être secondaire, comme le montre l'inaction face aux tueries en Ex-

Yougoslavie entre 1992 et 1995 et au Rwanda en 1994. La plupart des ONG dénoncent l'amalgame du militaro-humanitaire de ces interventions partiales guidées par des motifs sécuritaires – comme l'ont montré les interventions au Kosovo en 1999, en Afghanistan en 2001, en Irak en 2003 – et cherchent à s'en distinguer par l'indépendance de leurs actions, de leurs financements et par des prises de position claire (MSF, 2003).

**Vers un humanitaire bureaucraté et standardisé :** A partir des années 1990, l'espace public de l'aide internationale connaît une accélération de sa consolidation, par la création des instances internationales de coordination et par l'établissement d'un cadre cognitif administratif et d'une expertise basée sur des normes techniques et des outils d'évaluation et de gestion. La tendance institutionnelle à la standardisation et au souci de la performance de l'aide se concrétise par la création d'institutions internationales dédiées aux urgences et en charge du financement, de la coordination et la standardisation, telles que le *Department of Humanitarian Affairs* établi en 1992, qui est une structure onusienne de coordination des actions et acteurs humanitaires sur les terrains de crise et devient l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (Ocha) en 1998 ainsi que l'*European Commission Humanitarian Office* (Echo), dont les financements des interventions d'urgences auprès des ONG peuvent s'élever jusqu'au milliard d'euros annuel.

L'ONU conserve ce rôle de point focal des acteurs humanitaires, et ce, malgré les critiques à l'encontre de la prévalence de sa culture de la diplomatie et du poids de la bureaucratie sur l'expérience de terrain et des risques de partialité pro-gouvernementale lors de guerres civiles. Elle prolonge le mode traditionnel de coordination par consensus, dont les défis sont de maintenir l'apolitisme et l'impartialité de l'aide internationale en orchestrant l'hétérogénéité et les divergences entre les acteurs (Minear, 2002). Début 2000, les efforts de coordination se traduisent lors de la réforme des Nations unies par la création de « clusters » animés par les agences onusiennes, où les acteurs institutionnels sont invités à se coordonner autour de thématiques d'intervention (santé, protection, alimentation, etc.). Ces efforts s'accompagnent d'une standardisation des modes de gestion et d'évaluation : les cadres logiques de gestion des projets (Olivier de Sardan et Giovalucchi, 2009), les indicateurs quantifiés de lutte contre la pauvreté des Objectifs du Millénaire (Morin, 2011), les critères d'intervention normalisés et quantifiés (normes SPHERE) (Ryfman, 2000) ou encore les outils d'évaluations, tels que les enquêtes de malnutrition infantiles ou les Systèmes d'Alerte Précoce (SAP). La montée en puissance des fondations philanthropiques américaines participe amplement à renforcer la quantification des activités pour une recherche d'efficacité maximale de l'usage des donations (Chervelier et Zimet, 2006).

Le processus de laïcisation de certaines ONG islamiques et évangélistes et leur intégration dans le dispositif, soit par leur reconnaissance par les instances coordinatrices ou financières et par les coopérations avec les ONG laïques, montre comment ce dispositif permet de dupliquer et d'uniformiser les ONG sur un modèle reconnu et partagé autour d'une « expertise » centrée sur des principes et des normes techniques universels (Collovald, 2001), tout en jouant sur les ambiguïté d'appartenance confessionnelle, laïque, urgentiste, développementiste, l'ici et l'ailleurs, selon les contextes et configurations d'acteurs. La prochaine étape est probablement la montée des ONG du Sud et des pays émergents et leur mise en concurrence avec les ONG internationales, en partie avivée par les contextes d'insécurité ciblant les Occidentaux.

Toutefois, l'ampleur de catastrophes, telle qu'à Aceh (Tsunami 2004), en Haïti (2010) et au Japon (2011) a mis en évidence les limites de ce dispositif de coordination. En Haïti, face à un État faible et à une pauvreté prévalente, les humanitaires se sont massivement déployés avec une efficacité de réponse très disparate. L'appareil onusien n'a pas su dynamiser une telle hétérogénéité pour l'élaboration d'une stratégie collective d'où un ratage de positionnement, d'une part, face aux structures militaires, notamment américaines, qui ont imposé leur système décisionnel et d'autre part, dans les choix stratégiques de réponse d'une aide trop centrée sur les camps de déplacés au dépend des quartiers et négligeant les dynamiques locales civiles d'auto organisation. Inversement au Japon, outre la crise nucléaire exigeant des réponses très spécialisées, la richesse et la force de l'État ont mis hors jeu les ONG et agences de l'aide, au profit d'une solidarité interétatique, impliquant armées et entreprises privées (Grünevald, 2011 a et b).

## **2. L'humanitaire comme processus de « rupture continuité » de reconversions idéologiques collectives portées par des « figures sociales ».**

Cette rapide mise en perspective historique laisse entrevoir comment l'émergence et l'évolution de l'humanitaire sont en résonance avec les mutations culturelles, politiques, économiques et techniques qui s'opèrent sur des échelles plus larges dans les sociétés. Elle montre aussi que le choc des guerres et les catastrophes catalyse les formes d'organisations sociales de l'assistance et façonnent leurs principes d'action. Elle laisse aussi deviner comment l'humanitaire est le lieu de (re)conversions des formes d'engagements politiques et religieux pour des idéologies et des utopies collectives, selon un processus de « rupture continuité » des idées et formes d'action, à la fois porté par le reclassement des individus et des militants et par l'effet catalyseur de « figures sociales » (Dubrulle, 2008), véritables entrepreneurs philanthropiques, alliant charisme, ferveur religieuse ou militante et carrière personnelle. Ces lectures mettent en lumière le caractère dynamique de la construction des causes, des normes et des pratiques de l'humanitaire, qui sont le produit de circulation d'hommes et d'idées,

de successions d'emprunts, de transpositions et d'adaptation dans des espaces idéologiques ou des contextes différentiels, au gré de transformations sociétales plus larges.

### **a) L'émergence de l'humanitaire corrélative aux processus de mutations sociétales**

Nous montrerons ici, sur la base de quelques exemples, comment les évolutions profondes des sociétés dans lesquelles les acteurs humanitaires sont enchâssés participent à l'émergence et aux transformations des idées et pratiques qu'ils portent, et comment l'humanitaire renforce ces tendances sociétales, autant qu'il s'en nourrit. Je m'appuierai successivement sur quelques exemples, plus ou moins développés ici, relatifs à l'évolution des sentiments moraux, aux configurations politiques et économiques, aux influences de la laïcisation de la société et à l'évolution des techniques de communication.

Didier Fassin et Philippe Ryfman esquissent des correspondances entre l'émergence de l'humanitaire et l'évolution des sentiments moraux en Occident, en se référant à Norbert Elias (Elias, 1973). Pour Didier Fassin, l'évolution des sensibilités relève du processus de civilisation des mœurs en Occident qui se serait manifestée à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle par « l'émergence des sentiments moraux dans la réflexion philosophique, puis dans le sens commun » pour forger une « identité moderne (...) indissociable de la conjonction d'affects et de valeurs qui normalisent les conduites et les émotions à l'égard des autres et qui définissent un respect de la vie et de la dignité humaine » (Fassin, 2010b, p. 12). La « révolution sentimentale » (Fiering, 1976, p. 212) impulsée par les philosophes européens au XVIII<sup>e</sup> siècle est corrélative au processus de diffusion de la culture démocratique à l'ensemble de la société porteuse des idées égalitaristes, mais aussi à la normalisation des codes de bienséances, de savoir vivre et de propreté (De Baecque et Mélonio, 2005). Associées à la montée du capitalisme, elle partage des fonctions de maintien de l'ordre social, par le contrôle et l'éducation moralisatrice des pauvres et l'intégration des marginaux dans la société, fonctions que les modes disciplinaires et autoritaires de la philanthropie religieuse inquisitrice et paternaliste vont permettre de faire prospérer au XIX<sup>e</sup> siècle (Barret-Ducrocq, 1994 ; Duprat, 1996 ; Haskell, 1985). Si Didier Fassin situe à la fin du XX<sup>e</sup> siècle la traduction des sentiments moraux dans l'espace public et l'action politique en France par la création des associations humanitaires et d'un ministère de l'action humanitaire (Fassin, 2010b), les historiens datent plus précocement l'institutionnalisation de cet « adoucissement des mœurs » portée par le volontarisme des élites philanthropiques et de l'État, par la création de la Société Saint-Vincent de Paul (1833) et des Croix Rouges (1864), de lois (1841) et sociétés protectrices pour les enfants (1863) et pour les animaux (1846) (De Baecque et Mélonio, 2005). On a vu précédemment comment la consolidation du régime démocratique sous la III<sup>e</sup> République en France (à partir de 1880) permet la genèse d'une « assistance nouvelle » portée par l'État, dont la

mise en place de mesures ponctuelles aboutit à un dispositif d'aide étatisé en 1945. Enfin, aux mutations des formes de sensibilité et de formes politiques s'ajoute la dimension économique, qui à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle participe à la réforme de la protection sociale. Les formes traditionnelles de la philanthropie privée religieuse (paroisses et œuvres), laïque (sociétés de bienfaisance, entreprises) ou municipale sont souvent déficitaires et cèdent le pas à des formes plus structurées d'une protection sociale étatique aux budgets conséquents (Dessertine et Faure, 1992 ; Gueslin et Guillaume, 1992 ; Topalov, 1999 a).

Cette lecture historique permet également de mettre en relief comment l'évolution de l'humanitaire reflète les enjeux idéologiques et de pouvoir entre des courants politiques ou de pensée traversant profondément la société. Le processus d'émergence de la philanthropie laïque dans des sociétés en cours de sécularisation illustre bien cette dynamique. En premier lieu, l'évolution au XIX<sup>e</sup> siècle des formes de la philanthropie laïque est soumise aux jeux de balancier entre les forces politiques en présence, opposant des valeurs laïques et libérales à des valeurs plus conservatrices et religieuses. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle en France, portée par la dynamique révolutionnaire et la propagation du patriotisme, la philanthropie laïque privée se construit en rupture avec les œuvres religieuses. Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, tout en s'inspirant des formes organisationnelles préexistantes de la charité confessionnelle, elle se trouve en perpétuelle concurrence avec les pouvoirs religieux pour le contrôle des pauvres et s'épanouit ou recule au gré de la vitalité de cette dernière. Après une avancée pendant la première décennie du XIX<sup>e</sup> siècle, elle recule lors de la Restauration (1815-1830), lorsque le catholicisme revendique à nouveau sa capacité d'intervention sur le corps social alors qu'elle se trouve en concurrence avec les modes de charité royaliste et spirituelle. Elle retrouve son essor sous la III<sup>e</sup> République (1870-1940) (Bec *et al.*, 1994 ; De Baecque et Mélonio, 2005 ; Gueslin et Guillaume, 1992). Notons ici comment les différentes dynamiques de séparation de l'Église et de l'État entre les pays anglo-saxons et la France marquent les formes respectives de la philanthropie. Dans les premiers pays, il y a sécularisation sans laïcisation de la société alors que dans les seconds, l'État s'est constitué en se séparant de l'église (De Baecque et Mélonio, 2005), ce qui expliquerait les configurations distinctes des formes de charité philanthropique laïque et étatique et la continuité de la philanthropie religieuse anglo-saxonne.

En deuxième lieu, nous pouvons souligner comment l'évolution des formes de charité religieuse épouse le mouvement historique de la sécularisation de la société française, au cours duquel le monde catholique, confronté à une déchristianisation massive de la société, réinvestit ses valeurs chrétiennes dans des formes séculières de la charité. Tout d'abord, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'utopie missionnaire aurait donné un contenu au projet du renouveau du catholicisme et servi à organiser le combat des catholiques pour leur propre survie (Pelletier, 1996 a et b). À partir de la Seconde Guerre mondiale,

la désaffection des jeunes chrétiens pour le prosélytisme religieux précipite la laïcisation des mouvements missionnaires déjà amorcée par l'incorporation de techniciens laïcs et par la concurrence avec les experts onusiens. L'intention d'évangélisation, remplacée par une mission spirituelle d'amener la foi par le témoignage et le développement, est progressivement transformée en aide chrétienne aux pays en développement et portée par les ONG confessionnelles (Secours Catholique Français, CCFD, *Ad Lucem*, etc.) qui offrent un bon compromis entre l'idée missionnaire et le souci de développement (Denis, 1996 ; Prudhomme, 2007). Enfin, les années 1960-1970 traversées par une crise de l'apostolat, accentuent le mouvement de la charité vers le social, lorsque les Catholiques quittent le domaine doctrinal pour engager une laïcisation de l'apostolat en réinvestissant dans le développement et le tiers-mondisme, qui fournissent un thème concret de mobilisation interne, avec le CCFD (Mabille, 2002). Enfin, portées par leur croissance, les ONG confessionnelles se sont toutes progressivement émancipées de la hiérarchie religieuse, comme le Secours Catholique Français dans les années 1960 et le CCFD dans les années 1980<sup>115</sup> (Dubrulle, 2008 ; Mabille 2002). Un mouvement similaire est observé pour les ONG évangélistes vis-à-vis des églises américaines (Fath, 2007) et les ONG islamiques modérées vis-à-vis des mollahs (Bellion-Jourdan, 2002)<sup>116</sup>.

Pour finir, parallèlement aux mutations politiques et religieuses, l'émergence de l'humanitaire s'explique également par l'évolution des techniques de collecte et de diffusion des informations. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le déploiement du CICR et des autres associations bénéficie des inventions du télégraphe électrique et de la radio ainsi que de l'introduction de rotatives permettant le tirage de centaines de milliers d'exemplaires de journaux pour combiner rapidité de l'information avec diffusion de masse (Lavoine, 2002). À cette époque, « le spectacle de la souffrance change d'échelle, sort du terroir pour s'universaliser » et « ouvrir un espace d'action sans cesse agrandi par le flux de l'information » (Brauman et Brackman, 1996, p. 17). Les illustrations des journaux puis les photographies et le cinéma<sup>117</sup> sont les vecteurs centraux des campagnes de mobilisation (Lavoine, 2002). En France, si la radio est utilisée plus systématiquement dès les années 1950, en particulier avec l'abbé Pierre sur Radio Luxembourg<sup>118</sup> (*id.*), la photographie demeure le vecteur d'information le plus rapide jusqu'aux années 1980, grâce à l'essor des nouvelles agences photographiques (Gamma). La télévision prend le relais à partir des années 1970, où la caméra électronique permet de fournir des images en urgence pour générer une « nouvelle conscience télévisuelle du monde »

---

<sup>115</sup> Alors que le CCFD fut créé en 1961 par le Vatican pour restaurer la foi et recentrer l'acte charitable chrétien d'un Secours catholique français jugé trop autonome (Mabille, 2002).

<sup>116</sup> Cet mouvement d'émancipation est aussi valable pour le Secours populaire français à l'égard du Parti Communiste français à partir des années 1950 (Brodiez, 2006).

<sup>117</sup> Nasen provoque en 1922 une mobilisation internationale en projetant des images sur la famine de Russie au cinéma (Ryfman, 2008 a).

<sup>118</sup> Coluche relancera les campagnes radiophoniques pour les Restos du Cœur dans les années 1980.

(Brauman et Brackman, 1996, p. 19) et contribuer à l'essor du « sans frontiérisme<sup>119</sup> ». Dès les années 1980, la généralisation du matériel de transmission satellite autorise les directs, jusqu'à fournir ce flux actuel d'information permanente et instantanée du type CNN ou *Aljazira*. Aujourd'hui, l'usage du Net et des réseaux sociaux (*FaceBook*, etc.) accélère encore le traitement d'information de l'immédiateté et élargissent les modes de mobilisation de masse par les humanitaires, toutefois encore couplés avec les relais classiques des médias, des bulletins et des sites du Net.

### **b) L'humanitaire façonné par les cultures des guerres et des catastrophes**

Les cultures de guerre apparaissent également comme un facteur majeur dans l'évolution de l'humanitaire. Les périodes de guerres favorisent l'extension d'organisations indépendantes et créent de nouvelles formes d'organisations sociales en renforçant les réseaux existants et la mobilisation sociale (Barnett, 2001 ; Mc Carthy, 2003). Les historiens Axelle Brodiez et Bruno Dumons rappellent que dans la filiation des origines du CICR, l'humanitaire est inséparable de l'histoire des conflits armés entre Nations, qui s'insère à la fois dans une recherche de construction de la paix au moyen de l'édification de traités et dans une réflexion sur le sort des combattants. Si des trêves étaient déjà organisées sous l'Ancien Régime et si les premières missions d'interposition virent le jour en 1860, ce fut la guerre franco-allemande de 1870 puis le conflit mondial de 1914 qui révélèrent l'efficacité des Croix-Rouge et imposèrent cet « ethos humanitaire de compassion rationnelle » revendiquant les principes de neutralité et d'impartialité (Brodiez et Dumons, 2009, p. 5). La Première Guerre mondiale a également encouragé une mobilisation internationale, participant à sa sécularisation et sa professionnalisation, à travers les actions de Hoover en Belgique impliquant le gouvernement fédéral, la Fondation Rockefeller et sa propre association privée, les actions des associations protestantes américaines (YMCA, quakers), l'émergence de l'association Save the Children en Angleterre ou d'IRC aux États-Unis, les associations de femmes pour organiser des soins sur le front et enfin l'intensification des échanges transatlantiques entre associations féminines. Ces modes d'intervention deviennent cruciaux durant la Seconde Guerre mondiale. L'impuissance des associations et du CICR face aux totalitarismes et aux afflux de réfugiés provoqués par le conflit poussera à repenser radicalement l'humanitaire, qui fut renouvelé par les associations anglo-saxonnes d'essence « non gouvernementales » (Oxfam, Care) et par la création du HCR (Barnett, 2011 ; Brodiez et Dumons, 2009 ; Diebolt, 2001 ; Fresia, 2009 ; Rosenberg, 2003).

Parallèlement, les catastrophes génèrent dès les années 1820 des mobilisations de l'aide internationale et impulsent des modes d'actions innovants. Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la gestion de

---

<sup>119</sup> Nous pourrions y associer l'émergence des technologies des transports, tels que l'avion et la démocratisation des voitures 4x4 (Brauman, 2006).



l'aide aux victimes est devenue une catégorie d'intervention des organismes humanitaires (Brodiez et Dumons, 2009). Nous avons pu noter comment les récentes catastrophes (Tsunami, Haïti, Pakistan, Japon) sont révélatrices de l'équilibre précaire du dispositif de l'aide, tant dans ses modes de collecte parfois surdimensionnés par rapport aux capacités opérationnelles, que dans les carences de coordination d'organisations déployées massivement et n'intégrant peu les mobilisations locales ou négligeant les acteurs confessionnels (ONG musulmanes). À la lecture des travaux de l'historien François Walter (2008), nous pouvons voir que l'évolution des cadres interprétatifs des catastrophes qui s'est lentement opérée à partir du XVIII<sup>e</sup> siècle en glissant des explications religieuses au positivisme, tout en les superposant, s'est aussi accompagnée d'une évolution des modes de gestion des catastrophes par le religieux vers des politiques de prévention et de prise en charge des sinistrés par les autorités et associations caritatives. La société dite « traditionnelle » des XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles se caractérisait par une gestion symbolique des calamités naturelles, où les références religieuses demeuraient le seul moyen de donner sens aux inquiétudes et surtout de les contenir <sup>120</sup>. Mais la permanence du recours au divin au XVII<sup>e</sup> siècle ne doit pas occulter les pratiques raisonnées d'alerte et de prévention, comme le montre l'essor des sociétés d'assurance – comme la fondation Lloyd, les assurances vie ou incendies – ou encore le traitement des désastres par le calcul des probabilités et statistiques. Cependant, jusqu'au XVII<sup>e</sup> siècle, la lecture religieuse n'est pas vraiment contestée et reste tellement inscrite dans les habitudes culturelles qu'elle reste vivace jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, et en particulier à partir de la catastrophe de Lisbonne en 1755, le développement scientifique apporte d'autres explications naturalistes, qui interprètent les désastres comme résultats de déséquilibres naturels entre la nature et la société. Il est de bon ton pour l'intelligentsia européenne de se démarquer du sens commun en dénonçant les croyances superstitieuses et autres manifestations de dévotion religieuse. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les premiers travaux statistiques débouchent sur une multiplication d'études et d'analyses sur les catastrophes, relayées par les sociétés savantes et la presse occasionnelle, alimentant les interrogations sur les rapports entre les phénomènes naturels et les conceptions théologiques. Il apparaît que cette nouvelle façon de penser la calamité a une fonction de normalisation en vue de restaurer l'ordre et de faire respecter les valeurs de la propriété privée, de réduire les risques de pillage. Pour entraver le moins possible le jeu des forces économiques, les autorités mettent en avant les causes naturelles et le chaos de la nature (Walter, 2008). À cette période,

---

<sup>120</sup> Les désastres s'inscrivent dans un schéma d'explication qui fait largement référence à la Bible, où la Providence divine intervient pour corriger ou avertir les hommes coupables de transgressions, auquel l'homme répond par le recours constant et répété aux rituels. Les nuances résident entre les interprétations qui placent, selon les époques et les sensibilités religieuses, le désastre comme punition ou comme avertissement. Cette gestion du traumatisme par le sens religieux est nuancée selon les sensibilités protestante et catholique. Chez les Catholiques, les calamités sont provoquées par les forces diaboliques, contre lesquelles on se protège par des pratiques de dévotion auprès des saints protecteurs, eux-mêmes susceptibles de nuire en cas de négligence, tandis que dans les pays réformés, les systèmes de rites et d'intercession officiellement supprimés continuent d'être pratiqués clandestinement ou ont été remplacés par le recours aux guérisseurs ou à l'astrologie (Walter, 2008).

le rapport à la nature se modifie. Elle est traitée comme une nouvelle divinité dotée d'une volonté propre, qui doit être crainte et respectée et qu'il faut comprendre pour mieux la dominer et la mettre au service de l'homme. La nature devient un patrimoine dont il faut protéger la beauté et la fragilité contre l'exploitation économique grandissante. Au XX<sup>e</sup> siècle, la pensée positiviste impute aux hommes la responsabilité des désastres, dont les causes sont jugées comme sociales, liées à une urbanisation sauvage. La gestion et la prévention des désastres sont confiées à des acteurs laïcs, tels que les institutions publiques, où l'État assume une part grandissante avec les organisations humanitaires privées (Boscoboinik, 2009 ; Revet, 2007).

### **c) L'humanitaire comme creuset de reconversions religieuses et militantes**

Plusieurs auteurs s'accordent à voir l'humanitaire comme le théâtre de reconversion des engagements politiques ou religieux (Collovald, 2001 ; Dauvin et Siméant, 2002 ; Hours, 1998 a ; Le Goff, 2008 ; Moreau Defarges, 1995 ; Muxel, 1994 ; Pelletier, 1996 a/b et 2007 ; Ryfman, 2008 a ; Siméant, 2009 ; Taithe, 2004). « L'engagement humanitaire (...), au-delà d'une façade parfois neutre et neutralisée, constitue tant un report qu'une transformation des traditionnels engagements politiques et religieux aujourd'hui en crise » (Brodiez, 2009, p. 87). Les reconversions des engagements tiers-mondistes laïques et catholiques, eux-mêmes résultantes de reconfiguration d'utopies révolutionnaires et missionnaires, en sont la meilleure illustration.

Revenons brièvement sur le mouvement tiers-mondiste, qui a émergé dans les années 1950. Malgré les différences entre les sensibilités chrétiennes et de gauche, Bernard Hours présente le tiers-mondisme comme une idéologie homogène<sup>121</sup>, qui s'appuie sur une conception solidaire et participative du développement, sur le partage et le partenariat. À caractère messianique, sa dialectique binaire opposant le Nord et le Sud, les riches et les pauvres dans des relations d'inégalité et de domination impérialiste et capitaliste promet la libération et la rédemption des opprimés, grâce aux vertus de la fraternité, de la solidarité et du développement<sup>122</sup> (Hours, 1998 b). En se remobilisant autour des causes anti-impérialistes et anticolonialistes de l'Algérie et du Vietnam, la cause tiers-mondiste dite « marxiste-léniniste » en partie inspirée par les modèles de la Chine maoïste, de Cuba

---

<sup>121</sup> Néanmoins, une lecture plus précise met en évidence la reconstruction d'une idéologie homogène portée comme un « stigmaté politique » à partir d'une hétérogénéité d'acteurs et de mouvements indépendants les uns des autres. On peut citer des intellectuels (Jean-Paul Sartre, Franz Fanon, Jean-François Revel, Henri Dumont, etc) et des revues (Esprit, Les Temps Modernes, Partisans, etc.) et journaux (Le Monde diplomatique, Témoignage Chrétien), des ONG (Frères des Hommes, le CCFD) et des mouvements politiques (La Gauche prolétarienne) ou catholiques (Économie et Humanisme) (Szczepanski-Huillery, 2005). On parlera plutôt d'une « nébuleuse » tiers-mondiste regroupant une diversité de militants et de groupes autour de revendications et de causes hétérogènes, qui forment plus un « label » qu'une idéologie cohérente (Agrikoliansky, Fillieule et Mayer, 2005).

<sup>122</sup> À cette époque, hormis le Secours populaire français, les ONG françaises sont chrétiennes (CCFD, Terres des Hommes, Cimade). Les ONG anglo-saxonnes, telles qu'Oxfam ou SCF présentent des idéologies similaires aux nuances près du rôle de l'État accordé.

ou du Chili, aurait permis, pour un segment de la gauche française, le transfert des utopies révolutionnaires que l'Union soviétique ne paraissait plus en mesure d'incarner (Liauzy, 1987 ; Moreau Defarges, 1995 ; Pelletier, 2007). Le tiers-mondisme « catholique », qui associe l'utopie missionnaire avec l'utopie communautaire de l'Action catholique<sup>123</sup> et l'utopie du développement généralisé de l'internationalisme catholique<sup>124</sup> repose sur l'alliage de l'expertise technique et des valeurs de la charité chrétienne, mettant au centre un développement fondé sur le communautarisme chrétien (Pelletier, 2007).

Un premier décrochage des modèles militants tiers-mondistes s'opère au début des années 1970 avec la déstructuration du militantisme gauchiste et de ses modèles révolutionnaires, elle-même induite, d'une part, par les révélations des mensonges des totalitarismes communistes<sup>125</sup> et d'autre part, par le refus des structures hiérarchisées et autoritaires militantes par le courant libertaire de la contre-culture post-soixante-huitarde (Bertaux, Linhart et Le Wita, 1988 ; Le Goff, 1998). Un décrochage générationnel similaire est observé au sein de l'Église catholique, où les modèles de développement marqués par le structuralisme économique se confrontent à des lectures néo marxistes sur les luttes sociales qui renouvellent les théologies de la libération (Pelletier, 2007). Les débats intellectuels des années 1980 expriment un profond désenchantement politique<sup>126</sup> et enterrent définitivement l'idéologie tiers-mondiste<sup>127</sup> d'inspiration néo marxiste et son homologue chrétien. La recherche idéaliste de justice, l'inefficacité technique du tiers-mondisme et l'idée de solidarité entre les peuples

---

<sup>123</sup> L'Action catholique se réfère à l'ensemble des mouvements créés par l'Église catholique à partir des années 1960 en réponse aux crises des vocations sacerdotales et de la déchristianisation massive de la société française, pour, dans le cadre d'un catholicisme social, faire participer les laïcs à l'apostolat, à travers des catégories sociales ciblées, telles que la jeunesse ouvrière, agricole, étudiante, etc.

<sup>124</sup> L'historien François Mabilie décrit l'internationalisme catholique comme un mouvement émergeant en France dans les années 1950 et composé de plusieurs courants (dont les catholiques sociaux, les démocrates-chrétiens, etc.) qui partagent les positions communes de lutte pour la Paix mondiale selon des principes de l'Évangile, tout en critiquant libéralisme et communisme. Cette approche s'inscrit dans le contexte de décolonisation et de la prise en compte du poids des prêtres africains dans l'Église catholique. L'ONG Pax Christi (1959) symbolise cette mouvance par la formulation d'une théologie du développement, comme nouveau nom de la paix, où l'homme a pour mission divine d'humaniser et de développer le monde. Sur le champ de l'action internationale se retrouvent en concurrence Pax Christi, le CCF (devenu CCFD en 1968) et le Secours catholique (Mabilie, 2001).

<sup>125</sup> La vulgate révolutionnaire et les faux semblants de l'intelligentsia de gauche s'effondrent avec les dénonciations successives du régime stalinien des goulags par Soljenitsyne en 1974, de la politique de terreur du PC chinois révélée après la mort de Mao en 1976, de la découverte en 1978 du génocide Khmer rouge et de l'exode de *boat people* en 1975 fuyant le régime nord-vietnamien.

<sup>126</sup> Le désenchantement est marqué par la victoire annoncée du modèle libéral avec la conversion de la Chine au capitalisme, le constat de dépendance des pays du Sud à un FMI néolibéral enterrant définitivement les alternatives économiques d'un développement « autosuffisant ». Il accompagne le dernier souffle des mythes unificateurs avec la désagrégation de l'URSS et les échecs du panafricanisme et du panarabisme.

<sup>127</sup> La critique du « stigmate politique » marxisant tiers-mondiste aurait participé à la recomposition du champ intellectuel français se tournant vers les valeurs néolibérales (Szczepanski-Huillery, 2005). Elle s'additionne aux critiques des intégristes chrétiens de droite à l'encontre du tiers-mondisme chrétien du CCFD, jugé comme marxisant et sympathisant des causes terroristes (Pelletier, 1996 a et b). Une première attaque est donnée en 1978, par Claude Julliard dans un article dans le *Nouvel Observateur*, puis en 1983 avec le Pamphlet très médiatisé de Pascal Bruckner *Le sanglot de l'homme blanc*, qui dénonce l'« idéologie expiatoire » et la « religion pour affligés » du tiers-mondisme et ses responsables. En 1985, le coup fatal est donné par un colloque organisé par Rony Brauman et Claude Malhuret de MSF (à travers la fondation Liberté sans frontières) intitulé « Le tiers-mondisme en question ».

cèdent le pas à un idéalisme plus modeste, ne cherchant ni à faire la révolution ni à changer le monde, mais à faire face aux urgences par l'humanitaire, par une efficacité opérationnelle centrée sur du court terme et une argumentation du « droit d'ingérence ». Dans ces années de désillusion face à des politiques et des idéologies impuissantes et mensongères, l'indignation antitotalitaire se serait reconvertie en une action humanitaire, relevant d'un bricolage modeste entre idéalisme et utilitarisme, vidé de tout engagement politique, partisan et idéologique (Le Goff, 1998 ; Muxel, 1994). Cet aboutissement à une action humanitaire pragmatique, laïque et professionnelle constitue ainsi une forme de recyclage ultime des mobilisations chrétiennes et gauchistes (Pelletier, 1996 a/b et 2007), réconciliant les idéaux de l'Église catholique et ceux des droits de l'Homme après deux cents ans de séparation (Taithe, 2004). Annie Collovald parle de « désencastrement politique de la cause humanitaire »<sup>128</sup> (Collovald, 2001, p. 152).

De ces reconversions ne subsisteraient néanmoins que des traces des idéologies antérieures. Si la lutte contre le totalitarisme a figuré dans le répertoire de l'engagement humanitaire « sans frontériste » jusqu'à la décennie 1990, « le gauchisme en tant qu'identité politique n'a joué qu'un rôle résiduel dans la montée en puissance de l'humanitaire » (Ryfman, 2008 a, p. 743), ce dernier tenant plus de l'essor de la télévision et des voyages aériens (Brauman, 2006)<sup>129</sup>. Malgré la dépolitisation, les identités matricielles militantes peuvent survivre sous forme de reliquat, telle que l'imagerie de solidarité communiste au Secours Populaire Français (Brodiez, 2006).

Les héritages se perçoivent plutôt à travers la prégnance des formes antérieures de socialisation, qui induisent des dispositions, des compétences et appétences à l'engagement humanitaire et contribuent au transfert des façons d'être et de faire. Johanna Siméant, en s'inscrivant dans la perspective dispositionnelle de Pierre Bourdieu (1997), recourt au concept « d'habitus », pour démontrer comment un système de dispositions incorporées lors de socialisation antérieure peut s'actualiser à travers l'humanitaire (Siméant, 2009). Ainsi, les dispositions façonnées par les formes de socialisation du militantisme d'extrême gauche et de mai 68 se retrouveraient dans les ONG « sans frontéristes » sous la forme d'un sentiment de solidarité de groupe forgé autour du culte du militantisme et de l'action (Taithe, 2004), de la capacité de communication directe à travers les médias et des modes activistes de mobilisation (Bertaux, Linhart et Le Wita, 1988) et des façons radicales de mener les luttes internes de pouvoir (Taithe, 2004). Quant à la socialisation catholique,

---

<sup>128</sup> Annie Collovald a examiné le reclassement politique d'anciens syndiqués, catholiques ou tiers-mondistes travaillant à EDF qui transforment leur manière d'envisager leur dévouement en s'investissant dans des projets d'expertise humanitaire. Elle confirme ce processus de retournement des perspectives politisées des militants vers une idéologie humanitaire neutre et apolitique et vers une technicisation des solutions (Collovald, 2001).

<sup>129</sup> Par ailleurs, contrairement aux médias et à la communication, le mouvement humanitaire a été un espace limité de reconversion pour les anciens militants soixante-huitards (Ryfman, 2008 b), ce qui conduit à considérer l'ensemble du couplage entre médias, communication publicitaire et humanitaire comme un héritage de mai 68.

elle aurait contribué à façonner des prédispositions à l'engagement humanitaire, telles que le don de soi, l'entraide, le secours, la vie de groupe et la débrouille (Siméant, 2009). Ces deux formes initiales d'engagement convergent pour forger le « goût » des humanitaires au risque et au sacrifice, la recherche du don absolu de soi, qui s'accompagne parfois de privations et de dépouillement. Enfin, ces socialisations antérieures se prolongent par la tendance à nouer des liens privilégiés avec des réseaux en affinité, tels qu'avec le CCFD et les réseaux chrétiens en pays à majorité musulmane (De Galembert, 2007), le Secours Populaire et les réseaux de militants procommunistes (Brodiez, 2006) ou les volontaires de Médecins Sans Frontières issus d'un milieu catholique et les réseaux catholiques sur leurs terrains de mission (Siméant, 2009).

Toutefois, des analyses « à rebours de l'image passe-partout de sensibilités neutres et neutralisées en réponse à la crise des anciennes idéologies structurantes » (Brodiez, 2009, p. 98) démontrent comment les convictions politiques et religieuses importées par les générations successives jouent un rôle de ferment d'innovation. Axelle Brodiez, qui a étudié l'histoire d'Emmaüs et du Secours Populaire montre que les générations s'y sont succédées en réinjectant du politique et du religieux, telles que la génération post-68 portant l'utopie communautaire ou la génération des années 1980 proche du PS engageant leurs compétences professionnelles de façon militante. Le renouvellement régulier de générations induit une superposition et une coexistence d'idéologies et de pratiques qui ne s'étiolent que très progressivement. Ce renouvellement génère une stratification générationnelle en évolution permanente (Brodiez, 2009 et 2006). Enfin, comme nous l'avons souligné dans le paragraphe précédent, de par la très grande porosité des organisations aux évolutions du contexte économique, politique et social, la poussée des engagements collectifs et la montée du religieux des années 2000/2010 s'accompagne d'une réinjection de militantisme politique ou de valeurs religieuses au sein des organisations humanitaires, comme le montre par exemple, l'engagement – certes modéré et réformateur – du Secours Catholique Français et du CCFD dans des causes altermondialistes, qui participerait à recréer un espace de socialisation politique (Du Cleuziou, 2011 ; Granec, 2011).

#### **d) L'impact des personnalités entrepreneuriales des « figures sociales »**

Ces processus de transformation des modèles sont le plus souvent portés par de fortes personnalités faisant office de figure de proue. Philippe Ryfman parle de « héros éponyme » ou de « personnalité emblématique » jouant un rôle fondamental dans la fondation des organismes humanitaires. Il accorde certainement un poids excessif à ces personnalités<sup>130</sup>, minimisant l'apport de l'héritage historique, les

---

<sup>130</sup> Il émaille son ouvrage historique de portraits de personnalités fondatrices ou centrales dans l'ascension d'une organisation, telles qu'Henry Dunant (1828-1910) et Gustave Monnier (1826-1910) (fondateurs du CICR), Florence Nightingale (1820-1910), Kouchner (1939-...) cofondateur de MSF et MDM, Rony Brauman (1950-...) président de



germes du changement inscrits dans un contexte social plus large et le rôle de l'entourage de ces personnalités en écrivant : « L'action humanitaire se nourrit, à intervalles réguliers, de ces héros éponymes introduisant une faille révolutionnaire dans un contexte figé, en imaginant de nouveaux concepts et des méthodes d'action inédites » (Ryfman, 2008a, p. 20). Toutefois, la lecture de biographies<sup>131</sup> invite à la comparaison entre ces personnalités car certains traits y sont dépeints dans les mêmes termes. Les auteurs soulignent la forte intuition de ces personnalités parfois portées par une part de mysticisme et de ferveur quasi religieuse. Ils décrivent des agitateurs sociaux, dont le génie de la communication allie l'art de la conviction grâce à des qualités de tribun et le recours aux médias. Ils relèvent la virtuosité à mobiliser des réseaux sociaux étendus et des aréopages prestigieux, associant le monde de la philanthropie et de l'humanitaire aux mondes universitaires, aux médias, aux cercles politiques, aux milieux des affaires et aux sphères religieuses<sup>132</sup>. Capables d'une grande puissance de travail, elles élaborent avec patience et obstination un maillage social stratégique, passant parfois jusqu'au harcèlement. Ces personnalités sont parfois décrites comme animées par une ambition démesurée et par la quête de leur propre grandeur et capables de mauvaise foi pour manœuvrer de façon à imposer leurs vues au mouvement, allant parfois jusqu'à l'autocratie pour contourner les scepticismes ou oppositions.

Luc Dubrulle dans son ouvrage *Mgr Rodhain et le Secours Catholique. Une figure sociale de la charité* (2008) propose le concept de « figure sociale » qui associe la personnalité d'un fondateur ou d'un dirigeant principal à l'institution et qui relie l'acte individuel à l'action collective de la structure et à la société environnante. Ce concept permet, d'une part de considérer les jeux d'alliances et concurrences entre acteurs et groupes d'acteurs internes aux organisations, et d'autre part, d'envisager les porosités entre l'humanitaire et les sphères extérieures, politiques, financières ou religieuses rendues possibles par la circulation, la mobilité et les appartenances variées des activistes humanitaires, les rapprochant de « figures d'entrepreneurs politiques » (Topalov, 1999b, p.358).

---

MSF de 1982 à 1994, James Pineo Grant directeur général de l'Unicef à partir de 1980 (Ryfman, 2008 a). D'autres personnalités peuvent rejoindre cette galerie, telle que le fondateur d'Emmaüs l'Abbé Pierre (1922-1995) (Brodiez, 2009), Églantine Jebb (1976-1928), fondatrice de Save The Children, Mgr Rodhain (1900-1977), fondateur du Secours catholique français (Dubrulle, 2008), Julien Lauprêtre (1926- ), président du Secours populaire français (Brodiez, 2006) et les philanthropes quakers Édith Pye (1876-1965) et Cecil Jackson-Cole (1901-1979) fondateurs d'Oxfam (Black, 1992).

<sup>131</sup> Il s'agit des fiches succinctes biographiques émaillant l'histoire de l'humanitaire (Ryfman, 2008 a), de la biographie de Médecins sans Frontières (Vallaëys, 2004), des biographies d'Henry Dunant (Chaponnière, 2010), de Mgr Roghain, fondateur du Secours catholique français (Dubrulle, 2008), de Bernard Kouchner (Guillemoles, 2002 ; Burnier, 2008), de portrait de philanthropes moins illustres, tel que Léopold Bellan (Charenton, 2008) et encore des études consacrées à Emmaüs pour l'Abbé Pierre (Brodiez, 2006), à Oxfam pour ses fondateurs quakers, Édith Pye et Cecil Jackson-Cole (Black, 1992) ou aux ONG islamiques pour l'activiste musulman Yussuf al-Garadawi (1926- ) initiateur des fonds musulmans pour le *Zakat* (Benthall et Bellion-Jourdan, 2003).

<sup>132</sup> Couplage des réseaux politiques, protestants et évangélistes pour Henry Dunant ; politiques, financiers et philanthropes pour Léopold Bellan ; commerçants, journalistes, édiles et religieux pour Jackson-Cole ; politiques et intellectuels de gauche comme de droite pour Bernard Kouchner ; universitaires, politiques et hommes d'affaires islamiques internationaux pour Al-Garadawi.

Les engagements portés par les figures emblématiques sont renforcés par des travailleurs de l'ombre, en charge de l'organisation de l'action et de la gestion. À Emmaüs, des personnalités aisées au profil d'« hommes d'œuvre » ont porté l'association avec discrétion et assiduité après le succès médiatique de 1954 de l'abbé Pierre (Brodiez, 2009, p. 89), tout comme à MSF, avec les techniciens inventeurs de la logistique humanitaire d'urgence ou les médecins capitalisant les expériences sous forme de « guideline » (Vallaëys, 2004). Si la nature de ces structures naissantes est indissociable de la vision portée par ces personnalités charismatiques, leur évolution s'accompagne aussi de tensions et de schismes entre groupes porteurs de philosophies ou visions divergentes<sup>133</sup>, poussant les dissidents à créer de nouvelles structures (Médecins du Monde ou Frères des Hommes).

Les études historiques des réseaux de réformateurs philanthropiques de la III<sup>ème</sup> République dressent le portrait de personnalités évoluant au sein d'un réseau nébuleux et pluriel et rendent compte de leur capacité à mobiliser le capital social nécessaire aux appuis politiques et aux donations. Dans un foisonnement de groupements réformistes – sociétés de pensées et d'action, revues savantes et congrès, associations, organisations administratives et institutionnelles – se croisent des membres de la bourgeoisie libérale, des ouvriers, des républicains, fonctionnaires, enseignants, professions libérales à tendances politiques et religieuses variées, où certaines personnalités parviennent à ériger leur société de bienfaisance, quant d'autres restent dans l'ombre. Ces « figures sociales » se caractérisent ainsi par la multi appartenance et leur capacité de circuler entre différents cercles sociaux, transportant des façons de faire, des schèmes de pensées et des rhétoriques, à la fois promoteurs de convergence et modérateurs de concurrence (Topalov, 1999 b). Léopold Bellan (1857-1936) qui fut une figure parisienne de la bienfaisance privée et laïque illustre bien cette multi appartenance permettant de juxtaposer philanthropie, affaires et politique. Entrepreneur en textile et président du conseil municipal de Paris en 1910, il recrute dans le milieu de négociants et fabricants en textile du sentier et/ou de parlementaires, dont les activités philanthropiques participent aussi à renforcer son réseau affairiste et électoral (Charenton, 2008). Plus récemment, la trajectoire individuelle d'Aujoulat (1910-1973), élève de Jamot, illustre brillamment cette capacité de

---

<sup>133</sup> La biographie de MSF retrace les conflits entre les fondateurs de MSF, « tonusiens » et « biafrais », les uns médecins généralistes de banlieues marqués politiquement à droite en faveur du développement et les autres plutôt gauchistes, issus du milieu hospitalier et forts de leurs expériences de terrain et pro urgence. Plus tard le conflit entre les « droits de l'homme » (tendance Bernard Kouchner) et la génération post 68 « pragmatiques » de l'action médicale (tendance Claude Malhuret et Rony Brauman) mènera à la démission de Kouchner, qui créera Médecins du Monde en 1980 (Burnier, 2008 ; Guillemoles, 2002 ; Vallaëys, 2004). Henry Dunant finira par être mis à l'écart par ses collègues du Comité, principalement Gustave Monnier, après être parvenu contre leurs avis modérés, à force de manœuvres en solitaire à faire adopter le concept de neutralité des équipes de secours dans les résolutions de la première conférence de 1863 (Chaponnière, 2010). Lors de la fusion en 1946 de deux associations catholiques en compétition pour créer sur ordre du Saint-Siège le Secours catholique français, Mgr Roghain qui, dans sa course à la légitimité auprès du Saint-Siège trouva des appuis auprès du cardinal de Paris, parvint à marginaliser son concurrent, le père Roger Braun, et imposer sa vision du modèle hiérarchique de l'Église catholique de charité contre le modèle associatif confiant la charité à des laïcs. Les dissidents iront fonder Petits Frères des Pauvres et Frère des Hommes (Dubrulle, 2008).



circulation d'un monde à un autre. Entre les périodes coloniale et post-coloniale, il passera de la médecine missionnaire (avec l'association catholique *Ad Ludem*) à celui de la politique (comme secrétaire d'État) puis de l'expertise internationale (à l'OMS) en procédant par une succession de reconversions de son capital humanitaire (Lachenal et Taithe, 2009). Ces capacités de multi appartenance et de circulation peuvent s'appliquer à Henry Dunant (Chaponnière, 2010), que l'on peut décrire comme entrepreneur ambitieux, évangéliste chevronné ou humanitaire visionnaire; ou encore à Bernard Kouchner (Burnier, 2008 ; Guillemoles, 2002), humanitaire engagé ou mondain et homme politique, ou plus récemment à Francisco Whitaker, délégué de l'épiscopat, membre du parti des travailleurs, militant associatif, membre du CCFD, qui est devenu une figure emblématique de l'engagement altermondialiste pour les catholiques (Du Cleuziou, 2011).

Ces exemples de « figures sociales » recourant à des réseaux multiples et superposés, familiaux, politiques, affairistes, intellectuels ou confessionnels et évoluant d'une organisation à l'autre ou d'un cercle à l'autre montrent que la « constitution des institutions, des savoirs et des techniques de l'humanitaire naît de circulations » d'individus entre différentes disciplines, institutions et domaines d'action (Lachenal et Taithe 2009, p. 47). Enfin, ces formes de multi appartenance ou de circulation des individus expliquent en partie la porosité observée entre les milieux philanthropiques laïcs et les milieux confessionnels d'une part, où la recherche de l'expression laïque des convictions religieuses réunit des bienfaiteurs de diverses communions se gardant de tout prosélytisme (Bec et *al.*, 1994) et d'autre part, la mixité clientéliste avec le milieu des affaires et de la politique, où l'appartenance à une société philanthropique permet de maintenir son réseau d'intérêts professionnels et économiques (entrepreneurs, négociants) et de mobiliser un électorat (édiles et parlementaires) (Charenton, 2008).

Pour finir, nous pouvons comparer ces figures de réforme sociale à des « entrepreneurs politiques » en recherche de reconversion de leur légitimité sociale (Topalov, 1999 b, p. 359). Autodidactes, en quête de position et de reconnaissance sociale, ils inventent de nouvelles méthodes pour conquérir l'opinion en revendiquant une compétence spécifique par le biais de programmes articulant et représentant des intérêts collectifs mais en empruntant aussi à d'autres registres. Leur génie repose tant sur leur capacité à s'approprier des idées en gestation pour les renouveler que sur leur capacité à mobiliser le capital social pour pouvoir les imposer et leur donner vie. Par analogie avec les réformateurs de la III<sup>ème</sup> République, nous pouvons écrire que leurs « engagements (...) permettent l'accumulation de capital social, où le militantisme (...) se superpose à l'engagement politique, social, professionnel et joue un rôle important dans la connexion de réseaux et dans la constitution d'alliances de toute sortes » (Dab, 1999, p. 230). Les comparaisons peuvent être multiples, telles qu'avec les cadres du Rotary Club, qui sont parvenus à l'obtention du label humanitaire par l'ONU par une

stratégie d'accumulation d'un capital social international au travers de réseaux élitistes<sup>134</sup> (Gousset, 2004) ou avec les jeunes pasteurs évangélistes burkinabés, dont la volonté de s'affirmer dans la hiérarchie religieuse et d'assurer leur promotion économique les incitent à transformer leurs regroupements de fidèles en ONG, en les faisant agréer par la Fédération des Églises et Missions Evangéliques (Yaro, 1998). Toutefois, si les méthodes sont approchantes, il ne faut pas réduire les engagements à un pur produit de stratégies entrepreneuriales conscientes, mais les penser comme une alliance entre ces stratégies opportunistes et de profondes convictions religieuses ou politiques.

### **3. En conclusion**

Cette reconstitution historique a permis de montrer comment l'humanitaire est, par essence, constitué d'une pluralité de situations et d'acteurs, entre lesquels existent des liens complexes et mouvants d'alliances et de concurrence et évoluant dans des espaces multiples du local au national et au transnational. Nous avons pu relever la multi appartenance des individus aux mouvements philanthropiques religieux et laïcs ou à l'administration publique d'État et au milieu des affaires et souligner leur circulation entre l'humanitaire et les mouvements missionnaires, l'administration coloniale, ou les partis politiques. Nous appréhendons aussi comment la construction des causes humanitaires participe d'un processus de « rupture continuité » (Mabille, 2002) enchâssé dans des mutations culturelles, politiques et techniques plus larges des sociétés et au cours duquel les pratiques et idéologies sont transmises d'un mouvement à l'autre et d'une période à l'autre, par le biais de la circulation des artisans et des porte-parole des organisations ou lors de leur reconversion sociale ou idéologique. Cette perspective met aussi l'accent sur le caractère multidimensionnel de la contingence des causes humanitaires, dont les actions et pensées sont ancrées sur des événements exogènes et par nature aléatoires – les guerres et catastrophes – et résultent des mutations sociétales de grande ampleur et des vagues successives de mobilisation et démobilisation religieuse ou politique.

La sociologue Liisa H. Malkki travaillant sur le CICR rappelle avec insistance que la périodisation entre l'ancien et le nouvel humanitaire est simplificatrice et que le cheminement des causes humanitaires ne suit pas une échelle linéaire historique. Nous sommes en présence d'une « multiplicité de formes concomitantes ainsi qu'une stratigraphie historique à l'intérieur de dispositifs

---

<sup>134</sup> Créé en 1905 à Chicago par de jeunes commerçants de la classe moyenne bourgeoise en mal d'ascension sociale, le Rotary Club était initialement destiné à être un club de sociabilité. Les membres se sont vite orientés vers des offres de service et de bienfaisance, qui offraient alors une plus grande visibilité et respectabilité et permettaient d'attirer de nouveaux membres à l'échelle nationale puis internationale, liant à la fois profits, réseaux sociaux et services. Fort de son réseau transnational, le Rotary Club acquit un rôle consultatif auprès de l'ECOSOC des Nations unies, lui conférant, une reconnaissance officielle d'organisation non gouvernementale internationale. À partir des années 1970, des campagnes de vaccination contre la poliomyélite et financées par l'OMS vont permettre au Rotary Club d'être aujourd'hui reconnu comme ONG humanitaire par les organismes publics internationaux (Gousset, 2008).

que nous appelons aujourd'hui 'l'humanitaire' ». Plutôt qu'en progrès inévitable vers un nouvel humanitaire et la fin de l'ancien, elle discerne une « coexistence inégale et instable de formes et de programmes multiples (...) qui se recourent et rivalisent dans différents champs sociaux. » (Malkki, 2007, p. 46). En somme, au sein du mouvement humanitaire, comme l'écrivent les historiens au sujet des politiques de protection sociale, « on ne découvre rien ou presque rien, on n'impose rien mais presque rien mais on acclimate des formes spontanées, certes adaptées, dynamisées, recentrées, réorientées » selon un « jet continu de modèles hérités, transposés » (Gueslin et Guillaume, 1992, p. 16). Cette perspective interroge également la part du religieux dans la genèse historique de mouvements et courants de pensées aujourd'hui sécularisés. L'héritage du religieux occupe une place centrale dans la constitution de l'humanitaire moderne, dont les formes originelles d'organisation initiées par les religieux, forment un premier socle, ne serait-ce que par des modèles organisationnels, tels que les modes de collectes des missionnaires, les modes de mobilisations transnationaux des quakers, les sociétés de charité scientifique des philanthropes anglo-saxons repris par les catholiques et les laïcs. Si les références à l'éthique religieuse ou prosélyte s'effacent progressivement des organisations confessionnelles pour être remplacées par l'expertise technique, l'humanitaire apporte une « concrétisation sociale de conviction confessionnelle » (Brodiez et Dumons, 2009, p. 6). Johanna Siméant pose l'hypothèse d'une permanence de l'empreinte religieuse explicite ou implicite sur les dispositifs éthiques et les formes d'engagements humanitaires. Dans les organisations laïques, l'humanitaire apparaît comme un moyen contemporain d'actualisation de dispositions religieuses reposant plus sur des pratiques positives que sur la foi (Siméant, 2009). Enfin, en référence à Max Weber dans *Sociologie des religions* (1996), on peut dire que les organismes humanitaires constituent des entreprises de salut publics (Siméant, 2009) au détour desquelles « peuvent se côtoyer respectueusement foi religieuse et engagement politique d'un nouveau type » (Brodiez et Dumons, 2009, p. 7).

Cette perspective diachronique permet aussi de décliner les différentes formes d'ajustement pragmatique entre les normes idéalistes et utilitaristes procédées par les acteurs philanthropiques et humanitaires et qui co-existent toujours aujourd'hui. Nous avons pu voir comment les sociétés évangélistes philanthropiques du XIX<sup>e</sup> couplaient des normes religieuses de rédemption individuelle et collective avec des normes rationnelles scientifiques et des méthodes policières et répressives. Cette rationalisation de la charité s'est ensuite propagée dans des contextes où les sensibilités se laïcisent, aboutissant au couplage de l'éthique morale religieuse ou laïque avec des normes juridiques, au travers de la formalisation des principes humanitaires et du droit humanitaire international portée par le CICR ou au travers des formes d'aides sociales sécularisées sous la III<sup>e</sup> République en France. La reconversion des engagements militants et religieux sous des formes laïcisées s'est traduite par le

couplage des normes morales orientées sur l'atténuation des souffrances humaines par la systématisation des normes de rationalisation pratique. Il a prospéré avec les mouvements « sans frontéristes », qui ont déployé les outils de techniques médicale et logistique de l'aide, ainsi que le recours aux normes administratives et gestionnaires organisationnelles empruntées en partie au monde privé, inspirée des méthodes anglo-saxonnes. Les missionnaires du XIX<sup>e</sup> siècle ont très tôt procédé à un astucieux couplage des normes morales religieuses avec des normes commerciales, que l'on qualifierait aujourd'hui de marketing, en vue de l'obtention et la fidélisation d'un marché de donateurs. Nous avons vu qu'en France ce couplage de la morale et du marketing a aussi été développé par les pionniers des organisations confessionnelles de charité (Secours Catholique et Emmaüs) et s'est généralisé par la collaboration étroite avec les médias et les supports publicitaires avec le mouvement « sans frontériste ». Les formes rationnelles de la charité religieuse sont aujourd'hui ravivées par les ONG évangélistes ou les ONG islamiques, ces dernières procédant à un couplage institutionnalisé des obligations morales de la *zakat* par le biais des banques islamiques. Le couplage des normes morales et des normes de mobilisation politique initié par les philanthropes abolitionnistes au XIX<sup>e</sup> siècle en développant des stratégies de dénonciation et de lobby par le biais de réseaux transnationaux s'est perpétué avec les ONG anglo-saxonnes Oxfam ou Amnesty international puis avec le mouvement « sans frontériste », en rupture avec les principes humanitaires du CICR. On a pu également souligner comment le recours aux registres moraux pouvait servir les intérêts privés et individuels de carrière dans la politique ou dans les affaires, en particulier à travers les « entrepreneurs moraux ». Enfin, l'empilement de normes au sein d'une même organisation est entretenu par la stratification de générations porteuses de valeurs militantes variées.

#### **IV. CONCLUSION DU CHAPITRE III**

---

Cette double perspective sur les discours officiels institutionnels et sur la construction des causes humanitaires nous montre que si les principes humanitaires et les normes techniques standardisées constituent la caractéristique centrale d'un humanitaire aux appartenances, aux registres et contextes d'action très diversifiés, il faut plutôt en retenir la dimension hybride, mixte et incertaine qui se reflète dans sa définition ambiguë. L'humanitaire se rapproche plus aujourd'hui d'un label que d'une idéologie cohérente et offre un cadre suffisamment large pour permettre à des groupes très hétérogènes de s'y reconnaître.

Tout comme pour les philanthropes français du XIX<sup>e</sup> siècle ou les tiers-mondistes des années 1970 décrits par les historiens, le terme de « nébuleuse » décrit avec plus de justesse la fluidité et la porosité de ce dispositif institutionnel hétérogène et mouvant, composé d'organisations aux mandats, tailles,

origines et appartenances variés, où le flou des frontières entre les normes laïques et religieuses, publiques et privées et la mixité des registres d'action de temporalité brève ou longue ou de l'inscription géographique de l'ici et l'ailleurs conduisent à des panachages aux contours incertains et changeants. Cette nébuleuse se ramifie sur de larges échelles étirées des sièges aux multiples terrains. Elle abrite des amas diffus d'organisations aux normes et pratiques convergentes, se recomposant selon les contextes et les alliances organisationnelles et se fondent en partie avec d'autres regroupements partageant temporairement certaines normes, registres ou terrains d'actions selon les jeux de concurrence ou des rapports de complémentarité pour l'accès aux terrains d'intervention, aux ressources et à la visibilité. La tendance à l'homogénéisation par le mixage des registres d'action est renforcée par les efforts de coordination s'accompagnant d'une volonté de normalisation et de standardisation des codes et des outils. Elle conduit les acteurs institutionnels à se distinguer les uns des autres par le biais de spécialisations techniques normées et par l'application circonstanciée et négociée de principes universels humanitaires considérés comme des conditions pratiques à l'action.

De façon plus précise, on observe que les organisations marquées par une hétérogénéité diachronique et synchronique, au sein desquelles coexistent des groupes différenciés par leurs spécialisations (techniques, administratives), leurs vécus quotidiens (bureaux, terrains), par leurs origines, nationalités et statuts (expatriés, personnels nationaux, volontaires, salariés), en enfin, par la hiérarchie institutionnelle et les stratifications de générations aux sensibilités et expériences politiques, voire religieuses différentes. Si l'on peut penser que la cohérence de ces groupes est cimentée par l'idéologie du devoir moral, le partage des principes universels ou par des savoir-faire et une culture d'entreprise spécifiques et des normes standardisées, ces hétérogénéités conduisent les acteurs institutionnels à procéder à des ajustements multiples et permanents autour des interprétations des principes et des normes, des stratégies et des choix opérationnels, et ce, tout en incorporant d'autres logiques (bureaucratique, corporatiste, salariale, etc.). Ces ajustements peuvent être soutenus par des rapports de force et de conflits entre groupes et personnes défendant leur point de vue, pouvant aller jusqu'à des ruptures générant parfois de nouvelles structures. Enfin, ces organisations sont régulièrement tirées par des figures de proue ou des figures sociales souvent caractérisées comme des entrepreneurs politiques en capacité d'alerter les opinions publiques par le recours aux médias, de mobiliser le capital social nécessaire à leur cause grâce à leur mobilité et leur multi appartenance sociale ou institutionnelle.

L'évolution de cette nébuleuse humanitaire est portée par un processus dynamique et permanent de « rupture continuité » des pratiques, porté par la circulation, la reconversion d'hommes et de femmes et par les emprunts, les transpositions et recyclages d'idées et de techniques. Les innovations

successives sont enchâssées dans des cadres préexistants et s'inscrivent dans des évolutions sociétales plus larges – politiques, économiques, culturelles, idéologiques et techniques – étirées sur des temps longs et renouvelés lors des interventions inédites provoquées par les crises, catastrophes, conflits et épidémies. Ces lectures mettent en lumière le recoupement des échelles variées pesant sur les modalités de décision et d'action des acteurs humanitaires : échelle très large et étirée sur des temps longs des transformations sociétales techniques ou idéologiques, échelle plus réduite sur la configuration de la structure et ses dynamiques institutionnelles inscrites dans une continuité historique et enfin, échelles micro des jeux d'acteurs ou de groupes d'acteurs sociaux, où une figure sociale peut durablement transformer les pratiques et les idées collectives.

La description de la nébuleuse humanitaire et sa perspective historique ont mis en évidence comment les cadres de l'action humanitaire reposent sur un empilement et un métissage de normes, de principes et de registres d'action. D'une part, nous avons pu noter comment les normes des temporalités brèves et longues peuvent coexister, avec la capacité de renverser la normalité accordant la priorité de l'urgence sur la stabilité. L'humanitaire procède également d'un couplage entre les inscriptions locales et internationales de l'action, entre des registres religieux et laïcs, et entre des registres techniques et émotionnels. Le registre moral, voire philosophique, des principes d'équité qui consolident la légitimité et l'identité humanitaires restent à considérer comme des normes pratiques ajustables à chaque contexte d'intervention. La recherche d'efficacité a conduit à la standardisation de l'action, à la fois par la référence systématique à des normes techniques internationales (Sphere) et par les traitements standardisés des cadres logiques des projets. Nous avons pu identifier différentes formes historiques des modes de couplage entre les normes morales et les normes rationnelles, prenant corps à travers les organisations philanthropiques et missionnaires, le CICR et le « sans frontières ». Tout à tour, de nouvelles combinaisons normatives sont élaborées et se superposent dans un registre idéologique et pratique de plus en plus étendu, mais tendant à une homogénéisation. Les formes morales d'engagement religieux à visée rédemptrice se laïcisent en formes d'engagement utopiste ou militant d'amélioration des sociétés. Elles se combinent avec les registres juridiques (principes humanitaires et DIH), les registres administratifs et organisationnels de professionnalisation (gestion interne et bureaucratie), les registres techniques (standardisation des normes, guidelines techniques), les registres commerciaux recourant aux supports médiatiques et publicitaires (marketing, collecte de fonds, etc.), et les registres politiques (dénonciation et lobby transnationaux). L'inscription de ces panachages de normes et de registres dans une dynamique concurrentielle pousse au durcissement de ses principes moraux et à la standardisation des normes techniques.

## CHAPITRE IV – DYNAMIQUE ET ENJEUX DES NORMES BUREAUCRATIQUES DE L'ÉTAT ÉTHIOPIEN

Nous avons vu que les normes officielles « bureaucratICO-humanitaires » des SAP sont le produit du croisement des politiques des dispositifs de l'aide internationale et de l'État éthiopien. Après avoir consacré une partie du chapitre précédent à l'étude du registre humanitaire des normes formelles des SAP, nous nous pencherons sur la dynamique des normes de la bureaucratie éthiopienne. Nous montrerons comment elles sont sous-tendues par le double enjeu de contrôle par les élites dirigeantes de l'appareil administratif et de la rente de l'aide internationale, tout en maintenant une vitrine « démocratique » et « technique ».

Les enjeux qui sous-tendent la fabrique des normes bureaucratICO-humanitaires contemporaines s'inscrivent dans la continuité historique de construction de l'État moderne et du processus d'invention de normes initié sous l'État impérial et prolongé sous la république militaire du Derg (Vaughan, 2011). Emanuele Fantini retrace comment le centralisme autoritaire du régime actuel prolonge les politiques des régimes précédents, couplant l'extraction des surplus agricoles aux stratégies d'extraversion et de légitimation idéologique du pouvoir (Fantini, 2013). Par conséquent, avant d'approfondir l'analyse empirique des normes de la bureaucratie éthiopienne contemporaine, nous procéderons à une lecture historique de leur élaboration. Ce long détour historique est d'autant plus nécessaire que le principe de souveraineté historique de l'État contribue aujourd'hui à consolider le « capital de négociation » du régime éthiopien avec les donateurs internationaux (Furtado et Smith, 2009), faisant de l'Éthiopie un acteur singulier dans le paysage de l'aide internationale. Nous commencerons par la phase de conquête et de consolidation de l'empire bureaucratique conduite par les empereurs successifs de Tewodros II à Hailé Sélassié I (1855 à 1974). Nous enchaînerons avec la période militaro-communiste du Derg (1974 à 1991) pour terminer avec la période contemporaine de l'EPRDF (1991-...). À chaque grande étape, nous décrirons les mécaniques des appareils bureaucratiques et l'évolution des normes au gré des différents enjeux politiques.

### I. LES FONDATIONS HISTORIQUES DE LA BUREAUCRATIE IMPERIALE

---

Le dispositif bureaucratique de l'État moderne éthiopien est né en 1855 avec la création d'un empire bureaucratique<sup>135</sup> et militaire porté par les régimes absolutistes successifs de quatre empereurs –

---

<sup>135</sup> Edmond Keller compare le régime impérial éthiopien aux régimes bureaucratiques des empires de Chine et des empires Ottoman, de Perse et du Japon (ère du Meiji). Ces régimes élaborent des politiques similaires de modernisation : centralisation de la bureaucratie et modernisation de l'armée, développement d'alliances militaires stables et la réduction des pouvoirs traditionnels (Keller, 1991 et 2005).



Tewodros II (1855-1868), Yohannes IV (1872-1889), Menelik II (1889-1913) et Hailé Selassié I (1930-1974) – qui ont constitué et perpétué un régime autocratique militaire et bureaucratique centralisé, qualifié de « jacobinisme impérial » (Prunier, 2007, p. 134). Après s’être imposé par la guerre, l’empereur Tewodros II a cherché à renforcer l’État en jetant les bases bureaucratiques d’un État fort. Cette volonté de centralisation vient en réaction à la période chaotique de l’ère des Princes (Zemene Masafent) amorcée depuis 1769. Dispersé et affaibli, le pouvoir impérial était incapable de gouverner un pays secoué par les intrigues incessantes et les guerres internes entre chefs régionaux (ras et enderasié), jusqu’à être menacé par les Egyptiens. Après la création des bases bureaucratiques par Tewodros II, ce dispositif s’institutionnalise lors des phases d’expansion coloniale engagées par les empereurs Yohannes IV et Menelik II<sup>136</sup>. Il est ensuite modernisé par l’empereur Hailé Sélassié<sup>137</sup>. Le dispositif bureaucratique est déployé pour répondre à la recherche d’hégémonie du centre sur la périphérie et sur les territoires annexes, en l’orientant vers l’incorporation et « l’encadrement » (Clapham, 2002, p. 14) des sujets dans l’État, ainsi que la capture des ressources locales (Markakis, 2011 ; Prunier, 2007). Les empereurs ont cherché à maintenir leur autorité dans les provinces assujetties, parfois récalcitrantes voire rebelles, en couplant le déploiement de la bureaucratie avec l’usage de la force militaire, et ce, grâce à leur supériorité en armement acquise auprès des alliés européens et locaux. La bureaucratie combine les valeurs religio-traditionnelles incarnées par le monarque avec des critères rationnels-légaux. Représentante de la couronne dans les territoires sujets, elle est compartimentée par fonction (impôts, police, économie, commerce, justice, etc.). Elle facilite l’exploitation des ressources sur l’ensemble des territoires et permet de coopter les puissantes notabilités traditionnelles des propriétaires fonciers (*ballabat*), des rois et princes (ras, negus ou wagshum) ou chefs militaires provinciaux (*dejazmatch*, *kesnazmatch*) revendiquant leur indépendance régionale ou leur légitimité à la couronne (*id.*). Le développement de l’appareil bureaucratique s’étend sur des territoires clairement circonscrits, comprenant le cœur de l’Abyssinie traditionnelle des hauts-plateaux (Tigré, Choa, Gojjam, Wello) et les larges territoires progressivement conquis en pays Oromia (Wollega, Nekemte, Arsi, Balé), en Ogaden, en Harargué, etc., jusqu’aux frontières de l’actuelle Éthiopie stabilisées vers 1900. Sous Menelik, le projet se transforme en un État centralisé autour d’un centre Choan, dont la province constitue la pierre angulaire de son empire colonial (Fontrier, 1999). Projet d’un État centralisateur autant que d’un

---

<sup>136</sup> À partir de 1865, Menelik II engage une colonisation militaire vers l’Ouest sur les territoires oromos alors qu’il n’est encore que *ras* du Choa – mais prétendant à la couronne comme Roi des Roi – jusqu’à son abdication devant Yohannes IV en 1878. La conquête impériale s’étend à l’Est (Jimma en 1881, Harar 1885, Wabé Shébélé 1886, Ogaden) et au Sud (Arsi 1882, Wolleyta 1889, Awash et Omo 1896 et 1897) jusqu’aux frontières de l’Éthiopie actuelle (Bekele, 2007).

<sup>137</sup> Le règne d’Hailé Sélassié débute par une phase de régence, où il officie comme *ras* puis comme *negus* (1928) auprès de l’impératrice Zeuditu. Il parvient à s’emparer du pouvoir et se fait couronner empereur en 1930. À cause de l’invasion italienne en 1935, il s’exile en Angleterre et reprend le pouvoir en 1941, supporté par les forces alliées pour chasser l’occupant italien.

« colonialisme Choan » (*id.*, p. 416) – qui sera prolongé par Hailé Sélassié et par le Derg – il s'accompagne de l'amharisation des élites, par l'adoption des traits culturels amhara, l'imposition de la langue amharique et son adoption comme langage administratif, mais aussi de la christianisation du territoire. L'instauration de l'appareil bureaucratique et militaire constitue un élément d'une stratégie complexe de montée et de maintien du pouvoir centralisateur impérial, de cohésion intérieure et d'extension ou de protection de l'empire. Elle s'articule avec d'autres enjeux : le développement économique du pays par la construction d'infrastructures et la création d'institutions financières, les alliances diplomatiques et luttes armées avec les puissances régionales (Mahdistes soudanais, Egypte) et internationales (Anglais, Italie, France, Russie), et enfin, l'obtention d'une reconnaissance internationale, pour éliminer les prétendants rivaux au trône impérial et contenir les appétits occidentaux de conquête du territoire abyssin (Bekele, 2007 ; Gallais, 1989 ; Keller, 1991).

Nous verrons dans ce paragraphe comment l'introduction des normes rationnelles légales de la bureaucratie impériale, motivée par la recherche de cooptation et d'affaiblissement des potentats locaux, répond à l'enjeu majeur de réforme centralisatrice des revenus fonciers traditionnels, tout en donnant une image démocratique aux puissances occidentales et aux élites éduquées. Il s'avère que les structures bureaucratiques impériales ont finalement peu impacté les pouvoirs locaux, conduisant à un panachage entre les normes rationnelles légales et les normes traditionnelles de prééminence féodale.

## 1. Le contrôle du foncier par la bureaucratie impériale

Greffé sur le socle d'une structure sociale en partie féodale<sup>138</sup>, l'empire bureaucratique s'est construit en interdépendance étroite et en tension avec les pouvoirs de l'Église et de l'aristocratie, qui ont à la fois constitué un support et un frein à l'autorité impériale. Dans la mythologie dominante des Amharas, ces pouvoirs jouent un rôle crucial pour l'équilibre sociétal, où le Roi assure l'ordre civil,

---

<sup>138</sup> En Éthiopie, où le paradigme de féodalisme européen s'applique partiellement, on parle plutôt de « proto-féodalisme » (Coulborn, 1956, cité par Keller, 1991, p. 58). Le féodalisme classique de l'Europe médiévale se caractérise par la faiblesse de l'État, par des relations de vassalité entre le monarque et l'aristocratie et par la gestion des terres sous forme de fiefs. L'autorité monarchique est dispersée au sein d'une élite militaire et nobiliaire, dont les liens d'interdépendances avec le roi sont structurés par la recherche d'extraction des surplus économiques et agricoles issus des fiefs et par l'enrôlement des populations en servage pour la main-d'œuvre ou les forces armées. En retour, la protection armée et le maintien de l'ordre public sont assurés par le monarque. En Éthiopie, malgré des modalités d'accès de l'aristocratie à la terre similaires à celles de fiefs (*gult*) et des relations de dépendance proches de la vassalité où le monarque dispose de la liberté d'attribution des terres, le régime féodal éthiopien se distingue par la disparité des modalités de gestion des terres à l'échelle du territoire, l'existence de paysans autonomes propriétaires de leurs terres (*rist*), l'absence de délégation automatique du pouvoir juridique et politique aux vassaux, et enfin, la mobilité sociale des individus déterminée par l'accès à la terre, la proximité géographique entre l'élite rurale et les paysans (*id.*, Gallais, 1989 ; Hobben, 1973). Si le système de classe est lié aux droits d'accès à la terre, il n'implique pas de forte différenciation culturelle entre l'élite et les paysans, souvent liés par des liens de descendance bilatérale (Clapham et James, 2002).

l'Église<sup>139</sup> (*kahenet*) l'ordre spirituel et la Notabilité (haute noblesse *makuannet* et petite noblesse *cawa*) la fertilité du territoire. En bas de l'échelle, se trouvent les paysans payeurs d'impôts (*gabbar*), artisans (*tayb*), commerçants (*negade*), esclaves (*barya*), etc. En réalité, à travers l'armée et la bureaucratie confiées à la notabilité, les souverains cherchent à maintenir leur autorité par la cooptation des vassaux – sinon par la force ou l'éviction – dans des relations de patrons-clients articulées sur l'échange entre, d'une part, les droits d'accès au foncier et aux privilèges associés et, d'autre part, leur allégeance, les services et obligations militaires, les versements de taxes et de biens. Le fonctionnement de l'ensemble de la structure étatique repose sur le système foncier qui permet de prélever une part substantielle des biens et de la production agricole sur la masse rurale (Gallais, 1989). Le foncier se caractérise par la multitude de modalités institutionnalisées, localisées et évolutives qui le régisse. Le *rist*, est un droit de propriété fondé sur la parenté, selon lequel les terres sont transmises héréditairement aux descendants du lignage des premiers occupants, et qui peuvent s'affirmer propriétaires (*ristenya*). Le *gult*, qui donne la prérogative de collecter des tributs auprès des *ristenya*, est un droit non héréditaire de propriété temporaire proche du fief médiéval européen, accordé par le monarque à ses vassaux et sujets (grands fonctionnaires, militaires, la noblesse, famille royale, clergé, etc.). Le *rist gult*, créée sur les territoires conquis par Menelik, est un mode intermédiaire entre propriété héréditaire et attribution royale. Le *maderia* est attribué exclusivement aux militaires et bureaucrates de l'empire. Attribué lors de la durée de leur service, il leur tient lieu de salaire. Le *samon* sont les terres attribuées à l'Église, etc. Parmi ces modalités foncières, le *gult* et ses formes dérivées occupent un rôle central dans l'équilibre des pouvoirs entre centre et périphéries, où le contrôle des fiefs n'a jamais été complètement gagné, ni par les empereurs ni par les chefs régionaux. Ils fonctionnent à la fois comme marqueurs de privilèges et comme revenus de la noblesse terrienne et militaire. Dans le noyau abyssin des hauts-plateaux, les droits héréditaires des *gultnya* finissent par l'emporter sur le droit du contrôle impérial, poussant la puissance impériale à se renforcer en s'étendant à la périphérie (Clapham et James, 2002). À cause de l'insécurité de détention des droits du *gult*, toujours soumis au contrôle central impérial, les *gultnya* entretiennent des relations

---

<sup>139</sup> L'Église joue un rôle clé dans la légitimité de l'autorité charismatique et la survie politique des monarques. Dès l'introduction au IV<sup>e</sup> siècle de la chrétienté en Éthiopie, les liens entre royauté et ordination divine se sont perpétués sous l'égide de l'Église orthodoxe d'Alexandrie. L'autorité charismatique des monarques éthiopiens se fonde sur des textes sacrés. Le *Kebra Negast* (La Gloire des Rois), est un récit épique qui a été rédigé par des moines tigréens au XIV<sup>e</sup> à l'époque où l'Église s'est imposée dans les affaires politiques. Il retrace les origines mythiques d'une royauté éthiopienne descendant de la lignée salomonienne, faisant du peuple éthiopien un peuple « élu », et de leur monarque, le « Roi des Rois ». Le Code des lois éthiopiennes, le *Fetha Negast* (La Loi des Rois) place le monarque comme chef principal de l'Église, appliquant des codes considérés comme parole divine. Toutefois, le support de la haute hiérarchie du clergé (le chef religieux, l'*abuna* ou le chef des moines, l'*echege*) auprès du monarque est décisif pour le maintien de sa légitimité et de son pouvoir. Pouvant couronner les monarques élus ou excommunier les infidèles, les chefs religieux agissent également comme médiateurs auprès de la noblesse et comme relais pour la transmission de la culture dominante amhara et tigréenne sur les territoires conquis. En retour, le support de l'Église est garanti par des droits et privilèges accordés au clergé, tels que les droits d'accès fonciers, des donations de la couronne et la perception d'impôts (Keller, 1991).

de « piratage » (*id.*, p. 15) de la production paysanne, en développant des stratégies de prédation, où l'extraction maximale s'accompagne d'investissements techniques minimum. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les droits du *gult* sont toujours le rouage central des relations de patronage entre l'empereur et les officiels d'État. Permettant la survie de l'État, le *gult* est un instrument politique de contrôle, de récompense ou de punition exercé par le monarque sur les sujets de l'élite dominante aristocratique, militaire et ecclésiastique. L'attribution ou la confiscation de terres est conditionnée par leur loyauté, le paiement des taxes, les appuis militaires, etc. C'est également un enjeu économique dont dépendent les revenus des institutions militaire, religieuse et de la classe nobiliaire. La classe dirigeante bénéficiaire du *gult* (*gultenya*) possède l'autorité administrative sur ceux qui vivent sur ses terres. Elle dispose d'un droit de collecte de taxes et tributs en nature (or, grains, miel, etc.), de la dîme. Elle organise les corvées et lève les troupes militaires auprès des fermiers (*gabbars*). Les montants des taxes et tributs sont établis sous une forme fixe ou proportionnelle le plus souvent négociée selon les locations géographiques et périodes historiques. Une partie des prélèvements est redistribuée aux intermédiaires jusqu'à l'empereur. En retour, le droit du *gult* donne des obligations, dont les plus importantes sont d'entretenir une armée et de fournir un support militaire à la couronne, ainsi que de tenir de petites fonctions administratives séculières ou ecclésiastiques. Enfin, il faut noter que ce système dispense une « fragmentation du pouvoir » (Donham et James, 2002, p. 9), où, comme l'empereur, le *gultenya* désigne ses propres fonctionnaires, chacun n'étant lié et redevable qu'au travers de ses liens personnels avec les échelons supérieurs directs. Avec l'émergence de l'empire bureaucratique et la modernisation de l'État, le droit du *gult* va être progressivement réformé pour être remplacé par des impôts fonciers sous Hailé Sélassié en 1968. Mais la transformation du *gult* en impôts reste imprégnée des pratiques antérieures, où la position donnée aux administrateurs leur confère toujours le droit d'extraire un maximum des populations sous leur juridiction (Donham et James, 2002). La contradiction entre les normes de la bureaucratie moderne et la persistance des normes de patronage du *gult* ont engendré des conflits continus entre les autorités traditionnelles représentantes des propriétaires terriens et *gultenya* et les tendances modernistes bureaucratiques portées par les souverains successifs (Abebe, 1998 ; Crummey, 2000 ; Gallais, 1989 ; Hobben, 1973 ; Keller, 1991 et 2005 ; Schwab, 1972).

## **2. La construction de la bureaucratie impériale de Tewodros II à Hailé Sélassié**

L'empereur Tewodros II a permis la restauration d'un État puissant et conquérant, en recourant aux technologies et aux armements modernes et aux alliances – au final malheureuses – avec les pouvoirs occidentaux. L'institution bureaucratique dont il jette les fondations à partir de 1855 doit contrôler l'intégrité territoriale de l'Abyssinie nouvellement acquise après la pacification du Tigré, du Choa et

du Wello. L'empereur fragmente les divisions administratives traditionnelles et dépossède brutalement les princes et rois locaux des bases de leur pouvoir, pour placer des administrateurs de son choix à la charge de nouvelles unités administratives destinées à la collecte des tributs. Pour mettre fin aux modes de rétribution basés sur les exactions arbitraires et les pillages, il crée la première armée professionnelle nationale, équipée, disciplinée et payée en soldes, et ce, avec l'appui des Européens et des Turcs. Il instaure les prémices d'un système fiscal et judiciaire centralisé, en s'attaquant au *gult* par une réforme destinée à supprimer les privilèges de l'Église. Ces mesures se heurtent à une violente résistance des pouvoirs provinciaux et de l'Église, provoquant à nouveau la dislocation de l'empire en provinces autonomes. Ayant soumis à nouveau les principaux potentats régionaux (Godjam, Choa et Wello), son successeur Yohannes IV prolonge les efforts de centralisation et de professionnalisation de la bureaucratie. En revanche, il restaure les droits du *gult* en régularisant les modes de prélèvement de la dîme destinée à l'État. Cela permet de fidéliser les bases du pouvoir des gouverneurs locaux en sécurisant les relations locales patrons-clients entre le paysannat et les aristocraties traditionnelles. Fin diplomatique et stratège militaire, Yohannes IV parvient à signer un accord commercial avec l'Angleterre et un traité de paix avec l'Égypte. Il étend les frontières de l'empire à l'Ouest et au Tigré, laissant l'expansion au Sud à son vassal le plus puissant, le ras Menelik du Choa, qu'il désignera empereur avant sa mort sur le champ de bataille contre les Madhdistes soudanais en 1889.

Si Tewodros et Yohannes ont perpétué des modes de gouvernance encore traditionnels, Menelik II échafaude un dispositif administratif inspiré des institutions occidentales, qui aboutit à sa fin de règne en 1907, à une administration politique moderne composée de ministères, d'un Conseil de ministres et d'un cabinet ministériel, le tout doté d'une bureaucratie centrale et d'un réseau urbain (Clapham, 1969 et 1988 ; Tamru, 2007). La systématisation de la structure bureaucratique constitue le point d'orgue d'une âpre lutte armée et politique pour, d'une part, asseoir son autorité impériale sur l'ensemble de l'empire et, d'autre part, affirmer la légitimité de la souveraineté éthiopienne auprès des puissances coloniales étrangères (Italie, Angleterre et France) par le biais de longues tractations, d'accords et de traités, et surtout en s'imposant comme puissance régionale par l'écrasante victoire sur les Italiens lors de la bataille d'Adowa en 1895<sup>140</sup>. Dès 1892, il systématise le paiement de la dîme, sous la forme d'*asrat*. De 1896 à 1889, il signe des accords avec l'Angleterre, la France et les Mahdistes soudanais de façon à assurer la souveraineté de l'empire. À partir de 1897, quand les frontières de l'empire éthiopien sont à peu près consolidées, Menelik œuvre à la construction de l'État, renforçant l'armée et l'appareil bureaucratique, impulsant l'éducation scolaire d'une classe

---

<sup>140</sup> La victoire d'Adowa a permis de stopper l'expansion coloniale italienne débutée en 1890 à partir de Massawa en Érythrée.

moderne, créant banque centrale et monnaie, tout en modernisant les infrastructures (voirie, électricité, téléphone, etc.) (Clapham, 1969 et 1988). L'institutionnalisation de la bureaucratie est portée par le phénomène urbain, qui est le fait principal du règne de Menelik, avec la création en 1886 de la capitale Addis-Abeba au centre de l'empire et d'un « semis » de villes garnisons (*ketema*) répartis sur le territoire (Tamru, 2007). Exercée à partir des *ketemas*, l'autorité bureaucratique repose sur les gouverneurs militaires en charge du contrôle des armées et de la collecte des taxes, et sur lesquels Menelik exerce un pouvoir absolu de récompense ou de punition. Les *ketemas* sont des « entités prédatrices » (*id.*, p. 313), dont le rôle principal consiste à pacifier la population et à exploiter la région. Ces villes jouent aussi le rôle d'échange par le développement des marchés et de pratique religieuse autour des églises fondées pour pérenniser symboliquement la conquête. Chef-lieu de la province (*awraja*), le *ketema* principal est le lieu de résidence du *ras*. D'autres *ketemas* sont hiérarchisées en entités administratives selon les nominations impériales ou du *ras* (*id.*). Sur les territoires colonisés du Sud et de l'Ouest, le *gult* est attribué exclusivement aux fonctionnaires militaires (*naftegna*), avec qui Menelik institutionnalise en 1904 le partage des récoltes d'un tiers-deux tiers avec l'État. Reposant sur des fonctionnaires d'origine amhara – pour l'essentiel du Choa – ou tigréen, ce système de *naftegna* génère un système d'une classe locale liée au gouvernement central et composée de militaires appointés comme gouverneurs selon leur affiliation ethnique.

À l'issue de cette période, l'accès aux postes de pouvoir ne dépend plus de la légitimité de la descendance salomonienne, mais du contrôle de la force. En rupture avec la monarchie traditionnelle, le mode de pouvoir de ces trois empereurs s'impose comme une autocratie militaire centralisée (Clapham, 1988). En s'inscrivant dans le prolongement des politiques de ses prédécesseurs, Haïlé Sélassié va renforcer le cadre formel gouvernemental moderniste tout en maintenant une monarchie absolutiste, combinant de façon paradoxale des formes politiques avancées (bureaucratie ministérielle, taxation nationale) avec le maintien au pouvoir de l'ancienne élite terrienne (Clapham, 1969). Il accélère la modernisation de la bureaucratie et de l'armée en faisant émerger une nouvelle classe moyenne et éduquée. Il s'appuie sur des alliances avec les puissances étrangères – en particulier la Grande Bretagne et les États Unis – qui lui fournissent le capital nécessaire au développement économique et militaire. Dès la période de régence (1916-1930), il construit les bases d'un dispositif bureaucratique, professionnel, sécularisé et fortement centralisé qu'il dirige à partir « du palais » (*id.*, p. 28), cherchant à diminuer le pouvoir de la noblesse terrienne et à séparer les pouvoirs civils et militaires de l'administration de l'empire. Une fois couronné empereur en 1930, il promulgue la première constitution en 1931, créant les institutions étatiques judiciaires, financières et législatives, en particulier d'un parlement, dont le contrôle lui permet, dans un premier temps, de renforcer sa légitimité auprès des classes éduquées et de consolider sa position absolutiste. À l'issue de cette



période interrompue par l'occupation italienne (1935-1941)<sup>141</sup>, les gouverneurs commandent toujours leur propre armée et sont toujours supportés par le *gult*. Mais dès son retour d'exil en 1941, l'empereur supporté par la Couronne Britannique relance le développement des structures étatiques sur l'ensemble du territoire. En vue de professionnaliser l'armée et la bureaucratie, il fonde une académie militaire et une armée de l'air ainsi que des écoles et universités calquées sur les modèles européens, dont vont émerger une classe d'administrateurs instruits formant une « caste de fonctionnaires loyaux » (Clapham, 2007, p. 112) et une élite militaire. Il rationalise progressivement la levée des taxes et des tributs, supprimant les corvées et donations en nature, jusqu'à abolir le *gult* et l'*asrat* pour convertir les taxes en numéraires payés directement à l'État. S'appuyant sur la nouvelle classe nobiliaire militaire coloniale et celle des jeunes bureaucrates éduqués, il tente de neutraliser les opposants régionaux dans des jeux de cooptation, de compromis et de négociations. À la fin du règne de l'empereur, le régime monarchique dispose d'une bureaucratie reposant sur une nouvelle élite salariée, éduquée et guidée à partir du palace royal. Le pouvoir militaire initialement dépendant des pouvoirs locaux a été remplacé par une organisation militaire contrôlée par le monarque mais dépendante des appuis étrangers et des armes importées. À la périphérie, le contrôle impérial est maintenu par le couplage de l'armée et de l'administration, quand, dans les régions du Nord, les représentants de l'État dénués de base politique sont « accueillis » par les pouvoirs locaux, sans parvenir à imposer les volontés réformistes de l'administration centrale, en particulier sur la réforme foncière et du *gult*.

### 3. Les enjeux de la bureaucratie du centralisme monarchique

Trois enjeux principaux semblent déterminants dans les orientations de la bureaucratie impériale d'Hailé Sélassié : la réforme du foncier, la neutralisation des contre-pouvoirs et le maintien d'un verni démocratique.

L'urgence de l'instauration des premières taxes directes (taxes foncières, revenus, *asrat*, etc.) et indirectes (taxes douanières et commerciales, etc.) montre combien l'autorité de l'État dépend de la maîtrise du trésor public et du contrôle des revenus fonciers. On répertorie plus d'une quarantaine de taxes, tributs en nature, cadeaux, corvées et obligations destinées au clergé, militaires, administrateurs divers qui pèsent de façon inégales sur le paysan selon les régions (Mantle-Niecko, 1980). Dès 1921, l'empereur systématise la collecte de l'*asrat*, l'impôt destiné aux militaires instauré par Menelik. De 1930 à 1934, des premières mesures de régulation du foncier (cadastre) et de taxations foncières sont amorcées sans succès. En 1935, il pose un décret en vue de régulariser la levée des tributs auprès des

---

<sup>141</sup> Au cours de l'occupation, le pouvoir des élites traditionnelles est érodé, le *gult* et l'*asrat* sont abolis.



paysans. En 1942, un impôt obligatoire force graduellement les propriétaires fonciers à abandonner les tributs en nature et à reverser l'*asrat* à l'État. De 1944 à 1967, une succession de lois conduit à la mise en place d'impôts fonciers et à l'abolition des systèmes fonciers (*gult*, *rist gult*, etc.) et de prélèvements traditionnels (dont l'*asrat*) pour imposer aux paysans et propriétaires fonciers de payer les taxes directement au ministère des Finances. Le contrôle de l'application de ces mesures se traduit par des conflits entre le ministère des Finances, centralisant le pouvoir de la Couronne, et le parlement, dont les représentants des pouvoirs locaux traditionnels s'efforcent de contrer l'application des nouvelles taxes foncières. Sans jamais parvenir à établir un contrôle complet – d'autant que les bureaucrates manquent de moyens pour contrer les pouvoirs régionaux – ces mesures se heurtent à de fortes résistances de la notabilité locale des hauts-plateaux et provoquent des rébellions, qui, comme dans le Godjam, nécessitent l'intervention de l'armée. La résistance de la vieille classe de propriétaires fonciers aux réformes des taxes foncières et d'abolition du *gult* se traduit également par le blocage des mesures compensatoires auprès des paysans, de l'attribution de « packages agricoles » ou de l'allocation de terres. À l'inverse, en vue d'obtenir son support politique, l'État dote la nouvelle classe administrative de terres et de moyens modernes (tracteurs) lors de la révolution verte des années 1970. S'appuyant sur les capitaux et les terres de l'aristocratie, l'agriculture moderne mécanisée ne représente qu'une fraction infime de la production vivrière mais elle constitue une forme de « féodalisme mécanisé » (Lefort, 1981, p. 34). L'ensemble de ces mesures accentue l'insécurité des paysans, qui sont parfois soumis à une double taxation, où les taxes étatiques se surajoutent aux prélèvements préexistants. Ils sont parfois expulsés de leurs terres par les anciens *gultenyas*, ou par la nouvelle classe soutenue par l'État. La combinaison de l'abolition du *gult*, de la privatisation foncière et de la mécanisation capitaliste exacerbe les tensions sociales, entre d'une part, les *gabbars*, les paysans sans terres ou journaliers, les anciens propriétaires *gultenyas*, militaires, fonctionnaires et *ballabats* de basses conditions et d'autre part, une classe de riches propriétaires et grands producteurs agricoles, fonctionnaires supérieurs de la bureaucratie centrale, militaire et de police (Clapham, 2007 ; Keller, 1991 ; Gebru Tareke, 1991).

Le montage et le fonctionnement du dispositif bureaucratique reflètent le mode de gouvernance de l'empereur jouant sur la mise en tension entre les instances et groupes sociaux hétérogènes. En s'imposant comme médiateur et arbitre incontournable entre les différents pôles de pouvoir, le monarque renforce sa suprématie impériale. Il érode les contre-pouvoirs, qui se neutralisent pour l'obtention de son support tout en créant un consensus au sein du gouvernement (Clapham, 1969, p. 30 et 32). À partir de 1935, les pouvoirs de l'empereur et du ministre de l'intérieur sont délégués aux gouverneurs et aux sous-gouverneurs, qui doivent travailler avec des directions bureaucratiques ministérielles décentralisées appointées par l'empereur. Les anciennes générations des gouverneurs

et les jeunes générations éduquées des directions et secrétariats, doivent collaborer tout en rivalisant et en se contrôlant les unes les autres (Hobard, 1956 ; Schwab, 1972). En 1942, le découpage administratif distingue les provinces (*teklay ghizat* ou *kefele agar*), les sub-provinces (*awraja*), districts ou canton (*woreda*) et sub-districts (*miktel woreda*) jusqu'aux municipalités. Il se double d'un réseau bureaucratique qui duplique les structures ministérielles d'un niveau hiérarchique à l'autre jusqu'aux provinces et sub-provinces. Responsables devant l'empereur ou le ministre de l'intérieur, les fonctions des chefs de l'administration provinciale (*enderessie, mislene ou shaleka* selon les régions) reviennent aux puissantes élites (*ras, negus*), aux anciens généraux de l'armée (*dejazmach*) ou aux élites locales. En charge de la collecte des taxes, du maintien des lois et des ordres, il leur est interdit de monter leur propre force militaire et de traiter avec les puissances étrangères. Ils ont sous leurs ordres une bureaucratie provinciale, dont les titres sont issus des anciens titres militaires (*fituarari, grazmatch, kenyazmatch, etc.*). Aux niveaux inférieurs des *woreda*, les patrons locaux et *ballabats* peu qualifiés (*mulkenya*) appliquent les modes de gestion traditionnelle. Au dernier rang hiérarchique villageois, l'administrateur de bas rang (*chika chum*) est accompagné du collecteur d'impôt (*yemeret aleka*) et des collecteurs d'*asrat* (*dembenya*) (Hobard, 1956 ; Mantel-Niecko, 1980). En parallèle des pouvoirs traditionnels, les fonctions bureaucratiques sont confiées à une jeune génération non aristocratique et formée dans les universités éthiopiennes créées à partir de 1950 ou à l'étranger. Recrutée dans les niveaux inférieurs du fonctionnariat, cette notabilité administrative représentante de « l'autocratie moderniste » impériale (Clapham, 1969, p. 83) initie des réformes d'un système jusqu'alors dominé par une mouvance conservatrice composée des fonctionnaires et cadres ayant été recrutés au sein de l'aristocratie. Grâce à ce renouvellement générationnel d'une partie du corps bureaucratique, une ouverture de décentralisation est amorcée vers 1962, pour accorder une autonomie relative aux provinces et aux élites locales. Se dessinent aussi des fractures entre la vieille notabilité des grandes familles du Choa représentée par le Conseil de la Couronne, la « nouvelle notabilité » du Conseil des Ministres et la jeunesse éduquée du Cabinet Privé de l'empereur et des ministères, mais aussi entre les classes de hauts fonctionnaires issues de différents rangs sociaux, la Chambre des députés et le Sénat, représentants des pouvoirs traditionnels de l'aristocratie terrienne et la jeune génération moderniste des ministères. Un équilibre de forces se joue entre, d'une part, les forces de modernisation et de centralisation (exécutif, ministère des finances et de la réforme foncière et ses bureaucratie affiliées) et les traditions éthiopiennes (propriétaires terriens, Église orthodoxe) représentés par les gouverneurs provinciaux, la chambre des députés (propriétaires terriens ruraux) et le parlement (grande noblesse urbaine). Dans le Nord, la noblesse appauvrie gravite autour de l'administration pour se muer en une « noblesse de service » en compétition avec les fonctionnaires d'État nommé par l'empereur (Gebre Tareke, 1991, p. 42). Dans le Sud, le régime conçoit les populations périphériques des territoires conquis comme des « sujets

dépendants » (Keller, 1991, p. 136) devant être pacifiés et contrôlés par les élites amharas – et plus spécifiquement du Choa – placés à tous les postes administratifs jusqu’aux districts, et à qui est imposé le modèle abyssin. Les clivages au sein de la bureaucratie impériale sont donc de plusieurs natures : générationnelle, d’origine, de classe et d’appartenance institutionnelle<sup>142</sup>.

Enfin, le processus de modernisation de l’État résulte d’une volonté de donner une image démocratique à l’extérieur en initiant la sécularisation de l’appareil législatif et étatique, tout en maintenant le principe traditionnel de la suprématie impériale sur la bureaucratie, l’armée, l’Église, l’exécutif, le législatif et le judiciaire (Keller, 1991). Inspirée par la constitution impériale japonaise, la première Constitution de 1931 remplace les textes sacrés du *Fetah Negast*. Elle formalise la situation traditionnelle où le droit de propriété de l’empereur se concrétise par le droit d’expropriation du *rist* et d’établissement de domaines féodaux du *gult* (Gallais, 1989). Elle institutionnalise un fonctionnement parlementaire bicaméral qui permet à la fois de coopter les notabilités traditionnelles – déjà liées par des relations de patronage par l’attribution de terres – et de renforcer la légitimité monarchique auprès des élites éduquées. Les membres de la Chambre de députés sont désignés par les chefs et notabilités locaux qui représentent l’économie des propriétaires fonciers ruraux traditionnels. Les membres du Sénat, désignés par l’empereur, représentent la tradition administrative et politique par leur appartenance à l’aristocratie urbaine et celle des chefs religieux, militaires et anciens gouverneurs (Schwab, 1972). Jusqu’à la réforme de la constitution en 1955, la limite de ces instances à des fonctions de conseil – sans capacité de vote des lois – apporte l’illusion d’une réforme démocratique tout en maintenant un pouvoir absolu impérial (Keller, 1991, p. 70 et 71). Par analogie avec les modèles historiques de la bureaucratie occidentale du XVIII<sup>e</sup> siècle, nous pouvons avancer que le système bureaucratique éthiopien sous Hailé Sélassié s’apparente à un mixage entre la monarchie administrative de l’Ancien Régime français et la constitution parlementaire anglaise (Dreyfus, 2000). Le pouvoir est exercé sans partage par le Monarque, à la fois grâce à son pouvoir de nomination des agents administratifs et à ses relations de patronage utilisés contre la puissance parlementaire. Les fonctionnaires constituent un réseau d’obligés qui s’enrichit au service du roi, par le biais de rémunérations et la perception de taxes. Ils peuvent influencer par voie électorale sur la composition des chambres parlementaires de façon à conserver une majorité d’allégeance au pouvoir<sup>143</sup>. La révision de la Constitution éthiopienne de 1955, ne permet toujours pas d’autonomiser

---

<sup>142</sup> La stratégie de neutralisation par la division des contre-pouvoirs bureaucratiques se retrouve dans le corps armé. Entre 1942 et 1944, trois corps d’armée sont constitués : la garde impériale la plus équipée et entraînée, ainsi que l’armée régulière et l’armée territoriale qui fusionneront en 1947. La tentative de coup d’État en 1960 portée par la garde impériale sera désamorcée grâce aux deux autres corps restés loyaux à la couronne (Clapham, 1988 ; Keller, 1991).

<sup>143</sup> L’abolition progressive de la monarchie administrative en Occident a été facilitée au XIX<sup>e</sup> siècle par le développement du régime parlementaire, qui est devenu le « détenteur effectif du pouvoir » et par l’autonomisation de l’administration (Dreyfus, 2000, p. 147). L’autonomisation de la fonction publique a accompagné la démocratisation des institutions politiques, en particulier dans les rapports entretenus entre pouvoir exécutif et parlementaire, par la mise en place du

le parlement et l'administration du contrôle impérial. Rédigée avec des conseillers américains pour stipuler explicitement la séparation entre législatif, exécutif et judiciaire, elle reste un « artifice » ou une « façade » de participation démocratique (Clapham, 1969, p. 52 et 2007, p. 124). Le Parlement et la Constitution sont des « formes vides » (Prunier, 2007, p. 136) qui créent des attentes modernes sans pour voir les satisfaire. La Chambre des députés, élue au suffrage universel à partir de 1957, dispose des capacités de proposer et de voter des lois et budgets mais ne dispose d'aucune représentation réelle des affaires et des identités. Elle ne peut pas exercer ses pouvoirs constitutionnels officiels en matière législative et budgétaire (id.). Initialement composée par la classe traditionnelle aristocratique ayant les moyens de financer leurs campagnes électorales, puis, à la fin des années 1960 par des employés gouvernementaux et par l'élite éduquée, la Chambre des députés devient une arène de contrepouvoirs neutralisée par l'autorité impériale représentée par le Sénat (Clapham, 1969 ; Keller, 1991).

Grâce à ces différents dispositifs, l'empereur est censé conserver les pleins pouvoirs. Comme « policy-authoriser » (Clapham, 1969, p. 55), il doit nécessairement approuver toutes les décisions cruciales comme les plus triviales. Il contrôle la nomination des ministres – cantonnés à des rôles de conseillers et d'assistants impériaux -, des juges, des sénateurs, des chefs administratifs et militaires des régions jusqu'aux awrajas. Il dispose aussi du pouvoir de dissolution du parlement, du droit de vote et de veto du budget et d'autorisation de créer de nouvelles lois. La délégation du pouvoir, qui ne peut être exercé indépendamment de l'empereur, reste toujours sous son contrôle.

#### **4. Un État faible aux normes bureaucratiques panachées**

Mais en pratique, l'omnipotence de l'empereur est un « mythe » car sa puissance n'est que celle qui lui est accordée par les forces traditionnelles (Schwab, 1972, p. 53). L'État monarchique absolu n'est pas monolithique. Il fonctionne comme une « monarchie relative » au pouvoir dispersé (Gebru Tareke, 1991, p. 42), où l'empereur n'a jamais pu exercer un pouvoir illimité sur ses citoyens qu'à travers une bureaucratie partiellement développée. Loin d'être autocratique dans l'exercice réel du pouvoir, Hailé Sélassié est un dirigeant prudent dont la compétence, comme nous l'avons vu précédemment, repose sur la manipulation entre les différentes factions de façon à favoriser leur dépendance à son endroit (Clapham, 1988). Le fonctionnement effectif de la machine bureaucratique de l'État monarchique absolutiste s'opère plutôt par un « amalgame imparfait » de politiques anciennes et récentes, où les institutions centrales sont greffées sur les structures sociales

---

parlement autonome et de lois électorales non truquées. Des règles de recrutement des fonctionnaires basées sur la méritocratie et les compétences poussent à abolir le patronage et à réduire la mainmise du pouvoir politique sur les fonctionnaires d'État.

préexistantes en « fusionnant les aspects de l'administration moderne et rationnelle avec un résidu féodal » (Schwab, 1972, p. 46). Exercée sur le mode de « *l'indirect rule* » (Abbink, 2002) à travers les *ballabat*, l'administration centrale n'a pas pénétré profondément dans les campagnes. Par son déploiement superficiel, l'État n'a jamais complètement détruit les bases du pouvoir local, dont les modèles d'autorité sont conservés et peuvent prévaloir sur les normes dépendant des appuis étrangers et des armes importées et modernes gouvernementales. Parce qu'incomplète, l'uniformisation administrative laisse perdurer les liens, des loyautés et corporatismes anciens avec ses particularismes et hétérogénéités régionales. Plutôt que d'avoir amené les chefs provinciaux sous le contrôle du ministre de l'intérieur par le biais de procédures administratives rationnelles, ce sont les acteurs réformistes qui se sont pliés aux jeux des chefs traditionnels, pour qui les réformes des systèmes fonciers et de taxations n'ont ni affecté les influences sociales ni les avantages économiques. L'application des mesures gouvernementales reste lente et partielle. L'exaction des tributs est conservée sans être transmise au gouvernement. Si la plupart des anciens oligarques a fusionné avec l'administration pour collecter des impôts et assurer le maintien de l'ordre, ils conservent une position ambiguë à l'égard des fonctionnaires appointés par l'État, additionnant les mesures fiscales étatiques aux mesures traditionnelles et intensifiant la compétition entre représentants traditionnels et étatiques (Swab, 1972).

Les normes formelles rationnelles légales de l'administration sont contournées, voire ne sont jamais appliquées. En pratique, les normes spécifiques locales et des normes plus universelles coexistent en créant un système de normes intermédiaires, mélange de normes bureaucratiques et de normes patrimoniales. L'anthropologue C.-B. Rosen a montré que la co-existence de normes au sein de la bureaucratie éthiopienne entretient des conflits qui peuvent durer plus de vingt ans, jusqu'à ce que la tradition l'emporte sur la loi. À partir de 1944, voulant appliquer la réforme officielle du *gult* remplacé par une taxe étatique, les paysans de Debra Damo dans le Tigré tentent de supprimer le paiement traditionnel à leur monastère en suivant la voie hiérarchique et procédurière. En vain. En 1968, ils vont malgré tout toujours devoir payer le tribut traditionnel, sans que ni la voie hiérarchique ni l'empereur ne tranche jamais. Outre, la faiblesse de l'État face aux potentats locaux, cet amalgame de normes résulterait également d'une volonté de l'empereur de privilégier la forme des procédures sur le fond ainsi que d'un choix de maintenir les situations conflictuelles et le « chaos bureaucratique » pour renforcer son pouvoir et affaiblir les pouvoirs rivaux (Rosen, 1980, p. 110). La réforme foncière offre un autre exemple de contournement des normes formelles. En 1942 et 1944, la proclamation de lois sur les taxes foncières impose une taxe foncière ajustée sur les catégories et surfaces de terres ainsi que le paiement de dîme en numéraire par les propriétaires terriens. Toutefois, les règles traditionnelles continuent de prévaloir sur les règles étatiques, où malgré la volonté de

standardisation, certains systèmes fonciers traditionnels sont maintenus (*rist gult, siso gult, samon*) et des régions (telles que le Godjam) en sont exemptées. Aucune norme et guide standard ne permettent de mesurer les terres, conservant ainsi des mesures variables d'un lieu à l'autre, d'un district à l'autre, négociées selon les capacités politiques et individuelles. Enfin, le paiement obligatoire de la dîme permet aux propriétaires terriens de faire du profit en imposant aux paysans un quota maximum. En 1951, les représentants des propriétaires fonciers parviennent à contourner le contrôle du gouvernement en noyant les comités d'estimation des surfaces des terres. En 1962, ils poussent encore à réviser la composition de ces comités en excluant les représentants du gouvernement central. Ils votent aussi – via le parlement – contre une loi permettant de renforcer les pouvoirs villageois (*Chiqua Shum*) risquant d'amoindrir les pouvoirs régionaux ou des districts. Le parlement devient un groupe d'intérêt institutionnalisé des pouvoirs fonciers traditionnels. En 1967, portée par les jeunes générations modernistes des conseillers et ministère des Finances, la loi sur la réforme des taxes agricoles destinée à remplacer la dîme par une taxe standard sera votée après plusieurs mois de discussion à la chambre des députés. Mais elle n'est finalement pas appliquée à cause de la difficulté de déployer la bureaucratie nécessaire à son application (*id.*). Ce sont donc les mêmes forces parlementaires qui permettent à la fois la formulation de la législation moderne et qui empêchent leur application effective, en affaiblissant l'État monarchique face aux pouvoirs traditionnels. L'exécutif n'est jamais parvenu à limiter ces derniers, qui ont fini par dépasser l'empereur et par déformer les idées initiales de décentralisation. À l'issue de ces réformes, les propriétaires terriens sont parvenus à maintenir le montant des taxes foncières extrêmement basse (1% des revenus étatiques) (Donham et James, 2002). Finalement, par ce mixage entre les normes bureaucratiques traditionnelles et modernes de la réforme des taxes foncières, l'empereur a fini par s'aliéner les forces traditionnelles et a perdu le contrôle des forces modernistes (*id.*). Si la stratégie de division des factions lui a durablement permis de SAPer les bases de l'opposition, l'empereur restera néanmoins impuissant face aux larges mouvements sociaux qui exploseront à la fin des années 1970 (Clapham, 1988).

## II. L'APPAREIL ADMINISTRATIVO-REPRESSIF DE LA JUNTE DU DERG

---

Sous le Derg, la dynamique de centralisation et de militarisation de l'État amorcée sous le régime monarchique sera poussée à l'extrême par la dictature militaro-communiste, où le cœur du pouvoir de l'État militaire est contrôlé par la junte et par son chef Mengistu Hailé Maryam. Le projet d'encadrement des populations par un État centralisé « omnipotent » (Donham, 1986, p. 14) est poursuivi avec une vitesse et une brutalité remarquables, au point que le concept d'État est vidé de toute signification (Fontrier, 1999 et 2012). Il sera poussé et intensifié jusqu'aux limites de l'autodestruction du régime (Clapham, 2002). De la phase sanglante post-révolutionnaire du gouvernement militaire provisoire en 1974 jusqu'à l'instauration de la République Populaire Démocratique d'Éthiopie en 1987, le dispositif préexistant de la bureaucratie d'État est progressivement transformé en un vaste « appareil administrativo-répressif » (Prunier, 2007, p. 149). Grâce à l'expansion des fonctionnaires et des contingents militaires, milices et organes de surveillance, il s'étend jusqu'à de nouvelles unités administratives de base, villageoises et urbaines. Il sert un État en guerre perpétuelle, contre les dissidents de la Terreur Rouge, les mouvements insurgés, notamment de l'*Eritrean People's Liberation Front* (EPLF) en Érythrée et du *Tigray People's Liberation Front* (TPLF) au Tigré, et contre l'invasion somalienne en Ogaden. Doublé par la bureaucratie d'un parti unique bâti sur le modèle soviétique, ce dispositif sert à la mise en œuvre des programmes d'inspiration marxiste-léniniste tracés par le Politburo, imposant une économie centralisée et planifiée, et l'enrôlement forcé du paysannat dans des programmes agricoles collectivistes. Appliquées de façon très irrégulière dans les campagnes éloignées des centres administratifs, ces politiques ne sont maintenues que sous l'exercice de la violence. Elles sont abandonnées par les populations dès la chute du Derg en 1991, provoquée par l'abandon des alliés soviétiques et par la victoire du TPLF et de l'EPLF.

Nous verrons dans cette partie comment le mixage des normes bureaucratiques, sous-tendues par un pragmatisme politique et idéologique orienté pour la survie de la junte, est imprégné de brutalité et de suspicion. C'est un panachage de jargon révolutionnaire, de registre scientifique de planification standardisée et de théories d'organisation militaire autoritaire et rigide. Afin de saisir les enjeux de ces normes, nous reviendrons au préalable sur une brève chronologie de la chute du régime monarchique et la montée de l'autoritarisme centralisé du Derg. Nous détaillerons le dispositif de l'État-parti militaire et l'empilement des structures bureaucratiques mises au service d'une planification collectiviste et coercitive.



## 1. La chute précipitée du régime monarchique

À la fin du règne d'Hailé Sélassié, les contradictions politiques du régime génèrent une radicalisation de la contestation des groupes sociaux urbains, en particulier des élites éduquées, étudiants et officiers militaires, dont les attentes corporatistes pour l'amélioration de leurs statuts finissent par déboucher sur des revendications politiques. En 1960, une tentative de coup d'État par la garde impériale supportée par des manifestations étudiantes est réprimée par les forces armées loyalistes. En 1965 se succèdent des grèves et manifestations estudiantines. En périphérie, les organisations nationalistes en Érythrée, en pays Oromia et en Ogaden, se mutent en mouvements de guérillas indépendantistes. Fin 1973, les effets cumulés de l'incapacité du gouvernement à répondre à la famine, à moduler l'augmentation des prix des denrées et du carburant et à conduire des réformes ambitieuses de l'éducation exacerbent et généralisent les mouvements de contestations urbaines. À partir de janvier 1974 les grèves et manifestations se multiplient, conduites par les chauffeurs de taxis, les étudiants et enseignants, la Confédération des Syndicats<sup>144</sup> et les services publics, etc. S'ensuit une succession de mutineries militaires. En février, en réponse à ces mouvements, un comité militaire – communément appelé le Derg (comité) – s'organise sous forme d'un « parlement des forces armées » (Clapham, 1988, p. 40) composé d'un assemblage hétéroclite d'une centaine de jeunes officiers des différents corps armés. Un nouveau gouvernement est constitué en mars qui émet des propositions de réformes jugées encore insuffisantes. En juin, les radicaux du Derg arrêtent une partie du gouvernement et de la notabilité, pour contrôler les nominations et décisions gouvernementales. En juillet et août, alors que la propagande anti gouvernementale bat son plein, en partie alimentée par un film de la BBC sur la famine du Wello, le Premier ministre est répudié, les institutions du régime sont dissoutes et les ultra-nationalistes du Derg énoncent les premières lignes d'une politique nationaliste, l'*Ethiopia Tikdem* (l'Éthiopie d'abord). Finalement, l'empereur est déposé en septembre et le comité militaire, renommé *Provisionnal Military Administrative Council* (PMAC), instaure un gouvernement militaire provisoire, le *Provisionnal Military Government* (PMG).

## 2. La centralisation autocratique du Derg

Lors de la première phase de structuration de l'État militaro-communiste jusqu'en 1978, le Derg remplace le mythe social éthiopien de la dynastie salomonienne par une idéologie scientifique socialiste. Initialement traversés par des tendances contradictoires, conservatrices, réformistes et

---

<sup>144</sup> Suite aux mouvements des années 1960, la Confédération des syndicats – la CELU – a été créée en 1962, disposant du droit de grève. Plutôt désorganisée et noyauté par les élites, cette organisation reste très modérée. Ce sont plutôt les associations d'entraide traditionnelles, les *idir*, qui ont été plus actives dans la mobilisation de base (Prunier, 2007 ; Clapham, 1988).

révolutionnaires, les membres du Derg influencés par les intellectuels révolutionnaires marxistes-léninistes se radicalisent rapidement pour, en décembre 1974, édicter les fondements d'une politique de socialisme scientifique. Dès 1975, ce programme se concrétise par la nationalisation des entreprises, des terres et des logements privés urbains et l'abrogation du mode de foncier traditionnel pour une redistribution « équitable » des terres. Le gouvernement militaire lance une campagne d'éducation et d'alphabétisation des masses rurales par l'envoi de milliers d'étudiants et d'enseignants dans les campagnes, le *zemecha*, devant guider les paysans regroupés par 200 et 250 familles en Paysan Association (PA) pour travailler en coopératives. En ville, les *kebele* sont en charge de l'administration, de la sécurité et du développement. Cette consolidation du régime procède en de sanglantes luttes de pouvoir, conduisant à l'élimination physique des opposants civils et des dissidents internes au Derg, et donnant tout pouvoir à Mengistu Hailé Maryam. Dès le coup d'État, le Derg décrète le couvre-feu et l'interdiction des manifestations. Il procède à l'arrestation des syndicalistes et des officiers « contre révolutionnaires » et fait exécuter une partie des dignitaires de l'ancien régime. Jusqu'à la fin 1978, les conflits entre les factions civiles d'intellectuels « avant gardistes » se concluent par l'élimination brutale des factions civiles hostiles au Derg pendant la période de « Terreur Rouge »<sup>145</sup>, ou lors des luttes internes au sein du futur parti unique, le *Provisionnal Office of Mass Organizationnal Affairs* (POMOA), d'où ressort victorieuse la faction radicale d'*Abyot Seded* portée par Mengistu. Enfin, à partir de 1977, fort du support en armes et des troupes de l'URSS et des pays prosoviétiques et des troupes levées dans les PA et *kebele*, le Derg dispose d'une supériorité militaire. Elle permet de repousser l'invasion somalienne lors de la guerre d'Ogaden puis de contenir les guérillas de l'*Eritrean People's Liberation Front* (EPLF) en Érythrée et du *Tigray People's Liberation Front* (TPLF) au Tigré, cette dernière contrôlant de grandes portions de territoires auxquelles s'est ralliée la plupart des nobles et propriétaires fonciers des hauts-plateaux. À l'issue de cette période, le pouvoir de Mengistu repose sur ses fidèles survivants des purges au sein Derg et du Politburo, et ses alliés du bloc de l'Est et de Cuba. Il s'impose comme le chef omnipotent d'un vaste dispositif militaro-bureaucratique dupliqué jusqu'aux unités administratives armées semi-autonomes des *kebele* et des PA. Au cœur de ce dispositif, Mengistu occupe une position

---

<sup>145</sup> La guerre civile qui a opposé les deux factions rivales principales, le *Meison* et l'*Ethiopian People's Revolution Party* (EPRP) s'est soldée par l'assassinat de plusieurs milliers de personnes (Pausewang, Tronvoll et Aalen, 2002). Le *Meison* est l'acronyme en amharique d'*All Ethiopian Socialist Movement*. C'est une faction influente proche du Derg, dont certains membres occupent des postes au PMG et ont impulsé les politiques de nationalisation de 1975 et de renforcement de la base « prolétarienne » des *kebele* et PA, ainsi que le Programme national de Révolution démocratique d'avril 1976. Faction à tendance troskyste hostile au régime militaire rassemblant les étudiants déçus du *zemecha*, l'EPRP se retranche vite dans une guerre de terreur, où les meurtres et attentats visent le *Meison* et les cadres et milices armées des *kebele*. À force de traques et d'exécution, l'EPRP est éliminée mi 1977 et se retranche dans les campagnes. Puis, au démarrage de la guerre contre l'Ogaden, le *Meison* pro-indépendantiste est mis en minorité au sein du parti unique par une faction radicale propulsée par Mengistu, l'*Abyot Seded* pour être finalement complètement éliminée en août 1977.

centrale de contrôle, cumulant les positions de secrétaire général du parti, de chairman de la PMAC et de commandant en chef des armées.

La centralisation du dispositif aboutit en 1984 à la création du parti unique, le *Worker Party of Ethiopia* (WPE) – via une commission provisoire créée en 1979, la *Commission to Organize the Party of Working People of Ethiopia* (COPWE). Sa structure est calquée sur le modèle soviétique hiérarchisé à partir d’organes territoriaux pour remonter jusqu’au Comité Central. Sélectionnés par Mengistu pour leur loyauté et formés en URSS, les membres des organes décisionnels du Politburo et des Comité Centraux sont majoritairement composés de militaires et de technocrates pro-Derg. En 1987, la nouvelle Constitution instaure la *People’s Democratic Republic of Ethiopia*, où selon le modèle des soviets, l’assemblée suprême *Shengo* est élue par un processus d’élections « populaires » pour décider des orientations de la politique éthiopienne. Ces refontes successives consistent en un transfert cosmétique du pouvoir des militaires à des institutions civiles, dont l’ensemble des structures et processus décisionnels reste contrôlé par Mengistu. Toutefois, si ce mode de « centralisation autocratique » (Tiruneh Andargachew, 1987, p. 171) s’inspire des régimes socialistes, il prolonge les procédures et les codes culturels de l’ancien régime monarchique, où l’empereur délégua la rédaction et l’implantation des politiques à son cabinet et son administration, gardant le pouvoir final de toute ratification. Mengistu est devenu un « autre empereur », mais en plus meurtrier (Donham, 2012, p. 260).

### **3. Le Derg au cœur d’une matriochka bureaucratique**

Héritier de l’État monarchique centralisé des *Negus* (Gascon, 2007), l’État révolutionnaire va étendre les structures administratives de contrôle de l’empire bureaucratique en les doublant, voire en les fusionnant partiellement avec l’appareil idéologique du parti unique et avec le corps armé. L’État révolutionnaire n’est donc ni paysan ni ouvrier, mais bureaucratique et militaire. Dans l’intérêt de la survie du Derg, le développement de la structure étatique atteint son « apothéose » (Clapham, 1988, p. 128) de croissance bureaucratique et militaire, tous deux sous contrôle du parti unique piloté par la junte, et dont Mengistu reste la « clé de voûte » (Fontrier, 1999). De façon imagée, le dispositif ressemble à une matriochka, où dans le corps bureaucratique sont logés le corps militaire, le Parti et enfin le Derg et son noyau dur autour de Mengistu.

La révolution n’a pas provoqué de démantèlement massif de l’ancienne bureaucratie. L’administration provinciale a été en partie restructurée par un découpage en régions (*kefle agar*), sous-régions (*awraja*), districts (*woreda*), sous districts, PA et *kebele*. Les gouverneurs régionaux et provinciaux sont remplacés par des jeunes officiers ou des universitaires pro-Derg. Les fonctionnaires

qui font obstacle sont mutés (Gascon, 1985). Au niveau central, après des phases de rééducation intense au socialisme, la plupart des membres de l'administration sont maintenus – sauf les hauts fonctionnaires corrompus – et travaillent sous la supervision de militaires (Clapham, 1988). Par exemple, ce sont les fonctionnaires des anciens ministères sous Hailé Sélassié qui ont participé à la mise en œuvre de la réforme agraire de 1974 (Donham, 1999). Au niveau le plus bas du gouvernement, les PA et *kebele* constituent des formations semi autonomes, où les leaders appliquent les prescriptions gouvernementales, et où la sécurité est assurée par les milices et la police. Les comités révolutionnaires assurent un encadrement idéologique relayé par les associations de jeunes et de femmes, et les regroupements des PA en All Ethiopia Peasant Association et des *kebele* en Urban Dwellers Association, voire du syndicat d'État (All Ethiopia Trade Union).

Le parti unique, sous ses différentes formes – POMOA, COPWE ou PWE – est un moyen de concentrer le pouvoir de la junte, dont les membres occupent les positions les plus importantes du comité central, des branches régionales et du Politburo, pour définir les politiques gouvernementales selon la pureté de l'idéologie marxiste-léniniste et assurer leur exécution par le dispositif étatique. Dans un premier temps, si le Derg décide effectivement de conduire la révolution et de gouverner par l'intermédiaire de l'État, il fait face à la réticence d'une majorité de fonctionnaires qui résistent à une révolution empiétant sur leurs privilèges fonciers. Pour que ses décisions soient appliquées, il doit conclure une alliance avec les mouvements gauchistes civils organisés en Politburo (Lefort, 1981). En décembre 1975, le POMOA initie l'essor d'une élite politisée de cadres formés dans l'école politique *Yekatit 66*<sup>146</sup> créée en mai 1976, ou envoyés en URSS, RDA et Cuba, qui fournit un contingent loyal de cadres civils et militaires relayant les doctrines et programmes marxistes-léninistes. Ces *kadré* peuvent doubler ou occuper les postes clés de la structure administrative jusqu'aux *awraja* et *woreda*, sans pouvoir toutefois atteindre l'ensemble des communautés rurales de base, où les cellules du parti restent inefficaces, en particulier dans les zones rebelles et dans le Tigré largement subversif. En 1987, la refonte des structures institutionnelles de la nouvelle constitution n'opère qu'un « habillage constitutionnel » de structures politiques dont le personnel dirigeant et les orientations politiques restent inchangées. Le Parti WPE demeure l'organe déterminant pour définir les perspectives de développement du pays et diriger le régime, à travers l'assemblée élue et « représentante du peuple » (Fontrier, 1999, p. 32) du *Shengo*, du Conseil d'État et du Conseil de ministres. C'est un instrument efficace pour accélérer la mise en place de l'approche *top-down* des politiques décidées par le régime (Clapham, 2002). Mais si le Parti ne se confond pas toujours avec

---

<sup>146</sup> Yekatit 66 est la traduction en amharique de février 1974, date anniversaire dans le calendrier éthiopien du démarrage de la révolution.

l'État<sup>147</sup> et s'il ne s'étend pas sur l'ensemble du système hiérarchique, c'est un parti d'appareil d'État dont la suprématie n'en est pas moins constante. Les membres triés sur le volet, sont avant tout des employés d'État ou des technocrates du syndicat unique, des PA et *kebele*. Aux niveaux périphériques, ce sont les secrétaires du WPE qui contrôlent les administrateurs régionaux, provinciaux et locaux de la bureaucratie d'État. À la complexité de l'appareil d'État, caractérisée par une multiplication des centres de décision et une superposition d'instances aux attributions mal définies et concurrentes, s'ajoute l'organigramme complexe et typiquement soviétique du parti de la bureaucratie hiérarchisée du parti, au sommet duquel le Politburo est l'organe décisionnaire principal – chapeauté par Mengistu – et dont les décisions sont ensuite appliquées par les fonctionnaires et ministères ayant peu d'influence sur les choix politiques. Les Secrétaires régionaux du WPE – pour la plupart militaires – possèdent un pouvoir important et disposent d'une certaine autonomie d'action, quant les simples membres sont des fonctionnaires de la fonction publique, enseignants, etc. Des régions, aux provinces et districts, chaque organe local duplique une structure identique, où le bureau est doté d'un secrétariat doublé de comités en charge des activités de mobilisation (idéologie, coopératives, groupes de femmes, de jeunes, etc.). Des comités révolutionnaires d'administration et de développement, placés dans l'administration, les PA, les *kebele* et syndicats empiètent sur les prérogatives des bas échelons de l'État et organisent sur tous les lieux de travail des réunions bihebdomadaires de propagande sous forme de « forum politique ».

Outre l'appareil du parti, la dictature militaire du Derg s'appuie sur un gigantesque dispositif de défense, du maintien de la sécurité et de surveillance. Constitué des forces militaires et de police, des milices et des réseaux de surveillance, il permet à la junte de diriger la vie des Éthiopiens et de les mobiliser selon ses directions centrales. Aux 300,000 hommes de l'appareil militaire s'ajoutent les milices des PA et des *kebele* (créées en 1975) et les forces populaires (créées en 1983). L'intégration des jeunes officiers dans l'armée puis le recrutement des recrues pour le service militaire obligatoire depuis 1983 sont supervisés par des commissaires militaires régionaux (Clapham, 1988). Une nébuleuse de services de renseignement, par les agents du ministère de la Sécurité publique et nationale (créé dès 1979) formés par la RDA, et ceux des services de renseignement du Parti, des comités de contrôle des travailleurs, des comités de contrôle contre la corruption, les milices de *kebele*, etc., forme un réseau étroit de surveillance ayant l'obligation de rapporter toute déviation au comportement antirévolutionnaire (Fontrier, 1999). En accaparant nombre des hautes charges au sein de l'État, l'emprise des militaires dans l'appareil d'État reproduit celle qu'ils exercent sur le Parti, faisant du Politburo, avec l'ajout de quelques fonctionnaires, officiers, technocrates et intellectuels,

---

<sup>147</sup> Si à l'origine, les responsables des branches régionales du COPWE cumulent les postes de chef de l'administration régionale et du parti, la distinction entre les deux structures est appliquée à partir de 1981 (Clapham, 1988).

un « Derg en réduction » (Henze, 2000). Il faut souligner que le Derg ne représente pas la tendance majoritaire des corps armés. En phase prérévolutionnaire, nous avons vu que les revendications militaires étaient apolitiques. Puis, compte tenu de l'absence d'organisations politiques solides, les militaires sont devenus le centre de la contestation en s'imposant par leur capacité d'organisation. Rapidement les « officiers de la révolution » vont occuper la vacance du pouvoir offerte par l'effondrement du régime impérial. Officiers de bas rang formés à l'école du Holata, ils se distinguent des hauts cadres militaires issus de la noblesse traditionnelle formés à Harar ou à l'étranger. S'accaparant à leur profit la dynamique révolutionnaire, ils s'allient autour d'un groupe radical et autour de la figure de Mengistu, en éliminant tous les dissidents militaires et civils pour former le noyau dur de la junte du Derg, au service de laquelle, l'ensemble du corps armé n'est plus qu'un outil pour sa survie et la résolution de ses problèmes. Le pays est donc dirigé par une poignée de militaires au sommet du parti et du gouvernement, et qui n'est représentative ni de l'institution en général, ni de ses officiers en particulier (Fontrier, 1999). Le noyau dur autour de Mengistu serait composé de quatre personnes, « le gang des quatre » composé des chefs du département du parti, du département idéologique et du Politburo (Wolde Giorgis, 1989). Ils contrôlent la structure militaire opérationnelle et l'administration civile régionale à travers la police secrète, les brigades de sécurité et les commissaires politiques de l'armée. Déterminants pour l'obtention d'un stage ou d'une promotion, ces derniers sont vus comme les « marxistes » de l'armée. Avec le noyau central du Derg, l'armée se distingue alors en trois groupes : celui des jeunes officiers solidaires de l'appareil, formés à *Yekatit* 66, en Russie et à Berlin ; les officiers supérieurs de la vieille école, en rupture avec la logique gouvernementale et qui opposent une sourde résistance et enfin la troupe soumise aux ordres. Mais en fin de règne, le pouvoir du Derg est de plus en plus coupé d'armées qui n'adhèrent de moins en moins à sa cause et ses procédés (Fontrier, 1999).

#### **4. Un dispositif labyrinthique de planification technocratique**

Dès 1976, les programmes de socialisme scientifique initiés par le Programme Révolutionnaire National Démocratique visent à enrôler les masses dans des programmes collectifs, en affranchissant la révolution de la pression des paysans pour progressivement construire une « agriculture sans paysan » contrôlée par le haut et par une bureaucratie d'État priorisant la redistribution de la production aux institutions gouvernementales (armées et bureaucratie) et dans les villes (Gascon, 1985). La réforme agraire de 1975 avait été appliquée de façon inégale, voire marginale, mais elle a toutefois été suivie d'une augmentation de la production chez les paysans car ils se pensaient



propriétaires<sup>148</sup>. À partir de 1979, fort de ses succès militaires et du soutien soviétique, le pouvoir est résolu à appliquer les méthodes de planification scientifique calquées sur les schémas soviétiques en vue de consolider le monopole de l'État sur la production agricole. Une nouvelle réforme agraire remet en question les distributions des terres de 1975 pour imposer leur nationalisation et l'essor des coopératives et des fermes d'État. Mais les méthodes coercitives d'enrôlement dans les structures collectives et l'obligation des PA de livrer leurs productions à des prix fixes inférieurs à ceux payés aux fermes d'État provoquent la grève du zèle des paysans, déjà soumis à des taux exorbitants de prêts en outils et engrais. La relance des fermes d'État pour la production mécanisée de grain, coton, fruit et café se solde par des rendements médiocres, d'autant que l'investissement technologique et leur gestion très coûteux ne sont pas compensés par le recrutement forcé de la main-d'œuvre et la vente des produits au prix fort. Au début des années 1980, la production agricole nationale est en chute libre. Elle est aggravée par les sécheresses de 1983-1984. En 1984, un Conseil Suprême de Planification Centrale, en majorité composé de membres du Derg et présidé par Mengistu, édicte les grandes lignes de Plans décennaux de développement agricole<sup>149</sup>. Ces plans sont conçus et célébrés au plus fort de la famine de 1984, ignorant son aggravation et les cortèges de dizaine de milliers d'affamés, malgré les alertes du département d'alerte précoce (Wolde Giorgis, 1989). L'application dogmatique de ces plans est pilotée à partir d'un organe central administratif, le Comité National de Planification Centrale, via des bureaux régionaux et provinciaux de planification dont la tâche consiste à inventorier des desideratas locaux – le plus souvent ignorés au niveau central – et à superviser l'application des programmes et à produire des évaluations quantifiées et standardisées selon des quotas. *L'Agricultural Marketing Corporation* (AMC) régule le marché céréalier et celui du café, assurant la régulation des prix et des quotas de production. Ce dispositif administratif, qui est en charge de l'achat et du transport du grain, priorise l'écoulement des productions des fermes d'État et des coopératives achetées à des prix préférentiels. Il surveille les marchés privés, dont les quotas limités sont tolérés et vendus à 50 % du prix étatique. C'est aussi un organe policier, dont le *Grain Purchase Task Force* mobilise toute la hiérarchie administrative pour traquer la contrebande et débusquer les paysans « koulaks » résistants à la collectivisation. La structure hiérarchique et

---

<sup>148</sup> Dans le Nord, si elle s'est adaptée au système foncier du *rist*, elle a aussi généré des résistances et des conflits avec les anciens gouverneurs qui prennent le maquis dans les zones de résistance TPLF/EPLF. Au Sud, assimilée à l'abolition du métayage, elle a suscité un bon accueil et des alliances entre les étudiants *zematch* et les métayers pour pourchasser les propriétaires terriens. La plupart des terres sont abandonnées par les grands propriétaires citadins permettant une augmentation de l'accès à la terre.

<sup>149</sup> La plupart des programmes étaient déjà commencés sous le régime monarchique. Des programmes quinquennaux avaient été lancés dans les années 1950, avec l'établissement de fermes d'État (Clapham, 1988). Des initiatives *ad hoc* de resettlement avaient été conduites de 1965 à 1973, où près de 10 000 familles furent déplacées. La mauvaise planification et l'encadrement inexpérimenté ont conduit à un abandon et au retour rapide des paysans (Pankhurst et Piguet, 2009).



policière de l'AMC est efficace au jugé de leur capacité d'extraction au cœur même des populations atteintes par la famine (Clapham, 1988 et 2002).

Outre le renforcement de la collectivisation des coopératives et des fermes d'État, cette nouvelle politique déclenche deux modèles d'action à grande échelle, la *villagisation* et le *resettlement*, où le « développement » des populations se confond plutôt avec leur contrôle (*id.*). Piliers de la politique de développement du régime pour cristalliser la transformation socialiste à travers la mécanisation et les coopératives, ces deux programmes sont destinés à démontrer la puissance gouvernementale. Ils deviennent à la fois le symbole d'espoir, la preuve d'action du régime contre la famine et la marque d'indépendance à l'égard des donateurs occidentaux. Démarrées en 1985 avec l'objectif d'installer 15 millions de personnes dans des villages modèles, les campagnes de *villagisation* se développent jusqu'en 1987, touchant jusqu'à 4,6 millions de personnes. Souvent sous la menace des milices des PA, les paysans sont sommés de déménager sur des sites choisis par les cadres des PA et les comités de *villagisation* pour reconstruire leur maison sur des plans standards dans des villages quadrillés le plus souvent dépourvus d'infrastructures de base. Ces méthodes expéditives génèrent des rejets et la fuite de paysans, au point que le programme doit ralentir en 1988, du fait de la résistance des paysans des hauts-plateaux du Nord. Coordinné et mis graduellement en place dès 1975<sup>150</sup>, le *resettlement* consiste à déplacer les populations soumises aux sécheresses (principalement du Wello, Choa, Tigré) dans des régions plus fertiles. Soldé par une forte désertion – à tel point que le modèle était considéré comme inapproprié – la période de post famine a remis le *resettlement* comme priorité nationale, après que Mengistu ait ordonné de planifier le déplacement de 1,2 millions de personnes. Si ce programme offre au régime une solution aux famines, il permet aussi de soustraire les sinistrés à l'influence des fronts de rébellions du TPLF et de créer des zones tampons avec les autres régions indépendantistes<sup>151</sup>. Ainsi, grâce à l'appui de l'URSS et au financement de l'Italie et du Canada, les camps de déplacés du Nord-Wello sont vidés en réquisitionnant de grands moyens logistiques. Jusqu'à la fin 1986, environ 600,000 personnes sont déplacées de façon autoritaire et maintenues de force dans les camps perçus comme des « souricières » (Piguet et Pankhurst, 2009, p. 12). Les dénonciations des ONG<sup>152</sup> et de l'opinion occidentale se multiplient, dénonçant les abus des droits de l'Homme, notamment le coût humain élevé, les fortes morbidité et mortalité des populations, les mesures coercitives de déplacement, l'aliénation de la main-d'œuvre pour les travaux collectifs, etc. – sans freiner le déploiement des opérations – qui ne seront abandonnées qu'en 1987 car jugées trop coûteuses (Clapham, 1988 ; Fontrier 1999 ; Gascon 2007 ; Pankhurst et Piguet, 2009).

---

<sup>150</sup> Dans le cadre de ces premiers programmes, environ 46 000 familles ont été déplacées sur 85 sites répartis dans onze régions.

<sup>151</sup> En particulier dans la région Oromia.

<sup>152</sup> Médecins Sans Frontières, qui suite à leurs dénonciations se fait expulser du pays (Jean, 1986).

La planification scientifique, centralisée et le contrôle « top down » de l'ensemble de ces programmes génèrent une multitude de structures administratives, ramifiées du centre vers la périphérie, où chaque nouveau problème implique la création de nouvelles agences. Il en résulte l'expansion d'une bureaucratie labyrinthique (Wolde Giorgis, 1989). Malgré les efforts constants du Derg pour centraliser les structures jusqu'à fonder un ministère de Planification Centrale, la bureaucratie souffre d'un manque de coordination entre des structures et des centres de décisions aux attributions mal définies, qui se recoupent et se concurrencent sans toujours se compléter (Fontrier, 2009). À partir de 1987, la nouvelle structure étatique se complexifie où le Conseil des ministres se double d'un conseil d'État dupliquant des responsabilités aux termes de références mal définis et concurrentiels. Les postes sont occupés par des personnes non éduquées ou mal informées suite aux arrestations et aux purges fréquentes des hauts fonctionnaires (Wolde Giorgis, 1989). Ainsi, l'irréalisme, la lourdeur et la rigidité des plans imposés vont de pair avec la longueur des chaînes de commandement, la dichotomie entre ceux qui commandent et ceux qui appliquent, la production incessante de données et l'accumulation des informations et la complexité des processus décisionnels. En cela, ce dispositif s'apparente à celui de la bureaucratie russe caractérisée par un État super-centralisé et tentaculaire présidé par l'incohérence, la surcharge de travail des bureaucrates et le manque de réalisme des plans très changeants. Les revirements constants d'orientation et les rivalités internes conduisent à une cascade d'ordres et de contre ordres et à une indécision généralisée qui réfrènent toute initiative bureaucratique (Ryavec, 2003). L'impossibilité d'émettre une critique sur les activités – au risque de se voir exclu ou emprisonné -, voire de transmettre des informations objectives entretient un système absurde où plus personne ne sait jamais ce qui se passe réellement (Wolde Giorgis, 1989).

## **5. Le pouvoir local des apparatchiks du parti**

A la périphérie comme au centre, le Derg se sert de l'État pour rapidement garder le contrôle de la révolution. Lors de la période post-révolutionnaire de 1975-1978, le gouvernement laisse se développer une « république d'associations paysannes » et de *kebele*, en confiant toutes les compétences de l'administration aux pouvoirs locaux, pourvu que soient fournis des hommes et du grain (Gascon, 1985), au point que le début de la révolution est vu comme le retour de la chefferie légitime (Donham, 1999). Mais à partir d'avril 1975, lorsque les alliances entre les paysans et les *zematch* dans les PA deviennent incontrôlables, les *zematch* trop radicaux sont arrêtés et le mouvement est suspendu fin 1976. Ils sont remplacés par de nouveaux leader pro-Derg, anciens prêtres, jeunes lettrés et enseignants qui seront formés à *yekatit 66*. Ainsi, le Derg réimpose sa volonté de contrôler la réforme agraire par le haut, grâce au support des *kadré* du régime, qui, finalement se

substituent aux *neftegna* ou aux *chikashum* de l'ancien régime. Dans les *kebele*<sup>153</sup>, les chefs initialement issus de l'ancienne aristocratie deviennent incontrôlables. Lors de la Terreur Rouge, ils sont en partie éliminés pour être remplacés par des notables de l'administration et des forces armées, futurs cadres du COPWE puis du WPE. L'expansion du pouvoir étatique repose ainsi sur un petit groupe de supporters locaux constituant une classe d'apparatchiks technocrates du parti, parfois propulsés cadres régionaux des PA et des *kebele*, salariés et roulant en 4x4 (Clapham, 1988 ; Fontrier, 1999, Lefort, 1981 ; Donham, 1999).

La concentration de pouvoir opérée par le centre se répercute sur les niveaux périphériques, où les chefs de PA et de *kebele* incarnent l'extension du pouvoir étatique pour transmettre les politiques centrales du Politburo dans les villages et les quartiers. Ils exercent un pouvoir total sur les populations, partageant les droits et devoirs régaliens avec les différentes associations (jeunes, femmes, etc.), les comités du parti et brigades armées de défenses révolutionnaires, parfois avec l'aide d'ONG. Ils assurent la collecte des loyers et des multiples taxes pour les associations. Ils régulent les travaux collectifs de construction (routes, écoles, cliniques, etc.), la préparation des sites de *resettlement* et de *villagisation*, le travail obligatoire dans les coopératives et les fermes d'État – jusqu'à forcer les paysans à cultiver leurs champs et ceux des miliciens dans les *resettlement*, et ce, en dépit des revendications égalitaires socialistes (Pankhurst Alula, 2002). Ils ont la charge de la justice, de la prison, de l'organisation des patrouilles de défense, de la police et de la garde révolutionnaire. Base de renseignement, ils dénoncent les paysans koulaks dans les PA et contrôlent les déplacements et les déménagements. Ils distribuent les terres et le locatif, les services sociaux et l'aide alimentaire. Ils organisent les réunions hebdomadaires et la mobilisation obligatoire aux manifestations publiques. Enfin, ils recrutent les hommes pour le service militaire ou la fonction d'État, et sélectionnent par la force ou arbitrairement les familles pour les programmes de *villagisation* et de *resettlement*. Contrôlés par l'État et le Parti, plutôt que par le réseau hiérarchisé de coordination des PA, les chefs des PA sont démis de leurs fonctions quand ils ne parviennent pas à mobiliser les populations ou à atteindre les quotas de production (Clapham, 1988 ; Fontrier, 1999 ; Lefort, 1981 ; Donham, 1999).

#### **4. Les choix pragmatiques pour la survie du régime**

La politique du *Derg* résulte de choix *ad hoc*, guidés par un pragmatisme idéologique et politique orienté pour sa survie militaire et économique. Christopher Clapham considère que c'est la révolution

---

<sup>153</sup> Les regroupements des Kebele de 1 000 à 1 400 familles découlent des *idirs*, sociétés mutualistes d'assurance/cotisation déjà officialisées comme candidats au Parlement sous Hailé Sélassié.

qui a fait le Derg et non l'inverse. En renversant le régime impérial, l'élite militaire aurait choisi de maintenir ses privilèges d'extraction de la production agricole, en particulier grâce aux propriétés foncières des *neftegna* dans le Sud, en prenant directement le contrôle de la production par le renouvellement des administrateurs provinciaux et régionaux et par l'instauration des *kebele* et des PA (Clapham, 1988). Edmond Keller considère que le choix d'une politique de socialisme scientifique relève plus de considérations pragmatiques qu'idéologiques, permettant au Derg de justifier la concentration du pouvoir exclusif par une oligarchie plutôt que d'adopter des stratégies participatives de développement (Keller, 1991). Lors de la consolidation du régime, l'idéologie marxiste léniniste sert d'«écran de fumée» (Tiruneh Andargachew, 1987, p. 164) pour justifier l'exercice de pouvoir par le Derg. Lors de la dernière décennie, alors que le régime est affaibli par le déclin économique et la guerre contre les mouvements de guérillas, sa double dépendance à l'égard de l'aide militaire soviétique et de l'aide occidentale humanitaire le conduit à entretenir des arrangements politiques et idéologiques de plus en plus opportunistes.

Initialement, le choix idéologique marxiste-léniniste résulte de l'influence des étudiants et intellectuels marxistes<sup>154</sup> pour permettre de rallier une partie de la population civile. Ce choix remplit le vide politique post-révolutionnaire avec une idéologie qui semble la plus prometteuse pour porter de façon cohérente la modernité d'un État révolutionnaire et pour produire des programmes concrets, tels que la nationalisation et la planification centrale. Puis, dans un second temps, en contrepoint à l'alliance politique qui se soude avec le bloc soviétique jusqu'en 1977, ce positionnement idéologique se cristallise progressivement en une « philosophie hybride » (Wolde Giorgis, 1989, p. 14), passant du « nationalisme manichéen » (Gascon, 1985, p.57) des programmes de l'*Ethiopia First* (juillet 1974) à un Programme de Socialisme éthiopien réinterprétant l'internationalisme prolétarien (décembre 1974) jusqu'à l'adoption du Programme de Socialisme Scientifique (avril 1976). Jusque là, le régime jouait encore un double jeu entre les puissances de la Guerre froide, où l'Éthiopie était l'alliée des États-Unis et des pays occidentaux – ses principaux partenaires des échanges économiques – quand la Somalie restait liée à l'URSS. Pour contrecarrer l'influence de l'URSS sur la Mer Rouge, les programmes américains d'assistance militaire se sont accrus jusqu'à leur retrait en 1976, provoqué par les massacres lors de la Terreur Rouge. En écartant les officiers pro-occidentaux du Derg, Mengistu se tourne alors vers l'URSS pour se donner les moyens de conserver l'intégrité territoriale

---

<sup>154</sup> Dès les années 1950, les intellectuels – dont certains formés en Occident – entretenaient déjà une vision réductrice du « féodalisme », dénonçant le retard et la corruption de l'ancien régime et sa collusion avec les États-Unis et le capitalisme. Dans les années 1970, aux yeux des intellectuels, l'accès à la modernité passait par la nécessité de remplacer les chefs de terre, les représentants de l'État par des agents d'un nouvel État. Cette transformation sociétale trouvait ses sources dans les « méta-narrations » érigées comme des « auto-évidences » des révolutions bolchéviques et maoïstes imposant le marxisme-léninisme comme la voie principale du rejet de l'ancien régime, Il s'est traduit dans une forme de marxisme teinté d'ambivalences complexes du nationalisme (Donham, 1999).

et légitimer ses ambitions politiques, sans avoir à remettre en question sa politique autoritaire. En 1977, il signe un accord avec Brejnev pour un appui militaire total conditionné par la rupture avec les États-Unis et l'expulsion des militaires américains. L'aide américaine d'USAID est remplacée par l'aide européenne du FED (Clapham, 1989 ; Fontrier, 1999 ; Keller, 1991).

À la fin des années 1980, les échecs économique, politique et militaire couplés au renversement des alliances de la fin de la Guerre froide et au démantèlement de l'URSS poussent le régime à un revirement idéologique et politique. Le régime affaibli est impuissant à enrayer le déclin économique et l'expansion militaire du TPLF et de l'EPLF. Le déclin économique est provoqué par la chute de la production céréalière et des exportations – aggravée par la sécheresse de 1984 – et par l'augmentation des dépenses publiques pour l'entretien de la bureaucratie et des efforts de guerre. À partir de 1985, le cœur du régime s'affaiblit. Les défections se succèdent au sein de l'équipe dirigeante qui multiplie les épurations au sein des rangs contestataires de l'armée. En 1989, les services de sécurité déjouent une tentative de coup d'État organisé par des officiers supérieurs et généraux, qui sont exécutés pour être remplacés par de jeunes officiers idéologisés mais inexpérimentés. Enfin, malgré la relance de la mobilisation générale et la réorganisation des armées, les fronts armés du TPLF et de l'EPLF progressent de plus en plus vite dans le pays : en 1988, l'EPLF gagne une bataille décisive d' Afabet en Érythrée ; en 1989, le TPLF – renforcé par les autres mouvements d'oppositions pour former l'EPRDF – contrôle l'ensemble du Tigré ; en 1990, l'EPLF prend le port de Massawa et l'EPRDF progresse vers Gondar et le Nord-Choa. Depuis la famine de 1984, l'aide internationale des ONG et des donateurs occidentaux s'est installée dans une perspective à long terme. Au début des années 1980, de longues négociations avaient été amorcées entre la Banque mondiale et le gouvernement pour la mise en œuvre du Peasant Agricultural Development Project (PADEP). Elles aboutissent en 1987 à un programme d'appui aux paysans de « packages » individualisés, mais sans remise en question du contrôle des prix ni du monopole d'État, conservant ainsi les priorités nationales et idéologiques. Puis, l'ouverture vers l'Occident est précipitée par le désengagement du régime soviétique. Sous Gorbatchev, une aide militaire réduite est maintenue grâce au support des communistes conservateurs et malgré les critiques officielles contre la rigidité de l'économie socialiste et de la logique de guerre implacable du Derg. Le désengagement soviétique s'accélère avec le retrait des troupes cubaines. En 1990, la capture de conseillers soviétiques par le TPLF interrompt l'aide militaire russe. Le régime cherche alors à nouer des alliances avec la Corée du Nord pour la livraison d'armes et la construction d'usine d'armement, ainsi qu'avec Israël pour la fourniture d'armement, de conseils de guerre et l'appui aux renseignements contre le retour des populations juives *Felasha* d'Éthiopie. Le positionnement contre l'Irak lors de la guerre du Golfe permet d'être remercié par une livraison de carburant par l'Arabie Saoudite, quand l'URSS a suspendu les siennes.

En mars 1990, le régime déclare l'abandon officiel du Marxisme-Léninisme pour adopter une économie mixte s'ouvrant aux investissements privés, à la création d'entreprises et à la liberté de cultiver. Les coopératives, les villages collectifs, l'AMC et le Parti sont dissous. Ces réformes sont accueillies par des manifestations de soutien par les étudiants qui suppriment immédiatement les emblèmes de la trinité révolutionnaire ornant les villes et par l'abandon spontané des villages collectifs et des coopératives. Mengistu procède à une mise à l'écart des radicaux du WPE et à une purge en douceur de l'administration. En août 1990, il procède à une ultime réorganisation administrative, en resserrant l'emprise du pouvoir central autour du comité central militaire en plaçant ses administrateurs centraux dans les régions. Ces restructurations n'empêcheront pas la progression du front commun de l'EPLF, de l'EPRDF et des mouvements régionaux de résistance en région Amhara, qui se conclue par la désintégration des troupes du Derg, la fuite de Mengistu et la prise d'Addis-Abeba en mai 1991 (*id.*).

## **5. Le placage brutal du politique sur les normes bureaucratiques**

Pensées comme instrument de pouvoir de l'oligarchie et de ses cadres loyaux, les normes rationnelles-légales de ces institutions bureaucratiques sont détournées sans ménagement, ignorées ou accaparées par le pouvoir dès lors qu'elles étayent ses agendas politiques. Elles sont par dessus tout cimentées par la brutalité, la peur et la méfiance. Structuré par le centralisme militaire en vue d'enrégimenter les populations, le registre coercitif et autoritaire de la bureaucratie est à la fois camouflé et nourri par l'usage du jargon révolutionnaire et par le registre de la planification scientifique, dont on peut illustrer les multiples dérives informelles, en particulier à travers le SAP éthiopien et la gestion de la famine de 1983-1984 par le pouvoir.

Le régime s'est consolidé par un pacte de sang originel d'une brutalité aveugle. Nous avons vu que les premières années du Derg sont marquées par une série d'assassinats ciblés (exécution de figures du régime monarchique, des rivaux et des opposants de Mengistu au sein du Derg, d'officiers et de civils « contre révolutionnaires ») et de massacres en masse de civils lors de la Terreur Rouge, accompagnés de rafles, d'emprisonnements et de disparitions. En servant une « stratégie du tri entre adversaires et partisans » (Gascon, 1985, p. 57) par l'élimination physique et par les purges, l'usage systématisé de la violence et de la menace est institutionnalisé comme moyen d'obtenir soumission et obéissance au pouvoir. Cette brutalité originelle a profondément imprimé la peur de la hiérarchie dans les pratiques bureaucratiques, où toute résistance et opposition aux ordres se soldent par le désaveu, voire par la mise à mort. Cette peur conduit au camouflage des erreurs et échecs (Fontrier,

1999)<sup>155</sup>. Si, à partir du milieu des années 1980, le pays est pacifié – hormis dans les zones de guérilla –, les exécutions et emprisonnements sommaires sont maintenus. L’usage de la force des milices armées des *kebele* et des PAS est systématisé pour forcer les paysans à la *villagisation* et au *resettlement*, et à l’enrôlement des conscrits et de la main-d’œuvre dans les fermes d’État, la participation aux défilés et manifestations politiques – dont l’absence se solde par la prison ou le travail obligatoire. Enfin, le culte du secret du Derg – dont la composition a longtemps été secrète – entretient une part consistante de non-dit dans les dispositifs décisionnels, eux-mêmes continûment traversés par la crainte de conspiration et de complot de « contre-révolutionnaires ». À la violence physique s’ajoute une violence souterraine induite par la surveillance généralisée au sein de l’armée, des services administratifs et du parti, et étendue à l’échelle de la population et des relations de voisinages, entretenant méfiance et suspicion, règlements de comptes et délations.

L’armée doit porter et imposer la révolution selon une stratégie révolutionnaire rudimentaire, dont la détermination est renforcée grâce à la victoire militaire contre l’Ogaden en 1977, à partir de laquelle Mengistu « adopte une mentalité militaire stricte » (Wolde Giorgis, 1989, p. 49) dans une forme de « corporalisme borné » (Prunier, 2007, p. 147), où les ordres doivent être appliqués sans remise en question. Dès 1975, les *zemecha* sont organisées comme des armées à la reconquête du pays, pour impulser le développement par le haut (Clapham, 2002 ; Donham, 1999). Il s’agit d’enrégimenter les Éthiopiens pour les déplacer « comme une armée » disciplinée vers le développement socialiste (Gascon, 2007). Les modèles de villagisation sont conçus comme des casernes, facilitant les taxations et la conscription, les réunions obligatoires du parti et le contrôle de la production et des déplacements des populations. Pour autant, l’intrusion du parti unique dans les rouages du commandement militaire met à mal la règle hiérarchique officielle, où les promotions intempestives sont subordonnées à la loyauté au système politique plutôt qu’aux qualités militaires. Marginalisant les commandements militaires de la défense, le système de commandement privilégie ainsi les militaires rattachés au WPE et à la sécurité, ces derniers interférant en permanence sur les registres du commandement, sans toujours avoir ni la légitimité ni l’expérience ou la formation. Et ce, d’autant qu’une « promotion Mengistu » (Fontrier, 1999, p. 66) est favorisée, ostracisant les officiers supérieurs soumis à la suspicion des officiers moins gradés qui forment le noyau du Derg avec Mengistu (*id.*).

---

<sup>155</sup> Mengistu peut faire exécuter ses conseillers si leurs avis contredisent ses attentes. Ils sont conduits à camoufler les erreurs et les échecs des Plans de développement économiques. Lors d’une visite en juillet 1983 dans le Wello déjà gravement touché par la famine, les technocrates ont camouflé la situation dramatique, en nettoyant les environs des carcasses d’animaux morts et rassemblant les troupeaux encore en bonne santé pour répondre à l’exigence de résultats faisant état de progrès et de réussites (Wolde Giorgis, 1989).



Le langage bureaucratique s'articule autour des formules pédantes consacrées de la langue de bois<sup>156</sup> révolutionnaire, formes parodiques de la révolution dont la « rhétorique infernale » n'informe sur rien et ne permet jamais de se faire une opinion (Tubiana, 1985, p. 118). Tissus de néologismes et d'emprunts à l'amharique, au guèze<sup>157</sup>, à l'anglais, au russe et au français, elle compose un dictionnaire progressiste incluant les termes de *komunist*, de *dimokrasi*, *sosializem*, *birokrasi*, *kadré*, etc. L'usage de ce langage ritualisé exprime aussi la soumission au pouvoir en place et au groupe – telle que l'obligation de se saluer par le terme « camarade » et de commencer ses phrases par « ...comme le dit notre camarade Mengistu... », voire d'utiliser le terme « Notre Bien aimé chef révolutionnaire » pour citer le chef d'État (Wolde Giorgis, 1989). Il exprime l'adhésion aux programmes politiques par l'usage systématique de slogans prolétariens qui font lieu de pensée, et dont sont imprégnés les cadres administratifs et du parti lors de leur formation à l'école idéologique *Yekatit 66* pour être ensuite dupliqués lors des séances d'instruction obligatoire dans l'administration, les troupes, les PA, etc. Le pendant technique de la standardisation du jargon idéologique est incarné par le dogmatisme des programmes de planification scientifique d'inspiration soviétique – voire par les programmes de package de la Banque mondiale – dont la rigidité et l'irréalisme des plans théoriques décennaux sont renforcés par des objectifs traduits en résultats quantifiés et en quotas à atteindre à tout prix : production agricole, participation des populations aux réunions et aux travaux collectifs, coopératives, populations déplacées, etc. Il en résulte une obsession des statistiques et d'une quantophrénie à visée de contrôle, qui (dé)génère en une dérive pour atteindre les quotas théoriques fixés par le centre. L'AMC rachète du grain sur les marchés privés et force les paysans à revendre leurs biens pour acheter et lui fournir du grain. Les PA ont tendance à exagérer les chiffres et faire des déclarations de fausses coopératives. Ils détruisent les villages et forcent les paysans à reconstruire les sites parfois en pleine activité agricole. Ils accordent des privilèges (terres, aides, équipements, taxes) aux paysans qui travaillent en coopératives, sans les soumettre à l'obligation de *resettlement*. Vidées de leur contenu et de leur sens technique, les normes bureaucratiques du régime administrativo-répressif sont réduites à un instrument de contrôle et d'encadrement du système et des populations, ainsi que de l'aide extérieure.

## 6. La fragilité de l'appareil administrativo-répressif

Pour autant, la capacité d'encadrement et de contrôle de l'appareil administrativo-répressif s'avère être très irrégulière. Le récit éloquent de Wolde Giorgis (1989), ancien directeur du département d'alerte précoce, démontre comment il est parvenu, sans toutefois pouvoir ébranler l'immobilisme

---

<sup>156</sup> La langue de bois était déjà caractéristique de la fin de règne du régime monarchique (Tubiana, 1985).

<sup>157</sup> Le guèze est la langue de l'Église.

des édifices institutionnels de l'aide internationale et du Derg, à mobiliser les journalistes, les donateurs et les ONG pour tenter de déclencher les aides d'urgence lors de la famine de 1983-1984. Sans préjuger de la reproductibilité de son témoignage, il met au jour comment, au niveau central, un haut fonctionnaire parvient à ménager des marges de manœuvre pour construire des alliances et poursuivre des actions pouvant aller à l'encontre des agendas idéologiques du régime. Il évolue dans les interstices laissés par un système bureaucratique inerte et redondant, entretenus par les concurrences entre les factions et les institutions, par la surcharge du travail bureaucratique et par les non-dits, la peur et la méfiance qui en imprègnent ses rouages. Aussi, à l'autre extrémité de la chaîne de l'appareil de commandement bureaucrato-répressif, une série de monographies ethnographiques montrent comment, dans les zones rurales périphériques du Sud, les stratégies de contournement des normes bureaucratiques conduisent à des panachages locaux avec les modalités traditionnelles (Donham, 1999 ; Donham et James, 2002). Dans les zones éloignées de centres administratifs de la région Sud qui n'ont été que partiellement intégrées dans l'État, les structures politiques pré-révolutionnaires ont survécues dans des formes camouflées et souterraines (id.) et les pouvoirs locaux ont procédé à une dilution ou un « apprivoisement de l'institution » (Wolde, 2002, p. 46), en particulier chez les populations agro-pastoralistes et pastoralistes (Clapham, 2002). Plus précisément, l'enracinement local des structures et de l'idéologie de l'État repose sur un équilibre entre le pouvoir coercitif exercé par les représentants de l'État et la demande par le bas de l'intervention de l'État dans les conflits locaux. Donald Donham dans *Marxist Modern* (1999) décrit comment chez les *Maale* du sud de l'Éthiopie, l'accession à la fonction de chef de PA permet aux élites locales évangélisées et éduquées de se coaliser avec les chefs traditionnels marginalisés sous l'empire. Ils prennent ainsi leur revanche sur les chefs traditionnels qui avaient été cooptés comme gouverneurs de l'État impérial (*grazmatch*) et leurs alliés militaires (*neftegna*) du Nord placés par l'empereur. Le *zemecha* incarne alors un retour à la tradition, lorsque les étudiants révolutionnaires désacralisent les reliques du roi qui avait été désigné comme chef de l'administration impériale, alors qu'il était illégitime aux yeux de la tradition magico-religieuse. Enfin, le discours épique tenu *a posteriori* par les *kadrés* sur le *zemecha* décrit comme un « soulèvement de la masse populaire (...) contre les chaînes de l'oppression féodale » (id., p. 50) occulte le prosaïsme de séances publiques qui procèdent en des médiations de conflits locaux et de règlements de comptes mesquins. Toujours au Sud, chez les pasteurs *Arboré*, on assiste au détournement des règles des nouvelles institutions pour coller à l'exercice du pouvoir local. Le *leadership* des PA reste aux mains des chefs traditionnels de la chefferie initiée, qui organise les réunions selon des modalités des assemblées d'initiées traditionnelles. Les associations obligatoires du parti sont dispersées voire absentes. D'autres formes d'organisation sociale traditionnelle ont été maintenues, comme les réunions des chefs par classe d'âge, les unités familiales élargies et les réseaux commerçants « privés ». Cependant, l'État parvient toujours à exercer son pouvoir d'extraction des

taxes et d'enrôlement des conscrits, usant de la coercition, de l'emprisonnement à la confiscation de biens (Wolde, 2002). Par contre, dans certaines zones du Sud-Est, le régime a procédé au remplacement systématique des anciens *ballabats* et des chefs rituels dans les PA, en les délégitimant de façon humiliante, voire en les tuant (Abbink, 2002). Au Nord, la divergence entre les attentes des PA et celles des paysans se solde par des désertions et le renforcement de la résistance armée, comme dans le Choa et au Tigré, mais aussi dans le Sud chez les Ari (Clapham, 2002). À la moitié des années 1980, l'obéissance inspirée par la terreur commence à se relâcher, où des manifestations de mécontentements et des incidents isolés se multiplient lorsque les paysans expriment des slogans contre la *villagisation* ou refusent de donner leurs enfants pour le service militaire (Fontrier, 1999).

En conclusion, si l'imprégnation idéologique des cadres militaires et des apparatchiks administratifs est efficace (Fontrier, 1999), le nombre réduit de ces derniers n'a pas permis de consolider la bureaucratie et le Parti hors des centres urbains des *awraja* et *woreda*. Le pouvoir étatique est exercé grâce à une forme d'obéissance aux ordres gouvernementaux, mais surtout grâce à la coercition directe, punissant les infractions par le paiement d'amendes, la prison et le travail obligatoire, ou la suppression des rations, la destruction des maisons, etc.. Seule une minorité du paysannat se plie à l'imposition des ordres idéologiques, le reste est en retrait, sujet à la méfiance ou rentre en résistance. L'impact idéologique est donc resté superficiel, autant dans le paysannat que chez les cadres – à tel point que la chute du régime est en partie associée à la crise de l'idéologie des cadres, facilitant la désintégration des armées devant le TPLF et l'EPLF (Abbink, 2002 ; Clapham, 1988 et 2002 ; Donham, 1999 et 2002). Au final, l'État n'est pas parvenu à fournir une structure politique suffisamment puissante pour imposer sa légitimité pour relancer la production agricole et enrôler le paysannat dans les programmes collectivistes. Il a été incapable d'apaiser les oppositions et n'a pas résisté au siège militaire permanent et aux dissidences armées du TPLF et de l'EPLF (Clapham, 2002). Pour résoudre les problèmes de société et faire face à la résistance et l'insoumission, le Derg n'a eu recours qu'au centralisme bureaucratique et à des méthodes strictement militaristes qui l'ont conduit à ces échecs politique, économique et militaire (Fontrier, 1999). Reposant sur un appareil administrativo-répressif « fragile » (Prunier, 2007), l'État<sup>158</sup> construit par le Derg est un colosse aux pieds d'argile, dont la survie ne dépend plus que de l'aide occidentale, en jouant sur la multiplicité des donateurs sans leur accorder de souveraineté. Il s'écroulera aussi vite qu'il s'est imposé, laissant derrière lui un pays exsangue.

---

<sup>158</sup> L'État est qualifié d'« État faible » par Edmond Keller (1991).

### III. L'ÉTAT-PARTI AUTORITAIRE DE LA DÉMOCRATIE RÉVOLUTIONNAIRE

---

Avec la victoire de l'EPRDF en mai 1991, non seulement nous assistons à l'instauration du premier régime conçu hors du Shewa depuis un siècle mais aussi à la répétition du mode d'accession au pouvoir d'un puissant chef de guerre local, le futur Premier Ministre, Meles Zenawi – à l'instar de Menelik II (Clapham, 2002). En dépit des intentions affichées par les principes de la « Démocratie Révolutionnaire », selon lesquels il s'engage à amorcer les processus de libéralisation économique et d'ouverture au multipartisme encadrés par l'État, le nouveau régime renouvelle les traditions autocratiques et centralisées des régimes précédents – certes selon des méthodes moins brutales –, mais qui consistent plus en un détournement des dispositifs et des processus démocratiques, tout en affinant le contrôle bureaucratique à des échelles villageoises plus fines de *sub-kebele*. Contrairement au Derg, dont la légitimité initiale reposait sur la résolution de la question foncière, le gouvernement provisoire met au centre de sa politique la question des nationalités (Aalen, 2002). Les enjeux du régime se distinguent aussi par l'ethnisation des enjeux de pouvoir au sein de l'État ethno-fédéral, ainsi que par le contrôle de l'État sur les processus de libéralisation économique et électoraux. Puis à partir de 2005, fort d'une croissance économique exceptionnelle, le cœur idéologique de l'EPRDF ne porte plus sur l'ethnicité mais sur le doublement chiffré de la croissance économique (Dereje Feyissa, 2011). Enfin, il se démarque notamment des régimes précédents par ses capacités d'extraversion de ressources économiques considérables de l'aide internationale.

Dès 1991, le gouvernement provisoire s'attèle à la création d'un État ethno-fédéral, qui sera amputé en 1993 de l'Érythrée devenue indépendante par référendum. Fin 1994, la Constitution de la République Fédérale d'Éthiopie est proclamée, instituant un régime parlementaire bicaméral. À ses débuts, le régime connaît une phase de stabilité politique qui se dégrade à partir de 1998, quand la montée du nationalisme anti-érythréen débouche sur la guerre contre l'Érythrée (1998-2001)<sup>159</sup>, dont

---

<sup>159</sup> Depuis 1991, les relations entre l'Érythrée et l'Éthiopie se sont progressivement détériorées autour des questions monétaires et commerciales et des désaccords frontaliers, notamment autour du village de Badme. Outre la revanche à prendre par le TPLF sur l'humiliation subie par la perte de l'Érythrée en 1993 et l'ingratitude de l'EPLF à l'égard de son soutien sur le front du Derg (Tronvoll, 2009), ce qui est en jeu est avant tout la mémoire historique des relations avec la province du Tigré, confronté à la supériorité proclamée des Érythréens sur leur voisin éthiopien et la crainte d'une nouvelle annexion (Marchal, 2011). En mai 1998, la guerre éclate à cause d'un incident de frontière et s'enlise dans une guerre de tranchées faisant entre 50 000 et 80 000 morts. Le régime éthiopien relance une large mobilisation en recrutant dans les *kebele* jusqu'à 350 000 à 500 000 soldats. À partir de 1999, l'Éthiopie lance des offensives jusqu'à reprendre une partie des territoires contestés et à occuper un tiers du pays, mettant fin à la guerre en mai 2000. Une zone de sécurité sous contrôle onusien est établie et un accord de cessez-le-feu est signé en décembre 2000 – mais pas d'accord de paix (Prunier, 2007, b). Depuis 2002, les propositions de partage de territoire proposées par la commission onusienne, où Badme revient à l'Érythrée – faisant de l'Éthiopie vainqueur de la guerre un perdant politique –, sont rejetées par les deux parties. En 2008, le différent frontalier n'est toujours pas résolu, au point que l'Érythrée réoccupe la zone de sécurité temporaire et l'Éthiopie garde le contrôle de Badme (Marchal, 2011). Aujourd'hui, les deux régimes n'ont toujours pas d'intérêt à résoudre par les compromis diplomatiques un conflit qu'ils utilisent comme excuse pour accroître leur pouvoir

l'issue va catalyser la scission politique du TPLF en mars 2001. Passant d'une forme de pouvoir collégial à un autocratie personnalisée, le centralisme se concentre autour de Mélécs Zenawi, à la fois chef du parti du TPLF/EPRDF et de l'État (Markakis, 2011, p. 245). À partir de septembre 2001, l'Éthiopie s'engage comme allié central des États-Unis dans la guerre contre le terrorisme. Le pays se transforme à nouveau en un « État caserne » (Tronvoll, 2012) déployant une politique sécuritaire et répressive dirigée notamment contre les insurrections en Ogaden<sup>160</sup> et contre les partis d'oppositions politiques et voix dissidentes à l'EPRDF. À partir de 2005, suite à la répression des vastes mouvements de contestations post-électorales, l'espace démocratique se réduit considérablement par la proclamation de lois liberticides et le harcèlement des opposants. Fin 2006, les troupes éthiopiennes soutenues par les États-Unis envahissent la Somalie pour combattre les Tribunaux Islamistes et groupes radicaux proches d'Al Qaïda. Enfin, lors des élections législatives de 2010, l'EPRDF et les partis affiliés remportent une majorité écrasante : la démocratie révolutionnaire devient une « démocratie au parti dominant » (Tronvoll, 2012, p. 282) gérée par un « État-parti » centralisé (Markakis, 2011, p. 246). Soutenu par ses alliés privilégiés chinois et américain, le régime autoritaire combine alors une insolente croissance économique avec sa politique sécuritaire. Il engage d'ambitieux projets d'infrastructures (barrages, urbanisme, routes, voie ferrée) et d'agriculture intensive. Etayé par la publication officielle de données exceptionnelles de croissance macroéconomique, Mélécs Zenawi se proclame « champion d'un modèle alternatif économique » (Dereje Feyissa, 2011, p. 811), où l'État-parti omniprésent préside le processus de développement économique et domine l'espace politique, en sacrifiant la liberté politique. Le décès de Mélécs Zenawi en 2012 n'a pas modifié le cours de ces politiques, prolongées par son successeur Hailé Maryam Dessalegn, homme du sérail de l'EPRDF originaire du Wolleyta, qui a été reconduit lors des élections en 2015.

Nous procéderons dans ce paragraphe à un ultime éclairage théorique sur les différents enjeux politiques qui sous-tendent les normes bureaucratiques. Tout d'abord, nous soulignerons les ambivalences du cadre idéologique de la Démocratie Révolutionnaire. Puis nous retracerons comment l'autoritarisme du régime et le glissement du fédéralisme en néo-patrimonialisme ethnique

---

interne, d'autant que les acteurs internationaux le permettent en priorisant la lutte contre le terrorisme en Somalie (International Crisis Group, 2008).

<sup>160</sup> L'*Ogaden National Liberation Front* (ONLF) qui collaborait depuis 1991 avec l'EPRDF rentre en conflit armé avec le régime en 1994 à cause du blocage pour la sécession de l'Ogaden. Manquant d'un support populaire et encore amateur jusqu'en 1998, l'ONLF se structure et bénéficie d'un support de l'Érythrée à partir de 2000, pour multiplier ses attaques en 2002. À partir de 2005, face à la montée des groupes islamistes en Somalie, l'Ogaden devient une zone militarisée, où sont montées de vastes opérations militaires et de surveillance à partir des villes-garnisons. Faisant suite à une attaque commando d'un chantier pétrolier éthio-chinois en 2007, le régime réplique par des attaques et contrôles massifs et par la création d'une force spéciale de police composée d'Ogadeni. Depuis 2008, la multiplication des campagnes contre-insurrectionnelles a poussé l'ONLF à négocier, au point que des propositions d'accords de paix sont en pourparlers depuis 2010 (International Crisis Group, 2013).

participent d'une « mise en scène » démocratique. Enfin, nous verrons comment l'ambivalence des relations entre les donateurs internationaux et le régime s'équilibre entre la « collusion et (la) collision » (*id.*, p. 811) de leurs enjeux réciproques, qu'il s'agisse des choix de stratégies économiques et des politiques publiques ou des questions des droits de l'homme. Il s'avère que les relations de l'aide entre les donateurs et l'EPRDF ont été façonnées par la guerre contre le terrorisme, où les stratégies de lutte contre la pauvreté poursuivent des objectifs de stabilisation de la sécurité régionale (*id.*). Toutefois, les données chiffrées officielles s'imposent comme normes bureaucratiques de régulation dans l'espace de négociation entre les donateurs et le pouvoir, et comme « nouvelle source de légitimité politique » de l'EPRDF (*id.*, p. 807).

## 1. L'habillage circonstanciel de la Démocratie Révolutionnaire

La Démocratie Révolutionnaire de l'EPRDF se présente comme un bricolage entre le marxisme-léninisme et le libéralisme (Bach, 2012). La démocratie révolutionnaire se révèle être un « concept malléable » (*id.*, p. 657), dont les notions de « libéralisme » et de « révolution » se nourrissent l'une l'autre plutôt que de s'opposer pour s'adapter aux évolutions des contextes internationaux et nationaux. Cette doctrine découle de l'idéologie et de la pratique du mouvement de guérilla tigréen du *Tigrean People Liberation Front* (TPLF), créé en 1975 par des étudiants tigréens pour mobiliser les paysans en guérilla contre le Derg (Aalen, 2011 ; Young, 1998). Ce mouvement, qui revendique à l'origine une auto-détermination de la région du Tigré, se constitue très vite autour d'un groupe cohérent – grâce aux purges qui, dès 1976, expulsent hors du Tigré les factions dissidentes<sup>161</sup> –, pour tracer une ligne politique homogène, ancrée sur un positionnement marxiste-léniniste, s'inspirant du modèle chinois dans les années 1970 puis du modèle albanais dans les années 1980. Si son idéologie est assez proche de celle du Derg à ses débuts, il surpasse ce dernier dans l'encadrement des paysans, l'extraction des surplus et la conscription de combattants (Clapham, 2002). La structure militaire est doublée de commissaires politiques en charge du contrôle des populations, elles-mêmes encadrées par des comités et bureaux politiques dans chaque agglomération. Sur le front, le TPLF a su canaliser l'aide humanitaire occidentale par des alliances privilégiées entre les ONG et son *Emergency Relief Desk*. Stratège astucieux, Melès Zenawi s'impose progressivement comme la figure centrale du TPLF. Tout d'abord membre du congrès et du Politburo, il s'allie la majorité du groupe et neutralise ses opposants, pour consolider en 1984-1985 une puissante ligne politique. Il est élu président du TPLF en 1989 et centralise le pouvoir du Politburo. Il crée l'EPRDF en 1989, entourant le TPLF d'une nébuleuse d'organisations satellites censées représenter les diverses facettes ethniques

---

<sup>161</sup> Les dissidents regroupent les tendances nationalistes et libérales et les partisans d'une monarchie constitutionnelle (CDU), ainsi que les marxistes radicaux de l'EPRP – survivants de la Terreur Rouge de l'EPRP – ou les tendances refusant l'alliance avec le front érythréen de l'EPLM.



éthiopiennes<sup>162</sup>, et dont la coalition sert de « faire valoir » au TPLF, lui donnant une apparence d'ouverture et de démocratie (Fontrier, 2012 ; Young, 1998).

À l'origine, la ligne politique de l'EPRDF se proclame anti-impérialiste. Elle prône l'instauration d'un gouvernement populaire démocratique élu par le peuple pour assurer le monopole du pouvoir par les masses dans le respect des nations et des nationalités, tout en respectant l'unité éthiopienne. L'économie est calquée sur les modèles chinois et albanais de contrôle des marchés et des terres par l'État. Mais en 1991, au gré des victoires contre le Derg et des rencontres officielles avec les États-Unis en vue de pourparlers pour la paix, la politique adopte un ton plus libéral, de façon à obtenir une honorabilité internationale et une meilleure acceptation de la population éthiopienne<sup>163</sup>. Elle développe les idéologies de la « démocratie révolutionnaire » et de « l'ethnicité politique » en intégrant les concepts de « bonne gouvernance », basés sur le principe d'un consensus collectif porté par un parti qui gouverne au nom des « masses rurales », en cooptant et en mobilisant la société civile via les associations de masse. C'est un modèle de gouvernement qui se revendique comme « démocratique » et « populaire », doté d'un parlement populaire, ouvert au multipartisme et à la liberté d'expression. Le choix du modèle chinois d'économie mixte permet de conserver le contrôle étatique des secteurs clés de l'économie et du foncier, tout en permettant l'entrée des capitaux étrangers. Enfin, le concept de l'ethnicité politique<sup>164</sup> définit la citoyenneté selon l'ethnicité. Il se traduit par une division administrative et des politiques étatiques articulées sur la différenciation ethnique. Il privilégie l'usage de langues locales et l'emploi de fonctionnaires locaux dans l'administration, et la création d'élites locales et régionales loyales au parti.

Plus pragmatique que dogmatique, l'adoption de l'idéologie de la démocratie révolutionnaire en 1991 est vue comme un « habillage circonstanciel » et un « arrangement publicitaire » adressé aux Occidentaux (Fontrier, 2012, p. 285) car l'EPRDF ne peut pas se permettre d'exercer une politique coercitive directe comme celle du Derg, et doit tolérer ses opposants en les contrôlant plutôt qu'en les éliminant (Donham, 2012). En 2001, suite à la scission du TPLF<sup>165</sup>, la doctrine est réactivée pour

---

<sup>162</sup> Autour du TPLF se regroupent l'*Oromo People's Democratic Organisation* (OPDO), le *Southern Ethiopian People's Democratic Front* (SEPDF) et l'*Amhara National Democratic Movement* (AMDM). À la fin des années 1990, quatre autres parties affiliés à l'EPRDF sont créés : le *Somali People's Democratic Front* (SPDF), le *Gambella People's Democratic Front* (GPDF), le *Benishengul-Gumuz People Democratic Unit Front* (BGPDUF) et l'*Harari National League* (HNL). Toutes les politiques adoptées par l'EPRDF doivent être suivies par les partis affiliés et par les gouvernements régionaux.

<sup>163</sup> En 1989, le front de l'EPRDF était arrivé à quelques kilomètres d'Addis-Abeba mais les paysans amharas épuisés par le stalinisme du Derg ont fini par les chasser à cause de leurs revendications politiques maoïstes et références albanaises (Fontrier, 2012).

<sup>164</sup> Il découle de la politique stalinienne de gestion des nationalités en URSS, donnant aux diversités ethniques le droit de nationalité autorisant l'autonomie nationale jusqu'à la sécession.

<sup>165</sup> L'une des causes de division du comité central du TPLF serait la confusion entre le Parti et l'administration gouvernementale, opposant les membres qui reposent sur le gouvernement et ceux qui se concentrent sur le Parti. Il s'agit aussi d'une lutte de pouvoir plus large catalysée par le désaccord sur des stratégies à l'égard de l'Érythrée, entre les



pacifier les dissidents radicaux internes. Depuis le rétrécissement de l'espace démocratique engagé depuis 2005, elle se distancie des rhétoriques de démocratie libérale, en glissant du registre social à l'économique. Elle met en exergue l'accomplissement des exploits économiques et les principes de respect de la souveraineté, en escamotant les abus des droits de l'homme et l'absence de pluralisme politique derrière l'impératif de prioriser un développement économique qui permettra de faciliter une démocratisation graduelle de l'espace politique (Tronvoll, 2012). L'État opère alors un revirement de stratégie de développement, qui jusqu'alors structurée par la politique de *l'Agriculture Develomment Led Industrialisation* (Adli), priorisait l'amélioration des cultures vivrières des populations rurales pauvres. Après 2005, elle se tourne vers l'économie de marché, mettant en avant les « investisseurs » et « nouveaux entrepreneurs » ruraux, en sélectionnant des « fermiers modèles », constituant l'avant garde rurale de l'EPRDF. La « Révolution Démocratique » et l'État développeur fusionnent dans une « Démocratie développementaliste », dont seule l'EPRDF est le maître d'œuvre (Lefort, 2012).

## 2. La prise au piège démocratique des processus électoraux

En juin 1991, une Conférence nationale de réconciliation approuve une Charte provisoire<sup>166</sup> pour gouverner le pays pendant la phase de transition prévue jusqu'à la fin 1994. Elle désigne un Conseil de Représentants et un Conseil Constitutionnel – avec une forte majorité donnée aux vainqueurs de la guerre, l'EPRDF et l'*Oromia Liberation Front* (OLF) – tout en respectant la représentation ethnique de chaque parti. Melès Zenawi est désigné à la fois chef d'État du gouvernement et secrétaire général de l'EPRDF et du TPLF. Avec le retrait de l'OLF<sup>167</sup>, une succession de dispositions administratives<sup>168</sup> prises en 1992 et 1993 donnent la maîtrise absolue de l'EPRDF sur le processus de création de l'État. En décembre 1994, lors du vote de la Constitution et de la proclamation de la République Fédérale Démocratique, les vues majoritaires de l'EPRDF s'imposent encore, en particulier sur le droit à la sécession des nations éthiopiennes et le maintien de la propriété de la terre par l'État. La nouvelle constitution institue un Parlement bicaméral, composé d'un Conseil des Représentants du Peuple élu

---

positions radicales militaires et les positions modérées diplomatiques du Premier Ministre. L'exclusion d'une douzaine de hauts cadres du comité central du TPLF provoque la purge de fonctionnaires au sein du gouvernement et de l'administration. Par cet affaiblissement de la base politique du TPLF, l'EPRDF renforce ses alliances avec l'aile amhara de l'ANDM et les partis des régions périphériques (Vaughan et Tronvoll, 2003).

<sup>166</sup> La Charte annonce le principe d'autodétermination nationale et l'acceptation de la sécession de l'Érythrée ainsi que la pluralité politique et le respect des droits de l'Homme.

<sup>167</sup> L'*Oromo Liberation Front* est le groupe oromo de rébellion allié de l'EPRDF. Les tensions pour le partage du pouvoir entre l'EPRDF et OLF se dégradent en 1992, lors des élections des comités administratifs provisoires et des *woreda* jugées inéquitables par l'OLF. La multiplication de violences entre milices OLF et EPRDF, et l'oppression directe des opposants conduit l'OLF à se retirer du gouvernement en juin 1992 pour prendre le maquis (Fontrier, 2012 ; Vaughan, 2007).

<sup>168</sup> Il s'agit du remaniement ministériel, de l'exclusion des partis d'opposition du Conseil des Représentants, de l'élection pro EPRDF dans les *kebele* d'Addis-Abeba.

au suffrage universel et en charge de légiférer, et d'un Conseil Fédéral élu par les Conseils Régionaux et purement consultatif. Par la suite, ce système donne une marge de manœuvre importante à un exécutif fort dirigé par Mèlès Zenawi, peu soumis au contrôle parlementaire, et à un Conseil de ministres qui a peu de prise réelle et sert de « vitrine » pour l'opinion internationale (Fontrier, 2012, p. 245). Finalement, tout en se pliant à la conditionnalité des donateurs internationaux d'ouverture au pluralisme politique selon un processus électoral, l'EPRDF est parvenu, en capturant l'ensemble des institutions publiques et en captant la majorité quasi-absolue des sièges parlementaires, de la représentation des *woreda* et *kebele*, à s'imposer comme un parti « oligarchique » (Bach, 2016).

Le monopole de l'EPRDF s'exerce grâce à la force organisationnelle et la détermination politique du parti, bénéficiant de l'appui organisationnel et militant de l'appareil administratif, notamment en milieu rural. Il s'appuie également sur les capacités organisationnelles de ses cadres et sur la coercition exercée par les forces nationales de défense, la police fédérale et régionale, et les milices locales. Grâce à la mise hors compétition orchestrée par l'administration et la répression des voix dissidentes, les élections finissent par consacrer « le plus légalement du monde » (Fontrier, 2012, p. 301) l'élimination presque complète de l'opposition. Les élections ne concourent plus à élargir la démocratie mais, en servant un processus de validation des politiques gouvernementales et de consolidation du pouvoir de l'EPRDF (Aalen et Tronvoll, 2009 ; Vaughan, 2007), elles consistent en une « réaffirmation rituelle attendue du pouvoir » (Donham, 2012, p. 263). Aux niveaux locaux, l'incorporation progressive du parti dans les *kebele* a permis d'exercer un contrôle sur une population rurale dépendante de la volonté des représentants de l'État pour l'accès aux services publics et à la terre – en particulier à l'approche de la redistribution des terres en 1997 (Pausewang et *al.*, 2002). Mais surtout, le pouvoir exercé par le Parti est facilité par la confusion entre l'État et le gouvernement, où les citoyens perçoivent l'État, le gouvernement et le Parti comme une seule entité, *mengist* (Lefort, 2007 ; Tronvoll et Hagman, 2012). À cet amalgame s'ajoute une culture électorale héritée des régimes précédents<sup>169</sup> qui assimile l'exercice à un mode supplémentaire de contrôle du pouvoir, sans aucune neutralité ni compétition politique (Pausewang et *al.*, 2002), quand, en milieu urbain, le cosmopolitisme et la présence internationale permettent de mieux tolérer l'expression alternative. D'autre part, l'intimidation exercée sur les membres de l'opposition, sur les journalistes et les activistes des droits de l'homme a aussi contribué à marginaliser les partis d'oppositions, les médias et les associations civiles. Interprétée comme une conspiration anti-régime, toute contestation électorale est accueillie par la méfiance et le refus de dialoguer (Tronvoll et Hagman, 2012). En réaction, les partis d'opposition majeurs boycottent le processus électoral, pour protester contre l'absence de

---

<sup>169</sup> Pour mémoire, des élections au suffrage universel ont été conduites sous Hailé Sélassié en 1957 pour la Chambre des députés et sous le Derg en 1987 pour le *Shengo* (Pausewang et *al.*, 2002).

consultation, le favoritisme administratif à l'EPRDF, la partialité du processus et les intimidations récurrentes contre leurs activistes et leurs proches – allant des arrestations aux exécutions sommaires – et la pression exercée auprès des villageois pour forcer leur choix (Pausewang, Tronvoll et Aalen, 2002). Enfin, le manque d'organisation et la difficulté à constituer une force solide de coalition ont également permis la montée en puissance de l'EPRDF, qui est parvenu à devenir une véritable « machine de guerre politique » en appliquant les techniques de maquisards sur le champ politique contre plusieurs fronts d'opposants (Fontrier, 2012, pp. 399 et 404).

Les élections législatives de l'année 2005 sont historiques, tant par l'essor subit de la participation civile et du pluralisme politique lors des campagnes électorales, mais aussi par la brutale inversion de la trajectoire démocratique post-électorale et la restriction du champ démocratique qui s'est ensuivi. Les campagnes électorales autorisent des confrontations critiques entre partisans, dont l'audience est élargie par des retransmissions à la télé et radio, visant essentiellement les milieux urbains (Lefort, 2007). En 2005, les votes en faveur de l'opposition dans les centres urbains sont conséquents, en particulier pour un nouveau parti de coalition d'oppositions, la *Coalition for Unity and Democracy* (CUD) au point que l'opposition a pu gagner un tiers des sièges au Conseil des Représentants du Peuple. Un changement des procédures parlementaires permet toutefois de conserver la majorité absolue de l'EPRDF pour l'adoption de lois. Les partis d'opposition finissent par se retirer et appellent à manifester, contestant les résultats et les modalités de recomptage des voix par le *National Election Board* pro-EPRDF et les abus exercés sur leurs candidats lors de la campagne. Les manifestations sont lourdement réprimées dans le sang et par des emprisonnements massifs de contestataires, d'opposants, intellectuels et journalistes, accusés de trahison et d'incitation à la violence, voire au génocide des Tigréens. À partir de 2006, pour empêcher l'opposition de se reconsolider, l'EPRDF déploie une vaste propagande de re-idéologisation et étend le contrôle et l'encadrement de l'État par le Parti jusqu'aux niveaux les plus bas de *sub-kebele*. En 2009 et 2010, des lois sont votées pour restreindre les médias, les partis d'opposition et les ONG, criminalisant les critiques sur les atteintes des droits de l'homme en prétendant vouloir renforcer la société civile en l'autonomisant pour confier les droits de l'Homme à l'État au nom du nationalisme et de la souveraineté<sup>170</sup>. Les élections pour les *woreda* et *kebele* de 2008 et les élections régionales et législatives de 2010 sont conduites dans un espace politique non compétitif dominé par

---

<sup>170</sup> Il s'agit des lois suivantes :

- *Mass Media and Freedom of Information Proclamation* (juillet 2008)
- *Anti-Terror Proclamation* (juillet 2009)
- *Charities and Societies Proclamation* (janvier 2010)

La Loi sur les sociétés et associations caritatives rend répréhensible les activités de défense des droits humains des ONG nationales et internationales. La Loi anti-terroriste permet de poursuivre et d'emprisonner des journalistes éthiopiens et étrangers sur des publications critiques jugées comme propagande terroriste. Par ailleurs, la Loi sur la presse permet de poursuivre les journalistes pour toute critique antigouvernementale.

l'administration conditionnant l'accès à la fonction et aux services publics par l'adhésion à l'EPRDF et systématisant les intimidations auprès des opposants. Depuis la répression de 2005 et le déploiement d'une rhétorique agressive de l'EPRDF, il semblerait que la peur ait même été réintroduite en Éthiopie, avec les souvenirs de la Terreur Rouge du Derg (Tronvoll, 2010). Par ce mécanisme de « distorsion de la démocratie » (Bach, 2012, p. 644) et par sa « prise au piège » (Ege, 2002, p. 71), le régime ressort renforcé et légitimé. Et ce, d'autant qu'en répliquant les standards internationaux de l'espace démocratique, les institutions libérales et le processus électoral deviennent une « arme anti-contestataire » (*id.*), où toute contestation à cet ordre démocratique apparent devient antidémocratique.

### **3. Le château de cartes ethniques de la fédération éthiopienne**

Basée sur les nationalités, la fédération d'Éthiopie se décompose en entités administratives, où l'État est reconstitué dans des termes ethniques: deux villes autonomes (Addis-Abeba, Harar) et douze Régions qui se découpent en *zones, woreda et kebele*, selon des logiques stipulant une homogénéité des majorités ethniques de ces territoires (Donham, 2002). En théorie, chaque Région a le droit d'exercer un pouvoir indépendant législatif, exécutif et judiciaire et les représentants de chaque groupe ethnique peuvent être représentés au niveau central, où les unités régionales sont censées être incorporées dans des procédures de prises de décision. Mais en pratique, la politique de décentralisation est contredite lorsque les politiques publiques sont imposées par le centre dans les régions comme un système rigide uniforme, où tout changement est considéré comme subversif. Les régions sont sous la tutelle financière du pouvoir central qui s'attribue le rôle de distribution des ressources, captant l'essentiel des sources de revenus pour les leur redistribuer de façon très variable. L'État est seul habilité à traiter avec les bailleurs de fonds internationaux (Planel, 2005b ; Vaughan et Tronvoll, 2003).

À partir de 2002 et 2003, un renversement du pouvoir s'opère en renforçant les capacités des *woreda*, notamment par le transfert direct du budget, malgré la résistance des *zones* et des *régions*. Ce processus est accentué en 2006, lorsque les bailleurs en réaction des abus post électoraux de 2005, exigent de transférer les fonds aux niveaux décentralisés et non plus au niveau central. Impliquant l'implantation d'infrastructures et d'institutions administratives, la création d'emplois, de contrats de donations et levées de taxes, la compétition entre *woreda* qui avait déjà commencée dès l'instauration de la fédération en générant parfois des conflits ethniques, s'est encore accentuée. Mais les *woreda* souffrent d'un système fiscal déficitaire, de manque de moyen et de personnel formé. En théorie autonomes dans l'élaboration des budgets et des projets, ils restent dépendants de la validation par la hiérarchie de la *zone* et de la *région* pour les transferts financiers. Ils sont soumis à l'impossibilité de

créer de nouvelles taxes sans leur autorisation (Meheret, 2007). Au final, la structure de l'État éthiopien repose sur un système centralisé qui contrôle tous les gouvernements régionaux et des *woreda*, réduisant les capacités d'opérer indépendamment du gouvernement central, et dont les politiques doivent suivre les standards nationaux en matière d'éducation, de santé et de développement. La décentralisation ne s'accompagne pas d'une dévolution significative de pouvoirs aux États-régionaux, témoignant de la capacité de l'État à contrôler son territoire par sa présence déconcentrée dans les régions et *woreda*. Les plans de développement ne sont pas issus de consultations populaires mais reflètent la logique d'une bureaucratie bien organisée et redevable à l'échelon supérieur des officiels étatiques (Hagman et Abbink, 2011). Le développement des services publics procède plus d'une déconcentration administrative de la fonction publique que d'une décentralisation (Planel, 2005b ; Schaeffer, 2012).

D'autre part, le choix d'adopter un État fédéral ethnique aurait été sous-tendu par la volonté du pouvoir tigréen de supprimer l'hégémonie amhara sur l'État en maintenant une coalition ethnique avec les populations majoritaires Oromia et les populations politiquement dominantes amhara (Aalen, 2011 ; Young, 1998). Il prolongerait la politique de division des contre pouvoirs, comme « instrument de sécurisation du pouvoir » (Aalen, 2011, p. 36) permettant de neutraliser les mouvements séparatistes, tout en mobilisant les communautés et en encourageant l'unité territoriale. De façon à maintenir son contrôle sur l'État, l'EPRDF a glissé d'une volonté d'autodétermination nationale vers une intégration administrative. L'objectif affiché par l'État sur la promotion d'une autonomie ethnique et culturelle<sup>171</sup> n'a donc pas conduit à une reconnaissance formelle des autorités traditionnelles, mais à des relations de type « néo-patrimonial »<sup>172</sup> tissées entre les acteurs politiques traditionnels et les élites modernes, les partis politiques et les agents de l'administration. Les partis cherchent à coopter les figures traditionnelles influentes qui peuvent offrir un service politique efficace en mobilisant les électeurs autour de candidats représentatifs de groupes dominants et se revendiquant d'un statut ethnique, d'une tribu, d'un clan ou d'une caste de façon à remplir les critères de la Constitution. En retour, ils leur apportent une légitimité politique – et, pour l'EPRDF, un vecteur d'incorporation dans le système administratif et étatique lorsque les agents traditionnels s'engagent à appliquer la politique du parti dans les politiques lignagères ou claniques. Ces stratégies de clientélisme ethnique se révèlent avec acuité lors des élections de 2005, où les alliances et les politiques électorales s'inscrivent dans une continuité structurelle de statuts hiérarchiques traditionnels. Sous-tendue par les alliances

---

<sup>171</sup> En contradiction avec la nature construite de l'ethnie, le discours officiel étatique sur l'ethnie s'appuie sur une conception inspirée du modèle tigréen constitué comme une unité politique unifiée et monolithique, et ignorant la contestation intra-ethnique et les minorités.

<sup>172</sup> En référence à Jean-François Médard, Abbink décrit le néo-patrimonialisme comme des « liens spécifiques entre les figures rationnelles légales de la structure bureaucratique avec des formes de domination personnalisées et 'traditionnelles', via des réseaux clientélistes et de loyauté ethniques ou familiales » (Abbink, 2006, p.174).

familiales et les unités lignagères, l'expérience électorale devient un « théâtre de l'ethnicité » (Donham, 2002, p. 154). Elle est vécue à travers le cadre culturel des processus d'identification collective ethnique/tribale/clanique ou de caste et non plus à travers des acteurs politiques individuels et des idéologies politiques. Mais elle génère néanmoins l'émergence d'une forme de courtage individuel au nom de « groupes ethniques », porté par agents culturels et politiques, le plus souvent alphabétisés à l'amharique (Abbink, 2002). On assiste à l'éclosion de formes primordiales d'identification ethnique, de « *revival* » de la tradition, voire des réinventions des identités ethniques de façon à bénéficier des gains politiques et matériels et pousser à la reconnaissance des unités administratives. Accentuant les idées de stratification sociale discriminatoire (basses castes, femmes), elle revitalise les compétitions hiérarchiques et les fractionnements inter-ethniques, inter-claniques, tribaux ou de castes. Enfin, on assiste à une multiplication de sous-partis ethniques et des conflits au sein des partis pour la recherche de monopolisation des postes administratifs en marginalisant les minorités (Aalen, 2011 ; Tronvoll et Hagman, 2012).

Plusieurs études de cas révèlent comment la légitimité politique des candidats et des partis dérive de la combinaison entre les normes rationnelles légales de l'administration avec les normes traditionnelles et modernes de la hiérarchie politique, faisant prévaloir selon les contextes des votes « ethniques » sur des « partisans ». En région Somali, le rééquilibrage entre les clans *ogadeni* dans la compétition électorale ne favorise pas de clan prééminent. D'un côté, le parti affilié de l'EPRDF enrôle des *elders* – dont certains anciens administrateurs corrompus – en promettant des postes à l'administration régionale. Perçus comme de « faux *elders* » mandatés par le gouvernement, ils font toutefois pression pour voir leur familles et alliés dans les listes du parti pro-EPRDF et occupent un rôle central dans le choix des candidats en usant de leur crédit coutumier en jouant un rôle de « filet pour attraper les poissons » (Hagman, 2012, p. 79) tout en tentant de décourager les candidats indépendants. D'autre part, un conseil d'*elders* descendants du sultana (*guraad*) se mobilise en revendiquant une indépendance – affichée sur le web – pour négocier avec Melès Zenawi leur support à l'EPRDF contre l'engagement gouvernemental de pourparlers avec l'ONLF. Dans les deux cas de figure, leur accès aux ressources gouvernementales les a éloignés des populations, les assignant à un rôle de « gardiens de porte » (*id.*). Chez les *nuers*, on assiste à une fragmentation des conflits pour la reconnaissance politique et administrative, greffés sur des enjeux de répartition ethnique par unité administrative *kebele et woreda* et d'accès aux sièges du Conseil régional : compétitions inter-ethniques au sein du parti local affilié à l'EPRDF entre les *anywaa*, ethnie dominante qui occupe les postes de président à la Région, entre les *nuers* et les nordistes, qui occupent la plupart des postes administratifs et des commerces ; rivalités inter-tribales chez les *nuers* pour contrer tout monopole au sein de la représentation *nuer* au Conseil régional, entre les tribus *gaajak* et *gaajok* et entre sous-

groupes lignagers de la tribu *gaajak* dominante (*thiang*) (Dereje Feyissa, 2012). Chez les *dawro* du Sud Omo et dans le Woleyta, l'EPRDF recrute ses cadres loyaux parmi les castes supérieures et les clans dominants (Aalen, 2012 ; Barata, 2012) lorsque les castes inférieures (potiers, tanneurs, forgerons, etc.) qui occupent des places subalternes dans l'administration ou des *kebele* sont exclues des processus électoraux. Mais dans le Woleyta, le parti d'opposition principal le CUD remporte un soutien important, en réaction au pouvoir du chef de parti allié à l'EPRDF qui est un notable d'appartenance de l'ethnie *Hadiya* du *woreda* voisin, dont on craint qu'il ne révisé le partage territorial en faveur de ce dernier. Face à cette rumeur, l'EPRDF accuse le CUD de vouloir rétablir l' « ordre ancien féodal » avec le retour de nouveaux *neftegnas*. En revanche, dans d'autres situations, comme en région Oromia et dans le *maale*, il n'y a pas eu de vote « ethnique » proprement dit, mais un vote « partisan » entre partis pro ou anti-gouvernement. En région Oromia, l'image de nouveaux *neftegna* est cette fois-ci accolée au parti majoritaire de l'OPDO affilié à l'EPRDF à cause de leur allégeance gouvernementale. Malgré le support matériel et politique de l'administration lors de la campagne dont il bénéficie, il ne remporte pas de majorité écrasante contre les partis d'opposition (Schaeffer, 2012). Dans le *Maale*, le parti gouvernemental recrute de façon large sur la base de loyauté en retour d'un poste administratif auprès de population éduquée, chrétienne, d'anciens professeurs sous le Derg. L'opposition se tourne vers les anciennes familles royales *maale* en butte contre les travaux collectifs et les taxations et qui cherchent à renforcer leur légitimité en concurrence avec l'État. Elle est à son tour accusée par l'EPRDF de vouloir restaurer l'ordre impérial (Donham, 2012).

Si le système de fédéralisme est interprété comme un système ethnique et autoritaire où le contrôle est exercé par les autorités centrales sur la périphérie, via l'instrumentalisation de partis politiques « ethniques » affiliés au parti gouvernemental (Meheret Agenew, 2002), les études plus fines mettent en exergue la fragilité de pouvoirs locaux qui reposent sur une sorte de « château de cartes » politique (Donham, 2012, p. 254). Malgré sa capacité d'exercer un contrôle coercitif dans les villages – via l'appareil d'État – et de recruter les leaders les plus capables par leur éducation et par leur assise ethnique, l'EPRDF demeure incapable de forger des hégémonies culturelles locales et reste sujet à une forte instabilité de son leadership local.

#### **4. Les structures de régulation politique et économique de l'État-parti**

L'absence de mécanisme formel pour renforcer les lois fédérales et influencer le gouvernement étatique confère au fédéralisme un « centre mou » tirailé entre des forces centripètes et centrifuges, et dont la tendance à l'éclatement est compensée par l'omniprésence du parti, fusionnant avec l'État (Assefa Fiseha, 2006, p. 152) pour former un « État-parti » (X, 2011) et monopolisant le monde des affaires (Hagman et Abbink, 2011).



À partir de 1991, lors de la période de transition, si les hauts cadres du WPE sont emprisonnés, les vice-ministres ainsi que l'ensemble des agents des services publics et anciens militaires du Derg restent en place. Seuls les ministres et les directeurs généraux des sociétés d'État sont démis de leurs fonctions<sup>173</sup>. Par contre, au niveau des administrations locales, les cadres du Derg sont remplacés par des enseignants diplômés. Mais la fonction publique souffre d'une inertie et d'une difficulté de renouvellement à cause de la désaffection à son égard par les diplômés. Le réel danger de déstabilisation vient de la classe politique amhara qui maîtrise l'administration et résiste au changement<sup>174</sup> (Fontrier, 2012 ; Markakis, 2011). À partir de 1995, la volonté de rationaliser la fonction publique se traduit par le renouvellement des cadres avec de nouveaux agents formés à l'*Ethiopian Civil Service College* (ECSC). Ce collège, supervisé par le Premier Ministre et par les cadres de l'EPRDF – mais dont le corps enseignant n'est pas forcément rattaché au parti – sélectionne des bacheliers (niveau 12th grade) ou d'anciens combattants EPRDF. Assimilée à une « école des cadres du parti » (Vaughan et Tronvoll, 2003, p. 44), elle forme une « classe d'administrateurs locaux éduqués » (*id.*) qui partagent leur engagement dans le gouvernement et le Parti. Bénéficiant de l'apport de l'éducation et de salaires plus conséquents, leur loyauté est avant tout centrée sur le système hiérarchique « bienfaiteur » plutôt que sur leurs administrés (Abbinck, 2006). En parallèle, l'État s'attèle, à partir de 1997, à une réforme du corps des fonctionnaires en deux phases de quatre ans. À grande échelle, les anciens responsables locaux sont progressivement renvoyés permettant le transfert des pouvoirs du centre vers la périphérie, en particulier dans les *woreda*, par des fonctionnaires nouvellement formés (Meheret Agenew, 2007). En 2003, l'État regroupe un corps imposant de 300,000 fonctionnaires, dont 40,000 au niveau fédéral et la moitié d'Amharas (Vaughan et Tronvoll, 2003).

La construction de l'État-parti s'est opérée en phases successives de distinction et de fusion entre les deux entités. L'EPRDF est coordonné par un Politburo de vingt membres représentants de chaque parti de coalition. Organisé selon un modèle classique marxiste-léniniste, il est guidé par un congrès, un comité central et un comité exécutif puissant. La structure s'étend hiérarchiquement des régions aux *kebele* via une série de cadres, de cellules du parti et d'associations de masse. De 1991 à 2001, le Parti fonctionne plutôt comme un dispositif distinct et informel, voire concurrentiel, au sein de l'État. Placés comme conseillers auprès des administrations fédérales et régionales, les hauts-cadres de l'EPRDF interagissent étroitement avec les cadres de la fonction publique. À partir de 1998, avec le déclenchement de la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie, le Parti reprend son rôle d'organisation

---

<sup>173</sup> Sauf quelques exceptions, comme l'ancien ministre des Affaires sociales en charge de la démobilisation des soldats, lorsque les soldats et les milices du Derg sont libérés pour être rapatriés avec les troupes et les réfugiés (Fontrier, 1999).

<sup>174</sup> En 1994, lorsque les fonctionnaires des ministères et des grandes administrations sont affectés à des directions régionales décentralisées, le personnel d'encadrement amhara est le plus réticent à quitter le centre urbain.

militaire et propagandiste et il instaure un deuxième centre de commandement suprême composé de cadres du TPLF sans position officielle étatique, qui finit par s'opposer au pouvoir fédéral. Cette tension conduit à l'éclatement du TPLF/EPRDF et à l'éviction d'une douzaine de hauts-cadres en 2001. L'ancienne structure bicéphale État-parti fusionne alors au sommet. De nouveaux « super ministères » centralisateurs sont constitués en charge du développement rural, des affaires fédérales, du renforcement des capacités. Cette restructuration permet d'incorporer à l'État une bureaucratie politisée et les anciens conseillers informels du parti. Ces nouvelles structures dupliquées du niveau fédéral au *woreda* dotées des cadres du parti deviennent le moteur des initiatives gouvernementales. En 2004, le chef du département de renforcement des capacités s'impose sur le président du *woreda*. Il contrôle les programmes et les budgets. À partir de la période électorale de 2005, les cadres du parti sont de nouveau réinvestis de leur rôle politique, soulagés de leurs responsabilités bureaucratiques (Vaughan, 2011). Depuis la crise de 2005, pour contrer la réémergence de l'opposition, des cellules du parti sont créées dans chaque hameau de *kebele*, ou *subkebele* (Lefort, 2012), où le recrutement actif de membres a permis de multiplier par cinq le nombre total d'adhésions nationales, passant de 760,000 membres à environ 4 à 5 millions (Aalen et Tronvoll, 2009 ; Markakis, 2011). Les cadres EPRDF sont des enseignants des écoles élémentaires ou secondaires, des diplômés mais aussi de petits fonctionnaires, des infirmiers, des agents agronomes, des secrétaires, etc. Ce sont « des gens qui savent lire et écrire et qui travaillent dans des milieux largement illettrés et qui n'avaient jamais eu jusqu'alors de perspectives de promotion », à qui l'EPRDF « a ouvert tout un paysage politique nouveau pour profiter de leurs canaux directs de communication avec le paysannat » (Vaughan, 2007, p. 395). Les ministres aux niveaux fédéraux et régionaux restent nommés par le Parti. Dans les régions, la représentativité des antennes régionales de l'EPRDF y constitue une forme d'ingérence du pouvoir fédéral (Planel, 2005b). Les fonctionnaires nouvellement formés par « l'école du parti » ou ayant suivi des séminaires de formations organisés par l'EPRDF constituent massivement l'exécutif des *woreda* (Tegegne, 2007) et des *kebele* (Lefort, 2007 et 2012). Dans la lignée de l'héritage léniniste d'un « centralisme démocratique » (Hagman et Abbink, 2011, p. 584), c'est le comité central de l'EPRDF qui produit des plans d'action des politiques publiques, qui se traduisent en plan d'action quinquennaux appliqués à l'échelle du pays, parfois sans modification.

Enfin, l'enracinement politique de l'EPRDF au sein des structures gouvernementales se double d'une alliance économique avec la communauté des affaires, formant un oligopole dominant les secteurs clés de l'économie. Entrepreneurs et officiels du parti entretiennent des relations de patronage, où s'échange la loyauté politique des uns contre le traitement préférentiel des autres leur accordant des facilités pour les contrats, infrastructures et services de l'État (*id.* ; Pausewang et *al.*, 2002). Ainsi, les membres de l'EPRDF et de ses partis affiliés ont le monopole des marchés privés, contrôlant des

dizaines d'entreprises dans les activités clés du transport, de la communication et du commerce, mais aussi des industries, de l'agriculture de rente, des mines, de la finance, etc. Les profits renforcent ainsi l'influence du parti, qui reçoit également des donations des entreprises privées. Les biens sont transférés sous forme de conglomerats privés, comme par exemple, l'*Endowment Fund for the Relief and Rehabilitation of Tigray* (EFFORT)<sup>175</sup> qui est un collectif de compagnies privées contrôlées par le comité central du TPLF (Abbink, 2011 ; Hagmann et Abbink, 2011 ; Tronvoll, 2012) ou la MIDROC, holding en partie liée à l'empire du Sheikh Ali Al Amoudi<sup>176</sup> lié au TPLF, ou encore les holdings liés aux partis affiliés en région, tels que *Endeavour* avec l'ANDM en région Amhara, le *Dinsho Trading House* avec l'OPDO en région Oromia, le *Wondo Trading House* dans la région Sud (Abbink, 2011).

## 5. L'encadrement des politiques rurales foncières et agricoles par l'État-parti

A l'échelle villageoise, les cabinets administratifs des *kebele*, institués dans les années 2000 s'imposent comme « l'appendice du parti » dans les campagnes (Vaughan et Tronvoll, 2003, p. 247). Ce sont les comités locaux de *kadre* EPRDF qui sélectionnent le cabinet exécutif du *kebele*, dont le chef est désigné par l'administration du *woreda* via un processus de validation – sans vote – lors des réunions publiques (Lefort, 2007). Les structures administratives des *kebele* sont le principal instrument de contrôle de l'EPRDF sur la masse rurale car elles gèrent le quotidien des paysans. Munis d'un tribunal, d'une prison et d'une milice, elles sont en charge de la collecte des taxes et de l'attribution des crédits, mais aussi de la distribution des fertilisants et de l'aide alimentaire. Elles fournissent des lettres de recommandation pour l'accès aux services publics, tels que l'école, les soins de santé, et l'accès aux emplois des fonctions publiques. À partir de 2001, la politique *top-down* est renforcée avec une relance de l'idéologisation et de la mobilisation de la paysannerie. Un redécoupage administratif est procédé en *sub-kebele* (*nus kebele* ou *mengawi budin*) – catégorie qui regroupe entre 30 à 90 maisons – puis en 2010, en unités familiales *gott*, *mengistu budin*, ou *lemmat buddin* – composées de 5 à 15 familles. Ces dernières unités sont en charge de mener des projets de développement sous le contrôle des Agents de Développement du ministère de l'agriculture et du

---

<sup>175</sup> EFFORT est créé en 1995 par le comité central du TPLF pour coordonner les ressources « Fondation », en captant des biens dénationalisés à la fin de la guerre, tels que les moyens de transports. Il a développé depuis une série d'entreprises commerciales et d'usines d'activités variées : agriculture et élevage, usines, cimenterie et textile, l'industrie pharmaceutique, mines, banques, transports et agences de voyage, service de consultation, etc.

<sup>176</sup> L'empire Midroc est un conglomerat d'« entreprises associées au parti », qui couvre les activités qui a bénéficié des privatisations à grandes échelles de construction/services/fabriques y compris le rachat des mines de Lenga Dembi, dont l'État conserve une position dominante de la propriété des actifs. Il couvre les activités de papeteries, construction, énergie, boissons, voyages, mines, raffineries, pharmacies, hôtellerie (Sheraton d'Addis-Abeba), etc. Midroc appartient à Sheikh Mohammed Hussein Ali Al Amoudi, homme d'affaires saoudien/éthiopien le plus riche d'Éthiopie et 43<sup>e</sup> plus grande fortune mondiale selon le magazine Forbes. Il a bâti sa fortune dans la construction et l'immobilier, avant de se diversifier dans des projets de construction de raffineries (notamment en Suède et au Maroc).

Kebele. De fait, l'encadrement des populations par l'État-Parti se ramifie à des échelles plus fines, où les décisions les plus basiques (telles que la rotation des plantations et des terres, etc.) sont contrôlées par les membres de l'État-parti. Les projets réinitialisant les campagnes *zemecha* sont imposées par les *kadre*, tels que les projets de creusement de bassins d'eaux pluviales, de compostage ou de reforestation. Les travaux de développement sont obligatoires pour tous les adultes, selon une supervision serrée via une hiérarchie intermédiaire. Si les modalités (nombres de jours ou d'heures de travail) peuvent être éventuellement renégociées, l'objectif des travaux collectifs n'est pas discutable et les absents peuvent être amendés ou emprisonnés (Lefort, 2012). Lors des élections de 2005, les cabinets et milices dans certains *kebele* ont pu organiser des campagnes en porte à porte avec les cadres EPRDF, faisant pression pour voter pour le parti gouvernemental en menaçant le retrait des droits (aides, accès école, santé), voire des terres allouées par l'État<sup>177</sup> (*id.*). Enfin, à partir de 2006, les conseils de *kebele* passent de 15 à 300 personnes, ce qui rend extrêmement difficile à l'opposition de trouver des candidats en nombre suffisant et permet d'élargir le nombre de partisans EPRDF. Le couplage de la présence omniprésente des cadres EPRDF avec le recours aux méthodes d'intimidation lors de l'enregistrement des candidats de l'opposition, a montré sa redoutable efficacité lorsqu'en 2008, les élections des cabinets de *kébélé* et des conseils des *woreda* ont donné une vaste majorité pro-EPRDF pratiquement sans autre compétition politique<sup>178</sup> (Aalen et Tronvoll, 2009 ; Markakis, 2011). Ces réformes font partie intégrante du programme de décentralisation du gouvernement, où la refonte des *kebele* sert à la fois d'outil de contrôle des populations et de développement, dans la continuité du projet d'"encadrement" du Derg. Une autre invention récente est la position du *kebele manager* (halafi de *yesira*) ou " la tête en charge des travaux " nommés pour conseiller et soulager le cabinet et servir de médiateur entre les autorités locales et la communauté. Contre-pouvoir du Chef de *kebele*, le manager répond au niveau hiérarchique du *woreda* et il doit assister aux réunions et superviser toutes les activités de développement. La pénétration des ménages par les responsables de l'État-parti sert principalement à des visées de propagande pour convaincre les agriculteurs des avantages de l'adhésion des programmes de développement rural par le gouvernement et, en définitive, de voter pour le EPRDF. En terme de contrôle politique, ces structures s'avèrent être efficaces pour réprimer l'opposition politique locale (Human Right Watch). Enfin, si les milices de *kebele* jouent un rôle coercitif pour forcer à participer aux travaux collectifs et réunions, la menace est surtout exercée à travers les sanctions pour l'accès aux ressources étatiques (accès à terre ou aux intrants) (Emmenenger et *al.*, 2011).

---

<sup>177</sup> Par ailleurs, une discrimination constante est exercée, en particulier lors de la redistribution foncière, sur les anciens *kadré* du Derg, qualifiés de *birokrasi*. Plus éduquée, ses membres rejoindront les partis d'opposition (Ege, 2002 ; Lefort, 2007).

<sup>178</sup> Les observateurs ajoutent deux autres facteurs : les vastes ressources financières dont dispose l'EPRDF grâce aux entreprises privées affiliées et l'absence de force convaincante des partis d'opposition (Tronvoll, 2010).

En dernier lieu, l'État-parti exerce un double contrôle sur la base rurale par le maintien du contrôle des terres et, depuis plus récemment, par l'encadrement du développement agricole par les cadres du parti des « fermiers modèles » et des « armées du développement ». En 1995, la Constitution a entériné le fait que l'État reste l'unique propriétaire des terres, prolongeant la politique de contrôle des terres exercée sous le Derg. L'État autorise et régule l'usage de la terre, interdisant leur vente, échange et location. L'attribution est individuelle et non plus familiale, et la transmission aux enfants est autorisée. L'accès individuel à la terre est conditionné à la capacité effective de cultiver et à la résidence dans le *kebele*. Dès 1991, plusieurs redistributions ont été régulièrement procédées. Encadrées par des prérogatives propres à chaque région, elles relèvent directement des agents gouvernementaux des *kebele* et agents du ministère de l'Agriculture. À partir de 2003, la redistribution est officialisée par la certification de titres de location et l'enregistrement des parcelles dans des registres fonciers. Outre que cette politique foncière impacte l'insécurité alimentaire chronique du pays et l'appauvrissement des paysans<sup>179</sup> (Dessalegn, 2007 et 2013), le contrôle du sol par l'État procède directement d'un contrôle politique des populations rurales. Ce contrôle s'exerce à travers la régulation de l'application des politiques agricoles gouvernementales et de l'émergence et de l'ancrage des opposants politiques locaux. Les modalités d'attribution et de location dépendent strictement du respect des « bonnes » pratiques culturelles et environnementales (Sorensen et Selome, 2009), dont l'interprétation est suffisamment floue pour laisser une marge de manoeuvre aux agents du Kebele. Elles doivent être conformes aux consignes des différents plans de développement agricole imposés par l'État, et conditionnées à l'usage de fertilisants et de semences améliorées. Elles s'alignent en 2003 avec les programmes de *Safety Net*, puis à partir de 2010, avec la politique de développement guidées par les « fermiers entrepreneurs ». Enfin les redistributions en région Amhara ont systématisé les discriminations à l'égard des anciens cadres du Derg (Lefort, 2007). En période électorale, des cas de menaces de confiscation en cas de vote pour l'opposition ont été relevés (Pausewang, Tronvoll et Aalen, 2002). Le processus de distribution de titres fonciers s'est accéléré lors de la période électorale de 2005 de façon à contrer l'opposition (Sorensen et Selome, 2009).

Le contrôle des populations paysannes à travers le foncier et les pratiques culturelles s'est renforcé à partir de 2005, à travers le recrutement actif des élites paysannes pour devenir des « fermiers modèles » pro-EPRDF, en échange de l'aide de l'État. Le remplacement des programmes de sécurité

---

<sup>179</sup> Nous développerons les politiques de sécurité alimentaire au cours du chapitre suivant. Il est considéré que la politique foncière entretient une forte incertitude de la *tenure* qui, malgré l'augmentation des terres cultivées, inhibe toute initiative individuelle de valorisation des terres et favorise la baisse des rendements agricoles. Elle conduit à une fragmentation extrême des parcelles (moins d'un hectare par famille), dont les récoltes ne couvrent pas les besoins alimentaires annuels. Les « micro paysans » (Dessalegn Rahmato, 2013, p. 126) sont ainsi réduits à une agriculture de survie qui doit être compensée par la migration saisonnière. De surcroît, elle ne répond pas au problème aigu de manque de terre des jeunes générations.

alimentaire de l'Adli par une agriculture orientée vers une économie de marché a contribué à réorienter les politiques de développement rural du gouvernement et de la redéfinition de la base sociale qui soutiennent ces politiques. Elle met en avant une classe « d'investisseurs » et « d'agriculteurs modèles », composée par un groupe de petits exploitants agricoles, automatiquement cooptés au sein de l'EPRDF. La mobilisation de la population s'est encore accrue en 2010 avec le lancement de plusieurs « armées de développement », intervenant dans le domaine de la santé maternelle, l'éducation, la jeunesse et le micro-entrepreneuriat. Ces « entrepreneurs » et « soldats de développement » sont désignés comme « l'avant-garde politique » en charge de montrer au reste de la population la valeur de la stratégie de développement de l'EPRDF. Ils se voient accorder certains privilèges comme l'exemption des travaux collectifs et l'accès privilégiés aux intrants et ressources des programmes gouvernementaux. Derrière l'engagement pour la promotion du développement économique et pour la prestation de services sociaux, il est difficile de ne pas saisir la détermination de la discipline et du contrôle et de la population par l'État-parti (Fantini, 2013 ; Lefort, 2012)

Ainsi, l'intensification des efforts pour professionnaliser et améliorer les capacités de l'État et du service public a servi tout autant à consolider le Parti, dont les membres contrôlent à la fois l'ensemble de la chaîne administrative, en particulier au niveau des kebele, qui sont les zones clés du contrôle des masses rurales ainsi que les rouages économiques les plus stratégiques (Aalen et Tronvoll, 2008 ; Vaughan et Tronvoll, 2003). Ainsi renforcée à la base, la fusion entre l'État et le Parti constitue ainsi une sorte de structure politique monolithique comparée à des structures « totalitaires » (Aalen et Tronvoll, 2008, p. 116 et Tronvoll, 2010, p. 132) suffisamment solides pour maintenir sa stabilité politique. Toutefois, les études ethnographiques récentes conduites en région Oromia montrent que le pouvoir de l'État-parti local n'est ni absolu ni illimité. L'autorité de l'État est limitée à la fois par la résistance des paysans qui subvertissent les travaux de développement et par les manœuvres des fonctionnaires du kebele s'appuyant sur des réseaux clientélistes pour permettre la mise en œuvre des politiques. Tout d'abord, malgré le renforcement de la capacité des responsables locaux à mobiliser et à contraindre les ménages dans les projets de développement, les populations contournent sans cesse les obligations collectivistes par l'absentéisme chroniques aux travaux ou réunions. Ensuite, les membres locaux du parti montrent plus un calcul économique plutôt qu'une véritable conviction politique, usant de leur position au sein du Parti-État pour obtenir des avantages et maintenir leur pouvoir dans l'arène politique locale. Par conséquent, la décentralisation et la réforme post-1991 des kebele n'ont jusqu'ici ni modifié la tradition de relations hiérarchiques entre l'État et la société, où les populations s'efforcent de maintenir le plus de distance avec les fonctionnaires des kebele. Ces études nuancent les interprétations d'une domination totale de l'État-parti sur la population, mettant au jour tant les forces que les faiblesses du dispositif de l'État-parti (Emmenenger et al., 2011).

## 6. Les dynamiques d'extraversion de l'aide internationale

Nous avons déjà évoqué dans la problématique les montants de l'aide internationale dédiée à l'Éthiopie, et leur poids dans le budget étatique, ainsi que le cadre programmatique liant l'État à la Banque mondiale (*Emergency Recovery and Reconstruction Program* ERRP, Programme d'Ajustement Structurel Pas, *Poverty Reduction Strategy Program* - PRSP, *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty* - Pasped, *Growth and Transformation Plan* - GTP). À la lecture des documents officiels de ces programmes, le partenariat paraît très cordial, entre la Banque mondiale et le FMI d'une part, et le ministère du Plan d'autre part. L'auto-congratulation et la célébration des progrès, réformes et avancées économiques rythment chaque étape, où les critiques sont à peine esquissées par la « langue de coton » propre aux institutions de *Breton Woods* qui anesthésie tout rapport frontal (Huygue, 1991, cité par Steiner, 2002, p. 98). En célébrant les progressions annuelles de l'économie par les 8 à 11 % de croissance annuelle du GTP, les rapports officiels omettent bien évidemment de mentionner les abus des droits de l'homme, les proclamations des lois liberticides et le monopole de l'EPRDF sur l'espace électoral et sur l'économie. Le retour à l'autoritarisme est abordé par l'euphémisme de « réduction de l'espace politique » (Dereje Feyissa, 2011, p. 802). Dans le Pasped, il est mentionné que, malgré les « troubles » post-électoraux de 2005, il est noté que « des progrès ont été faits », tels que « les consultations avec le parlement », « l'usage des médias », « la consultation avec la société civile » et « l'organisation d'élections en 2005 » (p. 204). Pour améliorer la bonne gouvernance et les droits de l'homme, le Pasped et le GTP planifient d'organiser des « ateliers de formation », d'appuyer les associations locales, de réorganiser le Bureau National des Elections, de faire la promotion de la liberté de la presse, etc., ignorant que les institutions tant parlementaires, qu'associatives de base sont noyautées par le parti unique (*id.*). Aussi, les rapports n'émettent que des critiques indirectes sur le monopole économique de l'EPRDF (Dereje Feyissa, 2011). Les expropriations de terres et déplacements forcés provoqués par les programmes d'agriculture intensive ne sont pas mentionnés dans les documents officiels, pas plus que les modalités de mise en location des terres à des entreprises étrangères (Inde, Angleterre, Israël, etc.) dans des conditions qui leur sont extrêmement favorables (Dessalegn Rahmato, 2011). Plutôt que d'appliquer des sanctions trop dures pour peser sur le cours de ces situations critiques, les donateurs préfèrent passer par le biais du « dialogue constructif » et de la « diplomatie douce », donnant à l'EPRDF le bénéfice du doute de parvenir à réduire la pauvreté. Quand la Banque mondiale est accusée par les défenseurs des droits de l'Homme de supporter un régime dictatorial, il est répondu que la démocratie est avant tout une affaire de temps (Dereje Feyissa, 2011). Les suspensions de partenariat ont toutes été provisoires : en 1997, à cause du déficit de la balance de paiement, de 1998



à 2000 pendant la guerre contre l'Érythrée<sup>180</sup>, fin 2005 et 2006 suite aux répressions post-électorales<sup>181</sup>, en 2008, par le blocage provisoire du financement du barrage de Gilgel Gibbe III<sup>182</sup>, en 2009, à cause d'un classement médiocre des performances de l'utilisation des ressources (*id.*). Elles expriment plus un désaccord dont les termes sont négociables et contournables qu'une véritable sanction.

Les innombrables rapports et lettres officielles qui ponctuent ce long processus de réforme économique et politique étendu sur presque deux décennies laissent deviner combien cette coopération est le fruit d'une laborieuse collaboration, qui s'inscrit dans des cycles de pourparlers, de négociations et d'ajustements entre les deux parties, mais aussi en interne, où les plans sont discutés, préparés par les différents ministères avant d'être votés au Parlement. Chaque programme devient une « plate-forme d'accord pour le support des donateurs et un signal d'avancée vers une convergence entre les donateurs et le gouvernement » (Furtado et Smith, 2009, p. 140). Au début du cycle, l'exigence du Pas à l'ouverture au libéralisme a suscité une forte résistance. En concurrence avec le projet quinquennal de l'EPRDF, il n'est adopté que comme « un autre obstacle à franchir pour satisfaire les donateurs » (*id.*). L'État a maintenu sa politique protectionniste, préférant les entreprises contrôlées, coopératives et compagnies d'État. En 2000, 70 % des entreprises sont encore des entreprises d'État. Dans sa deuxième phase, le PRSP est devenu un programme national où la libéralisation est plus en phase avec les exigences des donateurs. Mais de vastes domaines de la politique publique demeurent non négociables, tels que la privatisation du foncier, les modalités de la libéralisation des secteurs financier et énergétique, des télécommunications et des fertilisants. D'autres secteurs restent négociables à la marge pour aboutir à des consensus, comme l'éducation et de la sécurité alimentaire (*id.*). Au final, les donateurs ont lâché prise sur l'exigence de privatisation des terres et sur la libéralisation du système bancaire (Dereje Feyissa, 2011).

L'inégalité des rapports de force inégaux permet au gouvernement de conserver une position de force vis à vis des donateurs incapables de leur dicter une politique gouvernementale. Tout d'abord, l'idéologie de la réduction de la pauvreté et la lutte contre le terrorisme dans la Corne de l'Afrique qui composent aujourd'hui les points d'entente entre les deux parties prévalent largement sur ce qui les divisent, comme l'idéologie et les choix prioritaires de développement de l'EPRDF<sup>183</sup> ainsi que la

---

<sup>180</sup> Pendant cette période, l'aide d'urgence a été maintenue.

<sup>181</sup> L'aide a repris dès 2006 sous forme de *Protection of Basic Services* (PBS) attribuant l'aide non plus au niveau fédéral mais de façon décentralisée auprès des *woreda* (Furtado et Smith, 2009).

<sup>182</sup> Le blocage de la Banque mondiale découlait plus sur l'absence d'appel d'offre dans l'attribution des travaux à la Chine, et non pas pour les impacts environnementaux et humains. En 2012, elle a renouvelé un prêt de 684 millions de dollars.

<sup>183</sup> La conception du développement de l'EPRDF privilégie l'État-développeur tandis que la posture néolibérale s'oriente sur les acteurs commerciaux du secteur privé, dont ils réclament la libéralisation. Cette thèse est vigoureusement défendue par Mélé Zenawi, soutenu par son mentor Joseph Stiglitz ancien de la Banque mondiale, Prix Nobel de l'économie (Feyissa, 2011).

gouvernance et la restriction de la société civile. Plusieurs autres facteurs participent à entretenir cette inégalité dans les négociations : la tradition de rapports « d'égalité » entretenus depuis les années 1950 entre un État souverain et l'Occident ; la stature internationale de son ancien chef d'État Melès Zenawi ; le faible endettement du régime hérité du Derg ; l'organisation structurée de l'État ; l'obligation de maintenir une aide humanitaire dans un pays toujours considéré comme l'un des plus pauvres (*id.*). Enfin et surtout, la *realpolitik* américaine de la guerre contre le terrorisme exige de maintenir une stabilité politique régionale grâce à l'aide internationale (*id.*, Dereje Feyissa, 2011). Et ce, d'autant que les fondements géostratégiques de la collaboration éthio-américaine plongent leurs racines dans des relations anciennes, où les États-Unis s'imposent comme le principal partenaire historique de l'Éthiopie – hormis lors de la période du Derg. Les premiers échanges sont amorcés sous Menelik puis renforcés sous Hailé Sélassié, notamment lorsqu'à partir de 1945, ce dernier choisit de se ranger auprès de la plus grande puissance mondiale en tissant des liens diplomatiques privilégiés. La coopération s'engage dans le développement d'innovations technologiques, de la recherche et dans la modernisation de l'éducation, mais surtout dans la professionnalisation d'une puissante armée. Dans les années 1950 et 1960, les alliances motivées par les enjeux de la Guerre froide et le contrôle de la Mer Rouge se concrétisent par des financements de la BIRD (ancienne Banque mondiale) et par des accords de défense mutuelle, incluant notamment l'implantation d'une base militaire de radio-surveillance en Érythrée<sup>184</sup> (Lefebvre, 2012 ; Mehretu, 2013). Au début du régime du Derg, les apports militaires américains sont maintenus jusqu'en 1977, jusqu'au basculement des jeux d'alliances, à la fois motivés par les abus des droits de l'homme perpétrés lors de la Terreur Rouge et par la baisse de l'intérêt économique et de l'importance géostratégique de l'Éthiopie (Mantzicos, 2010). À partir des années 1990, c'est la montée régionale de l'islamisme djihadiste qui oriente les choix diplomatiques et militaires des États-Unis. Jusqu'en 2001, ils aident à la fois l'Éthiopie et l'Érythrée pour contrer le régime militaire islamiste soudanais, pour ensuite se concentrer sur le régime éthiopien, comme principal allié régional dans la guerre contre le terrorisme post-2001, et ce, malgré le non-respect de ce dernier des résolutions onusiennes sur le partage des frontières entre les deux pays. En 2006, un « chèque en blanc » (Lefebvre, 2012, p. 704) est accordé à l'Éthiopie pour envahir la Somalie, pour chasser les groupes islamistes d'Alittihad et rétablir le gouvernement TFG à Mogadisho<sup>185</sup>. Depuis lors, l'Éthiopie est considérée comme un « partenaire

---

<sup>184</sup> L'implantation d'une base américaine militaire de radiocommunication à Asmara constitue un centre vital dans le réseau de surveillance américaine. Cette base perd de son intérêt géostratégique mi 1970, remplacée par les technologies satellite et une nouvelle base dans l'Océan Indien.

<sup>185</sup> En décembre 2006, l'Éthiopie annonce officiellement l'envahissement de la Somalie, motivé par la menace islamiste pesant sur la sécurité intérieure, le support de l'Érythrée à l'Union des Tribunaux Islamistes et le partenariat éthiopien avec les États-Unis dans la guerre contre le terrorisme. La capitale Mogadisho est prise, repoussant les forces islamistes au centre et au sud du pays, notamment le groupe le plus radical Al Shaabab, se revendiquant pro Al Qaïda et qui n'aura ensuite de cesse de conduire des actions de guérilla et des attentats. Le front éthio-érythréen se déplace alors en Somalie,

indispensable pour la stabilité de la région » (id., p. 720), d'autant qu'elle accueille des bases américaines de troupes aéroportées et de drones pour surveiller la Somalie et intervenir contre les Shebab. Les troupes éthiopiennes sont formées à Djibouti au sein de la force de l'AFRICOM et de l'*US Combined Joint Task Force* et au camp Hurso en région Ogaden, où sont basées des troupes américaines. L'armée éthiopienne, forte du soutien logistique et financier des États-Unis, est la plus puissante d'Afrique, dont les troupes s'estiment à 150,000 hommes pour l'armée de terre et 3,000 hommes pour l'armée de l'air et disposent d'une flotte d'avions, hélicoptères et tanks. La force armée est renforcée par un large maillage sécuritaire et de surveillance, ainsi que par une police spéciale en Ogaden. Ce « chèque en blanc » géopolitique et militaire accordé au régime permet de le protéger contre les sanctions économiques en conséquence des abus des droits de l'homme.

Enfin, l'asymétrie des rapports de force est accentuée par la perte d'influence des donateurs traditionnels associée à la montée des liens économiques avec les pays émergents, tels que la Chine, la Turquie et l'Inde.<sup>186</sup> L'Éthiopie est le plus grand bénéficiaire africain de la Chine, avec qui les échanges, qui avaient déjà été amorcés sous le Derg, se sont intensifiés depuis les années 2000, et notamment depuis 2005. La Chine a développé un partenariat alternatif à travers le développement des échanges commerciaux, l'implantation de compagnies, des investissements et une assistance technique. Les crédits à faible taux pour les projets d'infrastructures occupent une part importante des apports chinois, tels que pour le barrage de Gilgel Ghibe III, les télécommunications, la construction de la voie ferrée et de routes, d'immeubles et d'usines, etc. Les prêts commerciaux se sont montés à plus de 600 millions de dollars en 2011. Moins regardante sur les droits de l'homme et la bonne gouvernance, l'aide n'est pas conditionnée à la mise en place de réforme économique ou démocratique mais se positionne dans une relation étatique de partenariat « gagnant-gagnant ». En retour, l'Éthiopie est un allié diplomatique pour la Chine en Afrique (Abbink, 2011 ; Fessiya, 2012 ; Hackenesh, 2013 ; Seifudein, 2012).

Pour finir, le croisement des enjeux politiques entre les donateurs et le régime, les mécanismes autoritaires de contrôle du pouvoir du régime éthiopien et l'asymétrie du capital de négociation participent à façonner les normes de la bureaucratie éthiopienne. En premier lieu, malgré l'effort de

---

où l'Érythrée soutient les mouvements Al Shaabab et les différents groupes armés indépendantistes en Éthiopie (Marchal, 2011). En 2009, l'Éthiopie amorce le retrait de ses troupes de Somalie suite à l'accord entre le Gouvernement Transitoire somalien (TFG) et les Tribunaux islamistes et au déploiement des forces des Nations unies (AMISOM), pour en 2011, refaire irruption en s'associant au déploiement des troupes kényanes. L'Éthiopie a maintenu ses troupes à l'ouest de la Somalie (officiellement entre 10,000 et 5,000 hommes) en déployant un arsenal de défense le long de la frontière et rejoint en 2013 les troupes de l'AMISOM.

<sup>186</sup> Toutefois, l'Occident demeure le principal donateur de l'aide humanitaire, lorsque par exemple, la sécheresse de 2011 s'est suivie d'une donation de 550 millions de dollars, contre seulement 55 millions de la Chine (Abbink, 2011).

mise en forme formelle, rigoureuse et quantifiée des programmes, ces facteurs engendrent un glissement des modes décisionnels dans un registre de négociations informelles (Furtado et Smith, 2009). Grâce à un cloisonnement entre les différents interlocuteurs et une « fragmentation du dialogue » orchestrées par le régime éthiopien (*id.*, p. 147), les véritables lieux de décision sont déplacés des forums formels vers des sphères informelles, situées à des niveaux plus élevés et centralisés, où les cadres du parti gardent un haut degré de contrôle sur leur agenda politique. Les multiples instances de coordination, telles que le Groupe d'Assistance au Développement (DAG) créée en 2001, composé des principaux donateurs et agences, et les différents groupes de travail se réduisent alors à un rôle de consultation et de conseil. En deuxième lieu, ils exacerbent les enjeux autour de la bataille des chiffres, qui se placent au cœur des débats idéologiques et politiques. Les bons élèves doivent respecter les objectifs de croissance économique fixés par les Objectifs du Millénaire. La contestation des données du GDP (Gross Domestic Product) par l'opposition éthiopienne – voire par les donateurs – montre combien le langage quantifié du développement est devenu important comme « nouvelle source de légitimité politique » de l'EPRDF (Dereje Feyissa, 2011, p. 807).

#### **IV- CONCLUSION DU CHAPITRE IV**

---

Au gré des régimes successifs, nous avons pu retracer comment le processus de formation de l'État moderne éthiopien a été initié et géré à partir d'un centre de pouvoir s'étendant sur des territoires périphériques. Le pouvoir du centre est exercé par une élite de décideurs et s'appuie sur une élite subordonnée en charge d'administrer la périphérie, les uns prenant des décisions, les autres les appliquant (Markakis, 2011). Fondé originellement en couplant force militaire et gestion bureaucratique pour contrôler les territoires étendus de l'Empire, l'État s'est consolidé sur un mode « administrativo-répressif » (Prunier, 2007), légitimé par des idéologies supérieures, et structuré par des critères rationnels-légaux bureaucratiques et des modalités coercitives d'exercice du pouvoir. Le corps administratif joue donc un rôle pivot dans la gestion de politiques autoritaires d'encadrement des populations, d'extraction des ressources ou d'enrôlement de force de travail ou de combattants. Encore superficiel sous le régime impérial, il s'est progressivement étendu jusqu'à des niveaux périphériques villageois de plus en plus fins, à l'échelle des *sub-kebele*.

Nous avons aussi décrit comment, d'un régime à l'autre, les élites formées par le pouvoir central sont incorporées de plus en plus massivement au corps administratif, qu'il s'agisse des autorités traditionnelles des *balabat*, ou des jeunes modernistes de la « monarchie administrative » (Dreyfus,

2000), des *kadre* marxistes du Derg et des *kadre* de l'EPRDF. Relayant et appliquant les décisions centrales, l'administration se confond aujourd'hui avec l'EPRDF - déjà hégémonique par la majorité quasi-absolue obtenue par voie électorale dans les instances représentatives - pour constituer un rouage du pouvoir de l'État-Parti.

Nous avons pu aussi relever comment l'extraversion a continûment nourri le processus d'élaboration de l'État, par une multiplicité d'apports d'origines et de natures très diverses, qu'il s'agisse d'armes et d'appuis militaires, de conseils et d'apports techniques, de cadres idéologiques, d'aides financières ou matérielles, etc., dont l'administration de l'État-Parti se fait à la fois le relais et le bénéficiaire. Enfin, rappelons que le régime de l'EPRDF a renouvelé les registres de ses politiques et de leur conduite, façonnant ses idéologies autour des notions de « Démocratie Révolutionnaire » puis de « Démocratie développementale », intégrant les normes bureaucratiques du *New Public Management* convoyées par l'aide internationale dans ses modalités de planification programmatique – et d'encadrement des populations –, et modulant ses pratiques autoritaires par des modes coercitifs directs et indirects. Dépendant de la rente de l'aide internationale, le pouvoir de l'État-Parti s'est forgé en adaptant – parfois plus qu'en adoptant – les principes et conditionnalités des institutions internationales, au point de les réduire à des « faux semblants » démocratiques et technocratiques.

Revenons sur quelques caractéristiques qui se révèlent avoir structuré durablement la bureaucratie éthiopienne, formant une multiplicité de sous-normes bureaucratiques se référant aux modes d'exercice du pouvoir (registres militaire, centralisateur et coercitif), de ses modes de légitimation (registre idéologique et registre ethnique) et aux techniques de gouvernement (registre quantitatif).

### **La co-existence des registres bureaucratiques et militaires**

La double nature originelle bureaucratique et militaire de l'État impérial a persisté jusqu'à aujourd'hui. Avec un « puissant chef de guerre » à la tête de l'État jusqu'en 2012, le régime actuel se caractérise à la fois comme un « État omniprésent » et un « État caserne », fondé sur les deux corps distincts d'une solide bureaucratie reconnue par les partenaires internationaux et sur la plus puissante armée du continent, engagée aujourd'hui dans des conflits régionaux de guerre contre le terrorisme. À ce corps armé s'ajoutent les fonctions de police, dont la police spéciale en Ogaden, et les milices des *kebele*, sans compter les services de surveillance. Originellement, sous le régime impérial de Ménélik, les gestions locales de l'administration et de l'armée étaient confondues, où les *balabat* et les militaires *neftegna* s'épaulaient pour la levée des dîmes, l'organisation des corvées et la levée de troupes pour l'empereur. Hailé Selassié a initié la création de deux corps de métier distincts en

professionnalisant de jeunes élites militaires et administratives. Puis la dictature militaire du Derg a en partie re-fusionné les deux corps, en particulier aux postes-clefs, gonflant les deux corps à l'extrême, devenus inefficaces et inexpérimentés, et reposant sur un état-major affaibli par les purges. On peut aussi relever que tout au long de son histoire, l'administration éthiopienne a été baignée par une culture de guerre : des guerres internes entre *negus* et empereur, les guerres contre les envahisseurs soudanais et italiens, la Terreur Rouge, la guerre de l'Ogaden puis contre le TPLF et l'EPLF, puis les combats contre OLF, la guerre contre l'Erythrée puis contre les groupes islamistes en Somalie et contre l'ONLF en Ogaden. Les deux forces sont aujourd'hui distinctes mais les fonctions administratives à l'échelle villageoise se doublent toujours des fonctions de police et de sécurité. Les chefs de *kebele* s'appuient sur les milices locales pour « enrégimenter » les populations et procéder à l'enrôlement des conscrits (guerre d'Ogaden 1977-1978, guerre contre l'Erythrée 1998-2000). Cette proximité s'étend à la gestion des affaires publiques et des programmes gouvernementaux, tant pour encadrer les temps collectifs (réunions publiques, travaux du *Food For Work*, distribution de l'aide alimentaire) que pour recourir à la force contre les éventuels contrevenants. Mais, à partir des années 2010, l'imprégnation du registre guerrier dans la conduite des politiques publiques se généralise avec l'instauration des « armées du développement » dans les *kebele*. Par leur fonction de « soldats du développement » et les méthodes systématiques de quadrillage du territoire et d'encadrement des populations, les politiques publiques sont explicitement connotées par le registre guerrier de combat contre la « pauvreté », de discipline et de soumission aux ordres de la hiérarchie.

### **Un dispositif bureaucratique construit autour de la centralisation du pouvoir**

Le processus de centralisation du pouvoir s'est prolongé d'un régime à l'autre, s'accompagnant d'une volonté et/ou d'une capacité croissante d'encadrement des populations. Cette centralisation du pouvoir repose tout d'abord sur un autocratie personnalisée : la figure monarchique du « chef omnipotent » qui gouverne à partir du Palais (Hailé Sellassie), du chef militaire qui prolonge le pouvoir impérial « en plus meurtrier » en poussant à l'extrême la centralisation autoritaire (Mengistu Hailé Maryam), ou la figure du leader, chef de guerre et fin stratège politique, qui cumule des fonctions comme chef du TPLF, de l'EPRDF et de l'État (Meles Zenawi). Ces autocrates s'appuient sur leurs noyaux respectifs, conseillers, noyaux durs du Derg ou du TPLF et des politburos, dont la tendance centralisatrice est entretenue par le secret et l'opacité des circuits de prises de décision au sommet du pouvoir - propres à la culture marxiste-léniniste. Au gré des changements historiques de régime, les ruptures du processus d'élaboration de l'État ne sont jamais absolues car le renouvellement des systèmes administratifs et des principes bureaucratiques procède plutôt par

rénovations successives et par empilements de fonctions. À chaque changement de régime, hormis pour les hauts-cadres politisés, la majorité du personnel administratif est provisoirement maintenue en place par nécessité. Mais elle est encadrée et « conseillée ». Des formations idéologiques et techniques permettent de procéder à un remplacement progressif du personnel, en renouvelant les règles de loyauté à l'égard du Parti-État hiérarchisé. Les écoles gouvernementales « du Parti », *Yekatit 66* (Derg) et *Ethiopian Civil Service College* (EPRDF) fournissent ainsi des contingents loyaux pour appliquer les politiques gouvernementales décidées au niveau central. Parallèlement, les structures d'encadrement des populations déconcentrées se sont affinées à chaque régime, encore très lâches et lointaines sous le régime impérial des *ketema*, puis renforcées sous le Derg avec la création des *kebele*, elles ne pouvaient se généraliser qu'au niveau des *woreda* par manque de moyen. Elles atteignent leur apogée sous l'EPRDF, en affinant les unités administratives en *sub-kebele* et en démultipliant les composantes des structures d'encadrement : agents de l'État en charge du développement et de la santé, manager de *kebele*, comités de *kebele*, extensions « communautaires » des « armées du développement », associations. Incarnant le gouvernement (*menguist*) et redevables à l'échelon supérieur des officiels étatiques, ces agents gouvernementaux forment à proprement parler une « bureaucratie villageoise », se faisant le relais des décisions, des discours et des méthodes des programmes de développement, véhiculant des registres dirigistes d'imposition « top-down » transmise par la hiérarchie administrative, à qui ils font remonter les informations nécessaires à la conduite et au suivi des programmes.

### **La bureaucratie au service des modalités coercitives d'encadrement (et inversement)**

S'inscrivant dans des relations hiérarchiques et des rapports de force asymétriques et violents entre l'État et la société, les normes bureaucratiques ont été forgées par une tradition d'un État agraire prédateur (Clapham et James, 2002) et prolongeant les techniques d'encadrement du Derg (Clapham, 2002). Elles sont imprégnées par un registre coercitif, particulièrement invasif parce qu'il s'exerce sur la société encadrée, et qu'il s'applique en interne au corps administratif.

Le régime du Derg se démarquait par la brutalité de ses méthodes d'enrôlement du paysannat dans l'armée ou dans les projets de collectivisation, et de déplacement forcé en *ressetlement* ou *villagisation*. Moins brutaux sous l'EPRDF, les modes de coercition sont plus diffus et insidieux, mais alternent aussi avec des méthodes violentes. Les individus récalcitrants aux injonctions gouvernementales de participer aux projets de développement ou aux réunions du *kebele*, ou rétifs au paiement de leurs taxes peuvent être mis à l'amende, voire être emprisonnés. De façon plus indirecte, mais distillant une crainte diffuse de punition auprès des villageois, les agents de l'État peuvent les



menacer d'exclusion des services délivrés ou transitant par l'État (santé, crédit mais aussi packages et aide alimentaire). Tout à tour récompense ou punition, ces derniers servent d'instruments de contrôle sur les populations par les agents de l'État (Bach, 2016 ; Planel 2016).

Une particularité des modalités de contrôle interne de la bureaucratie éthiopienne réside en la pratique collective de « l'autocritique », appelée *gimgema*. À l'origine instituée sur le front du TPLF et dérivant de notions marxistes, le *gimgema* était un moyen de s'assurer de la prise de décision démocratique des chefs armés du TPLF au sein des groupes armés. Après la libération et avec le support des anciens combattants rentrés dans l'administration, la pratique s'est institutionnalisée et s'est aujourd'hui généralisée malgré la forte résistance du corps de fonctionnaires. La visée originelle d'évaluation « démocratique » des performances des dirigeants par les employés et par la « communauté » s'est transformée en un contrôle « top-down » organisé par les *kadre* sur les membres du parti et de l'administration, de façon à corriger ceux qui ne suivent pas la ligne du parti. C'est un moyen puissant d'assurer la subordination des agents à l'égard de leurs supérieurs hiérarchiques, de renforcer la discipline du Parti et de contrôler toute dérive. Hormis les travaux de Medhi Labzaé (2015), peu d'études ont été produites sur ces modalités de contrôle. Mais les auteurs s'accordent pour expliquer que lors de ces réunions collectives présidées par les *kadre*, chacun doit conduire son autocritique en public sous le contrôle public des autres fonctionnaires. Elles permettent de faire un bilan de chaque administration pour en purger les membres incompetents, corrompus, indésirables et dissidents. En Région, leur organisation a longtemps été centralisée par le Ministère des Affaires Fédérales et sous la direction du Premier Ministre (Assefa Fiseha, 2006 ; Bach 2012 ; Ege, 2002 ; Labzaé, 2015 ; Markakis, 2011 ; Vaughan et Tronvoll, 2003).

### **Des idéologies hybrides inspirées de modèles exogènes**

Les stratégies d'extraversion bureaucratique se tissent sur des fondements idéologiques hybrides et mouvants, qui combinent des registres en partie empruntés à des modèles exogènes, en se renouvelant et en évoluant d'un régime à l'autre. Sous Hailé Selassié, le registre sacré de la descendance salomonienne et du droit divin accordé au Monarque se combinait avec des registres de modernisation du pays et de démocratisation de ses institutions politiques. Sous le Derg dominaient les registres du socialisme scientifique mis au service des masses rurales. À la prise de pouvoir de l'EPRDF, le concept ambivalent de « démocratie révolutionnaire » combine des registres libéraux d'ouverture économique et de bonne gouvernance avec des dogmes marxistes-léninistes de contrôle des affaires publiques par l'État, agissant toujours au nom des masses rurales. L'État développementaliste démocratique prolonge cette logique dirigiste, où selon des principes de « démocratie

révolutionnaire », le gouvernement entend mobiliser les masses éthiopiennes dans les programmes du développement sur une base participative. Au départ axé sur la lutte contre la pauvreté, le discours se structure plutôt sur le développement économique et les bienfaits de l'entrepreneuriat. Ces idéologies s'arriment sur une « langue de bois » en constante évolution. Sous le Derg, elle empruntait son jargon au registre soviétique. La langue de bois de l'EPRDF est assortie des mots-clés émaillant les discours des organisations de l'aide internationale, tels que la « lutte contre la pauvreté », pour extraire les masses paysannes de la « faim », de « l'ignorance », de la « paresse » et du « syndrome de dépendance ». Se retrouvent également des termes des campagnes de sensibilisation sanitaire, destinées à modifier leurs « croyances arriérées » traditionnelles et les « comportements nocifs » au développement. S'ajoutent également les notions de bonne gouvernance de « participation communautaire » ou de participation « volontaire » aux travaux collectifs, ou encore de « l'empowerment des femmes » et du « renforcement des capacités ». Nous avons déjà décrit dans le chapitre 2 comment les promesses de prospérité grâce au développement - versus l'aggravation de la misère à cause des aides d'urgence - se dupliquaient sur les affiches et slogans placardés aux murs des bureaux. Ce type de registre évolue selon les orientations politiques des sources principales d'extraversion (ex : URSS ou Banque mondiale) en empruntant une partie des matériaux et des discours pour rebricoler une idéologie hybride, dont la plasticité permet d'associer des notions antinomiques (ex : normes libérales et pratiques dirigistes), et de s'accommoder avec le registre coercitif, en le légitimant par des objectifs supérieurs.

### **L'incorporation des registres ethniques aux normes rationnelles-légales bureaucratique**

Nous avons vu comment, sur fond de recomposition des logiques ethniques et d'enjeux électoraux, les niveaux déconcentrés de l'administration – notamment des *woreda* - sont au cœur des compétitions entre les entités territoriales pour leur reconnaissance politique et administrative et pour la répartition des postes et des ressources. La création de la Fédération d'Ethiopie, s'articulant sur le principe constitutionnel de reconnaissance des « Nations, Nationalités et Peuples » a généré des revendications en chaîne de plusieurs « Nations » pour obtenir le droit de s'administrer elles-mêmes et accéder aux ressources étatiques. S'est enclenchée une course à la reconnaissance politique et administrative articulée sur des appartenances ethniques, débouchant sur la création de nouvelles entités (*woreda* et *zone*) et des unités administratives qui y sont rattachées, notamment dans la Région SNNPRS. En se calant sur les critères de la Constitution promouvant l'autonomie ethnique et culturelle, ce processus s'accompagne de recompositions des identités ethniques et de l'émergence d'un « revival ethnique », ainsi que d'un « clientélisme ethnique » entre agents de l'État-parti, leaders traditionnels et élites locales. Ces rapports néo-patrimoniaux sont exacerbés en période électorale,

lorsque les Partis cherchent à mobiliser leurs électorats autour des questions de représentativité ethnique en cooptant des figures traditionnelles influentes. L'EPRDF joue alors sa carte de Parti d'État fusionné au corps administratif pour promettre à ses partisans de les intégrer au système administratif et leur attribuer des postes.

### **Une bureaucratie au service d'une politique chiffrée de quota**

Cette caractéristique a aussi été traitée à plusieurs reprises dans les chapitres précédents. L'élément nouveau réside dans le fait qu'elle s'inscrive dans une pratique ancienne de planification standardisée depuis les années 1970, appliquant les modèles technocratiques et organisationnels des grands programmes de la Banque Mondiale – sous le régime impérial et actuel – et de l'URSS sous le Derg. Les deux convergent par leur registre technique de rationalisation à caractère scientifique, dont la recherche d'efficacité est aujourd'hui amplifiée par l'adoption des méthodes du *New Public Management*. Si la bureaucratie s'est continûment bâtie sur une culture des chiffres et de quotas pour orienter et piloter les programmes de politiques publiques, plus que jamais, avec le langage quantifié du développement et des ODD, le chiffre est perçu comme source de légitimité par le pouvoir étatique.

Pour finir, l'intrication de ces registres bureaucratiques, lorsqu'ils font congruence, participe à renforcer le pouvoir de l'État : le respect de la hiérarchie bureaucratique se double d'une discipline militaire au service d'un leader fort ; la présence rapprochée des corps armés et des agents administratifs permet d'user de modalités de coercition indirecte s'appuyant *a minima* sur la menace d'usage de la force ; la mise en œuvre des grands programmes est rendue plus efficace par le canal du Parti et lorsqu'ils sont conduits « en plan de bataille » par des « soldats du développement » ; l'idéologie du développement permet de justifier la violence étatique, voire de la légitimer. Cette convergence de registres est adaptée à la gestion de masse, méthodique, standardisée, pensée sur les grands nombres et justifiée par le développement. Elle induit aussi la distanciation et l'insensibilité à l'égard des individus nécessaire à la conduite autoritaire de programmes collectifs, ce en quoi, elle participe à façonner une forme « d'indifférence bureaucratique » (Herzfeld, 1992).

Mais lorsqu'elle procède d'un « amalgame imparfait », cette intrication peut tout autant contribuer à sa fragilisation face aux pouvoirs locaux, comme l'ont montré les différents travaux ethnographiques conduisant à relativiser la notion d'autoritarisme : sous le régime impérial, la greffe bureaucratique s'est soldée par un empilement de normes des politiques anciennes et récentes, où, par exemple, les nouvelles taxes foncières s'ajoutaient au *gult* « féodal » ; sous le Derg, on assiste, notamment dans les zones les plus périphériques, au maintien des pouvoirs pré-révolutionnaires et à une imprégnation

idéologique superficielle ; sous l'EPRDF, les normes traditionnelles de la hiérarchie politique locale articulées sur des logiques d'appartenance ethnique s'hybrident de façon invasive avec les normes rationnelles-légales. Si le manque de moyens pour la mise en oeuvre des politiques étatiques l'explique en partie, cette fragilité découlerait des limites des multiples ajustements de normes opérés par les agents de l'État pour contrer les stratégies alternatives de résistance et de contournement de la contrainte déployées par les paysans, ou de subversion des programmes par certains fonctionnaires ou figures locales (Bah, 2016 ; Labzaé, 2016).

## CONCLUSION DE LA PARTIE II

Ces longs déroulés historiques et socio-anthropologiques nous renseignent à différents niveaux sur les normes des institutions de l'aide et de l'administration éthiopienne et leur intrication, à la fois sur leur processus de construction historique, leurs degrés de congruence et sur la disparité entre les institutions.

### **Les processus longs de « rupture-continuité » des « bricolages mentaux » des normes institutionnelles**

Tout d'abord, et c'est finalement sans surprise, cette double lecture nous montre que la production de ces deux registres procède d'un processus similaire, qui s'avère refléter un processus propre à la construction historique des normes institutionnelles et de leurs répertoires. Ainsi, les termes repris en conclusion du chapitre 3 sur l'humanitaire s'appliquent également au champ de la bureaucratie éthiopienne. S'inscrivant dans le temps long, l'élaboration des normes institutionnelles participe d'un processus de « rupture-continuité » (Mabille, 2008) selon un « jet continu de modèles hérités (et) transposés » (Gueslin et Guillaume, 1992). Elle s'articule aux processus lents de mutation des contextes sociétaux, politiques, techniques, économiques, moraux, etc. dans lesquels les institutions et leurs acteurs sont enchâssés, et sur des bouleversements de sociétés inscrits dans des temporalités brèves - basculements politiques, guerres et catastrophes - ayant comme effet de précipiter leurs transformations ou de générer de nouvelles. Chacune des périodes produit un lot de nouvelles normes, ou participe à en renforcer certaines ou à en amoindrir d'autres, conduisant à leur empilement, leur chevauchement ou leur hybridation plus ou moins poussée, selon une « stratigraphie historique » (Malkki, 2007) où elles coexistent de façon inégale et instable au sein de l'institution. Ces deux lectures coïncident également avec celle de l'évolution du SAP (chapitre 2). Elle nous a montré que l'outil premier, le *Famine Code* initié à la fin du XIX<sup>e</sup> par les famines indiennes dans un contexte de domination coloniale imprégné des conceptions malthusiennes s'est transformé au gré des évolutions sociétales et des grandes famines ou crises, le plus souvent sous l'influence de communautés épistémiques, jusqu'à l'actuel IPC, qui, tout en affichant un caractère de modernité technico-scientifique recèle encore des reliquats archaïques des bilans alimentaires.

Par leur juxtaposition dynamique, les normes institutionnelles procèdent – tout autant qu'elles en sont le résultat - en des processus de « bricolages mentaux » (Siméant, 2001) opérés par les agents institutionnels puisant dans un « répertoire qui guide l'action » (Olivier de Sardan, 2015) composé de registres très diversifiés, datés ou neufs, formels ou informels, congruents ou antinomiques, pour les

recombinaison de façon empirique ou formelle, mais toujours circonstanciée. Conduits dans des contextes traversés par les contradictions d'enjeux politiques et techniques, et par des incertitudes sur ces enjeux et sur la situation, ces bricolages peuvent être réinventés lors des interactions entre les institutions et leurs agents, mais toujours dans les limites du répertoire existant, jusqu'à ce que d'autres normes s'imposent par l'évolution du contexte, l'introduction de nouveaux acteurs et de techniques et conduisent à de nouveaux ajustements. À la fois support et vecteur de négociations - comme nous l'avons constaté pour le dispositif du SAP, ses déclinaisons en critères techniques et méthodologiques et leurs articulations, ces bricolages permettent de gérer les contradictions au sein de « communauté de programme » (Arce, 2000) ou de « communauté interprétative » (Mosse, 2005) associant les différents acteurs institutionnels autour d'un langage et d'interprétations partagés.

### **Collusion et collision entre normes humanitaires et normes de l'État éthiopien**

En appliquant le cadre conceptuel des jeux de normes à cette double lecture pour comprendre comment les normes humanitaires sont intégrées aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques éthiopiennes, il apparaît que le produit de ces bricolages se stabilise autour des congruences fortes des registres techniques et idéologiques de leurs sous-normes associées, en laissant de côté les incompatibilités entre les registres éthiques.

Nous avons identifiés dans le chapitre 3 que les normes humanitaires s'articulent autour d'un registre éthique formalisé par le Droit international humanitaire, et décliné par des principes de neutralité et d'impartialité et d'indépendance, registre également fondé sur les Droits de l'homme et ses principes d'égalitarisme ; de normes idéologiques d'atténuation des souffrances humaines et/ou de suppression de la pauvreté ; et de normes pragmatiques de recherche de performance technique et managériale liée à la professionnalisation des ONG et leur mise en concurrence, déclinées au travers des codes, protocoles, guidelines et de critères quantifiés.

Dans le contexte autoritaire éthiopien, le registre éthique relève d'un affichage et d'un habillage, derrière lesquels prévalent des approches centralisées inégalitaires, des méthodes coercitives et brutales dans l'application top-down des politiques, ainsi que des pratiques de clientélisme ethnique et partisan au sein de l'administration incompatible avec les principes d'impartialité et de neutralité. C'est un registre sur lequel les agences et ONG internationales n'ont pas de prise, d'autant que la loi de 2009 interdit de traiter des questions de Droits de l'homme. Ce registre est évacué du champ de négociations possibles entre les parties. Il ne peut éventuellement qu'être traité qu'à la marge, par le biais technique - tel que le fait la Banque Mondiale en recommandant des formations à l'éthique et à

la bonne gouvernance – ou en investissant par défaut le champ des outils de planification, de mise en œuvre et de suivi des programmes.

Si les registres idéologiques visant à amoindrir les souffrances ou à réduire la pauvreté ne peuvent faire que consensus, leur traitement est assez contrasté. Ils convergent partiellement avec les idéologies de « démocratie révolutionnaire » et de « démocratie développementale », notamment lorsque l'État développementaliste s'en empare, en s'engageant sur la voie du développement en cohérence avec les programmes de la Banque mondiale et avec les ODD, ou s'impliquant activement dans la gestion des crises alimentaires. Ces registres offrent également un terrain d'entente au travers de la gestion de masses pratiquée à la fois par les humanitaires et l'État éthiopien et de l'adoption des innovations mises au service de ces politiques collectives. En revanche, les applications des programmes révèlent de profondes incompatibilités entre les principes de souveraineté de l'État et les principes d'indépendance et la recherche d'efficacité des ONG. S'opposent alors des interventions urgentistes opérées en parallèle des services de l'État et la volonté d'intégrer les programmes d'urgence dans les politiques publiques et les services de l'État, des politiques de gratuité des soins ou des services et des choix de recouvrement des coûts, des choix de protocoles de mise en œuvre, etc. Ces disparités font l'objet d'incessantes négociations, elles aussi relevant le plus souvent du domaine technique de l'expertise.

Enfin, le dernier registre pragmatique dédié à la recherche d'efficacité au travers de la rationalisation et standardisation des méthodes d'action permet aux humanitaires et à l'État de s'accorder autour de normes techniques pouvant faire congruence, et d'y traiter les divergences entre les autres registres par le biais apolitique de l'expertise. Ce registre s'inscrit dans des pratiques anciennes structurant les institutions de l'aide comme celles de l'État éthiopien (respectivement avec la « science de la charité » de la philanthropie évangéliste londonienne en 1860 et vers 1850 pour la bureaucratie éthiopienne). Au travers de ce registre – et notamment celui du chiffre – où convergent les mêmes soucis de contrôle des populations, les agents des deux univers bureaucratiques trouvent leur terrain d'entente pour communiquer et négocier sur des divergences, cette fois-ci audibles et traitables. Si des tensions peuvent toutefois subvenir, lorsque, par exemple, les logiques de l'action contredisent celles des procédures, ce terrain d'entente est d'autant plus renforcé qu'il compense les incompatibilités idéologiques et éthiques, en les endossant par le biais d'un traitement technique. Cette congruence forte explique également pourquoi le traitement des famines ne peut qu'être traité qu'au travers du registre expert, qui constitue le seul terrain où les agents humanitaires et étatiques peuvent durablement négocier, et conduisant à une fusion que j'ai qualifiée de « bureaucratICO-humanitaire » dans le chapitre 2.



## **Deux univers dissemblables bureaucratiques**

Enfin, ces deux lectures mettent en exergue les disparités de structure institutionnelle entre les organisations humanitaires et l'administration éthiopienne. Elles nous éclairent aussi sur les raisons du « capital de négociation » dont dispose l'État éthiopien face aux organisations humanitaires. D'un côté, nous avons vu que ces dernières forment une « nébuleuse » aux contours incertains, où évolue une diversité d'organisations, en termes de tailles, de mandats, d'origines, d'appartenance aux sphères laïques et religieuses. Traversée par des logiques de concurrence, cette nébuleuse est dépourvue de coordination et de hiérarchisation fortes, elle ne connaît pas de système de redevabilité ni de sanction. De l'autre, nous sommes en présence d'agents appartenant à un corps étatique bien plus cohérent, structuré historiquement autour d'un leadership puissant, d'un système discipliné, centralisé et hiérarchisé par le Parti, et autour de pratiques coercitives. Dès lors qu'ils touchent à des désaccords politiques sur des questions d'éthiques ou d'idéologie, les termes de la négociation sont d'emblée déséquilibrés par l'impossibilité – voire l'absence de volonté - des agents humanitaires de trouver un consensus, un leadership, et de formuler des contre-arguments à opposer aux agents de l'État, dont certains sont d'autant plus ingénieux qu'ils disposent d'une expérience « aguerrie » de l'extraversion de l'aide humanitaire depuis les années 1970 ou les années 1980.

## PARTIE III- CHAPITRE V ETHNOGRAPHIE DES JEUX DE NORMES DU SAP: DES BUREAUX AUX VILLAGES

La partie III est composée d'un unique chapitre consacré à l'articulation par les équipes d'évaluation des normes professionnelles, pratiques et sociales, et à un bref éclairage sur les modalités de ciblage villageois. Nous verrons comment l'articulation de ces trois registres donne prise aux *kadre* pour influencer sur la répartition de l'aide. Nous verrons aussi comment le ciblage à l'échelle du village participe au dispositif d'encadrement et de contrôle des villageois par les *kadre* du Parti.

### I. NORMES PROFESSIONNELLES, NORMES PRATIQUES ET NORMES SOCIALES DU SAP

---

Nous déclinerons notre typologie de normes à partir des matériaux d'enquêtes conduites auprès des équipes multi-agences en novembre 2002, juin et novembre 2003 en région Amhara (*zones* du Nord-Wello, Sud-Wello, Oromya et Wag Hemra).

#### Composition des équipes

**Octobre-novembre 2002 :** Abraham (Pam), Getu (DPPC), Fissaye (USAID), Bekele (Ministère de l'agriculture), Judith (SCF)

**20 juin-8 juillet 2003 :** Awoke (Pam), Zerihun (DPPC), Molla (Concern), Bekele (Ministère de l'Agriculture), Kassahun (Fédération de la Croix Rouge Ethiopienne) - Chauffeurs : Bekele (Pam) et Abebe (DPPC).

**24 octobre-14 novembre 2003 :** Zerihun (DDPC région Amhara), Girma (Département de météorologie Addis Abeba), Mulugeta (Pam, Région SNPPRS), Berhanu (Cida Canada, Addis Abeba) – Chauffeurs : Anteneh (DPPC Région Amhara), Wondeme (Cida Canada), Sirac (Pam).

#### Brefs portraits des principaux évaluateurs

**Zerihun :** Agronome, il travaille au RRC depuis 1983. Il a suivi une formation d'entomologiste pendant 3 ans à Kiev. Il voyage dans plusieurs pays d'URSS, en Suède et en Italie. En 1986, il intègre le RRC à Addis Abeba, comme expert en protection des récoltes pour former les techniciens aux méthodes de démonstration des techniques de protection agricole pour les camps de *ressetlement*

(*sefera*). Il est muté en 1993 au DPPC de Bahir Dahr, comme chargé de surveillance de la sécurité alimentaire, aujourd'hui responsable de l'équipe de surveillance.

**Awoke** : Agronome, il travaille comme Field monitor au bureau du Pam de Dessé en Région Amhara. Il travaillait auparavant au MOA dans un woreda.

**Berhanu** : Nutritionniste, il travaille à Cida-Canada depuis 1995 et participe depuis 5 ans aux évaluations.

**Mulugeta** : Agro-économiste, il travaille depuis début 2003 comme Field monitor au bureau du Pam d'Awassa en région SNNPRS. Il a travaillé auparavant au Ministère de l'agriculture en Harargué, puis avec les ONG Farm Africa et Oxfam.

**Girma** : Météorologue senior, Girma a une maîtrise en mathématique et a suivi des stages au Kenya et en Ouganda. Il occupe de ce poste de 1997 à l'Agence Nationale de Météorologie à Addis Abeba.

**Abraham**: Sociologue, Abraham a travaillé de 1998 à 2000 au Pam puis à l'Union Européenne. Depuis 2001, il est chargé de programmes d'urgences à l'Emergency Unit for Ethiopia (EUE) à Addis Abeba.

**Getahun**: Agronome, Getahun est chargé de surveillance de la sécurité alimentaire au département d'alerte précoce du DPPC de la région Amhara à Bahir Dahir.

**Judith**: Anthropologue anglaise, Judith a travaillé depuis 1997 en Ethiopie pour SOS Sahel puis comme consultante pour Save the Children Fund. Depuis 2001, elle est consultante détachée par SCF auprès du département d'alerte précoce de Bahir Dahir. Judith et Getahun travaillent de façon rapprochée.

**Fissaye**: Agronome, Fissaye est expert en sécurité alimentaire pour USAID, basé à Addis Abeba.

**Kebede**: Agronome au Ministère de l'Agriculture à Addis Abeba, Kebede a travaillé auparavant pendant 6 années au MOA dans la zone du Nord-Wello.

## **1. L'empilement des normes professionnelles**

Nous avons déjà amplement décrit dans le chapitre 2 les normes professionnelles des SAP et de la bureaucratie éthiopienne : centrées autour des catégories chiffrées, portées par le rapport écrit et la circulation de documents, et rythmées par le cycle d'appels annuels de l'aide et le cycle des saisons des récoltes *meher* et *belg* pour la région Amhara. Nous reviendrons ici sur les méthodologies, les documents de travail, la structure du dispositif institutionnel d'alerte précoce et le cadrage par les *scenarii* pré-déterminés.

### a) Un empilement de méthodologies

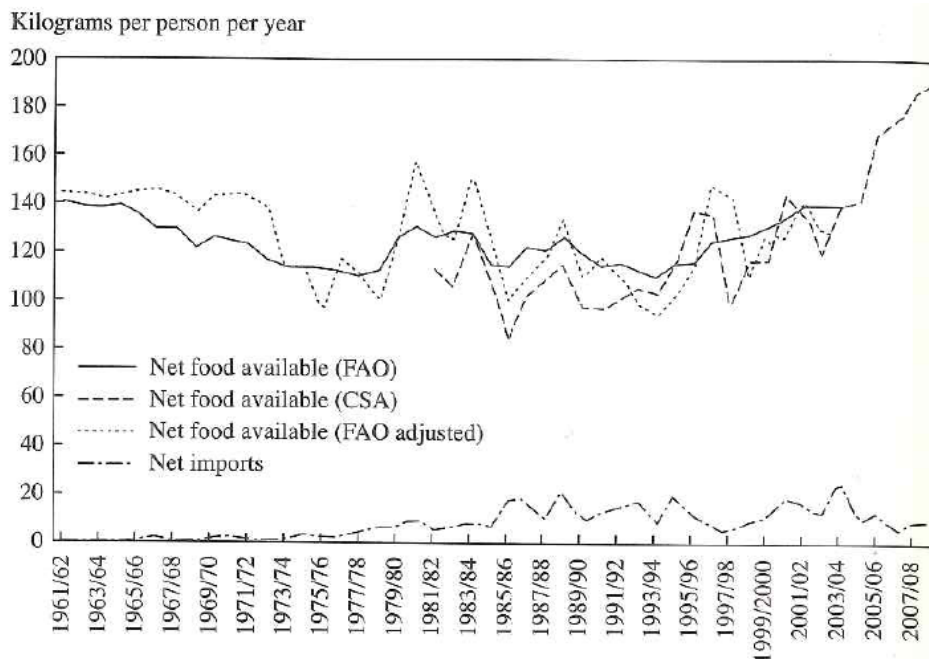
Pour parvenir à calculer les déficits agricoles et le nombre de bénéficiaires, les évaluateurs se réfèrent à plusieurs méthodologies, d'origines institutionnelles différentes, dont les protocoles requièrent une forme d'expertise spécifique et dont les résultats ne convergent pas pour autant. La méthode usuelle d'évaluation des productions/déficits agricoles est celle du « Food Balance Sheet » ou des Bilans alimentaires de la FAO basés sur les données officielles du ministère de l'Agriculture (MOA), mais pouvant aussi se référer aux données produites par la Central Statistic Agency (CSA), elles-mêmes ne coïncidant pas avec celles du MOA. La méthode « Household Economy Approach » (HEA) commençait à être introduite à titre expérimental par l'ONG Save the Children (SCF) sur la base d'enquêtes socio-économiques produisant des données alternatives aux données officielles. Enfin, la méthode visuelle « Pictorial Evaluation Tool For Crop Harvest » (PET) était également testée par le Pam, sans jamais être utilisée par les équipes d'évaluateurs.

**La méthode simplifiée des bilans alimentaires :** La méthode du « Food Balance Sheet », telle qu'affichée et mobilisée lors des évaluations, consiste en une sorte de « cannibalisation » de la méthode éponyme de la FAO, dont elle ne retient que le nom et les grands principes méthodologiques. Sur la base de données statistiques ou compilées, la méthode de la FAO raisonne de façon « macro » à des niveaux nationaux sur l'équilibre entre les sources d'approvisionnements des denrées et leur utilisation, selon une équation « quantités produites + importations + stocks = exportations + utilisations pour animaux/semences + pertes + consommations domestiques ». Pour obtenir les disponibilités par habitant pour la consommation humaine, on divise les quantités respectives par le nombre de personnes qui ont effectivement accès à ces approvisionnements. Les disponibilités alimentaires par habitant sont exprimées en quantités et, par application de coefficients appropriés, elles rendent compte des apports en kilocalories par personne/an ou jour (FAO, 2003). La méthode de bilan alimentaire appliquée lors des évaluations conserve le raisonnement « macro » et l'usage de coefficients pour ramener des quantités disponibles en nombre de personnes. Les évaluateurs raisonnent sur les données agrégées fournies par les autorités du MOA des *woreda* : (1) les surfaces plantées (hectares), (2) les productions attendues (quintaux), (3) les productions récoltées (quintaux) et (4) les pertes de récoltes (quintaux). Sans poser de bilan entre les « entrées » et les « sorties », le déficit annuel de récoltes (en quintaux/an) est divisé par le coefficient 1,89 (quintal/pers/an) pour être converti en nombre de bénéficiaires/an. Le coefficient est calculé sur la base des besoins quotidiens en kcal/pers, ramené à une quantité moyenne d'aliments par an. Nous pouvons tout d'abord retenir qu'il ne s'agit aucunement d'un bilan alimentaire. Il s'agit plutôt d'une version simplifiée de la méthode originale, de façon à répondre aux

programmes d'aide alimentaire, en ne conservant que le raisonnement en proportions « macro » des productions. Ensuite, les productions estimées sont calculées sur la base de productions théoriques attendues (en appliquant des rendements théoriques aux surfaces plantées) auxquelles sont déduites les pertes effectives. Il s'agit de calculs dérivés de projections théoriques conférant à la méthode un caractère « hors sol », dont seul le titre pompeux de « bilan alimentaire » peut faire illusion.

Les données proviennent du MOA. Les données premières sont produites par les agents de développement (DA) de *kebele*, pour être envoyées au *woreda* qui en fait la compilation. Notamment, les DA rapportent les surfaces plantées (hectares), les productions attendues (quintaux) et les déficits de récoltes (quintaux). En théorie, les rendements théoriques (quintaux/hectare) doivent être affinés par la méthode du « cutting sampling » : le DA prélève des échantillons de grains d'un champ sur plusieurs carrés de 0,5 m<sup>2</sup> ou 1 m<sup>2</sup>, les fait sécher, les pèse. Les surfaces des champs affectés doivent être vérifiées physiquement. Les agents du *woreda* se déplacent sur le terrain pour vérifier les rendements de production, ainsi que l'étendue des pertes de récoltes. D'après les agents de *woreda*, ces visites de terrain doivent aussi s'accompagner par des échantillonnages sur les champs affectés. En général, les discours officiels des agents du MOA des *kebele*, *woreda* et des *zones* reproduisent les mêmes explications collant au plus près à la théorie exemplaire : mesures des récoltes affectées par échantillonnages et visites de champs affectés pour en confirmer les surfaces totales. Lorsque les responsables de *woreda* ne peuvent pas visiter tous les *kebele*, ils priorisent leurs visites, en choisissant les plus touchés à partir d'informations envoyées par les agents de *kebele*.

Enfin, se référant jusqu'alors aux données du MOA pour établir leur « bilan alimentaire » inspiré de la méthode FAO, à partir de fin 2003, il était demandé aux évaluateurs de se référer aux productions agricoles de la CSA. Institué depuis les années 1970, la CSA publie régulièrement des données de production agricole, calculées par traitement statistique des résultats de questionnaires conduits par les agents du CSA auprès d'échantillons de populations - et non via la remontée d'informations par le circuit hiérarchique des agents du MOA. Ces deux systèmes de données FAO et CSA co-existent sans coïncider, comme nous le montre l'illustration 26.



SOURCE: FAO (various years; Ethiopia, CSA (various years).  
NOTE: CSA = Central Statistical Agency; FAO = Food and Agriculture Organization.

**Illustration 26 :** Consommations de céréales par personne (1961-2008) (source : Alemayehu Seyoum Taffesse, Paul Dorosh et Sinafikeh Asrat Gemessa, 2012).

**La Household Economy Approach (HEA) :** La HEA a été initiée et mise au point par l'ONG Save the Children à la fin des années 1990 (SCF, 2008). Sur la base d'enquêtes semi-structurées conduites auprès de *focus groups*, elle consiste à estimer les besoins en ressources alimentaires de populations affectées par un choc, en comparant une situation normale (*baseline*) et en intégrant leur capacité à s'adapter à la situation (*copying strategy*).

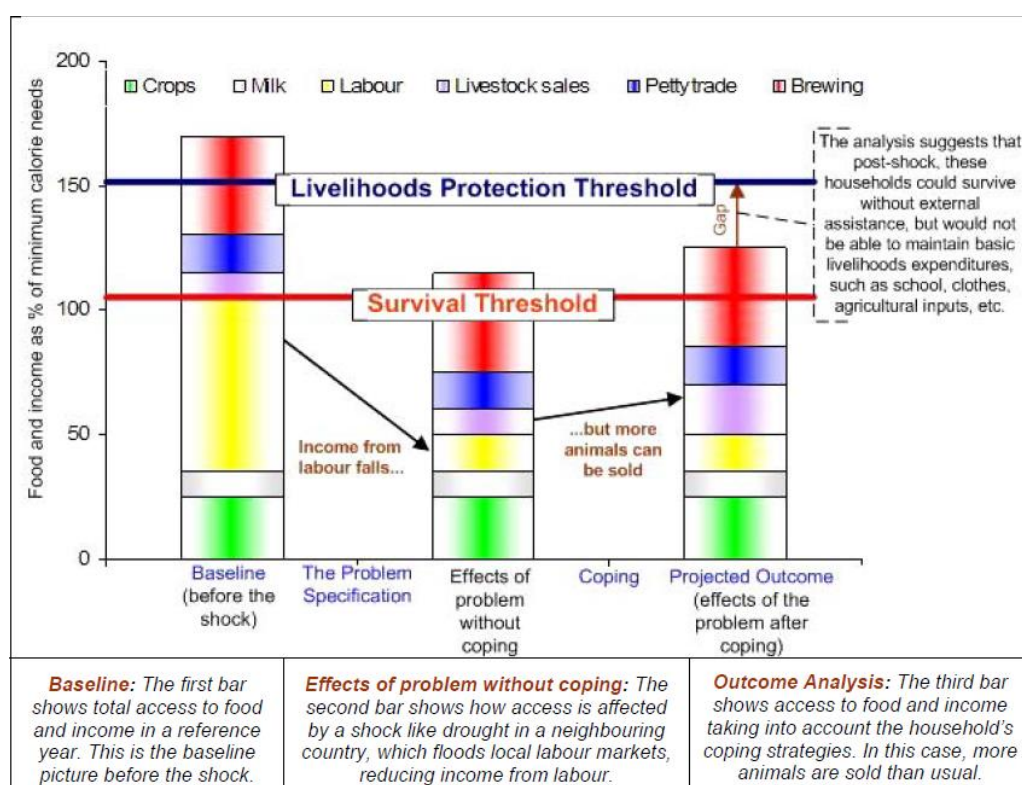
La *baseline* est établie selon les étapes suivantes :

- (1) L'établissement de zones aux conditions agro-écologiques et aux modes de vie des populations similaires (voir illustration 33). Ce découpage ne recouvre pas nécessairement le découpage administratif,
- (2) La catégorisation de groupes socio-économiques « pauvres, moyens, riches, etc » basée sur les définitions « locales » du bien-être et de la quantification de leurs ressources,
- (3) L'analyse de l'économie domestique de chaque catégorie socio-économique, mettant en équation leurs sources de revenus (petit commerce, main d'œuvre, vente de leurs productions...) et de nourriture (céréale, lait, etc.) avec leurs consommations et dépenses

(école, santé, autre...). Les revenus et ressources alimentaires sont convertis aux besoins alimentaires annuels en kilocalories/personne (Kcal/pers).

Lors d'un choc dans une zone agro-écologique donnée, des séries d'enquêtes doivent être conduites auprès de *focus groups* appartenant aux mêmes catégories socio-économiques. Il s'agit d'estimer comment le choc impacte leur ressources domestiques, comment ces catégories modulent chacune de leurs ressources selon leur *copying strategy*, et quel est le « gap » pour atteindre le niveau minimum d'apport alimentaire pour atteindre la norme internationale des 2100 Kcal/pers/j. Ces évaluations doivent être renouvelées annuellement lors de chaque saison *belg* et *meher*.

La méthode aboutit à une déclinaison de fourchettes de pourcentages : les catégories socio-économiques d'une zone agro-écologique donnée, les activités et modes de revenus par catégorie économique (avant et après le choc), leurs traductions en apport caloriques, etc. Les résultats se visualisent par des schémas en bâtons indiquant les différentes ressources de chaque catégorie socio-économique, et leur évolution selon le choc et le *copying strategy* (voir Illustration 27).



**Illustration 27 :** Cadre simplifié de l'analyse HEA (source : Manuel pratique de SCF appliqué au Malawi, 2008)

Sur la base de ces échantillons, une extrapolation à l'échelle d'un territoire donné (*woreda*, *zone*, etc.) passe un traitement en logiciel, où sont également intégrées les données officielles de



productions/pertes des récoltes du MOA, les prix des produits et les populations estimées de chaque zone agro-écologique. Ce traitement informatique permet d'extrapoler les besoins en aide alimentaire des zones administratives concernées.

Les enquêtes reposent sur une succession d'entretiens semi-dirigés inspirés des méthodes d'évaluation rapide communautaire, *Rapid rural appraisal* (RRA). Elles consistent à recueillir et à recouper les informations sur la déclaration de *focus group*, voire en contestant leurs dires s'ils semblent incohérents. Elles s'appuient sur le dessin (tracé d'une cartographie des zones agricoles, chronologie des chocs climatiques) et sur la méthode d'empilement proportionnel (*proportional piling*) qui consiste à faire des tas de cailloux proportionnellement à l'importance accordée par les interviewés aux activités, aux productions agricoles, aux groupes sociaux, etc. et à le convertir en pourcentages. Les évaluateurs s'appuient sur des séries d'abaques ou de tableaux leur permettant de convertir des productions agricoles en kcal/pers ou en unités de mesures (nombre de sacs récoltés en quintaux, etc.).

Tel qu'observée en 2003 lors de séances de formation d'agents du Pam et d'ONG organisées au Nord-Wello par SCF et le Pam, l'enquête dans un village représentatif d'un *kebele* demande une journée pour une équipe de six personnes. Le déroulé des enquêtes est le suivant : au préalable, le responsable de l'équipe a fait prévenir – via le *woreda* - les responsables du *kebele* de la venue d'une équipe d'enquêteurs, en demandant de réunir plusieurs membres du comité administratif du *kebele* et des représentants des associations de femmes et de jeunes. Les entretiens se sont faits en plein-air, à l'ombre d'un arbre, assis en cercle, par terre ou sur des pierres. La matinée est consacrée à établir une *baseline* générale de l'historique de la situation agricole du *kebele*, en identifiant les chocs anciens et récents, et en traçant une cartographie grossière des principales cultures et leur calendrier cultural, le tout étant tracé sur de grandes feuilles de papier à l'aide de marqueurs. La deuxième partie de la séance consiste à définir les catégories socio-économiques de la population. L'équipe se sépare pour poser les mêmes questions aux représentants administratifs du *kebele* et aux représentants associatifs, supposant que ces derniers représentent la « société civile ». En fin de matinée, les fourchettes de pourcentages sont ajustées en comparant les résultats des entretiens des deux groupes en fin de matinée. Lors de la pause de midi, il est demandé aux responsables du *kebele* de réunir entre quatre et six représentants de chacune des catégories socio-économiques, qui seront interviewés séparément l'après-midi. Pour chaque groupe seront abordées tour à tour les questions sur la composition moyenne d'un foyer, les sources de revenu, l'estimation des récoltes (en sacs récoltés, convertis en quintaux, puis en kcal à l'aide de tableaux), les dépenses d'un foyer. La même série de questions est posée pour une situation « normale » et pour la situation actuelle de « crise » de façon à quantifier les

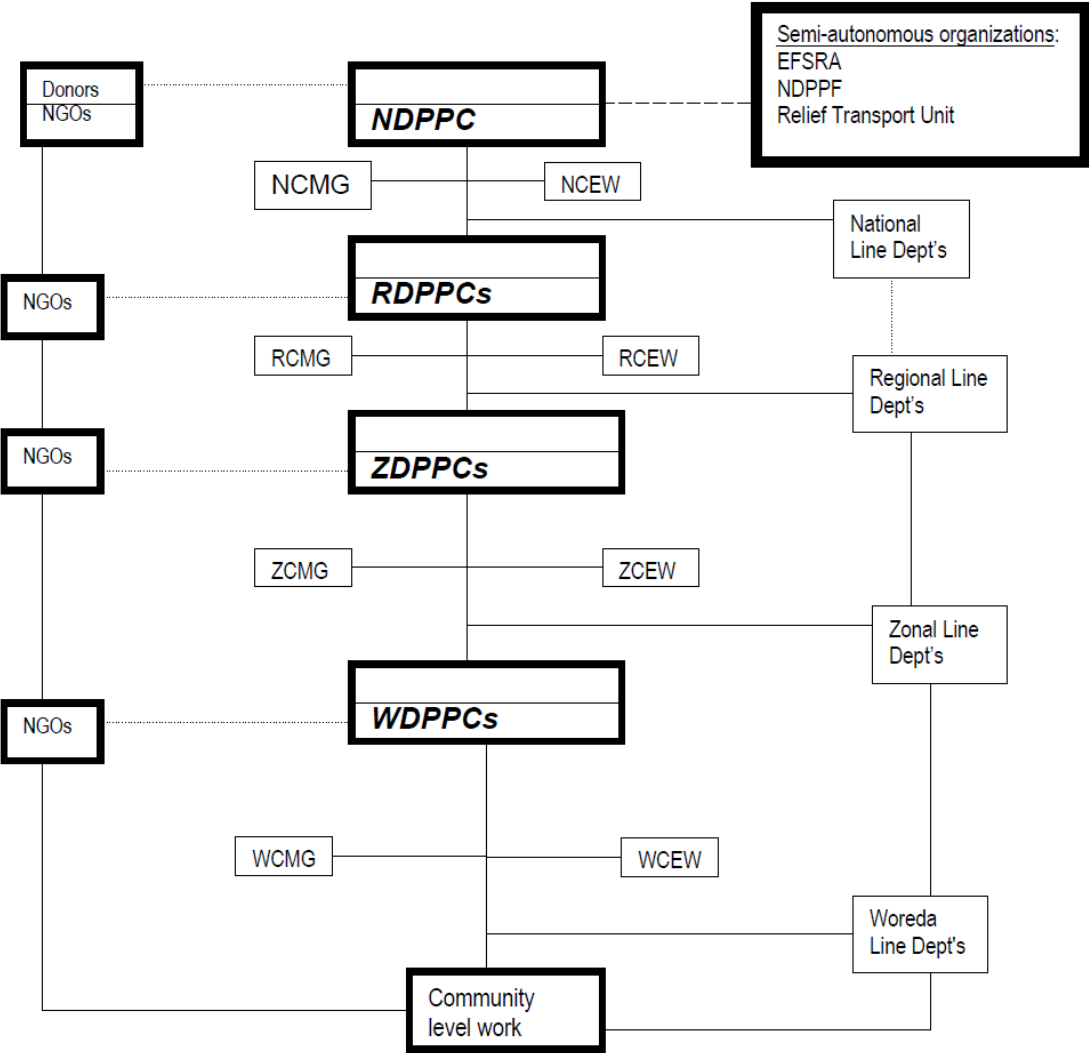
ajustements du *copying mechanism*. À l'issue des entretiens, le « gap » alimentaire peut être quantifié, en termes de quantités ou de kcal/pers.

Lors de l'évaluation du *meher* 2002, l'équipe dispose des résultats enquêtes d'économie domestiques conduites de façon pilote dans le Nord-Wello et le Wag Hemra par SCF et le DPPC, dans les districts d'une même zone agro-écologique (Bugna, Sekota et Dehanna) : (1) les classes économiques de la population : la population « riche » est estimée entre 15 et 25 %, la « moyenne » entre 25 et 35 % et la « pauvre » entre 45 et 55 %. Les critères de classification des richesses sont la propriété de bétail, volailles, de ruches et le nombre de personnes par familles (2) les sources de revenus : pour les « pauvres », les récoltes ne constitueraient que 35 % du revenu domestique, contre 50 % de main d'oeuvre, 5% de production animale et 10 % de vente du bois de chauffage (3) les sources de nourritures : l'achat, la production familiale, l'aide alimentaire. Par exemple, les sources de nourriture des familles « pauvres » se répartiraient entre l'achat (30 %), la production familiale (40 %) et l'aide (30 %).

Cette méthode requiert un savoir-faire pointu de la part des enquêteurs dans la conduite de questionnaires : dans leur capacité de confronter la parole d'un ou de plusieurs enquêtés en cas d'incohérence flagrante – minimisation des déclarations de récoltes ou de surfaces cultivées, etc. ou à l'inverse exagération des pertes – et la capacité de convertir instantanément les données en normes standards (quintaux, kcal/pers) de façon à pouvoir les comparer et affiner leurs questions. En revanche les conditions d'enquête ne permettent pas d'approfondir les questions sur les pratiques culturelles, le foncier, les modalités de partages de récoltes et de métayages. Elles ne permettent pas non plus d'identifier les influences éventuelles exercées par les *kadre* du *kebele* sur les informations délivrées par les *focus groups* sélectionnés par leurs soins, laissant présupposer qu'ils leur aient transmis des consignes d'orientation et/ou qu'ils les aient contraints à participer à ces entretiens. Enfin, cette méthode nécessite une capacité de traitement de ces données par logiciel pour produire les extrapolations de ces échantillons à l'échelle du *woreda*, ou d'une zone agro-écologique similaire. Lors des cycles d'évaluations, seule Judith de SCF - en charge du *building capacity* des équipes du DPPC régional lors du *meher* 2002 - dispose du logiciel et est en capacité de l'utiliser. Entre deux discussions, rivée à son ordinateur, elle dose ses calculs et partage ses résultats avec le reste de l'équipe (11/2002). Enfin, il faut souligner comment cette méthodologie semi-quantitative, couplant les approximations du *piling* et des calculs fins d'économie domestique ou de productions agricoles, aboutit à une information quantifiée en fourchettes de pourcentages. Les extrapolations s'appuient toujours sur les données officielles du MOA.

**Le Pictorial Evaluation Tool For Crop Harvest** : Mise au point par le Pam, la méthode PET est une méthode rapide et visuelle permettant d'estimer et de quantifier les rendements réels des champs observés. Elle s'appuie sur un *guideline*, mettant à disposition une série de photos de récoltes sur pieds, selon une échelle de gravité exprimée en rendements (quintaux/hectare) pour chaque type de culture (*teff*, maïs, sorgho, etc.). Elle permet aux évaluateurs de préciser ou de comparer les rendements théoriques utilisés dans les calculs de production basés sur les surfaces cultivées.

**b) Une hiérarchie institutionnelle**



**Illustration 28** : Schéma de la structure institutionnelle de gestion des crises en Ethiopie (source : DPPC, 2004)

Lors du chapitre 2, nous avons pu constater comment les équipes d'évaluation respectent le cheminement hiérarchique de l'administration. Les structures administratives du DPPC se déclinent

et reproduisent de façon systématique à tous les niveaux administratifs, de l'entité nationale du DPPC (NDDPC), régionale (RDPPC), zonale (ZDPPC) et de *woreda* (WDPPC) (voir illustration 28). Chaque niveau est en lien avec les services techniques décentralisés (Line Departments) des ministères concernés (Agriculture, Santé, Economie, etc.). Elles sont guidées par un comité de gestion des crises (National/Regional/Zonal...Crisis Management Group) en charge d'élaborer les réponses aux crises, en lien avec un groupe en charge des évaluations et de la production des données des SAP (National/Regional/Zonal...Committee of Early Warning). Sur la base des informations compilées en cascades à partir des *woreda*, le NDPPC régule la gestion des stocks, des fonds et de la flotte au travers des structures centrales en charge de la gestion des stocks de réserve nationale (Emergency Food Security Reserve Administration - EFSRA) et des fonds dédiés aux urgences (National Disaster Prevention and Preparedness Fund -NDPPF) pour leur répartition sur l'ensemble du territoire.

### c) Des fourchettes de chiffres cadrés par des *scenarii*

À partir des compilations des données produites à chaque niveau administratif par l'Early Warning Committee, trois *scenarii* « Good, middle, worst » sont produits en amont de chaque cycle d'évaluation final. Un nombre de bénéficiaires est estimé pour chaque scénario, en augmentant d'une catégorie à l'autre le nombre de mois à couvrir par l'aide alimentaire. Par exemple, pour le *meher* 2003 de la zone Nord-Wello, l'équipe dispose du cadrage suivant :

| <b>Woreda</b> | <b>Situation bonne</b>                   | <b>Moyenne</b> | <b>Mauvaise</b> |
|---------------|--|----------------|-----------------|
|               | <b>3 mois</b><br>Nombre de bénéficiaires | <b>5 mois</b>  | <b>7 mois</b>   |
| Kobo          | 19 500                                   | 25 000         | 30 500          |
| Gubalafto     | 10 000                                   | 22 500         | 33 100          |
| Meket         | 19 400                                   | 23 000         | 26 400          |
| Gidan         | 11 500                                   | 24 000         | 36 200          |
| Bugna         | 17 000                                   | 27 000         | 37 000          |
| Wadla         | 13 000                                   | 16 000         | 18 000          |
| Delanta       | 15 000                                   | 23 000         | 32 000          |
| Habru         | 12 500                                   | 26 000         | 40 800          |
| Total         | 117 900                                  | 187 600        | 256 000         |

### d) Un vrac de documents et de données disparates

Comme nous l'avons décrit dans le chapitre 2, le *briefing* préliminaire aux évaluations à Addis Abeba consiste à confier et à commenter une série de documents aux équipes. Non hiérarchisés, ces

documents constituent un vrac d'informations et de données où les évaluateurs vont devoir puiser, les renseignant sur des niveaux et registres assez variés, sans être nécessairement liés les uns-aux-autres. Par exemple, la composition des documents du *meher* 2003 apportent des informations sur :

*Les nombres de bénéficiaires de l'aide (historique et projection) :*

- Populations bénéficiaires annuelles par zone et par *woreda* (1994 à 2003),
- Populations bénéficiaires de 2002/2003 et % de population,
- Projections du nombre de bénéficiaires pour 2003 selon des scénario « *best/mid/worst* » situations,

*Des données économiques et socio-économiques :*

- Sources et revenus moyens par zones agro-écologiques (récoltes, élevage, main d'œuvre, commerce, etc.),
- Prix moyen des commodités (1998 à 2002) : orge, maïs, sorgho, chèvre, mouton, etc.,

*Des données démographiques :*

- Projection de la démographie pour 2004/2005,
- Population moyenne par *woreda* (2004),

*Des données agricoles :*

- Moyenne des productions par type de culture par *woreda* et par année (de 1999 à 2002),
- Quantités distribuées de fertilisants, pesticides et de semences améliorées,

*Des données météorologiques :*

- Les courbes de pluviométrie par décade depuis 2003 et valeurs moyennes,

*Des données géographiques :*

- Carte (1/1000 000<sup>e</sup>, 1cm = 10 km) avec routes principales, villes, agroécologie *dega*, *woïna dega* et *qola*.

Sont également mis à disposition des formulaires à remplir : Récoltes *meher* (surfaces/ha et production/quintaux), ainsi que les rapports d'évaluation *meher* 2002, *mid-meher* 2003 (septembre), un rapport d'évaluation rapide (avril 2003) et le rapport des zones du *belg* 2003.

Les commentaires d'Endalkachew du Fewes, qui préside la séance avec le DPPC, consistent en une longue paraphrase du contenu du kit de documents, émaillée de quelques conseils « judicieux » de méthodes : il est préférable de discuter séparément avec les agents locaux du MOA car les agents administratifs du *woreda* peuvent exercer une influence politique ; les évaluations des récoltes restent visuelles et qualitatives ; il faut comparer la production attendue de chaque culture avec la moyenne

des dernières années – ce en quoi il sera contredit dans la salle par un Getachew (field monitor du Pam) qui préconise de comparer les récoltes actuelles aux productions normales plutôt qu’attendues ; il faut éviter de poser des « leading questions » aux groupes de fermiers interviewés, et d’écrire pendant les questionnaires...

#### e) L’obligation de « justifier » les résultats

À la fin de son *briefing* introductif à la tournée du *belg 2003*, Ndalkachew conclue qu’il faut ramener de solides « justifications » des besoins auprès des donateurs (20/06/03). Ce terme de « justification » est revenu fréquemment lors des précédents *briefing* en 2002, au point qu’il mérite que l’on s’y attarde, car son emploi révèle, derrière ses déclinaisons techniques, la dimension dirigiste de l’exercice du SAP, tout orienté à rentrer en conformité avec le cadre établi des *scenarii*, et à pouvoir le justifier *a posteriori*, de façon à répondre aux exigences du DPPC central et aux attentes des donateurs internationaux. Lors du *briefing* à Addis Abeba pour l’évaluation du *meher 2002*, un discours similaire à double sens est formulé par Tashome, le responsable du département d’alerte précoce du DPPC fédéral. Il s’agit « d’évaluer l’impact de la qualité des récoltes sur la sécurité alimentaire des zones agricoles (ou l’impact de l’état des troupeaux pour les zones pastorales) ; d’évaluer l’impact de désastres particuliers, et si jamais, d’évaluer les mécanismes de survie des familles et d’identifier les endroits où l’assistance est nécessaire ». En contrepoint, il rappelle l’enjeu de l’évaluation, qui consiste avant tout à fixer des montants d’aide répondant à l’attente des donateurs : « Il faut revenir avec des estimations raisonnables du nombre de bénéficiaires en prenant en compte des donateurs internationaux et de la communauté internationale. Alors, n’exagérez pas les données ! » (10/2002). Au cours du *briefing* à la Région Amhara, Aderaw, le commissionnaire du DPPC régional précise qu’« il s’agit pour chaque équipe d’avoir une vraie compréhension des problèmes, de donner une vraie image des problèmes aux donateurs. Vous devez éviter le syndrome de dépendance, n’exagérez pas les données ! » Pour cela, la simple collecte de données ne suffit pas, il faut les « négocier » avec les autorités locales, il faut surtout « justifier » les résultats rapportés. « Comme nous avons reçu des rapports alarmants, nous nous attendons à avoir des débats sérieux avec les *woreda*. Il va vous falloir négocier avec eux pour trouver un consensus. En cas de différence, vous devrez justifier pourquoi ». Pour conclure, Aderaw insiste sur cette demande impérative : « le DPPC de la Région ne va pas simplement accepter les données. Par exemple, l’année passée, dans un *woreda*, ils avaient ajouté 18 000 personnes sans justification ; nous ne communiquerons pas ce type de données injustifiées....Si vous revenez avec les données des *woreda* telles quelles, il n’y a pas besoin de vous envoyer sur le terrain ! » (10/2002). Awoke commentera avec humour cette tension permanente à laquelle les évaluateurs sont soumis : « L’équipe d’évaluation, on est pris en sandwich, entre les

administrations, les populations d'un côté et de l'autre, les donateurs ! Et nous, on est au milieu ! » (26/06/03) . Il s'amuse du jeu de dupe dont il est l'acteur. Lors d'une séance de rédaction du rapport final du rapport pour le Sud-Wello, il plagie sa propre langue de bois invoquée en conclusion d'une dernière réunion : « Comme notre prétexte est – j'entends bien prétexte, et pas justification ou même explication – que la surface plantée a été augmentée cette année de 100 % et que les récoltes sont incroyablement bonnes cette année, je conclus zéro bénéficiaires ! » (07/07/03).

#### **f) En conclusion**

Les normes professionnelles se caractérisent par leur ambivalence oscillant entre, d'une part, la confusion engendrée par l'empilement non hiérarchisé et la profusion de méthodologies, de registres de données, de types de documents et de conseils lors des *briefing*, le tout se chevauchant, voire se contredisant, et de l'autre, le cadre formel et rigide des procédures devant respecter la hiérarchie administrative et chacune des étapes de réunions, le cadre déjà borné des *scenarii* auxquels les équipes doivent se référer, et l'impératif sans appel de justifier *a posteriori* de la cohérence de ces données. Ce contraste met les équipes d'évaluation face à une injonction contradictoire, devant produire des informations en conformité avec le cadre imposé sans disposer de méthodologies et de données cohérentes – tout en étant en mesure de les justifier rationnellement.

Ces normes sont déjà empreintes d'une part d'empirisme méthodologique : le bricolage des bilans alimentaires, les méthodologies semi-quantitatives de la HEA, la méthode visuelle des PET. Toutefois, elles conduisent toutes à des résultats quantifiés, des catégories et des fourchettes de chiffres. Le raisonnement systématique en pourcentages permet d'intégrer les approximations des méthodes tout en leur conférant un caractère et une apparence de rigueur. Enfin, chacune des méthodologies s'impose comme un boîte noire, qui requiert une qualification et un degré de maîtrise pour être en mesure d'y déceler les éventuelles erreurs ou manipulations.

## **2. L'empirisme des normes pratiques**

En début d'évaluation du *meher* 2003, Zerihun (ancien du RRC) explique brièvement l'approche à suivre à Girma (jeune recrue en première expérience) : « Il s'agit de visualiser l'état des champs et des animaux pour les comparer avec les données du *woreda*, vérifier si ça correspond ou non, de façon proportionnelle...Il faut estimer, je dis bien, et pas calculer le nombre de bénéficiaires...Et si ça ne colle pas avec celui du *woreda*, chacun doit négocier autour de la table et développer ses arguments, même si ce n'est pas toujours logique » (29/10/03). En quelques mots, tout est dit : empirisme de l'observation, comparaison avec les données chiffrées et négociations. Avant de revenir



sur ces composantes des normes pratiques, nous apporterons un bref éclairage sur les enjeux méthodologiques qui se jouaient à l'époque. L'ajustement des normes professionnelles opéré par les équipes pendant ma période d'enquête s'inscrit, comme nous l'avons déjà abordé précédemment, dans un processus de changement de politiques de sécurité alimentaire, avec l'introduction progressive du *Safety Net*. Il s'inscrit également dans une dynamique de recherche d'introduction de nouvelles méthodologies entamé à la fin des années 1990.

### a) Des tentatives de rationalisation méthodologique

À partir des années 2000, la recherche d'amélioration des méthodologies fait l'objet d'une intense mobilisation des acteurs de l'aide internationale, impulsée par SCF et le Pam, et financée en partie par le Fews. Fin des années 1990, SCF démarre un test de la HEA en région Somali, à partir de Shinelle et Jijiga, élaborant une *baseline* des zones agro-pastorales et des catégories de *livelihood*. Ce choix est lié à la volonté de pallier à l'impossibilité de collecter les données via le circuit classique du MOA ou de la CSA, en mobilisant leur réseau d'informateurs associés à leurs projets. Et les résultats sont probants : « Les tests HEA dans les zones pastorales, ça a été comme un 'success story' applicable à l'échelle du pays » (Alemu, Fews, Addis Abeba, 03/12/03). Dès 2000, une dynamique de généralisation de la HEA à l'échelle du pays est lancée par la création d'un groupe de travail « Emergency Food Needs Assessments in Ethiopia » réunissant à Addis Abeba les agents du Pam, du Fews et du DPPC, avec la participation de Cida, de l'UE et des ONG SCF, Care, etc. En 2001, se donnant pour but d'élaborer une méthodologie pilote d'évaluation de l'aide alimentaire sur la base de la HEA, ce groupe bénéficie d'un appui d'un consultant, Frank Riely (VAM/Pam) pour produire un *guideline* standard adapté au contexte éthiopien. En 2002, la méthode est appliquée dans les zones du Nord et Sud-Wello et Wag Hemra en région Amhara, combinant l'établissement de la *baseline* (voir Illustration 33) et la production de données socio-économiques représentatives de quelques *woreda*. Judith Sandford de SCF est intégrée au département d'alerte précoce de Bahir Dahir en « HEA building capacity » des équipes de la Région Amhara. Enfin, à partir de 2003, un nouveau consultant SCF, Alex King, accompagne le groupe de travail dans la définition des modalités de mise en œuvre progressive de la HEA. Une formation auprès des évaluateurs est organisée par SCF/Pam dans la zone Nord-Wello. Fin 2004, il est prévu de l'élargir à l'ensemble des zones. La Région SNNPRS est la seule à avoir adopté la méthode en 2004.

Mais la HEA suscite plus de doutes que d'enthousiasme. Tout d'abord, de la part de Getahun, en formation auprès de Judith, lors du *meher* 2002. Les données produites lui semblent discutables (doubtfull), à cause de la méthode qualitative qui se base sur les informateurs de *focus group*, dont il

estime que le nombre et la qualité ne sont pas représentatifs. Il répète souvent que SCF « a dépensé beaucoup d'argent pour ce type d'étude ». Getahun utilise toutefois les fourchettes de pourcentages des revenus pour négocier à la baisse le nombre de bénéficiaires avancés par les *woreda*. À Addis Abeba, la méthode fait aussi l'objet de nombreuses critiques : « À l'origine, elle a été poussée par Cassandra de SCF et Daniel Molla de Cida, avec l'appui de Karen du VAM. Tashome (le commissionnaire du DPPC) a accepté de tenter l'expérience. Aujourd'hui, il insiste pour étendre la méthode et confier la réalisation des *baseline* aux niveaux des *woreda*. Mais, la *Task force* a décidé de ne pas l'étendre. Endalkachew du Fewa argumente comme quoi elle est trop coûteuse pour être renouvelée dans chaque *woreda*. Ce n'est pas faisable à l'échelle du pays. Elle doit aussi être renouvelée trop régulièrement...elle est trop sophistiquée. En fait, la méthode a été imposée au groupe. Tashome insiste encore pour documenter ce qui a été fait pendant ces deux dernières années...La méthodologie de recueil de données est subjective et dépend des capacités de négociation des enquêteurs auprès des fermiers...Je pense aussi que la *baseline* est approximative » (Nigist, VAM, 10/06/03). L'HEA est considérée comme inadaptée aux conditions réelles des exercices d'évaluation, en y rajoutant de la complexité : « Le groupe de travail a bien produit un nouveau *guideline*...mais il est trop détaillé, trop long. En pratique, on l'adapte, on raccourcit, on saute des étapes parce qu'en trois semaines d'évaluation, c'est juste infaisable ! ...Je n'ai rien contre cette méthodologie, mais en thiope, on ne peut pas produire régulièrement des données à ce niveau de finesse là. Pendant nos évaluations, personne ne peut les collecter au niveau des villages avec une telle précision. Je l'ai déjà expérimentée, et je t'assure, c'est impossible de la renouveler...En trois semaines ? Impossible ! Enfin...si...c'est possible, si on est motivé, la volonté c'est très important ! » (Getachew, agro-météorologue, DPPC Addis, 15/09/04). On reproche à la HEA d'être parachutée, d'être démesurée par rapport aux enjeux de ciblage de l'aide d'urgence, et de ne déjà plus répondre aux nouvelles orientations des politiques de sécurité alimentaire : « La HEA n'est pas nécessaire, elle est trop lourde, requiert de collecter trop de données, rien que pour l'aide alimentaire...Au risque d'être encore une méthode à la mode. Les experts viennent, partent, proposent leurs méthodologies, et s'en vont, c'est juste une mode ! ...En fait, rien ne va changer, la HEA va être abandonnée. On s'oriente plutôt vers le ciblage du *Safety Net*, et des formations sont prévues pour lancer de nouvelles méthodologies en janvier. C'est une décision gouvernementale, impossible de contrer une telle décision... » (Nigist, Food security monitor, DPPC Addis, 09/04). « Un consultant a bien été embauché par le *Pam* pour nous aider à produire une méthodologie plus fiable avec le groupe de travail mais rien de bien consistant n'en est sorti. La HEA est certes meilleure que le 'Balance Sheet'. Elle permet d'affiner le ciblage, tenant compte des spécificités des zones agro-écologiques et des revenus familiaux selon les statuts économiques des différents groupes. Mais elle pose de sérieux problèmes de logistique et de moyens humains pour les conduire. Mais il y a aussi le fait qu'elle reste

basée sur des moyennes qui ne restituent toujours pas une image précise...juste une image approchante de la réalité, qui ne collera pas d'une situation à l'autre. Mais elle sera toujours plus réaliste, un peu moins subjective qu'avant...Pour l'instant la finalisation n'a pas abouti. SCF est en charge de produire un document de méthodologie, mais ils n'ont pas eu le temps à cause des autres évaluations...Et pour le PET, elle devrait bien nous aider à estimer les rendements, mais je n'ai aucune idée si on va l'appliquer, il faut demander au Pam » (Befekadu, Early warning data analysis, DPPC, 16/09/04). « L'approche 'Balance Sheet' dépend entièrement des données historiques en faisant l'hypothèse que les évaluations précédentes étaient correctement conduites...elle est donc entachée d'erreurs et les reproduit, voire les accumule d'année en année...En 2001, Franck Riely a beaucoup travaillé à développer la HEA. Mais à la fin, le staff du département d'alerte précoce du DPPC n'était pas très heureux des lourdeurs des procédures, de la méthodologie de recueil de données trop différente de celles employées pour les évaluations rapides. L'approche est encore trop qualitative. Le groupe de travail a finalement été lassé par la méthode et par l'expert. Ça n'a pas marché. Le groupe a abandonné. Récemment encore, Alex King a assisté le groupe à réviser le travail effectué depuis les années 90. Mais l'élaboration de la *baseline* est très lourde. Elle requiert du personnel qualifié et un fort engagement des enquêteurs » (Endalkachew, Food security manager, Fewes, Addis Abeba, 26/11/03). « Avec le HEA, nous avons échoué. Le DPPC ne veut pas l'utiliser. Ils veulent continuer à travailler au niveau des *woreda* selon le découpage administratif classique. C'est trop compliqué et trop cher. Tashome (le directeur du département d'alerte précoce du DPPC) lui-même en a ras-le-bol de tout ce gâchis...De toute façon la méthodologie ne colle pas avec les représentations des paysans. J'ai pu y participer et elle suscite beaucoup de discussions pour aboutir à des résultats simples. Pour estimer les niveaux de richesse avec la méthode de *piling*, les femmes s'exclament que c'est trop élevé, bien trop élevé pour représenter ce qu'elles possèdent, quoi, dix cailloux auraient bien fait l'affaire ! Impossible ! C'est faussé d'avance, ça ne marche pas ! » (Berhanu, Cida, 26/11/03).

À la fin des enquêtes en 2004, ni la HEA, ni la PET n'avaient été adoptées dans la Région Amhara. En 2016, lors des évaluations multi-agences, la méthodologie du PET reste encore anecdotique et la méthode HEA, sinon au travers de la conduite ponctuelle d'entretiens de *focus groups* n'est plus appliquée car la *baseline* n'a pas été renouvelée depuis 2006.

## b) Des méthodologies « subjectives »

Le constat de l'insuffisance des méthodologies mobilisées dans le processus d'évaluation est partagé par tous les acteurs impliqués, qui déplorent dans des termes approchants leur caractère « subjectif » : « Les méthodologies sont très faibles et subjectives. On doit combiner différentes approches : l'analyse visuelle des récoltes, la comparaison des données et les interviews des paysans » (Ayalew, Field monitor, Pam Addis, 19/11/03). « Les méthodes traditionnelles sont bien sûr subjectives...Elles dépendent étroitement des expériences personnelles et des savoir-faire individuels » (Befekadu, Chargé de l'analyse des données, DPPC Addis, 16/09/04). « Nous sommes soumis à émettre un jugement subjectif pour estimer les pertes des récoltes » (Beletu, Food security monitor, DPPC Addis, 11/03). « On manque vraiment de méthodologie...Chacun peut poser sa méthodologie comme étant la meilleure puisqu'il n'existe aucune méthodologie valable ! » (Zerihun, DPPC Région Amhara, 06/03). « Le ciblage correct des populations bénéficiaires reste un problème : la méthodologie que nous utilisons est trop subjective » (Moges, DPPC Zone Nord-Wello, Woldya, 11/02). Berhanu (Cida) juge la HEA dans les mêmes termes : « ...Ce n'est pas la peine de changer si c'est pour être toujours confronté aux mêmes problèmes de subjectivité ! C'est toujours de la cuisine ! » (30/10/03).

Cette subjectivité méthodologique constitue la principale plainte des évaluateurs lors des réunions de *briefing* ou de restitutions. Elle fait l'objet de discussions dont l'issue est vite tranchée par l'absence d'alternative. En novembre 2002, lors de la première réunion d'accueil organisée par Aderaw le chef commissionnaire du DPPC de la région Amhara, Abraham du Pam, *team leader* de l'équipe, expose sans détour le malaise partagé : « Aucune méthodologie claire n'a été fournie au niveau fédéral. Laquelle allons-nous utiliser ? » La réponse donnée par Aderaw signifie qu'il faut se débrouiller : « Une nouvelle méthodologie est en cours d'étude par un groupe de travail et devrait être essayée dans le Wag Hemra. Elle repose sur des calculs et des formules assez complexes... Mais, pour l'instant, il faut utiliser la méthodologie habituelle des 'Balance sheet'. Elle reste encore empirique et doit être adaptée selon les expériences individuelles. Mais elle donne toujours une indication » (11/02). À quoi, Abraham répond poliment : « Oui, mais on ne peut pas s'y fier entièrement... » Un autre membre du Pam cherche à le reconforter dans ces termes : « Il y a bien eu des efforts pour obtenir des données plus proches du terrain, mais ça a échoué. Aboutir à un nombre exact de personnes, ça n'existe pas. Il n'y a pas de formule-miracle. Et c'est comme ça depuis 20 ans. C'est ce qui crée ce sentiment de défiance de la part des donateurs qui croient en des manipulations de chiffres... ». Le commissionner ne bronche pas mais clôt la discussion : « Malgré leurs imperfections, ces méthodologies doivent être utilisées le plus sérieusement possible ! ». En bref : débrouillez-vous

avec ce que vous avez, mais ramenez-nous des résultats, même si la méthode ne vous permet pas de travailler correctement.

En privé, les évaluateurs sont tous pétris de questionnements laissés sans réponse : « D'après mon expérience de l'année passée, l'usage du 'balance sheet' est problématique. Doit-on l'utiliser entièrement ? Elle dépend trop du jugement personnel...comme pour estimer la propriété du bétail et les revenus individuels ». On lui reproche aussi son niveau d'imprécision: « S'appuyer sur les scénarios ne peut donner une image exacte de la réalité. C'est juste un indicateur. Une supposition technique, qui ne reflète pas le cas de chaque district, surtout lorsqu'il y a des différences d'un *kebele* à l'autre ». Pour Abraham du Pam : « Cette méthodologie conduit à faire pas mal d'erreurs. Elle dépend de la personne qui fait l'évaluation selon sa propre expérience du terrain. Par exemple, si l'expert est de la ville qui n'a qu'une expérience théorique du monde rural, il ne sera pas en mesure de comparer les données avec la qualité observée des cultures, estimer les rendements, comprendre les mécanismes de survie des paysans » (11/02).

Si ces discours se stabilisent autour de propos assez convergents, ils incitent à en faire plusieurs niveaux de lecture. Tout d'abord, ils révèlent une tension entre l'attente de pouvoir s'appuyer sur des méthodologies « objectives », standardisées et rigoureuses, et le constat de ne jamais pouvoir trouver une telle méthodologie, qui soit adaptée à la complexité du contexte et aux conditions de conduite des évaluations faites dans l'urgence et aux moyens de leur application, tout en répondant aux exigences de produire les données chiffrées, fourchettes et pourcentages. « Il faut bien admettre qu'aucune méthodologie ne peut refléter la complexité du pays, la diversité agro-écologique, ses différences de revenus...Le pays est immense...Aucune méthodologie ne peut répondre correctement aux besoins. Il n'existe aucune méthode 'scientifique' capable de répondre au défi des évaluations d'urgence. Il faudrait presque une méthodologie adaptée pour chaque partie du pays, comme entre les zones pastorales et les zones agricoles. Je ne suis pas en faveur d'une méthodologie unique appliquée à l'échelle du pays » (Endalkachew, Food security manager, Fewes, Addis Abeba, 26/11/03). Ces discours expriment également une insatisfaction de voir se déprécier leur légitimité d'expert fondée sur une rationalité technique et quantifiée, lorsque ces méthodes « subjectives » les cantonnent à opérer avec des registres « qualitatifs ». Et ce, d'autant que les rares données « objectives » - c'est-à-dire mesurables -, telles que les cartes satellitaires, ne sont pas applicables à ces échelles de décision, ou insuffisantes en nombre, comme les recueils des données météorologiques, ou assez peu opératoires pour calculer un nombre de bénéficiaires, comme le recueil des prix des céréales. « La méthode aboutit à des résultats qui reflètent plutôt des discussions avec les autorités et les paysans que des évaluations objectives et quantifiées...on est dans le qualitatif... »

(*id.*). Aussi, réduit à un rôle de négociateur, mais rendu impuissant de pouvoir user rationnellement de son savoir technique, l'expert exprime parfois - au détour d'une phrase - son rejet de cette fonction: « Personnellement, je déteste négocier avec les officiels ! » (*id.*). Ce recours à l'empirisme est ressenti comme une forme de régression, voire de déclassement professionnel. Ces ressentis peuvent être vécus avec une pointe d'amertume, comme chez Awoke du Pam : « Je perds mon savoir technique et mes compétences. Ce que je sais faire c'est juste négocier avec les autorités des *woreda* ! » (07/07/03), ou avec un profond dégoût, chez Berhanu de Cida : « C'est impossible de cibler les bénéficiaires correctement, par manque de temps et de méthodologie. On fait un boulot de merde...J'en ai ma claque de bosser comme si j'allais marchander une chèvre au marché ! Je hais ces évaluations ! » (30/10/03). Aussi, cette carence méthodologique les renvoie à un renversement de leur position hiérarchique formelle, lorsque le manque de consistance de leurs normes professionnelles les place en position de dépendance à l'égard des agents administratifs des *woreda* et du paysannat, et en une position d'inégalité dans la négociation : « Parfois nous faisons bien des mesures de rendement des cultures sur un mètre carré...Mais en réalité, nous dépendons des données des agents du ministère de l'Agriculture et des indications données par les paysans » (Beletu, Food security monitor, DPPC Addis, 11/03). « Les *woreda* sont aussi dans le syndrome de dépendance qui les pousse à augmenter les chiffres. C'est une sorte de culture pour eux ! De notre côté, nous sommes faibles parce que notre méthode est subjective et ne nous permet pas d'argumenter pour pousser à la baisse... » (Awoke, Pam, 24/06/03). Enfin, la redondance du terme « subjectif » dans les discours peut être interprétée à la fois comme une forme de revendication de l'expert face à la hiérarchie et à son institution, mais aussi comme l'expression d'une forme de décharge de responsabilité.

#### **g) La constitution d'une *baseline***

Chaque évaluateur se confectionne sa propre *baseline* lui servant de référence pour, d'une part, comparer la situation actuelle d'un *woreda* avec le reste de la *zone* et avec les tendances historiques, et pour, d'autre part, se situer dans les catégories de situation « *worst, middle, good* » proposées au niveau central. Cette *baseline* s'appuie sur les moyennes historiques de productions/déficits/bénéficiaires et sur des observations visuelles du paysage, dont les traductions en pourcentages évoluent au cours des tournées d'évaluation. Ces deux éléments nécessitent ajustements et négociations au sein d'une équipe avant d'être stabilisés. En octobre 2002, Fissaye m'explique sommairement la nécessité d'une *baseline* pour analyser les données des *woreda* : « ils peuvent bien avoir leurs propres critères, je n'en tiens pas compte. On fait ce qu'on a à faire. Ce qu'il faut, c'est d'avoir une *baseline*, une ligne à suivre » (10/02). Les autres experts procèdent de la même manière. Se constituer une *baseline*, c'est tout d'abord définir une référence à partir d'un état des

lieux de districts ou *kebele*, si possible considérés comme les plus touchés. Cette référence se situe comme degré maximum dans l'échelle de gravité des situations. Elle se jauge visuellement à l'état des récoltes.

**L'observation visuelle du paysage et sa traduction en pourcentages :** Associant l'observation « directe » et leur capacité d'analyse comparative à l'échelle de la *zone*, cette méthode singularise le savoir-faire de ces derniers - leur permettant de négocier de façon argumentée les données du *woreda*. Elle repose sur l'observation dynamique du paysage lors des voyages en voiture ou sur des observations statiques à partir de sites panoramiques, à l'issue desquelles l'évaluateur ou l'équipe est en mesure de produire des pourcentages de pertes des récoltes. « En voyageant d'un lieu à l'autre, même si ce n'est pas professionnel dans tous les domaines, on peut observer et comparer les récoltes. Ce qui permet de mémoriser l'état des récoltes et d'être à même de discuter avec les *woreda*. Tiens, par exemple, as-tu remarqué que juste après Debre Tabor dans le Sud Gondar, les gens ont planté des pommes de terre et de l'avoine, alors qu'avant ils n'y produisaient que des récoltes du *belg* ? ...Lors des voyages, j'observe les champs le long de la route, sur une ligne continue, les alternances de qualité des récoltes, je comptabilise les bonnes et les mauvaises récoltes, ce qui me donne une estimation, que je traduis en pourcentages approximatifs...L'observation à partir de points hauts nécessite une paire de jumelle...À force d'expérience, certains experts peuvent d'un seul coup d'œil juger la production à l'hectare, par sa couleur, sa densité... » (Zerihun, 24/06 et 06/07/2003). Cette méthode conduit à extrapoler les pourcentages à l'ensemble d'un *kebele*, ainsi qu'à des portions ou à l'ensemble d'un *woreda*. « On ne peut pas tout voir ce qui n'est pas accessible, alors la suite dépend de notre imagination...pour compléter l'image de la situation. En fait, il n'y a pas de calcul, mais on tire juste des hypothèses... » (Zerihun, 28/06/03). Dans la mesure où les contraintes de travail exigent de sillonner le pays de part en part sans être à même d'approfondir, la *baseline* constitue un outil personnalisé, outil peut-être le plus juste, du moins le plus honnête face à la pratique de distorsions des chiffres. À chaque visite de *woreda*, l'expert va affiner son échelle en réajustant ses estimations visuelles de l'état des récoltes, en les fixant en pourcentages et en les validant à l'issue des négociations avec les autorités. Comme argument de négociation, la valeur de la méthode et de ses résultats réside surtout sur le fait qu'ils sont ancrés sur une pratique de « terrain », nourrie par l'expérience personnelle de l'évaluateur, sa capacité à comparer et à en tirer des extrapolations. Évolutives et comparatives, ces échelles empiriques sont moins consistantes en début de tournée, où l'expert est moins en mesure de négocier à son avantage : « J'étais mal à l'aise au Nord-Wello, c'était la première fois que je visitais certains *woreda* et c'est difficile de se faire une idée au premier coup. Du coup, pour Meket, ils ont eu de la chance d'être visités en premier ! » (*id.*). Il faut également souligner que la méthode permet étonnamment de stabiliser des résultats *a priori* disparates. Nous



avons vu comment, à l'issue de visites séparées dans des *kebele* différents de Gubalafto (voir chapitre 2), les évaluateurs ont pu croiser des estimations assez approchantes - tant sur les pourcentages de champs déjà récoltés, de champs en cours de floraison/maturation, de champs encore verts avant floraison et de champs abîmés - pour conclure sur un résultat unique de 50 % de pertes (28/06/03). Enfin, cette méthode est à rapprocher avec celle appliquée par l'agent de développement d'un *kebele* décrite dans le chapitre 2, qui, à une moindre échelle, articule de façon identique jaugeage visuel et traduction simultanée en pourcentages pour produire les données qui seront ensuite compilées au niveau du *woreda*. Finalement, lors des négociations au *woreda*, ce sont les résultats approximatifs de méthodes similaires qui se confrontent, en adoptant implicitement leur empirisme comme étant la norme partagée par les deux parties. Seuls quelques membres des équipes (Zerihun, Molla, Awoke) ayant travaillé auparavant comme agent du MOA dans des *woreda* ou ayant une connaissance plus fine des réalités du travail des agents de développement et des modalités de production des données par le *woreda* appuient leur raisonnement sur cette carence méthodologique. Et ce, d'autant plus, qu'ils pensent que la pratique la plus courante de production de données dans les *kebele* repose sur un déclaratif des chefs de village ou des paysans, sans que l'agent de développement ne se déplace pour vérifier les informations reçues. Eux-mêmes limités par leur propre empirisme, ils ont très rarement recours à cet argument dans les négociations, sinon en dernier lieu, pour affaiblir l'argumentation du *woreda* lorsque ces dernières piétinent. Il s'agit donc bien d'une entente implicite, car la méthode empirique d'obtention des données par le *woreda* ou par l'équipe n'est qu'exceptionnellement exposée ou remise en question lors des échanges. Par ces non-dits, l'empirisme méthodologique constitue bien une norme constitutive et structurante de l'exercice du SAP, qui bien qu'il ne soit jamais énoncé lors des *briefing* ou dans les *guidelines*, est partagé par l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'évaluation.

**Le bricolage des moyennes :** Les argumentations des évaluateurs reposent systématiquement sur la comparaison des données récentes avec leurs moyennes historiques, qui doivent être bricolées à partir du *kit* de documents. Ces moyennes n'ont été consolidées, ni au niveau central, ni au niveau régional. « Nous n'avons pas eu le temps de compiler les données à Bahir Dahir, il n'y a pas d'indication précise sur la *baseline* des moyennes » (Zerihun, 24/06/03). Ainsi, lorsqu'il s'agit de définir une moyenne de référence, les membres des équipes ne tombent jamais d'accord sur leurs choix : quelle période de temps choisir ? Doit-on prendre en compte les années sans aucune récolte – considérées comme non représentatives - ? Et finalement, qu'est-ce qu'une situation « normale » ? Doit-on reprendre uniquement les chiffres qui reviennent le plus souvent sur 5 ans ? Ou sur une période de temps plus longue ? Lors de leur séance de travail en cours de tournée du *belg* 2003 (voir chapitre 2), Awoke, Zerihun et Bekele ont tenté de se référer aux rapports des années précédentes,

dont la comparaison a relancé leurs conjectures: le rapport des équipes d'évaluation de 2002 s'appuie sur une moyenne des trois meilleures années (1997,1998 et 2000) sur une période de cinq ans ; le rapport en version anglaise du DDPC fédéral se base sur une moyenne sur les cinq dernières années (1998-2002) ; le même rapport en version amharique se base sur la moyenne sur les huit dernières années (1996-2002) ! Outre les périodes historiques, les trois hommes ne s'entendent pas sur le choix du paramètre le plus pertinent, et hésitent longuement entre les surfaces cultivées et les productions de récoltes. Bekele et Zerihun finissent par s'entendre sur ce dernier, quand Awoke persiste à tenir aussi compte des surfaces, qui lui semble un indicateur très parlant. En scrutant les tableaux Excel aux chiffres microscopiques du DPPC, ils constatent qu'ils recèlent des erreurs dans les totaux de récoltes, et que certaines données sont manquantes, mais sans en tenir compte dans leurs calculs de moyennes. Bekele me souffle, dépité : « l'idée de situation normale n'a pas de sens. On nous a demandé de se référer à une situation normale, mais nous n'avons aucune référence précise » (24/06/03). Chacun ajustera donc les moyennes à sa convenance, incorporant ou ignorant les années exceptionnelles (déficit ou bonne récolte) de façon à nourrir son argumentaire, ajusté sur des tendances des séries de données agricoles les plus cohérentes, et les proportions de bénéficiaires correspondantes.

#### **h) Le panachage méthodologique**

**Le tri de données légitimes :** Chaque expert opère un premier tri dans le vrac de données, selon son domaine d'expertise et de maîtrise des méthodologies afférentes, leur degré de pertinence (échelles) mais aussi sur des *a priori* infondés. Par exemple, en 2002, les cartes du Pam indiquant les zones à risques d'insécurité alimentaire ou les courbes de données météorologiques n'étaient jamais utilisées par les équipes pendant les discussions. Pour la plupart, les données météorologiques ne sont « pas assez précises », on me répète souvent qu'elles proviennent de relevés satellites qui n'ont « aucune valeur, parce qu'il sont trop généraux ». Même rejet de la démographie des *woreda* fournie par le DPPC de la région, qui ne coïncide pas avec les données fournies par les *woreda*. Les commentaires de Judith à ce sujet sont sans détour: « Attention, ces données ne sont pas valables, il vaut mieux conserver les données fournies par le *woreda* ou la *zone* ! » Quand je questionne sur la validité des chiffres de tel district, elle rétorque: « Tu peux les jeter ! » Les enquêtes statistiques d'après questionnaire (DPPC) sont elles aussi condamnées à « être jetées directement à la poubelle! » par Judith à cause de la méthode statistique et de résultats inutilisables. À cette époque, les données nutritionnelles commençaient à peine à émerger de l'ENCUC. Les enquêtes nutritionnelles menées par Médecins Sans Frontières dans la zone Wag Hemra (dont j'avais eu la charge comme chef de mission) étaient soupçonnées d'être manipulées, alors que nous avions menées des enquêtes selon les

protocoles validés par l'ENCU. Ignorées par Judith et Getahun, ils considèrent que « la tendance de MSF est d'augmenter les chiffres pour aggraver la situation pour faire du business » et que s'«ils annoncent du 20 % de malnutrition globale, c'est comme si c'était l'Ogaden. On est allé dans le Wag et on a vérifié dans les communautés, on n'a pas vu d'enfants malnutris. Les chiffres sont décidément faux ! » Concernant les données agricole du MOA et celles du CSA, l'exigence d'utiliser les données du CSA n'a pas eu d'impact dans la pratique d'évaluation en 2003. Tout d'abord, les données du CSA n'étaient pas parvenues jusqu'aux *woreda* lors des visites des évaluateurs, mais surtout les équipes considéraient la méthodologie du CSA comme invalide. Pour Zerihun, la méthodologie du CSA n'est pas valable, car leurs enquêtes statistiques ne couvrent pas tout le territoire, leurs grappes d'échantillonnages ne sont pas bien réparties, des oublis ont été commis sur des zones agro-écologiques entières (oubliant le *woïna dega*). Leurs résultats sont jusqu'à 50 % plus bas que les récoltes annoncées par le MOA. Or, d'après son raisonnement les déclarations des paysans sont toujours inférieures à la réalité de crainte de payer trop de taxes foncières, la tendance serait d'augmenter le déclaratif...or avec le CSA on divise par deux les surfaces ! Les données mobilisées se limitent principalement aux données agricoles du MOA, aux pourcentages des sources de revenus, aux nombres de bénéficiaires – les autres (cours des prix, malnutrition, météorologie) étant invoquées plus ponctuellement.

**Le panachage méthodologique :** Les méthodes de calcul reposent sur le panachage entre la méthode tronquée de bilan alimentaire de la FAO et une partie de l'HEA ou des données socio-économiques produites par le *woreda* – lorsqu'elles sont disponibles. En 2002, alors que Judith s'exerce à l'utilisation de l'HEA, en travaillant en binôme avec Getahun, ce dernier s'approprie une portion de l'HEA pour la combiner avec la méthode de bilan alimentaire. Sans ordinateur, il travaille avec sa calculatrice et reprend plusieurs fois ses calculs à la main sur son carnet. Il retranche systématiquement des besoins globaux en nourriture d'un *woreda* l'apport en nourriture des activités de commerce ou d'élevage. Il recourt aux pourcentages donnés par les autorités ou sur ceux de l'HEA. Par exemple, pour les districts de Meket et de Wadla, il procède par étapes : (1) Calcul des populations dépendantes des récoltes (nombre de personnes) (2) Conversion (personnes => quintaux) pour estimer le besoin total annuel en nourriture de la population (quintaux) (3) Déduction des apports issus des activités de petit commerce et élevage = Besoins des apports alimentaires par les récoltes (quintaux) (4) Déduction de la production de la récolte annuelle = Déficit à combler par l'aide alimentaire (quintaux) (5) Conversion (quintaux => personnes) = population bénéficiaire. En aparté, Judith commentera le procédé de Getahun comme étant insuffisant : « Sa méthode ne prend pas en compte ni les différentes classes de population, ni leur proportion et modes de revenus, ce qui peut surestimer ou sous estimer les besoins » ; ni la variable de durée de l'aide allant de 3, 6 et 9 mois ; pas

plus que les dépenses domestiques (vêtements etc. ) » (10/02). Les équipes du *belg* et *meher* de 2003 procèdent de façon identique : « On applique la méthodologie du “Balance Sheet” corrigée par les revenus. Ça consiste d’abord à diviser le déficit agricole (quintaux) par le coefficient 1,89 (si on prend celui du DPPC - ou 1,81 si on prend celui du RRC – pour le convertir en nombre de personnes ...puis à réduire ce nombre de personnes avec le pourcentages des revenus de commerce, d’élevage, etc. Comme à Albuko, la perte de récoltes s’élève à 10 500 quintaux, en divisant par 1,89, on obtient 5 555 bénéficiaires, dont on soustrait 25 %, ce qui nous amène à 4 167 bénéficiaires....Bon, on a encore négocié pour baisser à 3 000 personnes...» (Zerihun, 05/07/03). Pour Awoke, la déduction des pourcentages de revenus alternatifs est systématiquement omise par les *woreda* « Le mode de calcul des bénéficiaires est une ‘véritable culture’ administrative ! En se basant uniquement sur la perte des récoltes sans tenir compte des autres modes de revenus...le voilà le vrai effet secondaire de la dépendance ! Il est là le syndrome de dépendance qui s’est insinué dans tous les esprits ! » (07/07/03)

#### **d) L’art de la négociation**

Avant de négocier avec les *woreda*, les équipes d’évaluateurs partent avec des *a priori* largement partagés. En premier lieu, l’idée qu’il faut toujours chercher à baisser les propositions de bénéficiaires largement surestimées : « Quand on va sur le terrain, chaque expert doit avoir en tête, que ce soit au Nord ou au Sud du pays, que la tendance des autorités est d’augmenter les besoins en aide. Mais aussi, parfois, ils cherchent juste à couvrir les besoins correctement, et ils ont besoin d’une appréciation juste de la part de la hiérarchie, comme c’était le cas en SNNPRS...Mais si l’équipe est bien organisée et stimulée, si elle est capable d’argumenter avec les officiels des *woreda* en maîtrisant le sujet, ça peut s’améliorer » (Getachew, agro-météorologue, DPPC, 15/09/04). Les *woreda* tentent de capter toutes les formes de la rente humanitaire, qu’il s’agisse des activités des ONG, des financements des donateurs ou de l’aide alimentaire : « L’administrateur est rusé comme un lapin ! Ils sont tellement certains d’être couverts par USAID et SCF, qu’ils en sont arrogants ! On va les faire plier, remettre les décisions en prenant le temps d’aller visiter les champs...On va argumenter comme quoi on travaille par triangulation, recouper les données avec l’observation terrain et le recueil des informations des paysans. L’année dernière, ils nous avaient affirmé qu’il y avait eu un énorme effet de stress hydrique, qu’il n’y avait pas eu de pluies en décembre, ...alors que ni la météo, ni les paysans n’en faisaient état...De toute évidence, ils veulent encore cette année tirer le maximum de SCF ! » (Awoke au sujet de Gubalafto, 28/06/03). De fait, les autorités des *woreda* sont perçues avec méfiance, soupçonnées d’avoir manipulé les données : « Leurs présentations ne sont pas logiques. Ils cherchent à nous mystifier ! D’abord, ils ont ajouté des récoltes de *meher* dans le calcul des récoltes *du belg*...Et puis, ils ne cessent de se contredire, l’un déclare que les récoltes plantées en novembre

sont bonnes, quand un autre dit qu'elles sont minimales... Leur explication sur la transition des cultures du *belg* au *meher* n'est pas convaincante parce que les pluies en avril étaient bonnes... Alors quoi, devant de telles contradictions, moi, je commence à creuser, à creuser dans tous les coins ! » (Zerihun au sujet de Gubalafto, 28/06/03). « À la base, nous ne faisons pas confiance aux données du *woreda* de Meket, comme pour Tenta et Wereilu. Effectivement, en creusant un peu, on a trouvé que dans les deux *kebele* annoncés comme les plus touchés, il s'avère que 70 % des récoltes sont du *meher* et pas du *belg*... Ensuite, ce qu'on a observé ne correspond pas avec leur chiffre. Ils avancent 80 % de pertes quand on en estime 50 %. Et même, ça ne reflète pas toutes les zones du *belg* du *woreda*, où c'est peut-être meilleur... » (Zerihun, 07/07/03). Il faut également tenir compte de la capacité des équipes du *woreda* à conduire leurs évaluations et calculs : « Le responsable du desk agriculture du *woreda* de Wereilu ne travaille ici que depuis un an. Il ne connaît pas le terrain, il ne fait que compiler les données envoyées par le *kebele*, sans jamais les vérifier ! » (Awoke, 01/07/03). Mais, sachant que les *baselines* s'appuient sur les moyennes des années précédentes, il faut aussi prendre en compte les capacités des équipes d'évaluation des années précédentes et les éventuels biais : « Si l'équipe de l'année passée a été faible dans sa négociation et n'a pu négocier qu'un chiffre élevé, l'année suivante, la décision basée sur la tendance et la moyenne sera biaisée à cause de ça.. Et ainsi de suite... » (Getu, DPPC Addis, 15/02/03).

En cours des tournées d'évaluation, les argumentaires de négociation se stabilisent selon un déroulé logique assez approchant, comme celui qu'Awoke teste auprès de son équipe lors d'un déjeuner précédant le dernier round de négociations de Gidan : « On peut reconnaître que le technicien du *woreda* est très capable, ça joue sur notre jugement, n'est-ce-pas, et on va le ménager ! La visite d'hier a permis de constater que les champs sont seulement en partie abîmés... Il n'est pas nécessaire de faire 30 kilomètres supplémentaires pour tirer des conclusions que leur chiffre de 100 % de pertes de récoltes dans certains *kebele* résulte d'une cumulation standard qui ne correspond pas à la réalité. Il s'agirait plutôt de 80 % . On pourra argumenter comme quoi leur DA ne travaille pas toujours très précisément, plutôt que de mesurer, ou même d'aller vérifier par lui-même, il préfère envoyer quelqu'un d'autre... Bon, et puis, le calcul de bénéficiaires s'est limité à utiliser le ratio de 1,89, soit 19,471 quintaux de pertes divisés par 1,89, ça donne 10 302 bénéficiaires... mais les revenus liés aux troupeaux n'ont pas été pris en compte, il faut retrancher le pourcentage de population vivant de l'élevage. Ça nous amène à près de 7 000 personnes, et on balance la différence sous le *close monitoring* » (26/06/03). Lors des séquences de négociation, j'ai donc pu identifier quatre grandes familles d'argumentaires d'ordre comparatifs, méthodologiques, techniques et hiérarchiques :

**Des arguments comparatifs :** Une première remise en question des chiffres repose sur la comparaison des données récentes avec les moyennes, les chiffres de l'année précédente, ceux des bonnes et des mauvaises années ou encore avec les projections contenues dans les *scénarii* définis à Addis-Abeba. La comparaison de la situation du *woreda* avec son environnement ou avec les années passées est l'argument fort utilisé par les équipes – en référence à leur *baseline* – pour annoncer leur estimation – et son éventuel décalage avec le chiffre avancé par le *woreda* – et commencer à négocier et à scruter point par point les données à réviser. C'est un argument légitime pour les équipes, ayant sillonné la région et pour certains de leurs membres, déjà visité la région l'année passée. Lorsque l'équipe a déjà entamé l'évaluation et fixé des résultats dans d'autres *woreda*, les propositions sont aussi jaugées en fonction des accords précédents. Cette approche évolutive accentue le côté relatif et subjectif des résultats : l'ampleur des réajustements et l'inflexibilité des équipes se renforcent à mesure qu'elles gagnent de l'assurance et qu'elles accumulent les victoires dans les négociations. La comparaison permet d'effectuer un premier dégrossissage des chiffres et de déstabiliser les agents locaux en soulignant les incohérences « injustifiables » contenues dans leurs estimations. Elle permet aussi d'ouvrir le débat sur les données et la méthodologie. Sur ces bases comparatives, en s'appuyant sur les moyennes, il est possible d'avancer des chiffres en proportion avec leur base comparative, pour ensuite les négocier en étudiant chacune des données techniques pouvant influencer sur les estimations de production et/ou déficit agricoles, répartition de population, activités économiques, et bénéficiaires finaux. La comparaison pourra être reconduite autant de fois que nécessaire lors du décorticage de chacun des paramètres étudiés... En 2002, à Wadla, avant d'entrer dans les détails, Getahun procède à un premier calcul sapant d'office les propositions du *woreda*, qui avait fixé le nombre de bénéficiaires à 20 000 personnes. Il déduit d'emblée 20 % de la quantité totale des besoins en nourriture arguant que les bilans alimentaires sont excédentaires comparés à l'année passée. D'un rapide calcul sur sa calculette, il montre que les récoltes couvriraient complètement les besoins de la population et s'exclame qu'« on serait même en situation de surplus ! Il n'y aurait même pas besoin d'aide alimentaire dans ce cas ! ».

**Les arguments méthodologiques :** Deux arguments méthodologiques principaux permettent de faire baisser le résultat : le remplacement du coefficient pour convertir des déficits agricoles en nombre de bénéficiaires - les *woreda* utilisant souvent 1,81, coefficient datant de la période du RRC, qui a été actualisé par le DPPC par 1,89 - et le retrait d'une proportion des ressources non culturelles, sur la base des pourcentages du HEA ou des données socio-économiques. Ces ajustements sur ces séries d'indicateurs conduisent à stabiliser les pourcentages à des niveaux acceptables pour les deux parties (% de pertes, % de revenus...). En prenant en considération les facteurs socio-économiques, la « nouvelle » approche méthodologique permet aux équipes d'évaluation de contester les chiffres du

*woreda* reposant la plupart du temps sur un calcul basique de *Food balance sheet*. Le choix du coefficient 1,89 fait parfois l'objet de négociations, car l'ancien coefficient 1,81 du RRC permet d'augmenter les chiffres de bénéficiaires. Incapables de contrer des arguments méthodologiques qu'ils ne maîtrisent pas, les agents du *woreda* n'ont pas d'autre choix que de s'incliner devant le savoir des évaluateurs et leurs techniques de panachage. Par contre, les pourcentages de chaque activité non agricole – données parfois issues des estimations du *woreda* – sont à nouveau l'objet de marchandages. En novembre 2002, l'approche socio-économique était encore ignorée par les *woreda*, qui l'ont progressivement intégrée au cours des années suivantes. En novembre 2004, la majorité des *woreda* ne l'appliquaient pas encore systématiquement, attendant que la coupe soit effectuée par les évaluateurs. Mais si la méthode ne provoque plus de surprise, il est toujours nécessaire de négocier sur la part des activités non agricoles dans l'alimentation des familles. En 2002, à Wadla, les négociations se cristallisent sur le pourcentage des besoins alimentaires couverts grâce aux emplois journaliers et au petit commerce. Le chiffre des autorités se monte à 1,5 %, quand celui de SCF s'élève à 40 % pour les populations pauvres. Les représentants du *woreda* contestent les chiffres de l'enquête SCF: « 40% des revenus ne peuvent provenir du travail journalier pour les populations pauvres car il n'y a aucune opportunité de travail ici pour atteindre un tel seuil ! » Getahun admet leur point de vue et les deux parties finissent par s'entendre sur un pourcentage de 10 % qui permet de parvenir au chiffre de 10 000 bénéficiaires (un chiffre «cohérent» avec les références et *scenarii* du DPPC). Enfin, un des arguments déstabilisants parfois invoqué par Awoke est l'usage de la méthode de « triangulation » recoupant les données du MOA avec les informations recueillies auprès des paysans et l'observation des paysages.

**Des arguments techniques :** L'écoute préalable des énoncés des différents experts du *woreda* par l'équipe permet le plus souvent d'identifier les incohérences, se nichant le plus souvent dans un détail qu'il faut débusquer, en demandant parfois d'aller rechercher les données dans les registres, les rapports, de les extraire de listes et de tableaux rédigés à la main ou imprimés, ou recopiés au carbone, sur des feuilles scotchées ou collées les unes aux autres. Les discussions techniques procèdent d'une plongée dans les archives et d'un décorticage besogneux des chiffres et des informations. Elles exigent de la part des évaluateurs un savoir agronomique plus pointu, mais aussi une connaissance précise des procédures de fabrication des chiffres au sein du *woreda*. Les bilans agricoles sont recalculés pour chaque type de culture, souvent en modifiant les rendements à l'hectare (revisés à la hausse ou la baisse), ce qui parfois requiert de nouvelles négociations sur les fourchettes de rendement. Les types de pertes font aussi l'objet de discussions. Les pertes liées aux mauvaises herbes ne sont pas comptabilisées, car elles sont considérées comme le résultat de la « paresse des paysans » et non comme une calamité naturelle. Les *kebele* ou parties de *kebele* sont étudiés au cas par cas, ainsi



que l'inventaire des dégâts par type de récoltes. Sont alors questionnées les surfaces estimées *belg/meher*, les proportions *woïna dega et dega*, les causes de pertes agricoles. Des explications sont demandées sur la qualité et les délais de germination, la rotation des cultures, le cycle de floraison, le type de pest, etc. Ces données peuvent être déclinées pour tous types de récoltes, par *kebele*... À Wadla, Getahun anéantit les ultimes résistances du groupe en corrigeant une « erreur de compréhension » dans le raisonnement du *woreda*, qui incluait dans son calcul 3 000 personnes dépendantes des petites pluies du *belg*. À raison, il leur explique qu'« il n'y a aucune raison que les populations dépendantes du *belg* soient incluses dans le nombre des bénéficiaires dépendantes du *meher*. »

**Des arguments hiérarchiques :** En dernier recours, l'équipe d'évaluation fait appel à l'argument d'autorité hiérarchique. À Dehanna en novembre 2003, Berhanu de Cida lève les dernières réticences du *woreda* en comparant ses propres estimations avec les *scenarii* d'Addis-Abeba. Après avoir jugé le chiffre de 31 000 bénéficiaires trop élevé au regard des autres *woreda*, il juge que « bon, c'est beaucoup en comparaison avec Kobo et Habru qui avoisinent les 12 000-15 000 maximum. D'autant qu'ici, le problème est chronique et la courbe de pluie est bonne. Les zones de moyenne altitude, qui sont majoritaires ici, ont eu des conditions favorables. » En réponse, les représentants du *woreda* ressassent l'ampleur des dégâts liés à la grêle et les quantités perdues. Befekadu embraye sur la méthodologie : « Quelle méthode avez-vous employé pour atteindre 31 00 ? » L'expert DPPC du *woreda* décrit le Food balance sheet. Befekadu demande : « vous n'avez pas pris en compte les autres revenus ? Vous n'avez pas les calculs de partage de revenus sur le *woreda* ? » On lui répond : « on n'a pas reçu le formulaire et le comité du DPPC ne dispose pas des données ». Il fait comprendre que les données relatives aux activités non agricoles sont trop basses : « la moyenne sur les autres *woreda* du Nord-Wello avoisine les 30-40 % pour les autres activités. » Les experts du *woreda* se justifient : « mais ici il n'y a pas de marché car c'est très reculé et il n'y a pas de moyen de se faire de l'argent. » Berhanu : « mais quoi, ici le *woreda* est réputé pour son miel connu pour sa valeur. » Le comité local : « mais on vous répète qu'il y a eu d'importants dégâts à cause des nuisibles. » Berhanu grommelle : « redis-moi combien de pertes ? Cent mille et quelques, ben alors, c'est rien ça ! Il faut être raisonnable et reconsidérer ce chiffre ! C'est encore à Dehanna que les chiffres sont élevés, alors qu'ailleurs ils baissent partout ! Vous savez, au niveau national, le seuil à ne pas dépasser est de 5 millions. D'autant qu'il y a d'autres possibilités pour les paysans avec les programmes 'cash for work' ». Les experts du *woreda* ne démordent pas puis ils cèdent : « mais vous savez bien que la fertilité des sols est très mauvaise ici... Bon, on reconnaît le fait que nous n'avons pas pris en compte les autres revenus. On est prêt à réduire. » Befekadu, soulagé : « ah, c'est bien, vous savez Kobo, ils sont passés de..., combien déjà, tu peux me rappeler ? Ah oui, de 40 000 à 15000 ! Je propose de réduire

de 20% pour tenir compte des problèmes d'accès aux marchés. Hé, ça coïncide avec le contingency plan proposé par Addis-Abeba, on trouve environ 25000 bénéficiaires. Là, pour moi, c'est très honnête. Vous savez à Kobo et autres, ils n'ont que 5000, 4 000 et 3 000 bénéficiaires, alors, 25 000, c'est même plus que nécessaire, c'est raisonnable. » Adjugé, tout le monde s'incline parce que c'est la « décision d'Addis-Abeba ».

Enfin, ces quatre grandes familles d'argumentaires se complètent avec un registre programmatique servant de « joker gagnant » dans les négociations : la présence dans le *woreda* d'ONG (SCF, Concern) ou l'existence de programmes financés par des donateurs (USAID, Cida) qui permet aux évaluateurs de réduire systématiquement une partie des montants de l'aide alimentaire; justifiant l'apport économique de l'aide humanitaire et la capacité de réaction de ces ONG en cas d'urgence. Enfin, le recours systématique à la catégorie « *Close monitoring* » permet en dernier lieu de couper de façon assez diplomatique un montant de bénéficiaires jugé encore trop élevé, malgré les différentes étapes de négociation. Elle permet de reverser une partie des bénéficiaires dans cette catégorie de population ne nécessitant pas d'aide alimentaire, mais restant sous surveillance, et à qui, en cas de crise, sera (théoriquement) attribué une aide d'urgence. Enfin, l'usage de ces registres d'argumentaires s'accompagnent de quelques tactiques de déstabilisation propre à chaque évaluateur : l'humour assez dévastateur d'Awoke lorsqu'il explique en début de séance à Legambo : « Systématiquement, quand vous faites vos calculs en vue d'une visite d'une équipe d'évaluation, vous faites une conversion automatique à partir des pertes de récoltes, sans jamais prendre en considération les revenus des populations. Mais c'est devenu une vraie culture administrative que chaque déficit doit systématiquement être compensé par de l'aide alimentaire ! Mais il n'y a pas de raison...d'autant que cette année, les paysans que nous avons rencontrés louent Dieu de leur avoir apporté de si bonnes récoltes ! En comparaison avec les autres années, ça tient du miracle ! » (02/07/03). Zerihun procède de façon plus technique et mécanique, lorsqu'il ponctue ses séries de questions techniques par des «vrai ou faux ? ». À noter aussi la façon de faire circuler entre les membres d'une équipe des notes écrites sur un bout de papier plié pour transmettre avis, questions ou commentaires, ainsi que la rupture de rythme dans les négociations pour organiser un huis clos, ou comme dans le cas de Gubalafto lors du *belg* 2003, de réclamer une visite de terrain pour observer l'état des récoltes ou recueillir quelques témoignages de paysans.

#### **e) En conclusion**

Ces normes pratiques ont bien une fonction « palliative » (Olivier de Sardan, 2015) permettant de combler le manque de moyens ou de temps nécessaire à une production de données en adéquation

avec les méthodes théoriques (mesures physiques des déficits et des rendements agricoles, interviews en focus group des paysans, application rigoureuse des méthodologies, etc.). Elles permettent de répondre à l'injonction contradictoire de devoir justifier rationnellement des résultats selon des méthodes qui ne répondent pas aux critères techniques, en réinjectant une autre rationalité, selon un pragmatisme qui concilie la part de subjectivité des méthodes avec un raisonnement objectivant s'appuyant sur des pourcentages et des proportions, pour aboutir à des données précises de productions/déficits agricoles et de bénéficiaires. Inscrites dans un schéma contraint et rigide d'obligation de résultats malgré l'impossibilité de la tâche à accomplir, ces normes pratiques offrent à la fois un mode opératoire de régulation des écarts, et, en recomposant une cohérence partagée et un sens commun à tous les interlocuteurs, une mode de légitimation de ces pratiques.

Elles permettent également de s'arranger avec l'absurdité de la situation, où les protagonistes, qui n'ignorent rien des approximations des méthodes de collecte de données, voire même, qui s'appuient sur ces approximations pour mieux argumenter, maintiennent avec le plus grand sérieux ces jeux de négociations autour de chiffres creux. En effet, la plupart des membres des équipes d'évaluation est consciente des limites des données dont ils disposent. Zerihun m'explique que « les pertes et surfaces en pourcentages de terrains affectés sont estimées de façon visuelle par les agents de développement. Ils font des estimations, qui sont ensuite cumulées au niveau du *woreda*. Il n'y a pas d'autres alternatives. Quant aux pratiques d'évaluation de *woreda*, je les connais : ils font des visites rapides et procèdent plus à un recueil de données auprès des agents et à la compilation des données des surfaces et production et font des ajustements de pourcentages ! » Molla émet des commentaires similaires : « on n'a pas d'autre choix que d'accepter les données du MOA ou d'aller mesurer nous-mêmes les champs. On se satisfait de ce calcul de cumul de toutes les surfaces touchées. Les agents de développement font des estimations, des suppositions. Ils devraient mesurer dans les champs et les parcelles les plus affectées et celles qui sont en bonne condition, mais ils manquent de moyen et refusent de le faire. Alors ils estiment l'état des champs de visu. » Les propos d'Awoke accentuent encore ce sentiment d'impuissance à obtenir des données précises : « on peut avoir des agents qui ne font juste que demander aux chefs de village d'apporter les données, sans vérifier quoi que ce soit. Aussi bien, ils ne sont pas supervisés, peut-être 2 ou 3 fois par an par les *woreda*. Comme ce sont des personnes éduquées, ils n'ont pas envie de séjourner dans les villages auprès des paysans et se déplacent le moins possible dans les villages. Quand bien même l'agent demanderait au paysan combien il a planté, il n'aura jamais la bonne réponse ! Même à ses propres enfants, le paysan ne dira jamais combien il a récolté ! Il a trop peur de payer encore plus d'impôts au gouvernement ! Alors, s'il a obtenu 6 quintaux, il dira seulement 4 ou 5 quintaux...Même sur la base de calculs corrects des données officielles, nous ne savons pas comment ces données sont produites, si l'agent travaille

soigneusement ou même s'il existe des agents dans les *kebele* ! Nous pouvons aussi bien calculer des chiffres et des pourcentages se référant à des endroits où il y a des agents peu scrupuleux ou pas d'agent du tout ». Son point de vue sur les *woreda* est encore plus cynique : « les *woreda* ajustent les résultats de déficit et de production de leur zone comme ils le souhaitent. Juste selon les tendances et en comparant avec les données de l'année passée. En plus, les équipes des *woreda* changent tout le temps, il y a un roulement très important. Du coup, il y a des conflits entre les nouveaux venus et l'administrateur. Les agents techniques n'ont généralement pas le courage d'affronter l'administration, alors ils sont prêts à accepter les données brutes de l'équipe en place. » Mais pour Awoke, la connaissance des réalités de la fabrication des données devient alors un point d'appui dans sa capacité de négocier avec le *woreda* : « Moi-même, je travaillais comme agronome pendant des années au gouvernement et je sais comment il est possible de fabriquer des données, de jouer avec les chiffres ! C'est pourquoi, j'essaie lors des réunions de trouver les points faibles dans leurs rapports et leur logique. J'essaie de démonter leur argumentation. Je suis capable ensuite de négocier et d'imposer mon point de vue ! »

À la dimension virtuelle de leur contenu se substitue la réalité des jeux de marchandages et l'obtention du consensus autour des résultats. Au travers de ces normes pratiques, les évaluateurs ne cherchent pas tant à parvenir au « chiffre vrai », mais à réguler les termes des négociations, sans jamais formaliser l'absence de leur contenu, mais en épuisant tous les argumentaires de façon à gagner une partie sur les agents des *woreda*. Les négociations s'accompagnent parfois d'opérations frénétiques à la calculette, chacun ajustant sa démonstration pour faire valoir son résultat sur celui des autres. L'intensité de ces moments contraste fortement avec l'inertie ambiante du reste des séances. Mobiliser une méthodologie contre une autre, puiser un atout dans le vrac de données disponibles, se faire contrer son argumentation avant de rebondir en réajustant sa démonstration... : cette succession de coups tourne vite au vertige du joueur. Ces tournois de chiffres donnent lieu à des joutes acharnées. On savoure un bref instant la victoire d'un point gagné grâce à l'usage stratégique d'un argument avant de se renfrogner lorsqu'une autre démonstration fait flop – un point perdu. Mais le processus de l'évaluation est de longue haleine. Si chaque « victoire » permet de renforcer son argumentation pour les futures tractations avec les *woreda*, chaque « échec » renvoie la négociation au niveau plus élevé de la zone, où les résultats de l'ensemble des *woreda* sont validés. La zone est la dernière instance où l'équipe d'évaluation peut faire valoir son point de vue, car comme le dit Zerihun, « si on n'arrive pas à convaincre la zone de nos résultats, ça va être difficile à la région d'aller à l'encontre des décisions prises à la fois par le *woreda* et la zone. » Il faut donc jouer des dynamiques entre les niveaux administratifs : « Quand on ne parvient pas à trouver un consensus avec le *woreda*, il nous faut alors être en capacité de convaincre la zone. Le représentant de la *zone* est convaincu de notre

chiffre...Sinon , c'est la Région ou le Fédéral, ça devient plus dur ! » (Awoke, 07/07/03). C'est donc la qualité de la négociation qui importe, poussée jusqu'à la limite de la rupture, mais de façon à maintenir l'accord entre les parties, en jouant sur des petites fourchettes de chiffres. Zerihun le résume ainsi au sujet de la décision de Meket : « La décision finale n'a pas été prise seulement avec les données. C'est plus par un accord consensuel que par un calcul strict. Ce que nous avons atteint est satisfaisant en comparant l'année passée et le long terme. Et nous répondons à la demande de la *zone*, qui estime les pertes à 50/50, et ils craignent une migration s'il n'y a pas d'assistance... ». Au niveau des *woreda* et de la *zone*, les négociations aboutissent à un savant équilibre entre, d'une part, le maintien des relations diplomatiques entre évaluateurs et autorités locales, et d'autre part, la cohérence des résultats avec les moyennes et *scenarii* attendus. L'absence de rupture entre l'équipe et les autorités locales est assez révélatrice. Les échanges structurés autour des argumentations techniques permettent toujours de trouver un consensus sur des fourchettes de chiffres assez réduites, tendant vers une moyenne entre les différentes propositions. Bien que s'appuyant sur des chiffres abstraits, ces moyennes sont finalement satisfaisantes pour tout le monde. Le consensus permet de maintenir les relations cordiales nécessaires à la continuité des futurs échanges. En effet, passée l'évaluation « multi-agences », les agents du DPPC, du Pam et les représentants des autorités locales auront encore à se rencontrer régulièrement pour échanger les informations indispensables au fonctionnement quotidien du système d'alerte précoce.

À noter que ces normes pratiques sont aisément reproductibles. En effet, après une semaine d'observation de la pratique de Zerihun et d'Awoke lors du *belg* 2003, Molla, qui était jusqu'alors resté en retrait, se lance dans les jeux de négociations, alors en capacité de reprendre le déroulé argumentatif avec le même aplomb : (coefficient de rendement trop élevé, déduction des pourcentage des autres revenus)...ajuster les pourcentages pour tomber sur des proportions acceptables par les deux parties.

Enfin, les non-dits interviennent de façon centrale dans le maintien des normes pratiques et la stabilisation des modalités de régulation de leurs écarts avec les normes formelles. Si les agents sont en mesure de décrire avec précision ces écarts, voire même de s'en servir occasionnellement pour renforcer leur argumentation, ils se gardent bien de les expliciter lors des négociations. Les bricolages méthodologiques et les arrangements avec les chiffres sont acceptés tacitement par les protagonistes. C'est bien parce que ces écarts restent à l'état de non-dits que ces normes pratiques peuvent se maintenir. Au gré des étapes successives remontant l'échelle hiérarchique, où se concluent chacun des résultats en les agrégeant, ces écarts sont progressivement éludés, jusqu'à leur escamotage final

par la routine du copié-collé de rédaction des rapports finaux et par l'ultime mise en forme des chiffres.

### 3. La prégnance des normes sociales

Plusieurs normes sociales interfèrent et pèsent sur le déroulé, la qualité et les résultats des évaluations. On peut distinguer :

#### a) Des normes de loisir

Les tournées sont émaillées de visites touristiques de sites historiques et d'achat de cadeaux-souvenirs à ramener aux familles. En juin 2003, les visites de sites historiques des églises de Lalibela ont été planifiées en réservant une demi-journée dans l'agenda de la tournée d'évaluation, et en orientant le choix du *woreda* de Lasta dans le programme de visite. En octobre 2003, mais sans avoir à faire de détour, le groupe va visiter le palace d'Haile Sellassié surplombant la capitale régionale de Bahir Dahir. Ces visites très joyeuses sont agrémentées de prise de photos de groupes et individuelles. Sur un registre religieux équivalent à la visite des églises de Lalibela, mais relevant d'arrêts plus ponctuels mais incontournables, les équipes pouvaient faire de brèves haltes pour faire quelques ablutions au pas de course aux sources d'eau sacrée à proximité d'églises, et faire l'aumône au prêtre posté à côté. Rien de très extraordinaire en somme, sinon que le temps consacré à ces visites d'agrément contredit les prétextes souvent évoqués – et fort juste – de ne pas s'arrêter au bord de route pour questionner les paysans. L'achat de quelques spécialités régionales devenait parfois l'objectif des visites : du miel du Wag Hemra, du *tedj* (alcool de miel) du Lasta, des couvertures et tapis en laine du Nord Wello, etc<sup>187</sup>. Recherchant la meilleure qualité au meilleur prix, ces recherches peuvent aussi influencer le déroulé des négociations. Par exemple, en octobre 2003, dans le Wag Hemra, Berhanu disait depuis plusieurs jours vouloir ramener du miel blanc, insistant pour être en charge de conduire l'évaluation jusqu'à Dehanna, le district le plus éloigné de la *zone* et à la route la moins carrossable, mais au miel le plus réputé. En fin des échanges avec les administrateurs, pour négocier le nombre de bénéficiaires à la baisse en déduisant les Activités Génératrices de Revenus potentielles des populations affectées, il oriente les échanges de façon à obtenir le prix du fameux miel blanc de façon à le négocier avant d'en acheter plusieurs kilos à un paysan que le chauffeur a eu le temps de rabattre pendant notre réunion – s'il a pu négocier son miel à bon prix au kilo, il s'est finalement fait berné sur le poids vendu par le paysan. Le même procédé a été produit pour l'achat de tapis en laine épaisse sur les

---

<sup>187</sup> Ces petits achats à titre personnel peuvent aussi se doubler d'achats en grande quantité de charbon, de *teff* pour la consommation familiale ou la revente.

plateaux *dega* de Nord-Wello en questionnant cette fois-ci les paysans rencontrés lors de la tournée pour évaluer les pourcentages de pertes de récoltes.

### **b) Des normes de sociabilité**

Les prises de repas, précédées de choix des lieux, des menus et des boissons – rythment les longues journées de réunions et de voyage, à la fois moment de pause, extension des discussions ou temps plus festifs. Réunissant les membres de l'équipe pour partager les plats autour d'une galette de *njira*, les repas soulignent la qualité de cohésion du groupe, ou de son relâchement, voire de ses dissensions lorsque des clans se composent si chacun mange de son côté. Les petits déjeuners sont plus libres, où chacun arrive à son rythme, s'éparpillant sur les tables des *qurs bet*, commandant son plat individuel, et prenant son café ou *mekiato* à sa guise. Ces repas réitèrent aussi la hiérarchie du groupe, où le team leader propose ou se fait recommander par les membres de son équipe et par les chauffeurs les bons coins, les bons tarifs, les meilleurs restaurants à spécialité, *kitfo* ou de poisson grillé. Il passe commande pour l'équipe, y compris les sodas. C'est aussi lui, autour de la galette de *njira*, à qui reviendra l'os à moëlle du *qey wott*, ou l'accordera à la personne de son choix. Les pauses restaurants peuvent aussi être prétextes – pourtant déjà innombrables – à fleureter. En 2003, le chauffeur Wondeme de Cida Canada, très taquin, se plait à blaguer avec les serveuses des restaurants où nous faisons halte : « Plutôt que de s'emmerder dans ces villes reculées, au moins passer le temps en s'amusant » me dit-il. Les filles à peine déstabilisées finissent souvent par le remettre à sa place. Résigné, Berhanu commente son jeu : « En Ethiopie, il doit bien y avoir 300 *woreda* , soit au moins une fille par *woreda* pour Wondeme » (30/10/2003). Ce qui sous-entend bien les motivations sous-jacentes du chauffeur à nous conduire de ville en ville ! Ce registre de fleurit peut aussi envahir la sphère professionnelle, comme s'en amuse Awoke lors d'un entretien en fin de tournée de juin 2003, en concluant à l'issue du débriefing à la *zone* du Sud Wello : « J'ai une dernière remarque à ajouter. Au sujet du 'gender issue'...En tout et pour tout, nous n'avons rencontré que quatre femmes sur les quatre-vingt personnes. Ça fait seulement 5 %. Pendant la réunion, j'ai fait passer un petit mot à la secrétaire de la *zone*, qui disait qu'elle ne représentait que 4 % de la salle, et que ce n'était vraiment pas assez. Après la réunion, nous avons pu échanger quelques minutes et elle en a ri aux éclats ! Bon...j'ai obtenu son numéro de téléphone privé à la fin ! » (07/07/03). Notons au passage comment les registres s'entremêlent, où le fleurit se décrit lui aussi en termes de chiffres et de proportionnalité... Enfin, les restaurants, hôtels et bars ponctuant ces axes routiers sillonnés par les 4x4 des ONG, agences et administrations sont aussi des carrefours très fréquentés par les experts et agents de l'aide en quête de données pour le suivi de leurs programmes. Sur les routes de Woldya, de Desse, de Bahir Dahir, lors de la tournée d'octobre 2003, nous avons croisé à plusieurs reprises des « collègues »,

Fissaye d'USAID, Awoke du Pam, ou d'autres experts de Cida et de l'Union Européenne, échangeant des nouvelles sur la situation ou sur les résultats obtenus par notre équipe. Il s'avère qu'à ces lieux-carrefours, le petit monde de l'aide se connaît bien, ou fait connaissance. Enfin, on aurait tendance à l'oublier, les restaurants sont aussi le cadre de travail, où les échanges sur les préparatifs et la programmation de la tournée d'évaluation se déroulent le plus souvent lors des repas, ainsi que la continuation des débats et argumentation en cas de désaccord, ou encore les *briefing* et transmissions de données en cas d'arrivée ou de départ d'un membre en cours de route. Le tout se déroulant dans un environnement assez peu propice à une qualité d'échanges, avec une radio ou un CD en fond sonore, ou une télé allumée dans la salle. Les bars, au même titre, sont à la fois lieux de sociabilités multiples, lieux de prolongation des discussions et du travail, lieux de flou et lieux de rencontre avec d'autres experts, mais cette fois-ci dans un cadre festif et assourdissant de musique, et surtout, ponctué de tournées de bières, voire d'*arake*. Ils donnent aussi l'occasion de s'inviter pour fêter quelque célébration personnelle, comme lorsqu'un chauffeur apprendra que son mariage est accepté par les parents de deux familles, voire pour l'équipe au complet de fêter l'issue victorieuse d'une longue série de négociations (comme à la fin de la tournée du *belg* 2003). Y est commentée en trinquant, chacune des étapes en comparant le niveau des agents des administrations. Aussi, la répartition dans les hôtels joue aussi sur la cohésion des équipes. Selon les *perdiem* attribués par leur institution, les membres des ONG et des agences descendent dans des hôtels plus chers et les agents administratifs se retrouvent dans les pensions périphériques. Séparant les membres d'une équipe, et obligeant le chauffeur à effectuer des allers-retours pour chercher et négocier les chambres d'hôtel, puis convoier chacun d'entre nous, cette distinction économique renforce les liens de sociabilité et les affinités entre agents de statut économique équivalent. Enfin, il faut citer les cas où sphères privées et professionnelles se mélangent lors d'occasionnelles invitations à boire un café chez un parent d'un des membres de l'équipe. Nous avons déjà vu (chapitre 2), lors de la tournée du *belg* 2003, qu'Awoke, alors *team leader*, nous a convié à venir travailler chez lui pour rédiger le rapport intermédiaire de la mission, dans un cadre familial, tout en regardant un match de boxe à la télé, mêlant une partie de l'équipe dans la sphère domestique, alors que nous travaillions laborieusement à recouper chiffres et données sur des tableaux Excel quasi-illisibles.

### **c) Des normes générationnelles**

En octobre 2003, une tension autour du rôle de *team leader* était palpable tout au long de la tournée, impactant la cohésion de l'équipe. Le rôle de *team leader* avait été attribué à Girma, le plus jeune et inexpérimenté du groupe, détaché du département de météorologie à Addis Abeba, mais représentant du niveau central. De bout en bout, il s'est trouvé dépossédé de son rôle par Zerihun, le plus ancien



et aguerri de l'équipe, ancien du RRC et du DPPC régional de Bahir Dahir. Alors qu'au cours de l'évaluation de l'été 2003, Zerihun avait trouvé un équilibre avec Awoke du Pam dans la répartition des rôles, il ne laisse cette fois-ci que très peu d'autonomie à Girma. Si Girma maîtrise les données météorologiques, doté des cartes de pluviométries qu'il brandit assez pompeusement en réunion, voire même lors des échanges avec les paysans, il ignore tout des modalités d'organisation – les prises de rendez-vous, les personnes à contacter, les numéros de téléphones des administrations à joindre – et de négociation à suivre. Zerihun le renseigne *a minima* sur le rôle pratique du *team leader*. Lors du premier jour, il le *briefe* au pas de course sur les modalités d'organisation de l'évaluation en marchant dans la rue pour aller dîner. Assis à la table du restaurant et n'ayant rien sur quoi écrire, Girma consigne ses informations sur le ticket de lottery qu'il vient d'acheter en chemin... Mais, tout au long de la tournée, seul Zerihun décide du programme et manœuvre chacune des négociations auprès des administrateurs. Dans l'organisation quotidienne, Zerihun et le chauffeur lui rappellent constamment son manque de légitimité, le taquinant sur des brouilles en le traitant d'« enfant » (*lidj*)... comme quoi, « il ne boit que du Coca et pas de bière ». Lors des trajets, on ignore ses suggestions de faire des pauses, et ses demandes de passer ses cassettes de musique du Wello passent après les choix de musique traditionnelle soudanaise. En ville, le choix des restaurants, des menus et des bars lui échappe. Reste alors à Girma une marge de manœuvre étroite d'un pouvoir quasi-symbolique : celle de s'asseoir en bout de table en réunion pour « présider » la séance, faire les présentations protocolaires en début de réunion pour ensuite céder la parole à Zerihun et aux membres de l'équipe, remplacer les versions amhariques des formulaires par des versions anglaises pour les faire remplir auprès des *woreda*, ou conserver jalousement le classeur neuf enserrant les documents confiés à Addis Abeba. Girma surinvestit alors tous les champs pouvant lui conférer une once de légitimité : son expertise de météorologue, qu'il met au centre des décisions à tout bout de champ, et pas toujours de façon très avisée – et que Zerihun ne cesse de relativiser, en rétorquant que « la météorologie n'est pas une science, d'autant qu'il n'y a pas suffisamment de stations de relevés dans le pays » ; sa maîtrise de l'anglais, en ergotant sur des formulations de détail lors de la rédaction des rapports (« untill » au lieu de « till », « between » au lieu de « among », « however » au lieu de « moreover »), ce à quoi Zerihun obtempère en maugréant que « l'anglais est juste une langue, pas un concept, pourquoi s'ennuyer avec l'anglais... » ; et enfin, l'insistance à vouloir distinguer les hommes des femmes dans les données démographiques - distinction expressément demandée lors du briefing à Addis Abeba par l'une des responsables du VAM au Pam, Déborah -, et qui le conduira, par défaut, à produire des tableaux de chiffres sur la base des pourcentages des recensements anciens pour incorporer ses données dans le rapport final... Ce conflit d'appartenance générationnelle ancré sur une recherche de légitimation/dé légitimation personnelle entre Zerihun et Girma impacte tous les champs de leur savoir-faire : expertise (agronome/météorologue), méthodes (images satellitaires/données de

terrain), maîtrise linguistique, rédactionnelle ou arithmétique, capacités organisationnelles et de gestion d'équipe et enfin l'art de la négociation. Berhanu restant en retrait de leurs joutes récurrentes, ce conflit interpersonnel, où les savoir-faire servent plus à se contredire l'un-l'autre empêche toute cohésion de groupe. Il donne finalement carte blanche à Zerihun dans la conduite et l'issue de l'évaluation, ne laissant que quelques miettes aux autres membres de l'équipe.

Lors de l'évaluation de *meher* 2002, une opposition s'était installée entre une majorité de «jeunes», Abraham, Judith et Getahun contre Fissaye. Bekele restait neutre et passif. Au-delà de l'appartenance d'une même génération - tous étant entre 25 et 30 ans - les liens interpersonnels établissaient une cohésion suffisante pour faire faire bloc contre l'irascible Fissaye. Abraham et Getahun ont travaillé ensemble l'année passée et s'étaient appréciés mutuellement. Les deux hommes travaillaient en complémentarité : Abraham ne possédait pas le savoir technique d'agronome et comme il le rappelait fréquemment, il «déteste les chiffres». Il jouait plus la carte diplomatique des Nations unies comme coordination et porte parole du groupe. Getahun possédait un savoir technique plus pointu, en recourant le plus rationnellement possible à l'interprétation des données, assénant ses arguments à coup de démonstrations à la calculatrice en cours de réunion avec les autorités locales. Judith et Getahun travaillaient aussi en tandem depuis plusieurs mois à Bahir Dahir. Au cours de l'évaluation, ils se consultaient fréquemment, confrontant leur point de vue, leurs méthodes et résultats. En cours de réunion, elle transmettait au coup par coup ses questions et arguments à Getahun. Plus âgé, Fissaye, avait été ancien «team leader» avec plus d'expérience. Mais « à cause de son arrogance » (selon Abraham) et mode de gestion du groupe, il est redevenu simple membre de l'équipe. Il était souvent en opposition avec Abraham, critiquant en aparté son manque d'aptitude rapide à la décision, sa gestion d'équipe trop lâche. Aussi, Fissaye n'avait pas de considération pour Abraham « Ce n'est pas un homme de décision ! », pas plus que pour Getahun, qu'il appelle «ce type (this guy)». A chaque réunion de restitution, il intervenait systématiquement en contrepoint d'Abraham, ajoutant son point de vue parallèlement aux présentations de ce dernier. Lors des réunions avec les autorités, il devenait imprévisible et pouvait s'opposer ouvertement aux décisions du groupe.

Pourtant lucide face aux insuffisances et contraintes politiques du système d'évaluation, Fissaye possédait l'esprit de synthèse le plus développé de l'équipe lors de la rédaction des rapports. Malheureusement, il était capable d'user d'arguments contraires du jour au lendemain, de pointer très lucidement des insuffisances méthodologiques pour aussitôt argumenter de façon caricaturalement simpliste son point de vue. Cette inconstance à défendre ses points de vue et son attitude autoritaire généraient plus une résistance de la part de ses collègues et poussaient à son isolement. Fissaye s'est retrouvé de plus en plus isolé et n'est pas parvenu à convaincre ses collègues de ses points de vue.

Au contraire, ils douteront de sa neutralité. En cours d'évaluation, le chiffre de bénéficiaires du district de Sekota (Wag Hemra) a été l'objet d'un désaccord persistant entre Fissaye et le reste de l'équipe. En effet, lors du travail de rédaction du rapport final de la zone du Wag Hemra, le chiffre proposé par le district avait été conservé tel quel par le groupe. Fissaye cherchera à augmenter le nombre de bénéficiaires de Sekota en argumentant qu'il y a un haut risque de migration et que le phénomène est déjà en cours. En effet, lors de notre déplacement jusqu'au district de Dehanna, nous avons croisé deux familles du district de Sekota avec leurs enfants pour « mendier » ou trouver un travail de main d'œuvre parce que « leurs récoltes avaient été saccagées ». Fissaye n'avait que cet argument, évidemment trop mince pour convaincre le reste du groupe. Getahun a fini par lui répondre ironiquement : « Tu n'as qu'à l'augmenter ton chiffre de bénéficiaires...ajoutes deux familles et on n'en parle plus ! ». Plus tard, à Bahir Dahir, Judith le remettra publiquement à sa place lors de la rédaction finale en lui rétorquant que si « (elle n'est) toujours pas convaincue par (sa) justification, (elle est) par contre convaincue qu'(il) veut vraiment plus de bouffe ! » En aparté, Abraham pensait que Fissaye favorise le district parce qu'« il est originaire de Sekota, qu'il cherche à augmenter le nombre de bénéficiaires pour pouvoir se vanter et dire ensuite que c'est grâce à lui que le nombre de bénéficiaires a augmenté. C'est comme si (lui) même, étant originaire du Nord Shewa, (il) ne cherchait qu'à augmenter les chiffres parce que (ses) grands parents sont de Debre Markos (ville de cette zone). Juste dans une logique d'acquérir du prestige ! Alors du coup pour camoufler sa manœuvre (to hide his has), il pousse à augmenter tous les résultats du Nord Wollo ! »

S'ajoutant au doute à l'égard des données officielles à collecter, cette dynamique conflictuelle contribuait à limiter les échanges d'information entre membres de l'équipe, et ce, d'autant que le savoir était plutôt gardé jalousement, sans mise en commun. Par exemple, Girma conservait jalousement son classeur de documents. Getahun conservait les données officielles de l'évolution du nombre de bénéficiaires/production annuelle et Judith possédait un unique exemplaire des données d'économie domestique. Fissaye fulminait contre cet individualisme « *Il n'y a aucun esprit d'équipe dans ce groupe !* », quant lui-même menait sa barque en solitaire, à refuser par exemple d'embarquer Bekele dans sa voiture...

#### **d) Des normes d'appartenance culturelle**

Le conflit prend un autre visage avec l'arrivée, en cours d'évaluation, de Mulegeta du bureau du Pam de la région SNNPRS, venu remplacer Berhanu. Seul représentant du Pam au sein de l'équipe, il sera vite neutralisé par Zerihun parce qu'il n'a ni expérience en évaluation, ni connaissance de la région Amhara : « Mulegeta, il ne connaît pas la région. Depuis son arrivée, il a à peine pu voir la situation

du Wag Hemra, pour comparer quoique ce soit. Sa *baseline* n'est pas adaptée ici, il ne connaît que les régions 'toujours vertes' du Sud. Il ne peut pas non plus se référer aux données passées (de Dewa Cheffa), car les décisions de l'année dernière étaient entachées d'erreurs » (07/11/03). Ce jugement sur son incompetence d'expert est accentué par leur défiance réciproque liée à leurs origines et religions, défiance largement provoquée par Mulugeta qui ne cesse d'afficher son mépris à l'égard de Zerihun, Témoin de Jéhovah, il le sermonne sur ses « péchés », parce qu'il fume et boit de la bière (08/11/03). De parents Guragé et Harari, il se revendique Oromo et ne cache pas son mépris pour les Amharas, qu'il juge « tordus ». Au cours d'une conversation, il m'illustre le fond de sa pensée avec une blague sur un Amhara invité chez des amis où le repas tarde à venir, et qui n'ose pas manifester son impatience, attendant que l'hôte veuille bien le servir : « Nous, à Dire Dawa, on le dira tout net si on crève de faim. Un Amhara, quoique tu dises, il l'interprétera à sa façon. Il essaiera de savoir, de comprendre ce qu'il y a derrière ce que tu lui dis. Si tu lui demandes 'passes moi la bouteille sur la table', il se posera plein de problèmes pour savoir pourquoi tu lui as demandé ça ! Il interprétera tout ce que tu lui dis, s'inventera plein de sous-entendus ! » (13/11/03). Enfin, Mulugeta ne cache pas ses opinions politiques en critiquant ouvertement l'EPRDF, et revendique une revanche historique sur les *Abecha*. Au cours d'une conversation au restaurant à Bahir Dahir, où j'évoque le risque de balkanisation du pays, Mulugeta jubile en imaginant une Nation Oromo avec Addis Abeba comme capitale. Hilare, il s'exclame « On leur prendra ! » Girma, qui suit notre conversation, jette des regards obliques dans la salle, lui sommant de se taire : « Chuuut, on ne pas dire ça ici ! On peut nous dénoncer et nous jeter en prison avec des propos pareils ! ». Ce à quoi répond Mulugeta, toujours tordu de rire : « Bé, si quelqu'un peut nous dénoncer, c'est peut-être toi, non ? » (13/11/03). Mais ces différences d'appartenance n'empêcheront pas Mulugeta de faire alliance avec Girma, d'origine du Godjam en région Amhara, pour désamorcer leur marginalisation et faire illusion sur leur inexpérience. Girma rejoint Mulugeta dans son Landcruiser pour la suite des voyages, réjouit de profiter du luxe incomparable avec l'état pitoyable du véhicule du DPPC. Dans nos conversations, il écoute avec fascination les récits d'ascension sociale de Mulugeta démontrant son obstination combative – alors que la carrière de Zerihun ressemble plus à une voie de garage, et qu'il est encore capable de parler de « lutte des classes »... Tout imprégné d'un désir de réussite sociale - Girma admire Nairobi (« une vraie ville ») et exprime vouloir vivre à Genève - , l'univers des Nations unies de Mulugeta le fascine. Il écoute ses récits de vie ou ses blagues onusiennes avec délectation, comme celle sur les codes radio utilisée au UN. « Le code du bureau du Pam d'Awassa est WW3. En langage radio, ça donne 'Whiskey, whiskey, three', et une collègue musulmane refuse d'employer ce code tous les jours... Elle aurait peut-être préféré Pepsi Pepsi 3 ! » (13/11/03). Lui-même admiratif de Endalkachew, ancien expert « très brillant » du bureau du Pam d'Addis et passé fin 2002 au Fewes



**Illustration 29: Zerihun (gauche), Girma (droite) et Mulugeta (centre) lors d'une séance de rédaction à l'hôtel (Source : F. Enten, 2003)**

d'USAID (08/11/03), Mulugeta partage avec Girma les mêmes ambitions d'ascension sociale. Inséparables, ils descendent dans les mêmes hôtels et vont dîner ensemble la plupart du temps. Ce rééquilibrage apaise provisoirement l'ambiance. Lors de la rédaction du rapport sur la *zone* Sud Wello, ils s'associent pour corriger les formulations en anglais - sans subir cette fois-ci les désaccords de Zerihun. L'aboutissement de la rédaction est célébré joyeusement par Mulugeta par un « On est l'équipe Number one ! » et immortalisée par une photo de groupe par Girma (08/11/03). Mais la rédaction des autres rapports se fait séparément. Zerihun rédige seul celui de la *zone* Oromya en râlant parce que les autres ont disparu (09/11/03). Celui sur la *zone* Wag Hemra est bouclé sans Zerihun, qui l'avait déjà rédigé en partie. S'appliquant à reprendre les formulations, Mulugeta insiste, en faisant prévaloir son expertise d'agro-économiste, pour que soient supprimés les tableaux sur les prix, auxquels Girma tenait tant. Ce dernier obtempère sans rechigner, d'autant que Mulugeta en me rendant la copie me fait bien comprendre qu'il n'y a pas le choix, en disant : « Là, si Zerihun accepte de lâcher, c'est mieux ! » (10/11/03). De retour à Bahir Dahir, l'équipe est complètement scindée. Dans les bureaux du DPPC, Zerihun est absorbé à collecter des informations manquantes au téléphone (populations « chroniques et sévères »), chacun peaufine sa partie séparément, météo et cours des marchés. Les dernières versions circulent de main pour main pour les dernières corrections. Au final, ils se félicitent du travail fini, mais...n'en impriment que deux exemplaires (13/11/03). La dernière soirée, marquant la fin de tournée, Mulugeta et Girma dérogent au rituel de clôture de partager un dernier repas collectif, en ne répondant pas à l'invitation à dîner de Zerihun (14/11/03).

### **i) Des normes de bienséance**

Ce registre associe politesse et maîtrise de soi. Pour la politesse, il se recoupe en partie avec les normes de sociabilité, au travers des invitations réciproques à partager un repas ou un verre, ou en s'invitant chez les uns et chez les autres. Comme vu précédemment, un refus est l'expression d'une rupture ou de désaccord. Mais ce registre influe surtout sur la façon de négocier avec les agents des *woreda*. Il consiste tout d'abord à être en capacité d'écouter patiemment les énoncés interminables de chiffres des différents experts du *woreda*, avant de les déconstruire un à un pour entamer la négociation. Très utile en début de la tournée, la courtoisie s'applique aussi lorsque les *team leader* ont déjà en tête le résultat à obtenir en ayant pu stabiliser leur *baseline* lors des premières visites. Savoir user de ce registre permet aux *team leader* de lever en douceur – mais avec fermeté - les réticences à modifier les quotas de bénéficiaires proposés par les agents du *woreda* et de trouver un consensus sur un chiffre intermédiaire. Et surtout, en faisant valider les données finales par la signature du responsable du *woreda* du formulaire d'évaluation, il évite de prolonger les négociations au niveau de la *zone*. Pragmatique, Fissaye d'USAID (octobre 2002) m'explique qu'il lui est impossible de déroger à cette règle de bienséance. Il est indispensable de se quitter en bons termes avec les officiels des *woreda*, sachant qu'il doit renouveler régulièrement ses visites en cours d'année. En cas de désaccord, les échanges se concluent rarement par une rupture, allant même jusqu'à le clore par une poignée de main. Ce registre autorise à exprimer son désaccord, mais toujours sans lever la voix, en contenant sa colère. Awoke, en juin 2003, alors qu'il n'admet pas les pourcentages de pertes de récoltes avancés par les agents à Meket, et qu'il ne parvient pas, malgré son insistance, à les faire plier, met brusquement fin à la réunion en rangeant ses affaires (24/06/03). Avec les agents de Desse Zuria, alors que le ton monte d'un cran quand chacun reste sur sa position, il interrompt brusquement la discussion, fermant son cahier et rangeant ses dossiers et calculatrice dans sa sacoche (01/07/03). Dans les deux cas, les négociations reprendront à la *zone*. Plus tard, à Tenta, où il ne parvient pas, à huis clos, à rallier l'équipe, et que Zerihun reprend la main en s'accordant avec le *woreda* sur un chiffre qu'il juge excessif, il garde son sang-froid jusqu'à la sortie, mais laisse éclater sa colère une fois dehors en invectivant violemment Zerihun (03/07/03). Les deux jours suivant, il ne rejoint pas l'équipe aux heures de repas, mais bon perdant, il reprend par la suite son rôle de *team leader*, mais plus en retrait, laissant Zerihun aux manœuvres.

### **j) Des normes de distanciation**

Ces normes marquent une distance entre l'expert et le paysan, nourries par un curieux mélange d'un sentiment paternaliste conjuguant supériorité, autorité, méfiance et crainte. Elles entretiennent la difficulté de communiquer lors des rares interactions entre experts et paysans, déjà considérées

comme secondaires, sauf pour glaner de façon anecdotique quelques arguments tangibles et poursuivre la construction de leurs argumentaires au *woreda* – contribuant ainsi à renforcer la bureaucratisation excessive de l'exercice. Elles révèlent aussi une profonde incompréhension, lorsque Girma montre ses cartes de pluviométrie à des paysans en bord de route afin de démontrer à Zérihun de la validité de son savoir (29/06/03). Il n'est pas nécessaire de se présenter, ni d'expliquer le but de leur rencontre, sous entendant que les paysans savent bien qu'ils sont là pour l'aide. Déboulant en masse de leur véhicule et y remontant tout aussi vite, les échanges tournent vite courts. Avec Berhanu, nous tentons avec le responsable du DPPC d'Habru de demander les prix du bois de chauffe à un groupe de femmes, qui leur donnent des prix invraisemblables. Plus loin, le chauffeur hèle un autre groupe par la fenêtre de la voiture. En vain : « Ils sont bien résistants à répondre à nos questions aujourd'hui ! » commente-t-il (30/09/03). Ces modes d'interview conduits à la volée à travers la vitre de la voiture se sont renouvelés d'innombrables fois au cours des tournées. Ainsi, les rencontres avec les paysans se caractérisent par leur minimalisme. Elles sont menées dans la précipitation et l'absence de tout cérémoniel. Sans présentation ni introduction, les experts commencent à poser des questions à quelques mètres à peine des voitures, auprès de paysans anonymes rencontrés au hasard. Lors de la tournée du *meher* 2002, Getahun m'explique que les présentations sont inutiles, « ce n'est pas la peine, ils savent bien pourquoi on est venu là ». Les discussions, à chaque rencontre, se déroulent debouts en plein soleil. Elles durent une quinzaine de minutes maximum, faites de questions directes et de réponses, conclues par un rapide merci. Bâclées, on se contente de ne questionner que le premier venu. Parfois même, le nom de la localité de la visite échappe aux experts. Pour la visite du district de Dewa Cheffa, après avoir rencontré un paysan avec Abraham et Getahun, nous croisons sur le chemin du retour des groupes de fermiers le long de la route ou un groupe de femme à faire la queue devant un moulin à grains. Je demande à m'arrêter, mais Getahun et Abraham considèrent que « ce n'est pas nécessaire. C'est les mêmes conditions ici qu'avant ». Dans les cas déjà décidés des districts les touchés (Jileta Muga ou Ziquala), les rencontres avec les paysans sont presque remises en question. Fissaye ne voulait pas visiter le *woreda* de Ziquala, considéré comme le district le plus touché de la région. Certes, il fait très chaud, c'est désertique et caillouteux et rejoindre un village pose un réel problème d'accès en voiture pour Abraham et Fissaye, parce qu'« il n'y a pas de route et on ne peut pas aller jusqu'au village ». Comme Judith insiste, on essaie quand même pour stopper les voitures après quinze minutes à la fin de la piste caillouteuse. Il y a un hameau à plusieurs centaines de mètres. Nous décidons d'y aller à pieds et de convaincre Abraham et Fissaye (« c'est juste à 10 minutes ») qui expriment leur mauvaise foi (« Non, je ne pense pas »). Ils resteront à une vingtaine de mètres de la voiture, à l'ombre d'un épineux, à attendre d'éventuel passants. Kebede, Judith, Getahun et moi-même continuons la route jusqu'au village.

Hormis chez Judith qui cherchait à rencontrer le plus souvent des paysans et Bekele, qui était très à l'aise dans les échanges, prenant le temps d'aller tâter un épis ou de ramasser des échantillons, ces normes de distanciation étaient largement partagées par les membres des équipes. Se surrajoutant aux contraintes organisationnelles, elles réduisent les rencontres en formalités exécutées à contre cœur, et que le moindre prétexte peut annuler. Cette distanciation se justifie plutôt par les réalités de contrainte de temps ou d'inaccessibilité géographique. Lors du *meher* 2002, pour le district de Dehanna, l'équipe conclura que « les *kebele* touchés sont loin de la route et inaccessibles en voiture, seulement à pieds. Nous n'avons pas eu le temps de les visiter, mais seulement ceux le long de la route qui sont sur les hauts plateaux (*dega* et *woïna dega*) ». Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de consacrer trop de temps aux visites. Toujours en novembre 2002, les discussions avec les autorités de Jileta Muga avaient tardé. L'équipe s'accorde d'aller « sur le terrain », malgré la résistance de Fissaye : « On a assez pris de temps avec les autorités, dans ce cas, pas à plus de 15 minutes ! ». En effet, l'heure de déjeuner approche et la chaleur monte. Accompagnés de deux personnes du district, nous déboulerons subitement de nos deux 4x4, en groupe de huit personnes, dès qu'on nous croisons un groupe d'hommes le long de la route. Nous nous séparons en deux sous-groupes. Le deuxième sous-groupe tardera. Fissaye qui s'est retranché dans sa voiture climatisée en lisant son journal se met à klaxonner, impatient. La priorité n'étant jamais accordée aux rencontres avec les paysans mais plutôt aux réunions avec les autorités de district, ces normes de distanciation participent à transformer les rencontres en formalité bureaucratique, réalisée au hasard et dans l'anonymat le plus complet, contredisant les méthodologies de focus group recommandées lors des *briefing*.

#### **4. En conclusion**

Les normes bureaucratiques-humanitaires du SAP, résultats de l'articulation de ces trois registres de normes, consistent en une intégration partielle, partielle et sans cesse renégociée des critères et des méthodes proposées par les organisations internationales (FAO, SCF, Pam). Les normes professionnelles résultent déjà d'exercices empiriques (méthode HEA) et de cannibalisation de méthodes (Food Balance Sheet). Leur usage pratique accentue encore cette part d'empirie, par l'approximation des modalités de production de données initiales (déficits agricoles), les panachages personnalisés de méthodes (HEA et Food Balance Sheet) et de critères (choix des coefficients, des catégories socio-économiques, etc.), et l'élaboration pragmatique des baselines (méthode visuelle et traduction en pourcentage). Fondés et légitimés par les expériences personnelles, les méthodes et critères sont renégociés à chacune des interactions entre acteurs (au sein des équipes d'évaluation, entre évaluateurs et autorités locales), en donnant prise aux normes sociales, elles-mêmes interférant et orientant les processus décisionnels. Ces formes tronquées, panachées et personnalisées, ainsi que



les modalités de leurs négociations, forment bien une norme communément partagée par tous les agents.

Les normes pratiques ont une fonction palliative permettant aux agents de concilier les déficits de moyens et de cadre rationnel avec l'injonction de produire des résultats et de les justifier dans les délais impartis, tout en s'inscrivant dans le cadre rigide de la structure institutionnelle et des *scenarii* pré-établis. Structurant autant la qualité des objets négociés (méthodologies et résultats) que les modalités de leurs négociations, ces normes répondent à l'objectif partagé d'atteindre un consensus autour de résultats cohérents avec le cadre imposé par la hiérarchie, consensus nécessaire au maintien des bonnes relations entre agents.

Jouant sur l'accord tacite entre les agents de respecter les non-dits sur la précarité des données, précarité pourtant largement commentée par les agents de façon informelle ou en aparté, ces normes pratiques permettent de s'en arranger en jouant sur l'ignorance feinte de ces carences. De façon plus explicite, le même accord sur la subjectivité des méthodologies permet de prolonger l'exercice, voire même de le légitimer par cette reconnaissance partagée. Toutefois, la traduction systématique des approximations en données chiffrées et précises ne fait l'objet d'aucun commentaire, elle semble complètement intégrée et routinisée, voire même être impensée comme incongruité, à l'instar des opérations routinières de copié-collé lors de l'écriture des rapports. Le chiffre semble être intériorisé comme un critère de respect et de soumission à la hiérarchie. Pourtant, ces mises en forme automatiques camouflent très efficacement les écarts, rendus invisibles dans les rendus finaux. Nous pouvons supposer que la nouvelle méthode IPC, en accumulant une série de nouveaux indicateurs, duplique ces opérations de mise en forme pour d'eux. La démultiplication des critères ne contribuerait donc pas à l'amélioration de l'information, mais plutôt à sa complexification et à en renforcer l'opacité des méthodes d'obtention des choix et de la conduite des décisions. Enfin, les non-dits et l'invisibilité des arrangements des normes pratiques sont entretenus par les jeux d'échelles du SAP. À chaque étape hiérarchique, la mise en forme automatique des résultats chiffrés sous forme de tableaux, de schémas et courbes, participe à renforcer l'opacité des méthodes et à entretenir leur ignorance, une fois ces rapports partagés au niveau central ou diffusés à l'international, et dont seules émergent le caractère scientifiques, témoin d'une rigueur tout fictionnelle.

Les experts jouent un rôle central dans ce processus d'homogénéisation et de stabilisation de ces normes pratiques, par leur capacité de circulation d'une strate hiérarchique à une autre, voire d'une institution à l'autre au gré de leur évolution professionnelle. À la fois producteurs de données, de méthodes empiriques et d'un discours lisse et cohérent emprunt du registre scientifique, parties

prenantes des jeux de négociations, facilitateurs des multiples consensus, et représentants des institutions internationales et gouvernementales, ils participent volontairement ou involontairement à reproduire et à prolonger ces normes, et à les transmettre comme la norme partagée.

## **II - PILOTAGES ET AJUSTEMENTS « TOP-DOWN » DU SAP**

---

À plusieurs reprises, les agents m'ont fait part des ajustements qu'ils ont du procéder en cours ou en fin d'évaluation, lorsque les différents niveaux hiérarchiques interviennent directement pour influencer et modifier les résultats de leurs évaluations. Il peut s'agir du niveau central intervenant sur les niveaux régionaux, comme le raconte Berhanu (Cida), qui résume avec aigreur que son travail consiste à rectifier au mieux les données à la base, lorsque les pressions au niveau fédéral poussent à augmenter ou à baisser les données en cours de négociation selon la politique du moment : « L'année 1999 pendant la guerre avec l'Erythrée, le gouvernement poussait à augmenter. L'année 1995 était à la baisse. Les donations vont directement au Budget, sans contrôle des donateurs sur leur utilisation, qui peuvent servir à beaucoup d'autres choses, comme « l'achat d'armes et de tanks pour faire la guerre contre l'Erythrée » (Berhanu, Cida, 10/03). Fekadu, ancien du DPPC raconte comment en 1998, alors qu'il était en charge des évaluations en Région Afar, les chiffres auraient été gonflés de façon à soutenir la Région Afar, et prévenir les éventuels ralliements de groupes afar à l'Erythrée. Alors que les résultats de l'évaluation se montait à près de 14 000 bénéficiaires, le vice-ministre, qui était en charge des affaires régionales, aurait téléphoné à la *région* pour qu'ils faxent au DPPC leur nouvelle estimation. « Je suis allé directement défendre auprès du vice-commissionnaire Berhanu la qualité de nos estimations. Il me disait être convaincu de la bonne situation dans la Région, mais qu'il ne pouvait rien faire de plus. Et nous avons dû publié le nouveau chiffre de 200 000 personnes, argumenté par la requête de la Région » (Fekadu, 09/04). Lors de l'évaluation du *meher* 2004, Mesfin du DPPC de Bahir Dahir me confie qu'il ne joue qu'un rôle de conseiller auprès des « politiques » et des chefs de bureau. « Nous, en tant qu'experts, nous nous efforçons d'approcher au mieux la réalité. Mais les 'politiciens' imposent d'infléchir ou d'augmenter les bénéficiaires après les évaluations, comme pour le *meher* 2003 où nous devons ajouter les populations du *belg* ! Les politiciens nous considèrent seulement comme des conseillers. Nous apportons les données. Ce sont eux qui sont décisionnels. Pas nous. S'ils attendent de nous d'augmenter ou de baisser les données c'est toujours après les évaluations que cela se passe. Il y a 4 ou 5 ans, il fallait baisser. Il y a 2 ans augmenter. Cette année, il faut à nouveau baisser.» (11/04).

Les interactions peuvent aussi être alimentées par les donateurs pour influencer sur les résultats des évaluations, comme me le raconte Getu, lui aussi ancien du DPPC. D'après lui, fin 2002, avant la finalisation du rapport final, le Pam à Addis aurait recueilli par radio les résultats de toutes les évaluations auprès de leurs agents des équipes multi-agences. Ils ont transmis le résultat global, qui avoisinait les 10 millions 'en haut-lieu', et l'ordre de Meles d'augmenter ce résultat aurait été donné au DPPC. Le directeur du département, Tashome, aurait téléphoné au Pam pour se plaindre de les avoir contourné. Et puis, de 10 millions de personnes, on est passé à 12 millions pour atteindre les prédictions de Meles. On a rajouté environ 3 millions sous Close Monitoring, comme ça le tour était joué ! » (Getu, ex DPPC, 09/2004). L'influence peut également peser sur le calendrier des évaluations, comme en 2003 : « L'évaluation de cette année a été précipitée à cause de la pression des donateurs réclamant des résultats le plus rapidement possible. USAID réclamait les résultats avant décembre pour avoir des résultats préliminaires, de façon à réserver des fonds pour l'Ethiopie. Je suis allé en Harargue pour l'évaluation du *meher*. D'après la *zone*, l'évaluation aurait dû avoir lieu mi-novembre et non pas fin octobre pour pouvoir incorporer les fins de récoltes et les effets des dernières pluies de fin octobre. Deux semaines après, nous avons dû y retourner. Tashome (le directeur de département d'alerte précoce du DPPC à Addis Abeba) m'a expliqué que l'ordre venait du Commissionnaire du DPPC. Ils se sont beaucoup plaints au département, mais le DPPC les a forcés à se préparer... Mais cette évaluation n'a rien apporté de plus que les évaluations de routine. » (Nadlkachew, Food security manager, Fews, 26/11/03).

Ces jeux d'influence peuvent être renversés entre les niveaux régionaux et fédéral : « Cette année, il y a eu une influence de la *région* Amhara pour baisser le nombre de bénéficiaires des *woreda*. Ce n'est pas vraiment le niveau fédéral qui est en cause. Le DPPC de Bahir Dahir n'a pas encore finalisé leur résultat, mais il avoisinerait les 500 000 personnes. Au Fews, nous avons estimé un plan de contingence national pour 8 à 9 millions de bénéficiaires, mais avec ce montant de la région, nous n'allons pas atteindre les 6 à 5 millions... » (Nadlkachew, Food security manager, Fews, 26/11/03). Mais au final, les jeux d'influence s'équilibrent d'un niveau à l'autre et se renégocient *a posteriori* : « Il y a une compétition entre les *woreda* et les régions pour l'obtention de l'aide. Chacun veut sa part du gâteau. Et le *woreda* va chercher à défendre un chiffre le plus élevé possible. Lorsque les montants d'aide doivent être décidés, il y a une sorte de chantage exercé entre chaque niveau administratif, où chacun se renvoie la balle de la responsabilité à porter si une crise surgit, et que l'évaluation a sous-estimé les besoins. Ça fonctionne pareil entre le niveau fédéral et les *régions*, lorsque le fédéral décide de baisser, ils s'entendent dire que s'ils prennent la décision de baisser, il faudra en assumer les conséquences en cas de crise... » (Berhanu, chargé de programmes, Union Européenne, 18/06/03).

Enfin, d'autres propos convergent pour constater l'influence du premier ministre, dont les décisions prévalent sur celles du DPPC, notamment pour cadrer avec les nouvelles politiques de sécurité alimentaire du *ressetlement* et du *Safety Net* : « C'est le 'gouvernement' qui a le dessus sur le DPPC. Cette année, pour la Région Amhara, l'augmentation de 500 000 pers à 2 millions vient encore directement de Meles. Au début, c'était la *région* qui, dans le but d'éradiquer le syndrome de dépendance avait baissé les chiffres de façon drastique. Certains *woreda* étaient même proches de zéro. Mais c'est le « politique » qui a finalement décidé » (Getu, ex-field monitor, DPPC, 09/04). Tim, expert en sécurité de l'Union Européenne, décrit sur un ton sarcastique sa vision de l'autocratie en Ethiopie et l'absence de contradiction de la part des donateurs : « Il n'y a pas de démocratie. Une seule personne décide. Meles décide le matin en se levant de ce qui va arriver à l'Ethiopie, comme le *ressetlement*, et va l'imposer par la suite à ses troupes...S'il décide pour 15 millions de bénéficiaires, tout le monde n'a plus qu'à appliquer ses décisions. Ce qu'il édicte à Addis est ensuite dupliqué en envoyé dans les *zones* et les *woreda*...En réunion avec les donateurs, tout le monde reste le nez baissé à ce que dicte Meles, sans broncher. Il est juste impensable de se lever et de le contredire, même d'oser poser une question. Et si un représentant d'un donateur ose intervenir, tout le monde le regarde, effaré !...Le Pam et la FAO respectent les requêtes du gouvernement, quoiqu'il en soit. D'où l'absence de remise en cause des données. » (Tim, UE Food security expert, 28/11/03). Ces ordres et contre-ordres transmis par la hiérarchie se traduisent effectivement par des révisions faites dans l'urgence par les différents experts. Début septembre 2004, nous sommes à la fin de cycle d'évaluation de 2004, et chacun au bureau du DPPC d'Addis travaille d'arrache-pied sur sa partie pour rendre le rapport final au commissioner à la fin de la semaine. Beletu avec qui j'avais rendez-vous n'est plus disponible, elle travaille sur les zones agro-pastorales. J'attends dans le bureau voisin, bavardant avec Getu, le technicien responsable du mapping, qui met en forme les rapports. Il m'explique que les résultats collectés dans les *woreda* pendant l'évaluation sont encore extrêmement bas, comme ceux du *belg*, encore en deçà des fourchettes des scenario Best/Middle/Worst. D'après lui, c'est à cause de la pression « politique » exercée pour envoyer les gens en *ressetlement* et de passer à des programmes à long terme. Endalkachew du Fewa arrive sans prévenir, pour lui demander de finaliser la partie concernant les régions du Tigré et Amhara. Son chef vient de l'appeler pour un rendez-vous, il lui explique alors rapidement comment augmenter les chiffres de bénéficiaires pour atteindre un niveau (benchmark) au moins équivalent à celui du *Safety Net*, en vérifiant qu'ils coïncident sur le « long term average » (moyenne de 1993 à 2003). Au niveau national, il propose de réajuster le chiffre total pour avoisiner les 5 à 7 millions de personnes (best case scenario). Getu doit lui faire ça pour le lendemain matin. Endalkachew se justifie en rangeant son ordinateur précipitamment avant de partir « En fait, c'est toujours la même chose...même si on appelle ça différemment, Safety Net, Water

Harvesting, Irrigation, Aide alimentaire, pour nous, ça ne change rien, c'est toujours la même prise de tête avec les chiffres ! » A ma demande, Getu m'explique comment procéder: « Par exemple, pour le *woreda* de Dehanna, le best case scenario est de 10 000 personnes, le chiffre de *Safety Net* est de 16,157 pers. Les chiffres de l'évaluation pour la période de janvier à mars se montent à 14 000 personnes et à 39 100 pour la période d'avril à octobre. Là il faut ajuster pour atteindre un minimum de 16 000 pers... » (08/09/04). Un autre ancien agent du DPPC me tiendra le même jour des propos convergents sur ces réaménagements de chiffres pour coïncider avec le *Safety Net* : « Le *Safety Net* doit couvrir environ 5 millions de personnes 'chroniques'. Les chiffres de l'évaluation étaient trop bas et ont été effectivement gonflés la semaine dernière pour atteindre le montant attendu du *Safety Net*. Le reste revient au DPPC. » (Getu, 09/04).

Revenons maintenant sur ces jeux d'influences et leurs impacts sur les capacités de négociations des équipes lors des évaluations du *meher* 2002, 2003 et 2004.

## **1. Pressions politiques à la hausse (2002)**

En novembre 2002, les évaluations sont soumises à une forte pression de la part du gouvernement pour atteindre le chiffre de 15 millions de bénéficiaires à l'échelle nationale. Dès octobre, et jusqu'à la publication finale des résultats de la dernière tournée d'évaluation début décembre, la tendance officielle est au pire des scénarii envisagés. Mi-novembre, les chiffres «worst case » arrondis à 15 millions de personnes sont déjà annoncés à la radio, à la télévision et dans les journaux par les représentants du Pam, du DPPC et le Meles Zenawi. Les institutions annoncent un désastre à l'échelle du pays avant même que les conclusions finales du travail d'évaluation mené en novembre aient été rendues. Dans le journal gouvernemental, *Ethiopian Herald* (13/11/02), titrant « Sécheresse, manque de nourriture en Ethiopie menacent des millions de personnes », le Pam annonce que 14 millions de personnes sont touchées selon le « pire des scénarios. » Les articles où s'exprime Meles Zenawi ne font plus mention de scénarii, mais de famine avec des chiffres arrondis à 15 millions ! Dans *The Ethiopian Herald* des 12 et 16 novembre 2002, les articles affirment que « l'Ethiopie affronte une famine pire que celle de 1984, qui a presque tué 1 million de personnes. [...] Le nombre de personnes souffrant de la faim pourrait atteindre 15 millions en début de l'année prochaine, si les donateurs internationaux ne soutiennent pas l'aide internationale.[...] Si la famine de 1984 était déjà un cauchemar, celle-ci sera vraiment atroce à voir. Meles prévoit que le nombre de personnes affectées par la sécheresse sera trois fois supérieur au nombre de celles touchées par la famine précédente. » On peut noter que nous sommes passés sans transition d'un registre encore objectif à un registre dramatique et émotionnel comparant la situation actuelle à celle de la famine de 1984, images à

l'appui. Exactement à la même période (mi-novembre), les équipes d'évaluation en sont encore à rédiger leurs rapports finaux d'évaluation... Les résultats cumulés au niveau national se montent péniblement à 10 millions de personnes. Tous les moyens sont bons pour grignoter quelques zéro et se rapprocher des 15 millions. Les équipes d'évaluation parviennent ainsi au chiffre de 11,3 millions de personnes affectées. Une révision en avril 2003 permet de passer à 12,6 millions. Comme me le confiera deux ans plus tard, Mesfin, un des experts du DPPC régional, les résultats de son équipe d'évaluation de novembre 2002 sur la zone du Nord-Shoa furent revus à la hausse, sans même négocier, en intégrant les populations dépendant des petites pluies du *belg* et susceptibles d'être affectées... en juillet 2003 ! Il semble que l'ensemble des résultats ait été gonflé artificiellement par l'ajout des populations du *belg*.

Pour ces raisons, l'évaluation des récoltes du *belg* menée juin 2003 par notre équipe se solda par un coup de théâtre à la région. Les chiffres totaux de bénéficiaires parmi les populations dépendant du meher et du *belg* furent systématiquement réduits des montants ajoutés artificiellement en novembre 2002. Le montant total des bénéficiaires à l'issue des évaluations du *belg* en juillet 2003 n'a finalement plafonné qu'à 13,2 millions.

Lorsque les *woreda* font appel aux autorités de la région pour exiger le maintien de leurs estimations, les rapports d'autorité entre les équipes d'évaluation et les autorités tendent à s'inverser : le pouvoir de négociation technique des experts s'éclipse derrière des arguments d'ordre politique. En novembre 2002, les équipes ont été contraintes de modifier leurs résultats à leur retour à la capitale de région. Le différend concernait les *woreda* de Meket et de Dewa Cheffa.

#### **a) Le cas de Meket**

Lors de la première étape de la négociation, l'équipe d'évaluation et le comité du *woreda* de Meket avaient convenu, après avoir procédé au marchandage habituel des pourcentages des activités non agricoles, de réduire la proposition initiale de 53 000 bénéficiaires à 19 500. Tout le monde s'était quitté avec force sourires et poignées de mains. Deux semaines plus tard, alors que l'équipe en était à la phase de rédaction des rapports d'évaluation, les autorités de Meket envoyèrent un fax au DPPC de la région, contestant les réductions imposées par l'équipe. Le chef de *woreda* y reprenait l'exercice détaillé de calcul présenté par Getahun lors de la réunion, mais en intervertissant l'ordre de calcul de façon à retomber sur leur proposition initiale proche de 50 000 personnes. Le fax n'eut tout d'abord aucune portée sur la décision de l'équipe qui considérait que les experts du *woreda* n'avaient toujours rien compris et qu'ils avaient jonglé avec les chiffres ! D'autant que Getahun du DPPC, qui avait dû

sentir venir le problème, s'était mis d'accord avec le reste de l'équipe, pour procéder à son propre « jonglage » en augmentant le nombre des bénéficiaires de 19 500 à 30 100 personnes sur la base des moyennes de bénéficiaires des dix dernières années.

Le dernier jour de rédaction, alors que nous travaillions dans le bureau de Judith au DPPC, le chef du département d'alerte précoce de la région, Amara, se joint au groupe pour nous demander d'augmenter le nombre de bénéficiaires de Meket en évoquant leur plainte envoyée par fax. Abraham refuse catégoriquement : « Pourquoi toujours accepter d'augmenter les données. Nous estimons que les données doivent être baissées. À quoi sert notre travail ? » Amara répond qu'il ne s'agit pas de cela mais que d'après d'autres sources sûres, il y a eu de récents dégâts localisés dans certains villages causés par des gelées. Il cite les équipes de l'ONG SOS Sahel « qui ont pu voir sur le terrain, même les toucher, que les récoltes ont été affectées ». Getahun conteste l'information : « mais, ils ne nous ont rien rapporté pendant nos entretiens », tout comme Judith : « même la zone n'a rien annoncé ». Abraham ajoute que « nous-mêmes n'avons rien vu lors de la visite de terrain. » Malgré l'avalanche de contestations collectives, le chef monte d'un cran la pression en mettant en cause la compétence de l'équipe : « si un problème arrive, nous allons faire face à de la malnutrition... nous devons recourir à une équipe au niveau fédéral ! ». Abraham oppose un ultime argument : « soit, comment pouvons-nous changer les chiffres alors qu'une seule parcelle aurait été touchée, ça ne suffit pas ? » Amara sort les armes : « bon, aujourd'hui nous n'avons pas le temps de discuter plus. Nous avons à finaliser les données au niveau de la région. Nous devons aboutir à un compromis et augmenter le nombre à cause des gelées. Il y a eu un malentendu et une mauvaise information entre vous et les autorités. Nous devons trouver un accord. Et prendre en considération la crainte de la région. Si on ne se décide pas maintenant, nous devons rencontrer le commissionnaire ! » Getahun capitule : « bon, alors s'il y a eu des gelées, prenons les en compte. » Fissaye propose alors de réajuster le chiffre en fonction de la moyenne des dix dernières années, ce qui offrira finalement une porte de sortie vers le compromis. Environ 8 000 personnes sont additionnées aux 30 100 pour parvenir à 38 000 personnes... Affaire conclue.

## **b) Le cas de Dewa Cheffa**

Les autorités de Dewa Cheffa avaient également envoyé un fax de plainte à la région rappelant que l'équipe d'évaluation n'avait accepté que 30 000 bénéficiaires sur les 60 000 comptabilisés localement. Affirmant que le chiffre du déficit de production présenté lors de la visite avait été sous-estimé à 100 000 quintaux près (!), ils demandaient que le nombre de bénéficiaires soit revu à la hausse pour atteindre 80 000 personnes. Abraham, Getahun et Judith reprennent leurs calculs et après

avoir ré-estimé la part des revenus non agricoles dans l'alimentation des ménages à 20 %, ils avancent le chiffre de 38 000 bénéficiaires. Toute l'équipe s'accorde sur ce montant, sauf Fissaye qui considère que l'on est trop flexible et pas assez intransigeant !

Dans la foulée des négociations de Meket, le chef du département d'alerte précoce de la région, Amara, avait essayé d'augmenter les chiffres de bénéficiaires pour Dewa Cheffa en mobilisant deux séries d'arguments : les données moyennes des deux dernières années et le rapport récent de la FAO sur Dewa Cheffa qui faisait état d'une situation critique. Il insistait en mentionnant qu'historiquement ce district était une poche exposée à des sécheresses récurrentes. Comme nous étions tous épuisés par les négociations de Meket, il décida d'en rester là, nous donnant rendez-vous le soir même avec le commissionnaire en précisant que « de toute façon, nous aurons à trouver un compromis. »

À huit heures du soir, nous nous retrouvons dans le bureau du commissionnaire du DPPC de la région, Aderaw. Il évoque les délais très courts auxquels nous sommes soumis et la forte pression des donateurs à Addis-Ababa pour obtenir les données avant Noël. Étant donné la situation de « crise », les donateurs veulent aller vite. Avant d'entamer tout marchandage, Anteneh précise que remettre en cause nos résultats pour Dewa Cheffa c'est contester la totalité de notre travail d'expertise. Rassurant, Aderaw nous félicite pour le travail intensif et de grande qualité que nous avons réalisé. Les chiffres réajustés pour le district de Meket lui conviennent. Ils sont en accord avec la moyenne de l'aide sur le long terme. Par contre, il y a eu un déficit d'information concernant Dewa Cheffa, erreur dont nous ne sommes pas responsables : « vous ne disposiez pas de toutes les informations pour décider. Les autorités du district et de la zone se sont trompées dans leur système de collecte et d'analyse des données. Vous ne pouvez pas vous baser sur leurs données. Il y a des rapports de la FAO qui sont plus alarmants. Nous risquons de rater une urgence. Plutôt que 38 000, c'est un minimum de 45 000 personnes qu'il faut cibler pour compenser leur erreur. Même au niveau fédéral, ils ne vont pas accepter ce chiffre de 45 000 personnes. » Comparant les chiffres de déficit agricole et de bénéficiaires de 2002 avec ceux 2001, Abraham défend encore sa position : « nous ne pouvons pas justifier ces chiffres aux donateurs ! »

Le ton monte et Aderaw s'acharne sur l'incompétence des autorités locales à fournir des chiffres valables. Magnanime, il ajoute : « mais nous n'avons pas à les punir à cause de leur comportement, évidemment ! » Judith souligne que les erreurs d'estimation des autorités locales ne sont pas de taille à transformer les chiffres déjà établis. Mais Aderaw insiste et agite le péril de la catastrophe: « si on se trompe, nous risquons de rater une urgence! » Abraham abandonne toute résistance : « nous ne



sommes pas là pour créer des problèmes. » Il ne reste plus qu'à convenir d'un chiffre. Aderaw revient sur le chiffre de 45 000 personnes que nous acceptons, vidés.

## **2. Pressions politiques à la baisse (2003)**

En novembre 2003, les pressions politiques s'exercent cette fois-ci à la baisse. La nouvelle politique de Safety Net engagée par le gouvernement et les donateurs doit se traduire par une réduction visible du nombre de personnes dépendant de l'aide alimentaire. Lorsque les équipes d'évaluation entament leur tournée fin 2003, les estimations réalisées au niveau des woreda ont déjà été révisées à la baisse par les autorités locales. Certes, les récoltes de 2003 sont bien meilleures que celles de l'année précédente.

Mais les coupes réalisées au niveau local sont considérables et vont bien au-delà des réductions classiquement faites à partir des moyennes et des scénarii. Les équipes d'évaluation ne parviennent pas à négocier les chiffres à la hausse. Résultat, les estimations finales pour la région Amhara ne font état que de 450000 personnes nécessitant une assistance alimentaire, contre 2 millions en moyenne au cours des années précédentes. Tous les experts reconnaissent que des ordres « venus d'Addis-Abeba » ont été donnés à l'administration des woreda qui ont appliqué à la lettre les consignes de réduction.

Les premiers résultats des évaluations « multi-agences » révèlent donc une baisse drastique des chiffres de bénéficiaires au niveau régional. Les estimations sont si basses qu'un contre-ordre venu du DPPC d'Addis-Abeba exige des équipes qu'elles différencient les populations affectées selon qu'elles souffrent d'un déficit « chronique » ou « aiguë », dans l'espoir que les populations souffrant d'un déficit alimentaire chronique n'aient pas été incluses dans le décompte. Zerihun s'attèle à la tâche en compulsant ses archives et statistiques.

Mais de toute évidence le temps manque pour conclure avant la date officielle de restitution à Addis-Abeba. Lors de la cérémonie de restitution, l'impossibilité de distinguer les deux types de populations et de justifier ainsi le montant national aussi bas d'un million de bénéficiaires conduit au report de la publication officielle du chiffre final. Tashome, le chef du département d'alerte précoce d'Addis-Abeba, avance que la précocité du calendrier d'évaluation ne permettait pas d'estimer correctement des récoltes encore vertes. Il clôture la séance publique en ces termes : « la date de l'évaluation était trop précoce, sans une préparation adéquate au niveau des woreda, ce que reflète la qualité des résultats des évaluations. L'évaluation post-récolte permettra d'obtenir une image claire et finale pour

2004. Néanmoins, il apparaît que la production est meilleure que l'année passée. Des surplus sont même attendus, comme en région Oromo. Mais des poches nécessitent toujours une assistance. Le problème est de distinguer les «sévères» des «chroniques» dans tous les endroits car il a été effectué un mélange entre les deux. Malheureusement, des évaluations supplémentaires sont nécessaires pour les besoins chroniques. Le nouveau cadre de sécurité alimentaire devrait donner une direction. »

Deux semaines plus tard, les chiffres sont publiés à la date prévue. Ils annoncent 2 millions de bénéficiaires pour la région Amhara et 7,2 millions au niveau national. D'après Mohammed du DPPC régional, les calculs de la région Amhara furent à la charge de Zerihun qui s'était basé sur les moyennes de bénéficiaires. D'aucuns expliquent ces manipulations de chiffres ainsi : dans un premier temps, l'ordre de couper le nombre de bénéficiaires aurait été effectivement donné directement aux administrateurs des zones et des woreda en court-circuitant les bureaux du DPPC régionaux et centraux. Dans un second temps, les réactions alarmistes des donateurs auraient poussé à réviser à la hausse les montants. Au final, la refonte des chiffres a annihilé le travail des équipes d'évaluation. Néanmoins, le rapport officiel 2004 Humanitarian appeal for Ethiopia stipule que les résultats sont fondés sur « une évaluation complète de la situation alimentaire, etc. » et mentionne que «les évaluations multi-agences ont prévu des productions agricoles comparables aux cinq dernières années dans les zones des hauts plateaux. »

### **3. Le revirement des politiques de l'aide (2004)**

En novembre 2004, l'adoption officielle du programme Safety Net a encore modifié l'approche de l'évaluation des récoltes. Si cette politique se présente comme un tournant historique dans la gestion de l'aide, rien n'a vraiment changé dans le fond. Les paysans continuent à recevoir une assistance alimentaire et bénéficient de « package », tout en restant soumis aux travaux collectifs. Mais l'aide est désormais pensée comme une mesure transitoire dans le cadre d'une idéologie articulée sur le volontarisme et la responsabilisation des individus, et qui dénonce « l'assistanat » et « la dépendance » comme autant de maux associés aux distributions gratuites. Dès l'automne 2004, la mise en place du programme s'accompagne de campagnes d'information intensives auprès des cadres administratifs à tous les échelons hiérarchiques. Ces derniers doivent organiser des réunions villageoises destinées à informer les paysans des kebele de ces nouvelles orientations. Des affiches placardées dans tous les bureaux administratifs fustigent le recours à l'aide assimilé à une mendicité honteuse tout en glorifiant le travail comme valeur salvatrice. Ces slogans sont aussi véhiculés à travers les discours stéréotypés des fonctionnaires qui blâment hargneusement le « syndrome de dépendance » et la paresse des paysans. Cette politique s'accompagne d'un renforcement du ressettlement début 2003. Pour la région

Amhara, ce programme risque de se solder par un échec en raison du refus des paysans de s'installer dans les camps de Metema, dans la zone de Gondar. Les quelques pionniers qui ont rejoint le site en 2003 sont presque tous rentrés, principalement en raison des mauvaises conditions d'accueil et des risques de malaria. Selon la version officielle, le resettlement ne fait que soutenir les migrations « volontaires » des paysans. Mais en pratique, ceux qui refusent de partir ne peuvent plus compter que sur eux-mêmes. L'aide alimentaire « gratuite » dans les régions d'origine est désormais perçue comme un obstacle au déplacement des paysans et une entrave au développement par le travail. De fait, en 2004 dans les villages du Wag Hemra et du Nord-Wello, l'aide n'a été attribuée qu'aux personnes capables de participer aux travaux collectifs de « développement ». Les vieux, les handicapés, les femmes enceintes et les enfants de familles nombreuses en ont été exclus. Les autorités des *kebele*, des *woreda* et de la *zone* m'ont justifié cette décision – sans discussion possible – au nom de la lutte contre le « syndrome de dépendance » et des méfaits de l'aide gratuite. En revanche, lors des réunions officielles dans les villages, il est clairement annoncé depuis janvier 2003 que l'aide alimentaire est disponible dans les camps de resettlement. Pour les populations dont les récoltes ne permettent de couvrir que six mois de consommation par an, l'arrêt brutal de l'aide est synonyme de déplacement forcé en direction des camps. Au niveau local, l'aide alimentaire sert à la fois de carotte et de bâton pour mener à bien les programmes dessinés par le gouvernement.

C'est dans ce contexte que les équipes d'évaluation des récoltes du meher 2004 sont chargées de quantifier les populations victimes d'une pénurie « aigüe » devant recevoir une aide d'urgence dans les mêmes conditions que les années précédentes. D'entrée de jeu, de nouvelles catégories sont définies à Addis-Abeba, distinguant les populations n'ayant pas de besoin, les populations bénéficiaires de l'aide provisoire du Safety Net et celles devant recevoir une aide d'urgence. La population du Safety Net est calculée pour chaque *woreda*, *zone*, etc., sur la base de la moyenne des dix dernières années des bénéficiaires de l'aide alimentaire. Pour l'année 2005, elle se monte à 5 millions de personnes. Sur le terrain, les processus et méthodologies d'évaluation restent inchangés. Les équipes n'ont pas la latitude de discuter les critères permettant de différencier les catégories, même si elles estiment que la distinction est ambiguë et très théorique.

Lors des visites, les critères d'appartenance à chaque catégorie apparaissent très variables. Le nombre de bénéficiaires « aigüs » est calculé au travers d'un panachage méthodologique comparable à celui utilisé les années précédentes. Au final, les bénéficiaires au niveau national de l'aide d'urgence pour 2005 se monte à 3,2 millions de personnes. En novembre 2004, la période d'évaluation multi-agence coïncide avec la phase d'intense propagande auprès des administrateurs des *woreda* et des *kebele*. Non seulement les équipes d'évaluation ont peu de temps, mais elles sont dépourvues de données

consolidées pour les négociations. Elles doivent presque quémander l'organisation de réunions pour finaliser leur travail. La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires se durcit, au point que certains *woreda* et zones déclarent « zéro bénéficiaire ». Le cas du Wag Hemra est exemplaire. Tout occupé à l'organisation des réunions d'information villageoise, l'administrateur de Dehanna refuse tout d'abord d'accorder un entretien à l'équipe. Celle-ci s'adresse directement au chef de la zone, négociant la possibilité de recueillir les informations techniques à condition de ne pas aborder le nombre de bénéficiaires ! Finalement, l'équipe quitte la *zone* sans avoir négocié aucun chiffre. Les jours suivants, Mesfin du DPPC régional se décide finalement à proposer un nombre de bénéficiaires en s'inspirant des chiffres du Nord-Wello. Il est alors persuadé que la décision du chef de la *zone* du Wag Hemra tient à un malentendu sur la nouvelle politique. D'un coup de téléphone, il demande à son supérieur hiérarchique à la région d'intervenir auprès du chef de la *zone* du Wag Hemra pour décider d'un montant de bénéficiaires. En vain. J'ai appris par la suite que le chef de la *zone* du Wag Hemra aurait ensuite directement contacté un ministre pour exiger du DPPC fédéral de ne pas prendre en compte les requêtes des équipes d'experts. La même procédure aurait été appliquée par les autorités du *woreda* de Kalu pour passer de 20 000 à 4 000 bénéficiaires. Dans ce cas de figure, nous sommes effectivement en présence d'une marginalisation radicale des experts totalement dépossédés de leur pouvoir dans le processus d'attribution.

#### **4. Arrangements finaux entre donateurs**

Ces constats sur l'insuffisance méthodologique des évaluations sont largement partagés par les experts internationaux basés à Addis Abeba, qui peuvent s'exprimer de façon très critique, d'ailleurs *en off*. En revanche, en cours de réunion, les critiques frontales se diluent en questions, mais aboutissent aux mêmes arrangements pragmatiques de façon à lancer les opérations, à défaut de pouvoir améliorer les méthodes en l'état. À l'Union Européenne, les critiques de François, expert en sécurité alimentaire ayant accompagné la tournée d'évaluation de la FAO du *meher* 2003, sont sans appel: « L'évaluation a consisté en 50 % de réunions dans les bureaux - au moins quatre heures par jour -, 25 % de trajets et 25 % avec les paysans. Avec les paysans, les interviews se font au bord de la route... on utilisait un questionnaire trop long et très mauvais. Je n'ai jamais vu ça ! Une succession de questions, sans lien, on y perd le fil et le but de l'interview. Pour autant, il ne prend pas en compte les consommations de maïs vert, alors que c'est une récolte à prendre en compte. C'est un biais archi-connu. Aucune question non plus sur la composition de la famille, son alimentation, la relation à la culture alimentaire, les achats de céréales, la chasse ou la pêche... Dans l'Illubator, un fermier nous a confirmé que sa récolte était minable. Le gars du MOA nous le confirme, alors qu'à vue de nez c'était

pas trop mal, peut-être 1, 5 tonnes par hectare peut-être...Avec les officiels, on n'a jamais pu avoir une information sur la façon de collecter les données agricoles...Et l'expert de la FAO considérait que cette question n'était pas à l'ordre du jour, nous coupant la parole si on posait la question...De toute façon, on ne recevait que des réponses évasives de la part des officiels. À Gambella, ils nous ont assuré que les données provenaient de 250 agents de développement sur le terrain. » (François, Food security expert, UE, 28/11/03). Sur un ton plus caustique encore, Pascal, le responsable du département de sécurité alimentaire brosse en quelques mots son opinion : « À la base, les *woreda* n'ont pas un rond...Mais si tu demandes leurs dépenses à leur comptable, il te donne un chiffre hyper précis, genre 150 ou 242 ETB ! Si tu demandes de détailler, il te répond qu'il a tout calculé de tête. Figures-toi qu'ils n'ont même pas les moyens pour un crayon ou une calculette...Comment veux-tu qu'ils produisent des données de sécurités alimentaires fiables ? Ces évaluations, c'est juste de la merde emballée dans du papier cadeau » (28/11/03). En retour, les critiques de l'Union européenne sont jugées comme peu constructives : « L'UE ne fait que critiquer sans rien apporter de constructif...d'autant qu'ils ont participé à ces évaluations comme observateur. Je suis bien le premier à reconnaître que c'est trop superficiel, pas assez quantitatif et qu'il y a un 'gap' entre le discours et la réalité...mais il faut s'efforcer de mieux faire. Sinon, à la prochaine évaluation, ce sera la même chose, on assistera au même 'show' de l'expert, mais rien n'aura changé. » (Pierre, responsable du VAM, Pam, 09/04). Au Fewes, on m'explique qu'on est bien conscient que « les agents des *woreda* n'ont ni la capacité, ni les outils...ni même les calculatrices pour être en mesure de rendre compte des prix courants...Ils ne disposent d'aucune information sur la *baseline* ou les moyennes de prix. Sans avoir eu assez de temps, à la fin de la journée, tu (l'évaluateur) n'as pu ni rencontrer de personnes qualifiées sur le terrain, ni avoir pu collecter suffisamment de données. Tu parviens à calculer le nombre de bénéficiaires à l'aide du Food Balance Sheet, en convertissant toutes les variables indépendantes...Que tu sois satisfait des résultats ou pas, je pense qu'on n'a pas à critiquer ces méthodologies, sauf si tu en proposes de nouvelles... » (Alemu, Fewes, Addis Abeba, 03/12/03).

Lors de la restitution à la FAO auprès des donateurs et du DPPC de l'évaluation de la FAO de la production agricole nationale, l'expert de la FAO, Mr Robinson, expose longuement ses méthodologies d'évaluation – observation des paysages en « transect », estimation rapide de rendements à l'aide du PET, recoupement avec les données du MOA, calculs sur la base du *Food Balance Sheet* – . Il insiste pour féliciter « l'excellente coopération » des agents gouvernementaux à cet exercice, tout en rappelant que l'évaluation de la FAO est « indépendante. » Il mentionne les différences de résultats entre les méthodes de la CSA et du MOA, résultats ne coïncidant pas non plus avec ceux du Fewes, passant de 11,7 à 8,2 millions de tonnes. Dans des termes beaucoup plus sobres, les experts de l'UE et des autres organisations se contentent de demander des éclaircissements sur les

méthodes employées, soulignant leurs limites et approximations. Le président de séance de la FAO mentionne que les différences entre les résultats sont moindres, qu'elles se justifient également par la précocité de l'évaluation sur le calendrier cultural et qu'elles pourront être corrigées par de prochaines évaluations lorsque les cultures seront mûres. Il conclue que les résultats issus du MOA serviront de référence. Les discussions basculent immédiatement dans un registre opérationnel, pour s'entendre sur les tonnages d'achat locaux, régionaux et les tonnages à importer et les procédures à initier, notamment les appels d'offre - pour être en mesure de réceptionner, stocker et répartir dans le pays sans délais. Nous sommes effectivement dans un registre approchant des normes pratiques mobilisées par les équipes d'évaluation multiagences, où le pragmatisme prévaut sur les limites et incohérences méthodologiques de façon à permettre le consensus nécessaire au déroulement du programme de l'aide.

## **EN CONCLUSION**

---

La prégnance de l'empirisme et des jeux interpersonnels structurant les normes du SAP leur confère une grande maléabilité, aménageant de vastes marges de manoeuvre aux agents lorsqu'ils en négocient les résultats et les modalités de leur production. La fluidité de ces espaces donnent alors toute la place aux interférences de jeux de pouvoir inégaux, pouvant modifier de façon discrète et informelle le cours des décisions et les résultats finaux des évaluations. Plusieurs éléments méritent d'être repris sur les rapports de pouvoir entre les agents et les niveaux hiérarchiques pouvant interférer dans le processus de production du SAP, ainsi que sur l'intégration des rapports inégaux par les agents gouvernementaux.

### **Le primat du DPPC des équipes d'évaluation "multi-agences"**

L'hétérogénéité de l'appartenance institutionnelle des équipes d'évaluation induit une inégalité relationnelle entre les membres de l'équipe lors des exercices de négociation. Si l'appartenance à une agence internationale apporte aux agents du Pam ou des donateurs un sentiment d'assurance – matérialisée tant par les outils de travail que par leur relative aisance financière personnelle –, ils ne s'inscrivent dans aucune relation hiérarchique avec l'administration éthiopienne. Ils ne représentent qu'une autorité extérieure et diffuse sans emprise directe sur le fonctionnement interne de la fonction publique éthiopienne, ce qui amoindrit leur poids lors des négociations. Ils seraient plutôt des sortes d'intermédiaires dénués de pouvoir évoluant entre les décideurs internationaux et les autorités éthiopiennes. À travers leur activité de « monitoring », ils se limitent habituellement à collecter des données pour les transmettre aux échelons hiérarchiques supérieurs, dont les postes clefs sont tenus

par des étrangers. En revanche, les agents du DPPC qui appartiennent au même appareil administratif éthiopien, sont constamment sur la sellette, soumis sans échappatoire à une pression hiérarchiques dont ils ne peuvent pas se dégager. Déjà aguerris par la pratique routinière exercée toute l'année, aiguillonnés par ce contrôle permanent qui ne leur permet ni erreur ni relâchement, ils sont beaucoup plus disposés à endurer avec patience et acharnement la pression des négociations. Au vu de mes observations, ces différents éléments structurels semblent peser sur les comportements individuels et sur le cours des évaluations. En pratique, les décisions et les négociations, tant à l'intérieur de l'équipe que lors des réunions avec l'administration, sont principalement dirigées par les agents du Pam ou des donateurs ainsi que par les délégués du DPPC. La dimension « multi-agences » se réduit ainsi à un face-à-face entre représentants du DPPC et du Pam ou éventuellement d'USAID. Peu expérimentés en matière de négociations et ne jouant pas leur carrière, les membres des ONG ont tendance à rester en retrait. Ils occupent un rôle secondaire d'assistant et constituent un cortège passif de témoins presque muets. Lors des réunions avec les comités des *woreda/zone* qui sont menées par une ou deux personnes, ils interviennent en appoint dans les négociations. Lorsque les principaux interlocuteurs sont en panne d'arguments, ils peuvent alors apporter un point de vue complémentaire. En cas de désaccord au sein d'une équipe d'évaluation, j'ai constaté que les cadres des Nations unies sont à chaque fois perdants face aux agents gouvernementaux du DPPC. Soit les dirigeants du DPPC réussissent à les faire céder à l'usure, à force de harcèlement et/ou d'arguments remettant en cause la valeur de leur expertise technique ; soit les cadres du Pam restent campés sur leurs positions mais échouent à convaincre leur coéquipier du DPPC et sont mis en minorité par le reste de l'équipe.

### **Le court-circuitage des évaluateurs par le Parti**

Les interférences des *kadre* du parti – évoqués tour à tour par les agents au travers des termes de 'politique', 'gouvernements', 'kadre' ou 'hiérarchie' – font constamment irruption dans l'exercice d'évaluation, et ce, en étant justifiées par l'impératif de coller aux annonces officielles et aux orientations fixées par le niveau central du gouvernement, formalisées par les discours officiels de Meles Zenawi, orchestrées par la presse ou par les discours propagande en faveur des programmes de ressetlment ou de Safety Net, et relayés par les *kadre* placés à différents niveaux de l'administration. Ces interférences interviennent donc à tous les niveaux de l'administration, et selon des circuits qui ne sont pas toujours hiérarchisés : à la Région lorsque les proportions entre 'chronic' et 'acute' doivent être urgemment révisées par Zerihun à Bahir Dahir à l'issue du *belg* 2003 sous l'impulsion du DPPC central, ou encore lorsque les directeurs du DPPC régional imposent aux équipes d'augmenter les chiffres du *meher* 2002 ; dans les *woreda*, lorsqu'en 2003 et en 2004, l'ordre de baisser drastiquement bloque toute négociation car les chiffres sont déjà décidés ; à Addis Abeba, lorsqu'à l'issue du *meher* 2003, la réduction excessive par la région Amhara doit être à nouveau

réajustée selon les moyennes théoriques...Face à ces impératifs, les agents tentent, dans la mesure du possible, de réajuster les données en mobilisant leur rationalité technique, voire en recourant à des niveaux hiérarchiques supérieurs du DPPC. Ces interférences procèdent en une marginalisation relative ou complète des experts, dépossédés de leur pouvoir dans le processus décisionnel.

### **L'intégration des modes de coercition par les agents**

À leurs yeux, déborder des prérogatives du Parti représente un risque de coercition plus ou moins fort. Pour Mesfin, le risque est de perdre son emploi : « nous n'avons pas le choix, si nous controns les décisions politiques, nous pouvons être virés du bureau. » Pour d'autres, les conséquences vont de la prison à la censure. En novembre 2003, par exemple, toute l'équipe s'exprime sans détour sur la manipulation politique ayant conduit à la baisse du nombre de bénéficiaires. Lors de l'écriture des rapports, alors que l'équipe ne parvient pas à justifier la coupe imposée pour certains *woreda*, Berhanu de Cida mentionne les choix politiques des *woreda*. Je lui suggère de mentionner cette justification dans le rapport. Girma, le jeune chef d'équipe, horrifié me répond : « si tu écris ça, tu finiras en prison! » Sur le ton de la plaisanterie, je lui rétorque que comme agent de sécurité alimentaire, il pourra alors m'apporter des oranges. Il me répond : « on ne le pourra même pas, parce que c'est nous tous qui irons en prison. » Zerihun du DPPC ne dira rien. Plus tard, Berhanu tempère « non, Girma est jeune et il panique ! Si on écrit des trucs pareils, ça n'ira jamais jusqu'à la prison. Mais une telle explication ne passera jamais dans un rapport, le DPPC fédéral ou régional le censurera d'office. Ce n'est pas possible d'écrire ça dans un rapport gouvernemental. » Le point de vue d'agents du Pam, comme Awoke, n'est guère plus optimiste : « travailler avec le Pam ne permet pas de changer quoi que ce soit. Nous sommes juste des messagers ; rapportant des rapports des autorités au bureau à Addis ou recevant des notes quand la nourriture arrive : 'La nourriture arrive à tel endroit, soyez prêts à la réceptionner !' C'est tout ! Les autorités imposent le point de vue des bureaux principaux sans aucune flexibilité. » La seule échappatoire d'Awoke est d'investir les champs de la dérision et de l'humour décapant.

## **III – CIBLAGES DE L'AIDE AU VILLAGE**

---

Nous achèverons cette analyse des modalités d'attribution de l'aide par une rapide description des modalités de ciblage à l'échelle villageoise, dans le *woreda* de Dehanna de la zone du Wag Hemra. Nous exposerons au préalable quelques éléments de géographie et d'économie de sécurité alimentaire du Wag Hemra.



## 1. La zone du Wag Hemra et le *woreda* de Dehanna

### a) Quelques éléments de géographie et d'histoire

Enclavée sur les hauts plateaux du Nord du pays, la *zone* du Wag Hemra s'étend sur près de 9000 km<sup>2</sup>. Elle s'insère entre les *zones* du Nord-Wello et Sud-Gondar (au Sud), du Centre-Tigré et Sud-Tigré (au Nord) et le Nord-Gondar (à l'Est) au Nord de la Région Amhara (en vert sur l'illustration 30). Au début des années 2000, la *zone* était partagée en 3 *woreda* : Dehanna, Ziquala et Sekota. Au Sud et Sud-Est, Dehanna et Sekota sont principalement en *woina dega* et Ziquala au Nord-Ouest en *gola* (voir illustration 33). La population à la fin des années 1990 se montait à près de 275 000 personnes (données CSA 1994), elle aurait atteint 423 000 personnes en 2007 (données CSA 2007).



**Illustration 30 :** Régions d'Ethiopie – sources : UN Emergencies Unit for Ethiopia (mars 2000)  
Essentiellement rurale (75%) et d'homogénéité religieuse chrétienne, les groupes majoritaires sont les Agaw Kamyir (53%), les Amharas (45%) et Tigréens (1%). Selon le découpage administratif, le *woreda* de Sekota (où se trouve la capitale de la *zone*, Sekota) est à majorité Agaw, Ziquala à majorité Tigréenne. La population de Dehanna est à majorité Amhara, mais subsistent encore quelques villages à majorité Agaw – dont certains où j'ai enquêté aux confins à l'Est du *woreda*, dans les kebele situés à la frontière avec les *zones* du Nord-Gondar.



**Illustration 31 : Paysage du Wag Hemra (Ketema Zuria kebele– Dehanna woreda ,  
source : F. Enten, juillet 2003)**

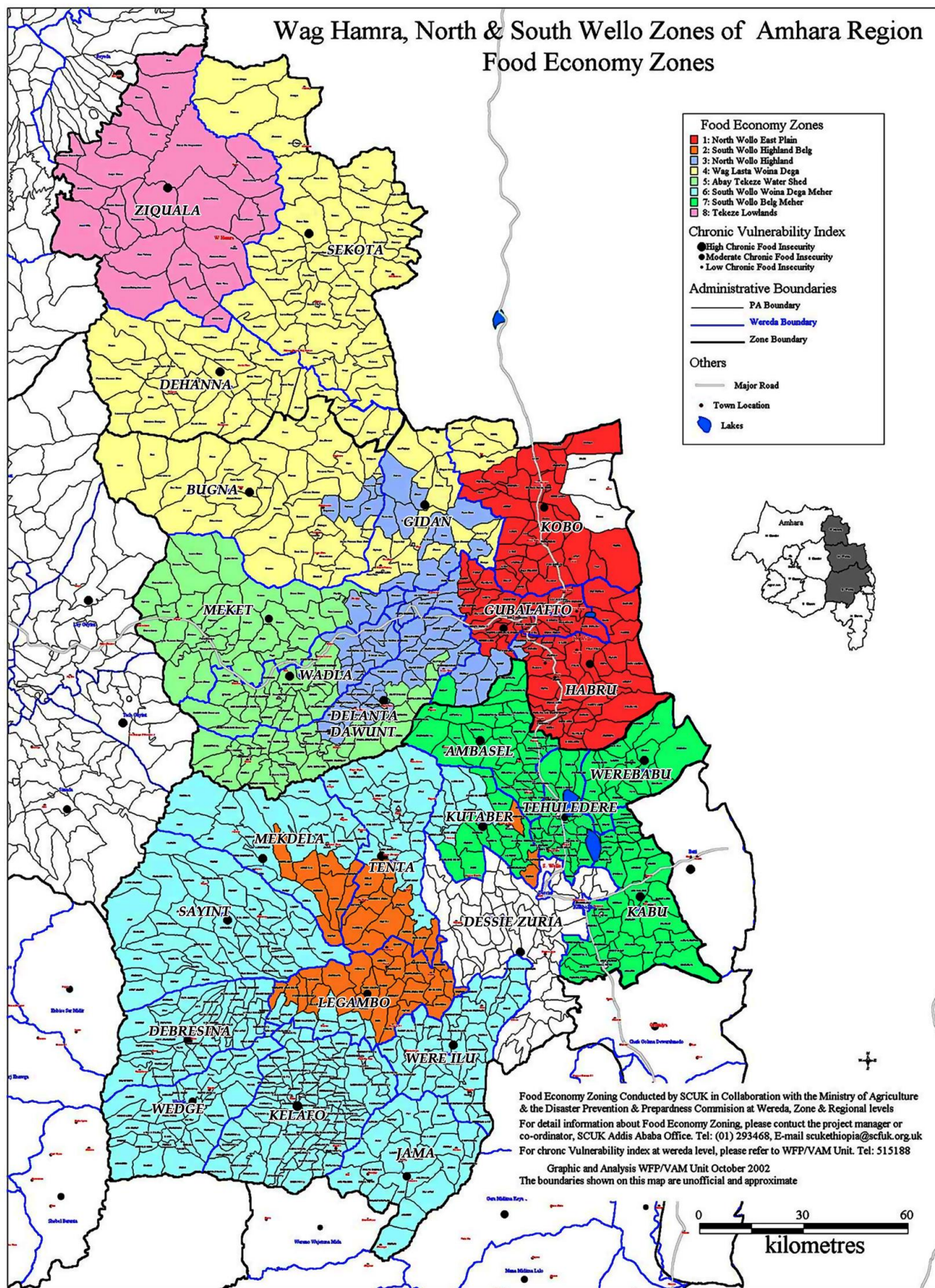
La *zone* se spécifie par sa population majoritaire Agaw Khamir, qui se rattache à un ensemble culturel et linguistique fragmenté en poches isolées dans la majorité Amhara de la Région, avec les groupes *Awngi* du Sud, les *Khama* à l'Est, les *Kemant* à l'Ouest, et les *Bilins* au Nord en Érythrée. Ces groupes sont considérés comme des résidus de sociétés anciennes, qui ont résisté à l'expansion du royaume chrétien et à son unification sous l'emprise de la culture politique amhara (Ficquet, Kruczynski, Piguet et Ferran, 2007, p.53). D'origine couchitique et considéré comme le plus ancien de la région, le peuple Agaw fut intégré et christianisé par ses relations économiques intimes avec l'Empire sémitique Aksumite. Il a occupé un large territoire (du Nord Shewa, Gonjam et Gondar, Wag et Lasta) contrôlant plusieurs routes commerciales (VI<sup>e</sup> siècle). Après le déclin du Royaume Aksumite, il en prolonge la tradition politique et religieuse sous le règne de Zagwe (1140-1270) avant d'être substitué par la dynastie Amhara du Choa (Tasessé Tamrat, 1988). Leur présence aujourd'hui sur ce territoire enclavé et escarpé s'explique par le fait qu'ils ont échappé à leur assimilation dans la majorité amhara et ont été repoussés vers les terres les plus ingrates, relégués dans les castes d'artisans aux activités impures (poterie, tissage, forge) situés en bas de l'échelle sociale (Ficquet, Kruczynski, Piguet et Ferran, 2007, p.53). Confinés dans les zones les plus éloignées, ils représentent les groupes les plus appauvris et sujets à une insécurité alimentaire forte (Vaughan, 2003). Initialement rattachée à la *zone* du Nord-Wello, le Wag Hemra bénéficie d'un statut de *special zone* « ethnique » inscrit dans la Constitution de la République fédérale d'Éthiopie. Sur la base de sa distinction Agaw, elle est

considérée comme une « unité auto-déterminée » moins dépendante – du moins formellement – que le sont les autres *zones* à l'égard de la Région. Elle dispose d'un budget significatif, ayant permis dès les années 1990 la construction de bureaux, de logements pour les fonctionnaires et d'un gigantesque hôpital à Sekota, sa capitale, et la construction de routes la désenclavant des zones voisines. Ce privilège découlerait aussi des liens entre l'EPDM, groupe de guérilla contre le Derg, et précurseur de l'actuel ANDM. Lorsque dans les années 1980, en s'engageant dans la lutte armée contre le Derg, l'EPDM a installé ses bases opérationnelles dans les montagnes inaccessibles du Wag. En recrutant parmi les Agaw et Amhara, se sont forgés des liens étroits avec les populations, au même titre qu'entre les Tigréens et le TPLF (*id.*).



**Illustration 32 :** Wag Hemra (Diba kebele – Dehanna woreda, source : F. Enten, novembre 2003)





**Illustration 33 : Zones d'économie alimentaire du Wag Hemra, du Nord-Wello et Sud-Wello**  
(source : SCF-UK, 2002).

## b) Sécurité alimentaire de la zone du Wag Hemra

Enclavé dans une zone montagneuse assez accidentée, le Wag Hemra est la zone la plus exposée à la sécheresse de la région Amhara, avec des pluies très erratique et une érosion très avancée. *Meher* dépendante, au régime pluviométrique très erratique, ce territoire fut le centre de grandes famines (cinq au XIX<sup>e</sup> et six au XX<sup>e</sup> siècles, notamment les famines de 1972-1973 et 1984-1985). Il subit une succession de crises depuis les années 1950, à raison d'une tous les dix ans, prolongées encore en 1999/2000, 2002/2003 et 2007/2008 (Sørensen et Selome Bekele, 2009). Le *woreda* de Dehanna partage avec les *woreda* voisins de Bugna (*zone* Nord-Wello) et de Sekota (*zone* Wag Hemra) un même milieu agro-écologique d'altitude moyenne du *woïna dega* (en jaune sur la carte de l'illustration 33. Noter en bleu le milieu en altitude élevée du *dega*, et en rose les basses-terres du *qola* longeant la rivière Tekeze). Le système agraire couple, d'une part, la production de céréales (*teff*, blé, avoine, sorgho, maïs, etc.), de légumineuses (pois chiches, lentilles, etc.) et d'oléagineux (tournesol, lin, *nug*, etc.) reposant sur une culture attelée à l'araire tiré par une paire de bœufs, et d'autre part, les petits élevages (moutons, chèvres, vaches, bœuf). Comme sur l'ensemble des hauts-plateaux, la zone connaît une forte fragmentation foncière, où les surfaces par famille n'excèdent pas 1,2 ha/famille, et une production céréalière moyenne d'environ 11 quintaux/ha (Sørensen et Selome Bekele, 2009).

La redistribution des terres sous l'EPRDF a été allouée selon les catégories de fertilité et la proximité des résidences de façon relativement homogène. Elle a permis aux jeunes hommes, aux jeunes femmes, aux familles rentrées du *ressetlement* du Derg, et aux anciens combattants d'accéder à des parcelles. Mais, elle ne tient pas suffisamment compte du nombre de personnes par famille et crée des disparités entre les propriétaires de terres fertiles et les autres. Aussi, du fait de la dépendance de la disponibilité de paires de bœufs pour le labour – et de l'interdiction aux femmes de labourer - de fortes inégalités se creusent selon la qualité des terres, leur taille, la propriété de bœufs, la disponibilité de main d'œuvre familiale. Ainsi, si les foyers les plus défavorisés sont ceux qui disposent de mauvaises terres (taille et fertilité), avec/sans paire de bœufs et avec/sans main d'œuvre familiale (femmes seules et personnes âgées), ceux qui disposent de bonnes terres et de main d'œuvre familiale mais sans bœuf sont également vulnérables (Yared Amare, 2003). La propriété de troupeau est un facteur déterminant dans la stratification sociale, où le bœuf ou la paire de bœufs est un signe de richesse (Sørensen et Selome Bekele, 2009). En revanche, le système de métayage permet de basculer d'un niveau de richesse à un autre, lorsque les familles ayant les moyens de production parviennent à accumuler parcelles et récoltes. Ces transferts de terre sont déterminants dans les capacités d'assurer une sécurité alimentaire domestique. Négociés de gré à gré à l'amiable entre les deux parties selon la



qualité des terres, trois types de métayage sont pratiqués : l'*ekul*, qui partage en deux moitié la récolte entre le propriétaire et le métayer, le *siso*, où le propriétaire reçoit 1/3 et l'*irbo*, où il reçoit 1/4 de la récolte. Le labour n'étant autorisé qu'aux hommes, les femmes seules ou hommes handicapés peuvent louer une part de leurs terres selon ces modèles d'affermage. Les échanges de main d'œuvre sont également régulés par des mécanismes de réciprocité institutionnalisés, principalement dans le cadre de *mahber*, associations d'entraides religieuses, qui organise des repas collectifs pour les fêtes des saints et des entraides mutuelles entre membres ; le *weberra*, qui régule les apports de nourriture de fête contre de la main d'œuvre (labour, semailles) ou un prêt de bœufs ; le *wenfel* pour des échanges réciproques de main d'œuvre (labour, semailles, désherbage, fauchage, battage) sans apport de nourriture ; le *debo* où les membres viennent assister une personne en handicap en main d'œuvre et enfin le *mequenajo*, où deux paysans partagent leur bœuf pour former une paire de labour (*id.*). Au travers de cette multiplicité de contrats institutionnalisés, l'interdépendance entre riches et pauvres est constamment entretenue et renouvelée à chaque saison.

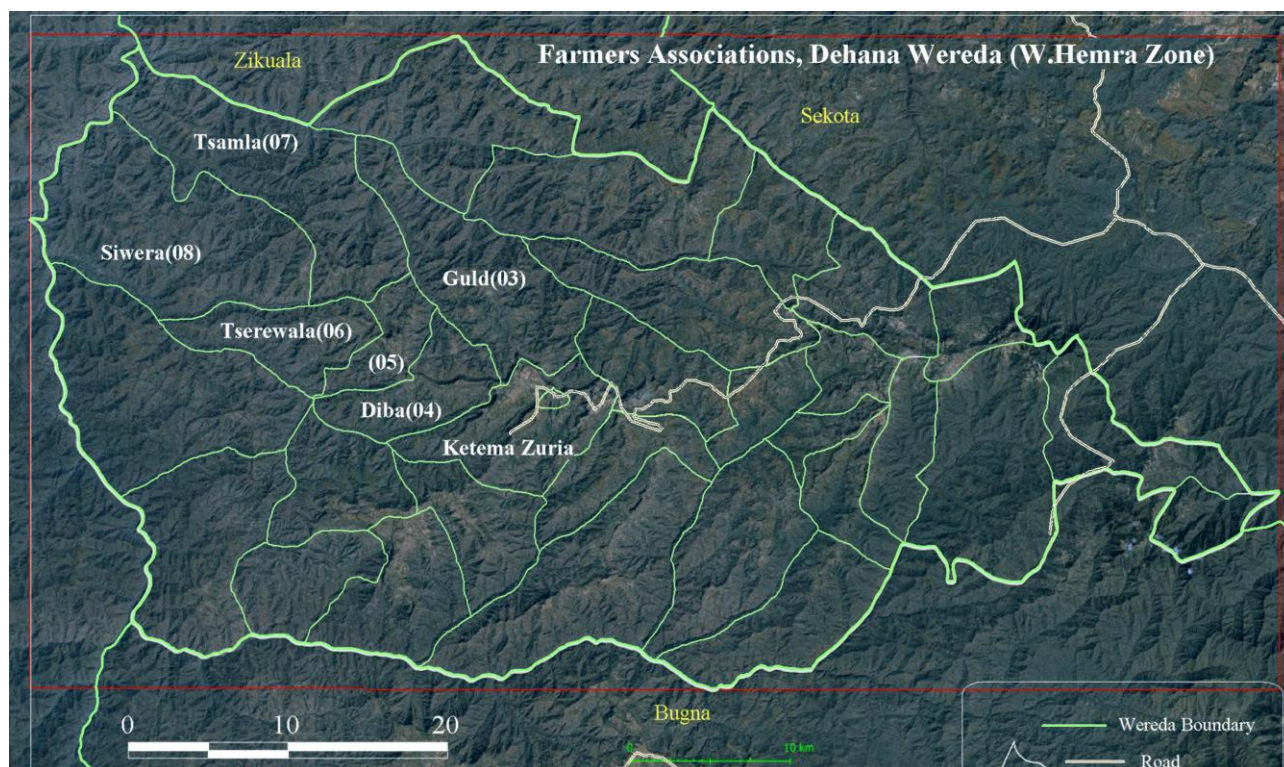


**Illustration 34 : Labour à l'araire (Diba kebele, Dehanna, source : F.Enten, 2003)**

Enfin, le *copying mechanism* face aux crises selon un degré de gravité croissante (1) le changement de culture et de calendrier de plantation ; la vente de têtes de troupeaux ; la réduction de la consommation alimentaire ; la consommation de plantes sauvages ; la vente de bois et de charbon de bois ; le prêt intra-familial ; la migration pour travailler comme main d'œuvre agricole (2) le prêt de terre ; la vente de la totalité du troupeau, des outils et des biens ; le crédit auprès de commerçants (3) la migration pour rejoindre les sites de distribution de l'aide (*id.*).

## 2. Les modalités de ciblage au village

Les données restituées dans cette partie sont extraites d'enquêtes conduites en novembre 2002, juillet 2003, novembre 2003 et novembre/décembre 2004 dans cinq *kebele* du *woreda* de Dehana (Diba, Guld, Tserewala, Siwera et Tsamla – voir illustration 35).



**Illustration 35 : Localisation des kebeles enquêtés dans le woreda de Dehana**

(source : F. Enten et J. Chiraux)

### a) L'aide alimentaire, une institution ancienne

Soumis aux sécheresses récurrentes, le *woreda* reçoit de l'aide alimentaire depuis les années 1960, tout d'abord de façon sporadique dans des villes situées à 2 jours de marches : à Sekota, sous Haïlé Sellassié, puis à Ebenat près de Gondar et à Korem sous le Derg, puis sous l'EPRDF dans des villes de plus en plus rapprochées au sein du *woreda* (Kewzba, Chilla, puis Amdework) où les distributions se font à des fréquences de plus en plus rapprochées, jusqu'à être pluri-annuelles sous l'EPRDF. Cette progression montre l'ancienneté de la pratique, sa gestion par la bureaucratie de l'administration ou par l'armée, et son institutionnalisation progressive, avec la participation de la Croix Rouge et d'autres ONG. Aujourd'hui malgré les sacs estampillés USAID et les bidons d'huile de Cida- Canada, l'aide est toujours qualifiée d'aide gouvernementale (*yemenguist megeb* : la nourriture du gouvernement) essentiellement gérée par les représentants de l'administration des *kebele* ou des villages (*gott*), en collaboration avec les DA. L'aide reste marquée par sa nature aléatoire. Sous Haïlé



Sellasié, les distributions étaient organisées par les *meketel astedader*, les administrateurs du *meketel* (ancien découpage administratif) ou les administrateurs de *woreda*. De 1965 à 1968, les distributions, composées de blé ou de maïs, sont décrites comme erratiques, parfois sans enregistrement préalable, où les derniers arrivés avaient peu de chance de recevoir et repartaient bredouilles. On relate des pratiques de corruption, où « si tu voulais de la nourriture, tu devais donner de l'argent à l'*aleka*, ton chef de village pour être enregistré, c'était normal en somme, d'autres partageaient leur ration avec l'*aleka* » (Abeba Bazabe, Menkenkiyu, kbl 08). Sous le Derg, même si les distributions étaient régulées par la Croix Rouge, elles étaient aussi synonymes de risques et de violences : de se faire arrêter pour être interrogés sur les activités de l'EPDM, de se faire rançonner en chemin par les militaires, de se faire violer, de se



**Illustration 36:** Hameau dans le *kebele* de Diba – *woïna dega* (source : F. Enten, 2003)

faire battre « jusqu'au sang » sans raison apparente en faisant la queue, voire de se trouver coincé au milieu des combats entre l'EPDM et le Derg. Plusieurs récits convergent de rafles des familles pour les emmener par camions dans les camps de *sefera* : « En 1988, à Korem, les militaires ont annoncé une pluie et nous ont demandé de nous rassembler dans un hangar, puis ils ont encerclé le bâtiment...Le matin des camions sont arrivés et tout le monde s'est mis à crier...Certains ont essayé de s'enfuir et ont été blessés par balles. D'autres ont échangé des cadeaux contre leur liberté...de mon village, dix personnes ont pu s'échapper... » (Tezera Bitewa, Djigo, kbl 07). Sous l'EPRDF, on se rappelle de l'année 1994, où tout le monde, « même les riches ont pu recevoir », c'était l'année « Tamrat » (le nom d'un Ministre). Depuis 1991, les distributions se répètent d'année en année. Pour faire face aux périodes de disettes, l'aide est couplée avec la migration saisonnière de toute la famille



au Tigré (Raya), au Nord-Gondar (Begondar) ou au Sud-Gondar (Begember, Belessa), pb) our travailler jusqu'à six mois dans des fermes privées comme journalier, payé entre 1,5 et 4 ETB/jour avec un à deux repas/jour – parfois avec juste un repas -, les enfants pouvant travailler comme berger, et les femmes à la préparation de galettes de *njira* ou au portage d'eau. La migration jusqu'au Soudan est aussi évoquée. On a également recours à d'autres stratégies, comme la vente des têtes de troupeaux ou de bœufs. La collecte de bois de chauffage est peu usitée car il n'y a pas de marché urbain proche.

#### **b) La gestion de l'aide par une bureaucratie villageoise**

La gestion des affaires publiques, relevant du gouvernement (*menguist*) passe par de nombreux comités locaux, qui tissent une toile assez dense et structurée sur le territoire à travers leurs activités et implications dans la vie quotidienne villageoise. Il va sans dire que tous les membres des comités et associations sont membres du Parti, mais sont élus par les habitants. Les membres cumulent aussi les postes d'un comité ou d'une association à l'autre, ou sont liés par des liens familiaux.

L'administration du *kebele* est gérée par le comité de *kebele*, dont la composition varie d'un *kebele* à l'autre, mais regroupe entre 6 et 7 personnes, qui peuvent passer d'une fonction à l'autre : (1) un *kebele* chairman (*mastedader/likamember*), (2) un secrétaire (*tsafi*) (3) un responsable des populations (*hezb tesatfo*) ou des associations (*mahaberawi*) (4) un chargé de sécurité et de la discipline (*tseteta zerf*) (5) un trésorier (*genzeb yeyage ou gebia bet*) (6) un chargé du développement rural (*geter mesret yelemat*) ou du building capacity (*aqem gembata*) (7) un responsable de l'éducation (*lememer gudaye alafi*). Un nouveau poste a été créé en 2004 en charge de l'information (*mastawake*). Enfin, deux chefs de village (*gott*) sont élus dans chaque village.

Des associations de femmes et de jeunes, interviennent dans l'organisation des travaux collectifs « food for work » (*Serto lemegeb*). Les associations sont obligatoires et regroupent toutes les femmes d'un *kebele*, pouvant monter jusqu'à plus de huit cents personnes. Une taxe (3 ETB/an) est collectée, et envoyée à l'Amhara Credit Association, destinée à la construction d'infrastructures collectives telle que des moulins à grains (aucun n'a jamais été construit dans ces *kebele*). La cotisation est obligatoire, mais peut-être reportée en cas de problème financier.



**Illustration 37** : Séance de réattribution de quota entre le kebele chairman (au centre), un adjoint (à gauche) et des chefs de gott (Arbit kebele) (source : F. Enten, meher 2002)

En 2002, la gestion de l'aide alimentaire était confiée à de nouveaux comités, théoriquement composés de membres du gouvernement (*yamenguist wibedim*), dont le *kebele likamember*, deux chefs de village, des membres des associations, du DA et d'un membre du comité de santé, ainsi qu'un chef religieux et un directeur d'école. Le comité est en charge de sélectionner les bénéficiaires, de lire la liste en réunion publique, jusqu'à assurer la distribution. En pratique, ces étapes sont sous la responsabilité du chef de *kebele* et son secrétaire, parfois avec l'aide du DA et la participation d'une des femmes de l'association féminine. En 2004, des comités de résolution de litiges dans l'attribution de l'aide alimentaire furent fondés, (*yegebaye semi*) composés de représentants des différents villages du *kebele*, un membre du tribunal de *kebele*, et du directeur d'école. Ce comité est en charge de recevoir les plaintes et de réguler la situation. Fin 2004, ces comités étaient très peu actifs, remplacés par des comités de la paix. Cependant, la connaissance de ces comités, leur composition et leur rôle étaient mal maîtrisée par les populations, confondant les multiples comités du *kebele* (comité de la paix, Food comité, comité des écoles, comité en relation avec les ONG, comités d'enregistrement des package, comités de Safety Net, etc.). Et ce d'autant qu'ils sont composés des mêmes agents du *kebele*, cumulant les fonctions ou passant d'une fonction et d'un comité à l'autre, renforçant la mainmise des cadres du Parti sur tous les organes de gestion du collectif.

### c) Description des pratiques du ciblage

#### Les micro-ajustements des critères du ciblage

De façon générale, l'attribution se fait toujours en raisonnant sur une insuffisance de l'aide pour satisfaire les besoins. Il y a donc nécessité pour les administrateurs du *kebele* de systématiquement réduire le nombre de bénéficiaires – ou parfois de réduire les rations pour satisfaire plus de monde – et pour chacun de devoir négocier à la hausse en cas d'injustice. L'attribution de l'aide se fait dans une tension permanente, traversée d'accusations de favoritisme et de corruption, accusant les responsables administratifs de privilégier leurs familles et leurs proches, ou les bénéficiaires de tricher. Les critères d'appartenance politique (à l'EPRDF) ne sont jamais évoqués. Les fonctions de l'administration du *kebele/gott* et des associations, celles de la sécurité (milice) ou de la justice (tribunal) étant toutes occupées par des membres du Parti, la question ne semblait pas se poser, d'autant que toute opposition de Parti politique était inexistante. Les attributions selon l'appartenance de castes (artisans/paysans/prêtres), d'origine (Agew/Amhara) ou de zones agro-écologiques (*gola/woïna dega*) n'ont jamais été évoquées et les enquêtes conduites dans les villages d'artisans ou à dominance Agew n'ont pas fait ressortir de ciblage discriminatoire.

Les critères de ciblage se font sur la base de quota attribués par le *woreda* (pour le *kebele*) puis par le *kebele* (pour chaque village/*gott*) ou portion de *kebele* (*dember*). Ils changent en fonction du nombre de bénéficiaires attribués annuellement par le *woreda*, c'est à dire, selon l'attribution de la région, et au niveau national. Contrairement à ce qui est énoncé dans les *woreda* aux évaluateurs, selon quoi les attributions de bénéficiaires remonteraient du *kebele* au *woreda*, c'est l'inverse qui se produit : le *woreda*, une fois l'attribution des montants formalisés à l'issue des tournées d'évaluation, attribue un quota au *kebele*. Le *kebele likamenber* (chef de *kebele*) et son comité – surtout son secrétaire – va allouer un quota de de bénéficiaires par *gott/dember*, proportionnellement à leur population. Les critères agronomiques, de déficit agricole ou de pertes de récoltes sont très rarement évoqués. Sur la base de ce quota, les deux chefs de *gott* vont établir des listes, en attribuant les montants par famille, en tenant compte du nombre de personnes dans le foyer – sans jamais couvrir les besoins de toutes les personnes ou enfants. La durée de l'aide (3 mois, 6 mois ou 9 mois) est déterminée en fonction de la propriété de bétail, particulièrement des bœufs, qui fixe la catégorie de « richesse » à laquelle la famille appartient, la faisant rentrer dans une des catégories suivantes. Toutes les catégories finissent par recevoir, de façon modulée entre 3 et 9 mois selon sa richesse. La catégorie 1 concerne les « très pauvres », les handicapés, les aveugles, les vieux, les malades et les moines. Elle englobe aussi les familles sans bétail. À partir du 2<sup>e</sup> tour, le quota par famille peut augmenter, jusqu'à 5 personnes au 3<sup>e</sup> tour. La catégorie 2 concerne ceux qui n'ont pas de troupeaux mais sont en capacité

de travailler. Elle touche aussi ceux qui possèdent un bœuf, ou une vache, un ou deux moutons ou chèvres. La catégorie 3 concerne les familles « riches » en possession d'un ou de deux bœufs. Les jeunes sont enregistrés dans cette catégorie, s'ils ne possèdent qu'une seule tête de bétail, peuvent recevoir pour une personne, quelle que soit la taille de leur famille. Il est acquis que le maximum attribué par famille ne dépasse pas cinq personnes. Ces catégories permettent de s'ajuster au cas par cas. Et les critères diffèrent d'une personne interviewée à l'autre, ou entre les membres du *kebele*, mais s'ils respectent la notion de propriété de bétail et leur graduation : « Le 1<sup>er</sup> cycle, c'est pour les très pauvres, les aveugles ou les moines. Le 2<sup>e</sup> pour ceux qui n'ont pas de bétail mais qui sont en capacité de travailler. Le dernier pour ceux qui possèdent une tête de bétail, une chèvre ou un mouton. Ceux-là, on les enregistre pour une seule personne, même s'ils sont dix dans la famille » (Setota Deman, kbl 03) ; « le 1<sup>er</sup> cycle concerne les familles de 10 personnes sans bétail. Au 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> tour, on peut augmenter jusqu'à 5 pers. Le 2<sup>e</sup> cycle concerne ceux avec une tête de bétail et le dernier ceux avec plusieurs têtes » (Haftu Tsagaye, kbl 03) ; « Si tu n'as aucune tête de bétail, tu reçois au 1<sup>er</sup> cycle. Avec une tête, c'est au 2<sup>e</sup> cycle. Pour le 3<sup>e</sup>, c'est quand tu possèdes 2 têtes » (Mamo, Kbl 07) ; « On donne la priorité aux plus pauvres, après à ceux qui possèdent une chèvre, un mouton, puis un bœuf, une paire de bœufs... Quand le quota augmente, on peut faire entrer dans les critères les gens ayant jusqu'à deux bœufs » (Wubalem Gessesse, kbl 07) ; « les jeunes (sans terre mais propriétaires de bœufs) sont enregistrés en cycle 3 » (Mekent Worku, kbl 08)... Ces variations amènent à dire que « Les quantités varient, dans ma famille nous sommes quatre et je reçois pour trois. Mon voisin qui comme moi n'a pas de bœufs a deux enfants et ne reçoit que pour deux » (Getahun Ferede, kbl 03). Ces micro-ajustements peuvent être variés de façon infinie, provoquant d'incessantes discussions et négociations, parfois virulentes lors des séances publiques d'établissement des listes, comme nous le verrons par la suite.

Cette répartition entre toutes les catégories – qui, en somme, participe à diluer l'aide censée être adressée aux plus pauvres – ne soulèvent pas de contestations. Elle est considérée comme normale, souvent justifiée par le fait que « tout le monde est pauvre ici ». Les objets de litiges et de conflits reposent plutôt sur la répartition précise du nombre de personnes et d'enfants compté dans le quota d'une famille, ou l'enregistrement dans une des trois catégories de la durée de l'aide. Enfin, il faut noter l'absence de transparence pour l'attribution des bénéficiaires du cycle 3. Attribués aux « riches », il est difficile d'analyser s'il consiste en une sorte de rééquilibrage, de répartition entre « classes » de façon à contenter tout le monde ou d'une attribution abusive et un détournement, en partie camouflé par les attributions de deux premiers cycles.

## Les procédures erratiques de ciblage

Au préalable, le DA et les agents du *woreda* interviennent dans les estimations des besoins. Le DA rédige des rapports hebdomadaires envoyés au *woreda*. Il estime les pertes agricoles sur la base des informations reçues par les chefs de villages, estimant les pertes sur la base des surfaces annoncées comme affectées et des rendements théoriques, voire en se déplaçant pour estimer de visu les surfaces, comme mentionné dans le chapitre 2. Les agents du *woreda* peuvent effectuer une visite pour constater visuellement des champs les plus abimés et rédiger leurs rapports, qui seront soumis à la *zone*, ainsi qu'aux équipes d'évaluation. Une fois le quota de bénéficiaires du *kebele* attribué par le *woreda*, la répartition pour chaque village revient au comité de *kebele*. L'enregistrement individuel est confié aux chefs de village, en théorie avec le comité d'aide alimentaire. L'établissement des listes s'effectue lors de réunion publique, où les chefs de village finalisent leurs listes, qui seront compilées par le *likamember* et son secrétaire, avant d'être lues publiquement. Les séquences d'écriture laborieuses s'accompagnent de comptages et recomptages de façon à respecter le quota respecté. Elles sont suivies de réécritures de listes par le comité du *kebele*, où les ajustements peuvent être opérés jusqu'aux jours de distribution. Les séances publiques de rédaction de listes sont mouvementées, parsemées de discours, de requêtes, de justifications, de contestations, remises en cause, accusations réciproques. L'acceptation du principe d'une répartition assez large de l'aide, y compris les riches, semble faire consensus lors des entretiens individuels, lors de ce face-à-face en public, des justifications sont réclamées entre voisins, lorsque les attributions sont jugées inégales. Chacun devant se justifier publiquement sur ses biens, provoquant commentaires et protestations lorsque les explications ne sont pas suffisamment convaincantes. Les responsables du comité de *kebele* doivent régulièrement faire des rappels à l'ordre et au calme. Pour trancher les cas litigieux, le vote est parfois organisé, ou la décision peut être tranché par tirage au sort. Ces séances sont marquées par une grande improvisation, où les modalités d'organisation, de rédactions de listes sont discutées entre les membres du *kebele*, les listes sont réécrites, corrigées et relues plusieurs fois, parsemées d'oublis et d'erreurs, provoquant réactions individuelles et brouhahas de contestation.

Voici quelques éléments extraits de mes notes de terrain illustrant ces séances : En novembre 2002, à Arbit, la réunion doit permettre d'établir une liste de 236 personnes. Elle se fait à la croisée de chemin entre deux *kebele*, sous un arbre. Une centaine de personnes est réunie, avec le comité du *kebele*. La séance commence vers dix heures du matin et se prolongera sans discontinuer jusqu'à la tombée de la nuit vers six heures du soir. Alors que les retardataires arrivent encore, le *kebele* *likamember* les sermonnent en les menaçant de payer une amende au prochain retard à une réunion. Après avoir décrit le quota à attribuer, le secrétaire propose que soient enregistrées jusqu'à 30

personnes par village, en distinguant les catégories 1 et 2, se gardant une marge pour réajuster ses listes à la fin. Cette proposition est contestée mais le contestataire est rabroué, ce qui provoque des chuchotements méfiants dans la foule. Les listes sont écrites par un jeune sachant écrire, sous la dictée de chaque chef de *gott*, assis inconfortablement sur une pierre et traçant les noms sur un cahier d'écolier posé sur leurs genoux, tandis que les villageois qui l'entourent observent minutieusement



**Illustration 38 : Séance publique de rédaction de liste de bénéficiaire en présence du kebele chairman et du secrétaire (Arbit kebele) (source: F. Enten, meher 2002)**

ses écrits. Le chef de *gott* provoque souvent l'hilarité du groupe en écorchant un nom. Les crayons s'échangent ou se prêtent d'un groupe à l'autre. Entretemps, le chef de *kebele* fait remplir les formulaires de réinscription au Parti aux membres du comité, avant de nous quitter. Le secrétaire se concerta à nouveau pour fixer les quotas par *gott*, dont l'annonce provoque un nouveau tollé, demandant que le surplus soit reversé à chaque village. Il se consulte à nouveau avec les autres membres et revient avec de nouveaux quotas augmentés par village. L'écriture des listes est parfois interrompue par une requête d'un des villageois, écoutée, sans provoquer de conflit. Une jeune femme éclate en pleurs car elle estime ne pas recevoir assez. Une autre la console « T'es pas pauvre comparée à moi ». Et l'autre de rétorquer « mais j'ai perdu tous mes parents ». On fait le recomptage sur une calculatrice, en rajoutant des noms pour se caler sur le quota du *kebele*. A la lecture finale de toutes



listes, les contestations commencent à s'élever. « Untel possède une vache et ne doit pas être enregistré ». On rétorque que c'est une vache donnée par l'ONG Mekene Yesus et les discussions démarrent et seront tranchées par le secrétaire: il pourra garder sa ration, sa vache n'étant pas destinée à être vendue...Ce qui relance les discussions sur le fait qu'on peut être propriétaire d'une vache pour la vendre, et donc ne pas recevoir...Personne n'est d'accord et la discussion s'enlise. Le secrétaire tranche « On laisse la question au chef de *kebele*. » Il reste encore 60 personnes à enregistrer, dont la moitié est ajoutées à la liste. Une contestation reprend sur le déséquilibre entre les 2 catégories. Trois personnes se lèvent excédées en déclarant qu'ils vont se plaindre au chef de *kebele*. Finalement, le secrétaire décide de répartir équitablement les 2 catégories, et la jeune fille essaie à nouveau de s'enregistrer. Elle sera finalement inscrite et ravale ses sanglots. Une autre fille part furieuse parce que la chef de l'association a été enregistrée deux fois. Un des groupes décide de tirer au sort les derniers inscrits. On finalise les listes, et à la lecture, un groupe de femmes déclarent furieuses que certaines femmes inscrites possèdent du bétail, Un vieux intervient : « Ma fille n'est pas enregistrée, on doit immédiatement arrêter l'enregistrement ! » Une vieille femme défend sa cause d'une voix suraiguë : « Le chef dit que j'ai deux vaches, alors que ce sont juste des problèmes personnels contre moi ! ». Une autre : « Mais vous aviez dit que j'étais enregistrée et je ne le suis pas ! Je n'ai pas de bétail et dois être enregistrée ! » Un vieux se lève en gesticulant pour contester que son fils n'est pas enregistré...on constate que des noms ont été par erreur deux fois...On fait les derniers tirages au sort quand il fait nuit...(Arbit, novembre 2002).

Au-delà de la gestion de l'aide alimentaire, ces réunions publiques donnent à voir plusieurs aspects de la vie politique, où le pouvoir des chefs de *kebele* est contesté, malmené, dépassé par la foule, à la fois de façon véhémence ou sur la plaisanterie. Il reste cependant en capacité de ramener le calme si les contestations vont trop loin. Lors d'une autre réunion, une femme propriétaire d'un bœuf qui tentait d'inscrire son fils, dans la famille de sa sœur est démasquée, et ses commentaires fielleux ont provoqué la colère du chef du *kebele*, ordonnant sa mise en prison immédiate...D'autres part, ces séances en partie improvisées, sont semées d'hésitations dans la répartition des quotas, dans les critères établis. De nombreuses erreurs se glissent dans les listes, mais il est possible à chacun de réparer ces erreurs. Toutefois, une fois ces listes rédigées, plus personne n'est en mesure de vérifier si des ajouts sont apportés. Enfin, à l'issue de ces réunions, d'autres séances peuvent avoir lieu, cette fois-ci à huis-clos par les membres du comité de *kebele*, rajoutant de nouveaux bénéficiaires, mais en baissant les quantités de nourriture par personne de façon à répartir ces prélèvements avec les nouveaux inscrits. À la confusion des séances publiques, qui toutefois permettent aux plaignants de rectifier les enregistrements, s'ajoutent des séances de réécritures conduites de façon opaque.



L'établissement des listes de bénéficiaires est fait dans l'urgence, avec une grande part d'improvisation, une partialité relative et une mise sous pression des populations sur les agents de l'État lors des séances collectives. Les séances publiques donnent lieu à des conflits ouverts et des contradictions entre les membres du *kebele*. À l'échelle villageoise, ces séances publiques peuvent être comparées au *gemgima* de l'administration, où tout cas litigieux est soumis au collectif, requérant justification avant d'être pour être validé par le comité du *kebele*. Mais elles offrent la capacité aux individus de faire basculer les décisions. Elles sont aussi le théâtre de règlements de compte en public. Au cas par cas, il est possible de défendre sa cause dans un dernier recours individuel, voire de faire intervenir des témoins, ou de résoudre son cas dans la confrontation avec les agents du *kebele*. Elles sont le lieu de négociations permanentes entre le *kebele* et une assemblée qui peut prendre le dessus, en mettant une pression permanente physique, par l'encercllement des chefs, ou par la joute verbale. Les approximations du ciblage peuvent alors être rectifiées par le groupe. Mais à condition que l'intéressé soit présent pour défendre sa cause. Enfin, pour ajouter à la confusion, plusieurs personnes se voient tirer au sort quand le temps ne permet plus de discuter ou négocier critère par critère. De fait, ces séances se caractérisent par leur haut niveau de confusion, l'agitation de groupes turbulents, mais vite ramenés au calme, rappelant le silence, la discipline, le respect des horaires.

Mais l'improvisation et le labeur de ces séances, le cumul d'erreurs, d'approximations et d'opacité génère des plaintes et des rumeurs de traitement inégalitaire de l'aide par les membres du comité de *kebele* ou les chefs de village. On les accuse de choisir les membres de leur famille ou les familles riches avant les familles pauvres, voire d'inscrire de faux noms pour se partager les surplus entre membres du cabinet ou de détourner une partie de la nourriture. Certains les accusent également de faire payer pour être enregistré, de refuser de les inscrire s'ils avaient eu des problèmes personnels envers leur famille, ou de diminuer leur quota. Certains chefs auraient été démis de leur fonction pour ces raisons. Rares sont ceux qui justifient ces abus comme normaux, permettant aux agents de se rétribuer pour leur travail donné à la collectivité. Ce faisceau d'accusations s'ajoute aux reproches faits aux membres du gouvernement de ne privilégier que leurs proches dans l'attribution des postes des programmes des ONG, comme lorsque MSF avait ouvert des centres nutritionnels à Kewzba en 2000. À travers ces accusations – difficiles à prouver – se lisent surtout les sentiments de défiance à l'encontre des membres du gouvernement, de leurs abus de pouvoir pour favoriser leurs familles ou leurs relations - le plus souvent les « riches » aux dépens des plus pauvres – ou pour régler leurs différends personnels en les brimant de leurs droits élémentaires. Elles révèlent un profond sentiment d'injustice et d'inégalité face aux agents gouvernementaux. Les possibilités de recours en cas de litige n'aboutissent jamais, devant s'appuyer sur un réseau social pour pouvoir plaider sa cause au tribunal ou au *woreda*, ou être sous la protection d'un puissant. Il faut être appuyé par le *kebele* pour être en

mesure de se retourner contre le chef de *gott*. En résumé, il faut « se battre » pour ses droits, pour qu'au final les compensations soient minimales, voire symboliques (la restitution de quelques kilos de grains).

#### **d) Les conditionnalités de l'aide**

L'attribution de l'aide alimentaire est conditionnée à une multitude d'astreintes, soumettant leurs « bénéficiaires » à des formes à peine camouflées de chantage. Tout d'abord, elle est soumise à la participation aux travaux collectifs du Food For Work (*serto*). Le FFW est obligatoire pour toutes les catégories de population, avec une dérogation pour les personnes âgées, malades, handicapées et femmes enceintes. Tout le monde y participe, toutes catégories confondues, pendant deux mois de l'année, à raison de 4 jours par mois. Le reste de l'année, seuls les bénéficiaires de l'aide doivent y participer jusqu'à la fin des distributions, sous le contrôle du responsable du *kebele* et du DA et de *mid-farmer*, fermiers modèles sélectionnés par le DA. Il s'agit surtout de travaux de lutte anti-érosion en montant des murets de pierres sur les flancs de colline et de '*tracing*' sur les terres fertiles. D'autres travaux de construction/rénovation d'écoles, de centres de santé ou de routes peuvent être conduits dans ce cadre. Dans le cas de la lutte anti-érosion, les hommes doivent construire 5 mètres par jour, et les femmes la moitié. Ces travaux sont jugés inadaptés, formant des nids pour les rats, ou empiétant sur les terres fertiles. Certains vont même décrier le FFW, disant que le « *serto*, c'est la guerre »... à interpréter comme une lutte continue entre le *kebele* et les paysans pour les forcer à y participer... Le paiement des taxes est aussi une condition pour s'assurer de recevoir l'aide. En outre, les réunions d'attribution de bénéficiaires ou les jours de distribution sont une occasion pour collecter les impayés..Pour mémoire, les familles ont une multitude de taxes annuelles à verser : la taxe « sport » destinée à construire des infrastructures sportives (3 ETB/pers) y compris femme et vieux ; la taxe pour l'association des femmes ou des jeunes (3 ETB/pers) ; la taxe foncière entre 10 et 30 ETB/an selon la fertilité des terres ; les donations aux églises en nature (3 à 4 Tasses de céréales/an et 3 à 4 tasses de teff/an), les donations pour les moines (1 tasse/an) ou le labour d'un Tinde des terres de l'église (1/4 d'hectare)/an.

Enfin, la participation des réunions de *kebele* sont incontournables pour l'obtention de l'aide. Les absences et retards aux réunions se soldent par des amendes, ou du moins des menaces de passer à l'acte. Ces réunions se renouvellent plusieurs fois par mois, où le comité du *kebele*, le DA ou les autres comités présentent des programmes, tranchent des décisions du ressort du collectif – comme le choix de désigner un gardien d'école et de fixer son salaire - mais surtout tiennent d'interminables conférences sur les projets de développement ou sur la lutte contre la pauvreté. Lors de mes enquêtes,

ces conférences avaient comme objet l'intérêt du *ressetlement* (*sefera*) en prolongeant les propagandes de l'administration sur les bienfaits de ce programme, en les engageant à s'y inscrire. Des conférences similaires sont organisées avant les distributions de l'aide alimentaire, où les orateurs fustigent la paresse des paysans, ainsi que les mauvaises pratiques d'alcoolisme ou d'infidélité propageant maladies et Sida, etc. Ou encore les mauvaises habitudes de ne pas travailler les jours fériés : « Ne pas travailler les jours fériés c'est une attitude rétrograde. Vous passez votre temps à vous inviter de maison en maison au lieu de travailler... Si la récolte est mauvaise, c'est une punition de Dieu parce que vous êtes paresseux ! ». C'est aussi l'occasion de rappeler les méfaits de l'aide alimentaire : « Les gens ont toujours besoin de l'aide alimentaire et ne travaillent pas. Ils sont dépendants de l'aide. L'année passée, tout le monde a reçu et ce n'est pas bon. Chacun reste à la maison au lieu de travailler. Cette mentalité est transférée de génération en génération. » Ils menacent de rétorsion les paysans qui n'ont pas remboursé leurs crédits : « Des gens prennent un crédit et ne remboursent pas correctement. C'est à cause de leur paresse. Quand MSF donnait gratuitement la farine (fafa), ils perdaient leur temps à rester chez eux à manger leur fafa » (kbl 05, 02/02/04). Notons que ces discours négatifs à l'égard des paysans ne sont que des versions édulcorées des propos tenus par des fonctionnaires gouvernementaux rencontrés lors de mes enquêtes dans le Wag Hemra sur l'inertie, la bêtise et la paresse paysanne. Salomon du ministère de l'agriculture de Sekota : « Un fermier est un fermier. C'est difficile de le faire changer, changer ses technologies. Sauf s'il y trouve un intérêt » (25/10/04). Belaye du ministère de l'agriculture d'Amdework (saoûl dans un tedj bet) : « Les paysans ne sont que des paresseux. Ils ne travaillent pas et le pays vit grâce à l'Europe et les États Unis. Il faudra au moins un siècle avant que ça ne change. Leur cerveau est comme de la morve, rien d'autre (dit-il en se mouchant d'une narine) » (03/10/04).

Ces tirades mixent des exhortations à suivre les propositions d'activités de développement du gouvernement (construction des réservoirs d'eau, terrassements, les bienfaits du compost, etc.) avec des rappels à l'ordre d'y participer, menaçant d'en rapporter au *woreda* si les paysans résistent. Au travers de ces discours pointent sans ambiguïté l'obligation de suivre les nouveaux programmes gouvernementaux (*Sefera*, construction de réservoirs,..) et d'abandonner l'aide alimentaire. En dépit de son maintien, il y est annoncé que l'aide alimentaire sera abandonnée, mais qu'elle sera délivrée uniquement au *Sefera*. L'aide étant conditionnée au travail obligatoire de façon stricte, en 2004, elle est supprimée pour les personnes âgées, que l'on retrouve alors mendier de maison en maison ou sur les sites de vannage du grain pour en quémander une poignée.

### e) En conclusion

Basés sur les biens et non pas sur les registres de sécurité alimentaire ou de déficits agricoles du SAP, les critères et modalités d'attribution de l'aide alimentaire au village se transforment en outils de régulation sociale, constituant un élément essentiel du dispositif gouvernemental d'encadrement et de contrôle des populations. Encadrement, parce qu'il soumet chaque « bénéficiaire » à répondre aux obligations collectives, et contrôle parce que les biens, les activités et la famille sont régulièrement soumis à un examen de la part des agents gouvernementaux pour être admissible. Il est conditionné au respect des obligations diverses, régulé par une série de critères, de mesures, de règles et d'obligations, associant travail obligatoire et prélèvement de taxes – qui, outre leur absurdité comme la taxe du sport, échappent complètement aux paysans - . C'est un levier particulièrement inique car il allie chantage et menace de suppression en cas de non-respect de ces obligations. En ce sens, le ciblage de l'aide s'inscrit dans une série de mesures coercitives difficilement contournables – sinon par le retard, l'absentéisme, ou la dérision lors des réunions. Il contribue également à renforcer l'inégalité de statut, de droit et de pouvoir entre les membres du gouvernement et les paysans, inégalité réelle ou ressentie par les paysans, dès lors que les membres du *kebele* peuvent disposer d'une partie de l'aide pour l'attribuer à leur proches, familles, ou favoris, dans une relation de clientélisme qui n'échappe à personne. Régulé par une série de critères mouvants, et des processus d'attribution en partie opaques, le ciblage engendre la suspicion, avive les jalousies et conflits de voisinage. Enfin, force de constater l'absence des agents de l'aide internationale, voire des agents nationaux dans ces arènes villageoises, qui sont, au mieux, visitées par les agents du *woreda* pour valider le processus d'évaluation des besoins ou participer aux conférences d'endoctrinement sur les programmes gouvernementaux. Cette absence transfère la responsabilité aux « bénéficiaires » et à la « communauté » de gérer leurs conflits provoqués par ces modalités lâches du ciblage de l'aide.

## IV – CONCLUSION DU CHAPITRE V

---

L'exploration approfondie de la pratique de fabrication des chiffres et des modalités de ciblage du SAP « par le bas » nous a révélé toute l'hétérogénéité et la richesse des registres de normes mobilisés par les différents acteurs tout au long des chaînes de décision. Elle révèle également comment, malgré cette hétérogénéité, les pratiques se reproduisent et se stabilisent, de façon explicite ou implicite, sur des pratiques finalement assez uniformes – qu'il s'agisse des pratiques des agents des arènes bureaucratiques des panachages de méthodologies, de l'élaboration des baselines, de la traduction systématique de la complexité « en pourcentages », du déroulé des négociations et des réunions, de la rédaction des rapports, ou encore des réunions publiques d'établissement des listes nominatives dans les arènes villageoises et de leurs critères d'attribution. Si cette stabilisation résulte d'incessants allers-retours entre des acteurs situés aux différents échelons administratifs, de leurs interactions continues, de la succession de micro-négociations internes aux groupes et au sein des équipes, et de leur circulation d'une organisation à l'autre – du gouvernement, aux ONG et agences onusiennes ou donatrices -, elle est aussi bordée par des cadrages structurants inscrits dans différentes temporalités : temporalités longues (empilements historiques de méthodologies du SAP, relations entre État et humanitaires...) ou moyennes (cycles saisonniers et institutionnels) ou celles de l'urgence de chacune des négociations et de production des résultats. Cette stabilisation est aussi maintenue par les cadres imposés (scenarii ou quota, calendriers d'évaluation, catégories de bénéficiaires) eux-mêmes ajustés par les retours d'évaluations ou les réunions publiques villageoises. Un autre élément largement partagé par tous les acteurs est l'acceptation des injonctions contradictoires, imposant la double contrainte de conduire un ciblage en s'arranger avec l'empirie des méthodes et des chiffres.

Cette exploration met aussi en valeur les mécanismes de pouvoir sous-jacents à l'exercice du SAP, et pouvant également expliquer une telle stabilité et reproduction des pratiques. Ces dernières s'inscrivent dans une hiérarchie administrative et politique omniprésente, malgré les inversions des rapports de pouvoir rendus possibles dans la négociation. Mais chacune des négociations laisse apparaître différentes facettes de la violence produite par ces inégalités de pouvoir sur les agents des équipes d'évaluation, au travers de menaces de transferts de responsabilités en cas de crise, par la crainte de mesures coercitives, ou le souhait plus intériorisé de vouloir respecter hiérarchie et procédures, prouvant à la fois leur professionnalisme et loyauté envers la hiérarchie. À l'échelle villageoise, l'attribution de l'aide incarne sans détour la contrainte et la coercition générée par ces inégalités entre représentants du gouvernement et les paysans, étant directement conditionnée au

respect des participations aux travaux collectifs, aux réunions publiques et aux paiements des taxes, mise en balance pour forcer « volontairement » les paysans à s'engager dans les programmes gouvernementaux. Les contournements de ces contraintes par les agents ou les villageois sont multiples, opérés de façon discrète mais répétée - tout autant que la coercition peut l'être -, et les multiples négociations autour des chiffres et des critères de ciblage apparaissent aussi comme la stratégie la plus répandue de remise en cause du pouvoir hiérarchique.

## RETOUR D'UN ETHNOGRAPHE SUR SON TERRAIN D'INTERVENTION HUMANITAIRE

Je traiterai dans ce dernier chapitre des enjeux méthodologiques de mes enquêtes de terrain. Ayant fréquenté les bureaux des agences de l'aide internationale et des administrations éthiopiennes lors des missions pour MSF avant d'entamer mes recherches, le terrain d'enquête sur lequel je m'étais engagé était déjà familier, balisé par un réseau de personnes et par un savoir tous deux tissés sur une trame professionnelle. Je propose d'apporter un éclairage sur les influences de ce passage d'une posture d'humanitaire à celle de chercheur sur la conduite d'enquête, l'interprétation et la restitution des résultats, et préciser dans quelle mesure les interactions avec les enquêtés ont été façonnées par l'ambiguïté de mon statut d'enquêteur.

À travers le récit de la dynamique d'accès et de maintien sur mes terrains d'enquête, j'articulerai les questions de jeux de posture avec celles du dévoilement progressif des registres informels. Je tenterai d'explicitier en quoi et comment ces jeux ont été déterminants dans le déroulé de l'enquête et l'obtention de mes résultats.

### **I. DES LIENS INFORMELS DE LA PRATIQUE HUMANITAIRE...**

---

Le choix de mon terrain d'enquête, son entrée et son maintien ont fortement été conditionnés par la nature de mes relations institutionnelles tissées pendant trois années comme « chef de mission » pour MSF. Ces relations s'équilibraient entre le registre formel, indispensable au principe de collaboration autour des projets et d'autre part, les non-dits informels pétris par une défiance réciproque sur la mise en œuvre concrète de ces projets du côté éthiopien, ou par des jeux tacites de concurrence ou de partenariat entre organisations internationales du côté humanitaire. Modulés selon les acteurs institutionnels et les enjeux mobilisés, l'intrication de ces deux registres structurait l'ensemble de nos processus décisionnels.

Auprès des administrateurs de la *zone* du Wag Hemra, les relations s'articulaient à ce moment-là autour du partage d'intérêts et de principes de collaboration pour la réalisation des programmes médicaux ou nutritionnels. Travaillant en Éthiopie depuis plusieurs années, ces relations s'inscrivaient dans la durée et je pouvais aisément revendiquer une forme de légitimité comme disposant d'une mémoire institutionnelle de l'historique local de MSF et comme familier du pays, maîtrisant les bases de la conversation quotidienne en amharique, la langue nationale. *A minima*, cette légitimité contribuait à asseoir un sous-bassement relationnel fondé sur la confiance, ce qui facilitait



les négociations autour des termes d'accord des montages de projets. Dans l'ensemble, ces relations évoluaient sur un mode de tension courtoise, partagée entre les intérêts communs de contractualisation de projets formels et d'après négociations informelles. Encadrés par un contrôle administratif pointilleux, les montages et la signature de projets faisaient l'objet de tensions innombrables et récurrentes se cristallisant autour des modalités concrètes de mise en œuvre des programmes. Dans ces négociations, au-delà des objectifs médicaux se jouaient les termes d'échanges entre la régulation économique de la rente humanitaire par les autorités éthiopiennes et le degré d'autonomie de l'action humanitaire. Les termes formels des échanges étaient sous-tendus par une méfiance partagée entre les deux parties sur les tactiques supposées pour augmenter le cumul de cette rente ou pour contourner les obligations administratives.

Avec les représentants des agences internationales à Addis-Abeba, les relations s'étaient également tissées dans le cadre formel des réunions de travail, publiques ou privées, même si des échanges plus informels pouvaient évidemment ponctuer les « pauses café », voire, parfois – mais plus rarement pour moi par manque d'affinité – lors de dîners ou de sorties à titre amical. Purement professionnelles, les relations formelles se limitaient à des échanges de bons procédés, d'informations et de données, de rapports, de prêts de matériels, etc., et débouchant parfois sur des modes plus contractuels par des donations. Quant au registre informel, il pouvait à la fois relever de relations concurrentielles et de jeux d'alliances entre agences ou ONG. Les premières étaient entretenues par le colportage de rumeurs et d'opinions empruntées de défiance à l'égard d'intérêts cachés de l'aide (attribution politique de l'aide, intérêts institutionnels, jeux d'alliances entre agences et ONG, etc.), voire de pratiques occultes ou occultées (corruption, détournements, clientélisme, incompétences, mais aussi « ratage » de programmes, compétition entre ONG et agences, etc.). Le tout traversait continûment les conversations quotidiennes entre acteurs humanitaires, contribuant ainsi à renforcer les légitimités institutionnelles par la critique – parfois infondée ou disproportionnée – à l'encontre des institutions concurrentes.

C'est dans la continuité d'une alliance informelle entre MSF et le Pam qu'une voie aux futurs terrains d'enquête avait été tracée, et ce, bien en amont de leur démarrage. En 2001, grâce aux données fournies par la responsable du département d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (VAM) au Pam, nous avons ainsi étayer une démonstration chiffrée d'un ciblage « politisé » privilégiant le Tigré pour plaider auprès du DPPC en faveur d'un ciblage plus équitable. L'informel ici ne résidait pas tant dans l'échange de données mais bien dans la répartition tacite des rôles institutionnels entre ONG jouant un rôle critique et agence onusienne en appui gouvernemental, le tout débouchant sur une restitution à huis clos.

Enfin, chez le praticien humanitaire, l'usage des normes informelles était, lui aussi, en partie routinisé et intériorisé au point qu'il était difficile de réaliser combien il pouvait structurer notre pratique quotidienne et nos modes décisionnels. Je n'avais la capacité, ni de m'en distancier, ni même d'en prendre la mesure, tout d'abord parce que l'informel, malgré sa récurrence, était vécu comme un artéfact, toujours ponctuel et négligeable au regard de l'impératif de nos objectifs formels à tenir. Qu'elles soient pratiquées de façon consciente ou involontaire, les normes informelles dans leur dimension structurante ne pouvaient tout au plus qu'être perçues intuitivement et de façon anecdotique. D'autre part, j'étais dans l'incapacité de concilier l'effort méthodique de distanciation sur nos propres pratiques – ne serait-ce que par la prise de note quotidienne en parallèle de l'action – avec le flux et l'engouement de l'action. Cette difficulté était accentuée par l'apparente contradiction perçue entre, d'une part, la méthode de l'enquêteur investiguant sur un nombre limité d'objets distincts et d'autre part, la pratique humanitaire ancrée dans la dispersion de l'action, le foisonnement de registres et l'intrication des interactions. Le démarrage de l'exploration méthodique de la pratique et des représentations humanitaires exigeait une rupture à la fois physique et épistémologique avec les registres de l'action. En enchaînant mon travail de chef de mission avec les enquêtes, le terrain ethnographique permettait donc d'explorer un terrain en léger décalage avec mon enracinement professionnel, suffisamment lointain pour permettre cette rupture et suffisamment proche pour bénéficier de ma familiarité avec le dispositif institutionnel de l'aide. Mais, à l'instar de l'ethnologue qui « sélectionne et classe les différents types de données bien avant qu'une analyse formelle de terrain soit engagée » (Ghasarian, 2004, p. 11), l'entrée sur mon terrain était déjà balisée par mes questions et ma pratique professionnelles.

### **...AU DECRYPTAGE ETHNOGRAPHIQUE DES NORMES DE L'INFORMEL**

---

C'est à travers le cheminement entre les deux postures, et grâce à lui, que, très graduellement, se sont révélées par couches successives quelques-unes des normes informelles de la bureaucratie de l'aide, selon un processus ethnographique porté à la fois par ce changement de perspective et par ses effets induits sur les interactions avec les enquêtés. La posture d'humanitaire a permis un premier dégrossissage, servant à la fois d'amorce et de catalyseur à l'accès et à la compréhension des terrains. Equivalent à une période d'imprégnation de l'enquêteur, mon expérience de « chef de mission » préalable à l'enquête a accéléré mon intégration au terrain institutionnel grâce à ma familiarité avec ses codes, langages et acteurs du milieu de l'aide en Éthiopie. Leur usage banalisé permettait d'atténuer l'incongruité de ma présence et de faciliter les échanges sur le mode de la conversation entre personnes « expérimentées ». Elle a également servi de passeport d'entrée, validé par la

confiance découlant de la durée de mon engagement dans le pays et par la légitimité liée à l'expérience du « terrain » d'action humanitaire.

Toutefois, la lecture plus fine des normes s'est vite heurtée à des difficultés moins évidentes à lever : de rompre avec une vision présumée et normative portée sur les autres institutions, de me dégager de la posture de praticien orientée vers la prescription opérationnelle, et enfin, de ne pas préjuger de ce qui pouvait être intéressant à être observé ou relevé, en accentuant l'observation de certains faits ou orientant mes questions, en en négligeant d'autres dont j'ignorais encore la portée, comme par exemple les détails révélant les liens invisibles hiérarchiques à l'égard des *kadre*. En parallèle, un double effort de distanciation en cours d'enquête – à la fois sur mon terrain et sur ma pratique d'enquête – a pu être maintenu par l'exercice plus ou moins régulier de relecture quotidienne de mes prises de notes, mais surtout par l'écriture d'un journal de terrain. Enfin, s'inscrivant dans la durée et la répétition, la posture et la méthode de l'ethnographe ont doucement – mais surtout très laborieusement – fait apparaître ces nouveaux faits sociaux, comme s'ils se décantaient et se dessinaient, à force de recensions, de glanages d'information, d'observations et de recueils de récits. Le temps de l'humanitaire et de l'ethnographe ne sont pas les mêmes : pour l'un, un tempo prestissimo rythmé dans la hâte des séjours éclairs sur le « terrain » et une vision atomisée de la réalité, finalement recomposée autour des critères de l'action humanitaire. Pour l'autre, une durée prolongée en point d'orgue, forcément en décalage avec l'action, mais qui permet juste « d'être là » et d'englober méthodiquement ses contradictions et complexités. « Précieux adjuvant » constitutif de l'enquête, le temps chez l'ethnologue permet « d'inventer de nouvelles élaborations conceptuelles » (Abélès, 1995, p. 70). Il facilite la perte de ses repères initiaux et de poser de nouvelles « balises intellectuelles » (*id.*) pour s'orienter et modifier le cap de ses recherches. J'ai pu ainsi progressivement me détacher de mes questionnements initiaux sur le ciblage de l'aide, qui étaient structurés autour de mes présupposés humanitaires, seulement une fois après en avoir acquis – ou du moins stabilisé et saturé de sens – une compréhension cohérente. Enfin, le lent travail d'écriture – partant de la transcription, du classement, à l'analyse de mes notes de terrain et à leur mise en perspective avec d'autres travaux – a servi de support à la réflexion et à l'émergence de nouvelles interprétations.

Pour finir, c'est seulement *a posteriori* – cette fois-ci lors d'un retour de l'ethnographe comme praticien humanitaire sur d'autres terrains hors d'Éthiopie – que la dimension impensée et structurante des normes informelles institutionnelles a pu se faire jour. La comparaison entre le fruit de mes réflexions ethnographiques sur le terrain éthiopien et la pratique observée dans d'autres contextes m'a permis de constater que l'usage contradictoire des chiffres se reproduisait d'un dispositif institutionnel à l'autre, où je pouvais observer comment s'articulait simultanément l'improvisation

routinière de la fabrication informelle des chiffres à un niveau décisionnel donné et leur adoption officielle comme référence de rigueur et de précision à un autre niveau.

Le passage de la posture humanitaire à celle d'ethnographe ne s'est pas déroulé de façon tranchée et linéaire. S'inscrivant dans un processus ethnographique (Ghasarian, 2004), il s'est opéré de façon graduelle et quasi imperceptible, à la fois à travers le changement de perspective donnée à mon terrain – du passage de questionnements techniques et humanitaires à des questionnements socio-politiques –, et à travers l'assignation que m'ont prêtée mes différents interlocuteurs. Sans jamais s'annuler, ces deux postures et perspectives s'équilibraient plutôt, se nourrissant concomitamment l'une de l'autre, lorsque l'enquêteur ou les enquêtés privilégiaient l'une ou l'autre, ou lorsque les circonstances de l'enquête conduisaient à passer de l'une à l'autre. Tout au long des enquêtes, si j'ai revendiqué un statut de chercheur auprès des enquêtés et affiché mon intention de maintenir une extériorité sur les décisions en cours, une ambiguïté persistait parfois sur mon appartenance institutionnelle. Il m'est alors arrivé d'en jouer pour pouvoir rester au sein d'une équipe d'évaluation ou à des réunions lorsque mon acceptation était conditionnée à mon titre d'humanitaire. Aussi, le jeu sur l'ambiguïté entre les postures a parfois coïncidé avec les oscillations de position du chercheur en situation d'observation participante (Olivier de Sardan, 2008): « observateur intégral » lorsque j'étais invité à assister à des réunions, « observateur qui participe » lorsque les équipes me demandaient conseil, « participant qui observe » lorsque je me retrouvais à devoir seconder un évaluateur, « participant intégral », lorsqu'en réunion, lors de séances de travail ou de restitution, je rentrais dans les jeux de négociation. Dans ce dernier cas, mes intentions prescriptives ou mon indignation prenaient parfois le pas sur la distanciation de l'enquêteur : lorsque, face à des ciblage bâclés ou injustes, je tentais de peser sur l'issue des négociations ou sur le contenu des rapports d'évaluation ou encore lorsque je défendais la cause de groupes lésés dans le ciblage lors de restitutions auprès de *kadre* administratifs. Mais à chaque fois, par les réactions ou les résistances qu'ils suscitaient, ces retournements de posture apportaient un complément de compréhension sur les pratiques et représentations des agents administratifs: comment produire de la réalité chiffrée sur une base empirique, comment négocier des chiffres avec un argumentaire ténu mais convaincant, comment se construit la dialectique idéologique des *kadre* administratifs, etc. Il ne s'agit donc pas tant d'un glissement d'une posture à l'autre, mais plutôt d'une évolution dans la maîtrise de l'ambiguïté de postures enchevêtrées. Permettant d'aiguiser l'acuité du recueil et de l'interprétation des effets induits par chacune des assignations prêtées par les différents interlocuteurs, elle débouche sur une compréhension plus nuancée des interactions enquêteur-enquêtés.

## II. LA VOIE D'ACCES PRIVILEGIEE DE L'INFORMEL AUX TERRAINS D'ENQUETES...

Les entrées sur les terrains institutionnel et villageois ont toutes deux privilégié le passage par la voie de l'informel. Le démarrage de mes enquêtes au sein du département d'alerte précoce éthiopien avait été facilité par Keren Headlun, la responsable du VAM avec qui j'avais collaboré quelques mois auparavant. Après lui avoir soumis une note de projet de recherche explicitant mes objectifs d'analyser la dimension politique de construction des chiffres officiels sur les deux terrains d'observation, un simple coup de téléphone de sa part – je présume sans revenir sur la nature politique de mon objet de recherche –, au directeur du département d'alerte précoce à Addis Abeba m'avait permis – sans procédures supplémentaires – de me joindre aux tournées des équipes d'évaluation. Je pense que son geste s'inscrivait dans la continuité d'un cycle « don-contre don » amorcé précédemment entre partenaires humanitaires comme une forme de contre-don. En effet, en 2001, en produisant l'étude sur le ciblage de l'aide, j'avais recouru aux données et cartes de l'ENCU, service encore très récent, dont j'avais malgré moi participé à démontrer la pertinence aux yeux des autres donateurs. Elle m'avait chaleureusement remercié suite aux restitutions d'enquêtes, disant être satisfaite de voir que son département « servait à quelque chose ». Son geste très personnel n'impliquait pas de retour de ma part, car elle quittait son poste quelques semaines plus tard<sup>188</sup>. Quant à l'accord du directeur du département du SAP, il découlait à la fois des principes officiels de coopération entre le Pam et son département, de l'intérêt de mieux comprendre, voire de maîtriser, les dynamiques de négociation avec les administrations régionales et le souci de neutraliser les travaux d'enquête, comme nous allons le voir lors de mes tentatives de restitutions limitées à des échanges informels. Pour autant, sans plus de procédures, j'ai pu par la suite naviguer de bureaux en bureaux, entre le Pam et le département d'alerte précoce, et de voiture en voiture lors des tournées d'évaluation.

Pour l'entrée sur le terrain villageois, l'obtention d'une autorisation de recherche dans les communes du District de Dehanna dans le Wag Hemra devait officiellement passer par un long circuit bureaucratique, commençant par une inscription à l'université d'Addis-Abeba, en déposant un projet de recherche comme étudiant doctorant – démarche que j'avais entreprise avec succès. Il devait se prolonger par l'obtention successive d'autorisations accordées à chaque niveau administratif : de la Région Amhara, de la *zone* du Wag Hemra jusqu'aux autorités du District de Dehanna. Je n'ai finalement pas eu à suivre toutes ces étapes, car, alors que je travaillais encore à MSF, en échangeant sur mes projets personnels à l'issue d'une réunion de travail avec un technicien d'un département

---

<sup>188</sup> Les tentatives d'inscrire mon travail de façon plus formelle avec son successeur n'ont pas eu de suite.

administratif de la *zone* du Wag Hemra, ce dernier s'est spontanément proposé d'intercéder à titre personnel auprès de l'administrateur en chef pour me fournir une lettre d'autorisation. Je pense qu'il s'agissait aussi d'un geste de contre-don informel de sa part, facilité par ce sous-bassement relationnel de confiance générée par ma longue présence dans la *zone*. Muni de cette lettre, j'ai ensuite calé un rendez-vous à titre personnel avec le chef du District de Dehanna après une séance de travail prévue avec MSF. Lors de la séance matinale, où j'agissais comme chef de mission MSF, l'administrateur a usé tour à tour de tous les stratagèmes pour repousser la rédaction d'une lettre officielle que je réclamais pour l'autorisation de location d'un entrepôt de stockage pour nos farines nutritionnelles – courrier que nous n'avons jamais pu obtenir -. Mais l'après-midi, alors que ma requête me concernait comme chercheur doctorant, il me fournit immédiatement les lettres nécessaires à mes enquêtes sur ses communes ! Probablement déterminé en partie par la lettre de sa hiérarchie et par son intérêt de recevoir, comme il m'a aussi expliqué, des informations sur « ce qui se passait dans ses communes », son geste relevait plutôt d'un registre informel et personnel, révélant aussi une grande finesse dans la capacité de distinguer les différentes « casquettes » chez un individu pour adapter ses réponses, et ce, malgré nos tiraillements préexistants au sujet de nos activités humanitaires.

Le maintien sur ces terrains informels a pu se prolonger et se consolider grâce aux liens forts entretenus avec certains « informateurs », qui ont plutôt joué un rôle de « collaborateurs » à l'enquête (Ghasarian, 2004, p. 18). Comme doctorant indépendant n'occupant aucune place ou mandat officiels au sein des organisations humanitaires ou de l'administration éthiopienne, institutions toutes deux fortement structurées par le formalisme des réunions, des rapports écrits et de la hiérarchie, je fonctionnais hors de tout agenda et circuit décisionnel officiels, en marge des listes de participants de réunions ou de destinataires de mails. Ma circulation d'un bureau, d'un village ou d'une réunion à l'autre reposait sur les liens privilégiés avec certains de mes interlocuteurs. Or, la plupart de ces relations privilégiées avec les agents de l'administration éthiopienne avaient été tissées au préalable de ma posture de chercheur lors de ma fonction antérieure comme chef de mission MSF. Les nouvelles relations s'étaient consolidées autour de l'appartenance commune à l'identité « d'humanitaire », comme avec les cadres éthiopiens du Pam ou de Cida Canada, des membres d'ONG, ou encore de jeunes experts de l'administration en partie formés par des ONG dans le cadre du *capacity building*. Ils pouvaient m'avertir de dates de réunions ou de formations, des heures de départ des véhicules lors des tournées, de la tenue de réunions villageoises, ou encore me confier des copies de rapports. Avec la plupart d'entre eux, les échanges pouvaient se dérouler sur un mode amical hors des bureaux, en se rendant visite mutuellement chez soi, ou en s'invitant à la cafétéria des bureaux, au bar et au restaurant, parfois lors de rencontres fortuites en ville. Il m'est arrivé fréquemment d'être hébergé chez eux, dans leur famille, ou de bénéficier de leur véhicule dans mes

déplacements dans le pays. Ces « liens forts » privilégiés s'étaient aussi tissés par des liens d'amitié débordant du cadre de mes enquêtes et empiétant sur les registres de la vie privée, domestique et familiale. C'est donc bien en s'inscrivant dans la continuité de mon expérience et posture d'humanitaire que l'entrée au terrain et l'accès à des moments ou des documents clés ont été facilités en cours d'enquête.

### **...GRACE AUX AMBIGUÏTES ET MEPRISES DES JEUX DE POSTURE**

---

Si j'avais revendiqué une posture de chercheur auprès des responsables institutionnels à Addis-Abeba, une fois parti en tournée avec les équipes d'évaluation, j'ai dû parfois laisser planer l'ambiguïté entre les deux statuts, ainsi que sur l'objet de ma recherche. En voulant assister au *briefing* des équipes par le directeur du département d'alerte précoce de la Région Amhara, je me suis heurté au refus de ce dernier, qui n'avait pas été informé de la présence d'un chercheur indépendant. Mes justifications comme chercheur n'étaient pas convaincantes. De toute évidence elles ne rentraient pas dans sa grille d'organisation des équipes d'évaluation. C'est grâce aux justifications de mes coéquipiers, me présentant comme « membre de MSF », que le directeur a admis ma présence, normalisée car étiquetée « humanitaire ». Aussi, lors de mes séjours, j'ai été questionné de multiples fois par les experts sur les usages de l'aide dans les stratégies clientélistes ou électorales des autorités villageoises du Wag Hemra, sans jamais être interrogé sur leur propre pratique. La conception classique d'une anthropologie ne s'intéressant qu'aux pratiques des « bénéficiaires » a contribué à tolérer ma présence de chercheur, jugé inoffensif malgré mes incessantes questions sur les modes informels d'évaluation. J'ai donc entretenu le flou sur l'objet de ma recherche, prétextant vouloir comprendre la totalité du processus administratif de ciblage de l'aide pour mieux saisir les modalités d'attribution dans les villages. Dans les premiers temps de l'enquête, j'étais donc à la fois perçu comme humanitaire lorsqu'il s'agissait du registre de l'expertise d'évaluation et comme anthropologue lorsqu'il s'agissait de gestion villageoise de l'aide. En revanche, une multitude d'assignations discrètes s'est greffée sur le jeu principal entre les postures « humanitaire-chercheur ». Elles se succédaient lors des tentatives de mon enrôlement dans les jeux d'alliances au sein des équipes, lors des tensions avec les agents administratifs locaux ou avec les *kadre*. Ces alliances s'ancrent sur des assignations d'étiquettes aux registres très variables, telles que celle du « novice » en négociation ou celle « d'étranger occidental » servant de faire valoir à une nouvelle recrue, celle du « médiateur » ou « d'expert occidental forcément neutre » lors de conflit entre agents du Pam, du SAP éthiopien et les *kadre*, ou à l'inverse, celle du « regard critique extérieur » lorsqu'un agent de



l'équipe en dissidence tentait de justifier son retrait des négociations, celle de l'appartenance « comme enfant du Wag Hemra » lorsque nous traitions de cette *zone* administrative, etc.

Dans les villages, la possession de lettres officielles fournies par l'administrateur de district m'a permis de circuler librement. Mais leur estampille officielle m'a longtemps fait porter l'étiquette d'un émissaire gouvernemental, donc affilié au parti unique, sans que je ne m'en rende compte en début d'enquête, plus obnubilé à jauger les biais supposés de mon statut d'ex-humanitaire. Ce n'est qu'au cours de mon troisième séjour, en novembre 2003, que des paysans ont commencé à évoquer les détournements de nourriture et les alliances entre *kadre* communaux dans la répartition des donations et des privilèges associés, m'avouant en riant qu'ils s'étaient méfiés de moi jusque-là, me considérant comme membre ou proche du gouvernement. Ainsi, l'étiquette humanitaire, si elle avait tout d'abord généré des réponses automatiques sur les attentes d'une aide ou sur les conditions de vie – ce à quoi je m'attendais bien évidemment – entretenait surtout une suspicion à l'égard de mon appartenance gouvernementale. Pour ne pas entretenir les attentes sur mes capacités à influencer la distribution de l'aide, j'ai systématiquement expliqué ma démarche auprès de mes informateurs, insistant sur le fait que comme étudiant chercheur, je ne disposais d'aucun pouvoir, ni mandat d'influer sur de telles décisions, ce que mes interlocuteurs ont assez vite assimilé, car, au cours des mes séjours, les requêtes d'un projet ou d'aide se sont transformées en requêtes d'aides individualisées, auxquelles je répondais dans une logique de don-contre don, me transformant tour à tour en infirmier, jardinier, bibliothécaire, photographe... J'ai donc recueilli auprès des paysans plusieurs types de discours – ou de « non-discours » -, directement associés à l'étiquette qui m'était assignée : des discours de « commande », angéliques, lisses et formatés d'informateurs triés sur le volet par le chef administratif ; des discours très en retenue traversés par la méfiance à l'égard de mon étiquette « progouvernementale » encore rémanente ; des discours critiques autorisés par l'écoute et la posture distanciée de l'ethnologue ; enfin, comme nous le verrons plus loin, des critiques amplifiées ou un refus de parler provoqués par mon assignation anti-gouvernementale.

### **III. LE MAINTIEN PRECAIRE SUR LE TERRAIN ETHNOGRAPHIQUE...**

---

Par la durée du terrain et la posture distanciée de l'enquêteur, l'étiquette humanitaire qui avait été un sésame pour l'accès au terrain s'est progressivement estompée. Je pense que si j'avais été continûment assimilé à un membre MSF par mes enquêtés, la défiance qui sous-tend les relations entre institutions aurait limité les expressions critiques à l'égard de leur institution, critiques que seul un « confident » bienveillant pouvait recueillir. Au point qu'il est même arrivé d'assister à des échanges de blagues entre membres d'une équipe sur la simplicité « infantilisante » des actions de

MSF basées sur les « kits » ou sur l'exagération des résultats de leurs enquêtes de malnutrition pour « créer » des urgences, voire même des révélations sur des incidents de corruptions survenus dans leur ONG. À chaque cycle d'évaluation, je m'efforçais de renouveler une posture d'observation participante modulée autour de ma présence prolongée, par une posture discrète ou plus participative, une écoute bienveillante et une « forme contrôlée de l'empathie » (Bouillon, 2005, p. 83). Cette posture a suscité et permis de recueillir ces propos lors de conversations émaillant les trajets interminables en voiture, au restaurant, ou au bar en fin de journée, tout en participant aux tâches bureaucratiques, aux réunions, aux négociations et à la rédaction des rapports.

Le maintien sur ce terrain institutionnel reposait également sur l'échange, fondé sur un don (l'intégration dans un groupe et l'information) et un contre-don (l'attention, la gratification symbolique et l'aide) (*id.*, p. 90). À mon intégration au sein des équipes d'évaluateurs s'ajoutaient les nécessaires apports de traduction de l'amharique à l'anglais. Lorsque les échanges étaient trop rapides ou leur contenu trop complexe pour mon niveau d'amharique, je m'efforçais de recourir aux membres de l'équipe pour repréciser des détails qui m'échappaient. Lors des séances, je m'arrangeais pour m'installer à côté d'un des membres prenant ses notes en anglais pour y jeter un œil, et je posais discrètement des questions de clarification. Après chaque séance, je revenais sur leur déroulement avec les membres de l'équipe avec qui je voyageais ou lors des dîners, permettant de clarifier certains points et de recueillir leurs commentaires sur la qualité des négociations. En retour, j'apportais à la fois une écoute compréhensive, un appui complémentaire dans le travail quotidien, et plus exceptionnellement, un appui potentiel dans les conflits internes ou avec la hiérarchie. Mon attention accordée aux détails des méthodologies de calcul, aux tactiques personnelles de négociation ou au savoir-faire empirique d'observation agronomique permettait de partager leur satisfaction d'une négociation bien menée ou le dépit d'un échec, voire parfois de compenser provisoirement l'amertume liée au sentiment d'absurdité de la tâche répétitive et vaine. Plus concrètement, je participais, lors de séances de travail à l'hôtel ou au bureau, à la rédaction des rapports d'évaluation et à la vérification des calculs, argumentant à mon tour pour telle ou telle option. Ce rôle de secrétaire constituait un poste d'observation privilégié, permettant de recueillir l'ensemble des documents, des informations et données disponibles et l'usage qui en était fait, ainsi que de suivre les dissensions et jeux d'alliance au sein de l'équipe autour des résultats ou des méthodes de calculs, tensions exacerbées lors de la rédaction des rapports finaux. Enfin, lors des conflits d'équipe – le plus souvent entre les représentants du Pam et ceux du département d'alerte précoce éthiopien –, j'ai souvent été pris à partie pour donner mon avis, pour influencer sur la hausse ou la baisse des chiffres de bénéficiaires, l'estimation d'un déficit agricole ou le choix d'une méthodologie de calcul. Je tentais de répondre le plus objectivement possible, en reproduisant les logiques mobilisées pour la production des chiffres.

## ...JUSQU'À LA NEUTRALISATION DES RESTITUTIONS ET L'ÉVICTON DE L'ETHNOGRAPHE DU TERRAIN VILLAGEOIS.

---

Quant aux restitutions – ultimes formes de contre-don – elles n'ont jamais dépassé le stade de retours informels auprès des directeurs. Mon ambition initiale de peser sur les modalités du ciblage de l'aide par le biais d'un regard objectif anthropologique relevait, somme toute, d'une posture naïve d'un humanitaire voulant influencer sur un dispositif, dont j'ignorais le mécanisme fin des modalités de prises de décision. Cette ambition s'est vite essoufflée, souffrant d'un manque d'ancrage officiel dans les logiques et fonctionnement institutionnels et d'une absence de légitimité comme doctorant indépendant, non mandaté par les principales institutions impliquées dans les SAP. En effet, je m'étais engagé au démarrage des enquêtes à faire un retour régulier auprès du directeur du département d'alerte précoce à Addis Abeba et auprès du nouveau responsable du VAM. J'avais soumis à ce dernier une proposition de recherche pour un financement partiel qu'il n'avait pas pu concrétiser. J'avais fini par lui proposer de lui faire des restitutions à chaque retour de terrain, séances qu'il avait déléguées, « par manque de temps » à l'une de ses collègues. Il s'est avéré qu'elle n'était intéressée que par le *copying mechanism* des femmes des villages de Dehanna, en vue de documenter un travail personnel de Master. Lors de mes retours plus réguliers auprès du directeur du département d'alerte précoce, celui-ci m'écoutait sourire en coin, prenant quelques notes pour conclure l'entretien en me remerciant de mes observations qui étayaient ce qu'il savait déjà. Dans les deux cas de figure, n'ayant aucune attente à l'égard de mes enquêtes, mes interlocuteurs m'accordaient par politesse un entretien informel, dont le contenu était finalement neutralisé, classé et oublié. Ces deux situations laissent à penser que la production de connaissance anthropologique sur les dynamiques institutionnelles, lorsqu'elle est conduite hors d'un cadre formel, peut tout au plus bénéficier d'une légitimité et d'appuis individualisés. En travaillant par la suite hors d'Éthiopie comme consultant mandaté et contracté pour conduire ou coordonner des évaluations pour l'Unicef ou Ocha, j'ai pu mesurer combien ce travail indépendant de recherche reposant sur des liens informels et détaché de tout caractère officiel souffrait d'un manque de légitimité institutionnelle pour pouvoir s'ancrer sur des modes de décision formelle. En comparaison, le cadre officiel de ces évaluations s'inscrivait dans des objectifs de plans d'action définis et validés par la hiérarchie. Les restitutions rassemblaient l'ensemble des décideurs et techniciens concernés, lors de séances présidées par l'autorité hiérarchique. Les résultats d'enquête ainsi que les modalités de leur restitution donnaient lieu à la cristallisation d'enjeux multiples. Leurs restitutions provoquaient des questions, commentaires, critiques à visée utilitaire pour orienter les choix stratégiques ou opérationnels de projets et se concluaient par des prises de décision formelle. Il est apparu que pour avoir une chance d'être entendues et partagées, les contradictions avec les cadres logiques officiels doivent être cadrées en

amont de l'enquête par des objectifs d'évaluation partagés par l'institution, mais aussi selon des modalités de restitutions aux règles du jeu définies par avance. Détachés de tout cadre formel, tout en étant susceptibles d'en contrarier les modalités décisionnelles, mes résultats d'enquêtes sur le SAP en Éthiopie ne pouvaient en aucun cas atteindre le cœur de la mécanique institutionnelle.

Enfin, par crainte de voir mon terrain se refermer, j'omettais évidemment de décrire les pressions des *kadre* de l'administration, en n'abordant que la dimension empirique des évaluations et les conflits internes des équipes. Exposer objectivement la teneur politique des processus informels du SAP revenait à déconstruire brutalement l'image formelle du système expert, neutre et scientifique sur laquelle reposaient la confiance et l'entente tacite entre le gouvernement éthiopien et les donateurs pour le maintien de l'aide. Dans un dispositif fondé sur l'intrication des deux registres relationnels, où l'informel reste et doit demeurer indicible, l'exercice de restitution qui ici, consistait à formaliser l'informel, ne pouvait qu'être limité à des échanges personnalisés. Les tactiques de neutralisation des deux directeurs, que ce soit par évitement (au Pam) ou par calcul (au département d'alerte précoce), ne faisaient que prolonger l'équilibre des jeux entre formel et informel, entre dit et non-dit. Cet équilibre était, au final, préservé par la parole de l'anthropologue, une fois isolée de son mordant politique et corrosif. Préserver l'accès à mon terrain exigeait d'en préserver la nature informelle, en délaissant progressivement l'ambition initiale motivée par le souci d'influer sur le dispositif, pour conserver la posture distanciée d'ethnologue lentement acquise au cours de mes enquêtes. Au final, la portée des enjeux des restitutions s'est progressivement délimitée en cours d'enquête. Comme j'étais un doctorant indépendant non lié par un contrat avec les institutions (et malgré mes réseaux d'interconnaissance), il n'y avait pas de canal formel pour recevoir et relayer le contenu de mes retours de terrain, ce qui a finalement désamorcé mes intentions d'améliorer le SAP par le biais de restitutions. Sans attente explicitement formulée par les responsables éthiopiens du SAP ou par le Pam, je me suis finalement limité à égrener quelques révélations à mes informateurs, dès lors qu'ils s'y intéressaient. En revanche, par souci de préserver l'accès aux différents terrains, je ne traduisais les inégalités du ciblage que dans des termes techniques dépouillés de toute lecture politique, en évitant de mentionner le rôle central joué par les *kadre*.

Dans les villages, mes questionnements initiaux qui portaient sur un dispositif désincarné de l'aide se sont progressivement orientés sur la composition des organes de décisions villageoises et les mécanismes de contrôle portés et vécus par des acteurs sociaux concrets. En progressant en cours d'enquête, je me suis penché sur les modalités individuelles de recours en cas de pratiques considérées comme irrégulières, injustes ou abusives par les paysans, pour recueillir les critiques, plaintes et dénonciations contre les *kadre* ou leurs affiliés. En fin d'enquête, la plupart de mes interlocuteurs administratifs initiaux, dont les *kadre*, m'évitaient, probablement pour ne pas avoir à répondre à mes

questions dérangeantes. Cette fermeture progressive s'est soldée en fin d'enquête par le refus formel du responsable administratif de la *zone* du Wag Hemra<sup>189</sup> à ce que j'assiste à une réunion de « formation » auprès des cadres administratifs d'une commune. Pour autant, ces dynamiques d'énonciation des discours critiques anti-gouvernementaux et l'impossibilité de m'entretenir avec certains paysans ou responsables administratifs ont permis de tracer en creux les lignes invisibles de démarcation politique, d'appartenance ou d'affiliation au parti unique. En effet, de retour dans les bureaux de l'administration de la *zone*, le jeu de chat et de la souris avec les fonctionnaires lors de ma quête d'information sur la tenue de cette réunion a dessiné une ligne de partage des appartenances individuelles au sein de l'administration : les *kadre* m'évitaient pour me fournir le moins d'information possible quand les fonctionnaires non affiliés me confiaient furtivement leur détresse entre deux portes ou lors de rencontres fortuites dans la rue ou chez un boutiquier.

Enfin, outre mon attention de plus en plus soutenue sur les pratiques occultes de la gestion villageoise de l'aide, cette dynamique de fermeture de terrain et d'assignation à une position critique « antigouvernementale » a été catalysée par les prises de positions critiques des deux jeunes traducteurs, Tewodros et Belaye, avec qui je menais mes enquêtes. Tous deux issus de familles de notables négociants des bourgs voisins, les deux jeunes hommes, alors étudiants à l'université de la Région, avaient été choqués par la sévérité des réprimandes contre des étudiants lors de récentes manifestations. Leur indignation avait été renforcée par les récits des paysans, auxquels ils s'identifiaient probablement au fil des enquêtes. Pendant mes derniers séjours villageois, ils tenaient ouvertement des propos virulents à l'encontre du parti, ne cachant pas leurs opinions à l'égard de la politique gouvernementale et des *kadre* communaux, lors des conversations avec les paysans pendant les pauses, les repas ou les trajets sur les sentiers montagneux. Le basculement de mon assignation pro- à anti-gouvernementale par les paysans s'était opéré à la fois à cause de l'orientation de mes questions et du degré plus ou moins prononcé de l'expression de leur opinion politique. En effet, Tewodros et Belaye entretenaient des relations différenciées et nuancées avec les *kadre* locaux. Tewodros occupait une place privilégiée d'intermédiation de courtage entre les humanitaires et l'administration locale. Auparavant logisticien pour MSF, il jouait fréquemment le rôle de traducteur et intercédait auprès de l'administrateur du District, avec qui, il entretenait des liens de connivence. Je pense que son statut et son rattachement au cercle des notables locaux ont facilité l'obtention de mes autorisations d'enquête dans les communes, tout en renforçant mon assignation pro-gouvernementale initiale<sup>190</sup>. Belaye était extérieur au monde humanitaire et plus distant du monde des

---

<sup>189</sup> Il s'agit du même responsable qui m'avait accordé une lettre d'autorisation au démarrage de l'enquête.

<sup>190</sup> En 2008, Tewodros a fini par occuper un poste d'administrateur, devenant lui-même *kadre* du parti, pour repartir ensuite travailler avec une autre ONG. Son expérience de traducteur pour son ancien patron devenu ethnographe a certainement aidé à sa carrière de courtier.

notables politiques du parti. Son père, ancien résistant pendant la guerre civile contre le régime militaro-communiste, avait refusé d'occuper des fonctions administratives ou politiques importantes, préférant se consacrer au négoce de grain. Belaye prolongeait cette indépendance. Diplômé en sciences pédagogiques, il ne brigua aucune fonction administrative, ayant ouvert une première école privée de cours du soir dans la capitale de *zone*. Disposant d'une plus grande marge de manœuvre à l'égard du parti, je pense que son opposition politique pouvait s'exprimer plus radicalement, cristallisant mon image anti-gouvernementale déjà nourrie par mes questionnements. En fin d'enquête, le refus final de l'administrateur de la *zone* de m'autoriser à assister à une réunion politique auprès des paysans s'expliquait par la présence de Belaye, car j'avais malgré tout pu y assister seul, me faisant décrypter les moments clés par un jeune technicien venu d'Addis-Abeba, lui-même en rupture de banc...L'administrateur voulait éviter que Belaye assiste à cette séance collective d'endoctrinement et empêcher qu'il ne propage ses témoignages critiques à notre retour en ville. Rompant l'équilibre entre le dit et le non-dit des pratiques occultes de la gestion de l'aide par les autorités locales, cette verbalisation en partie incontrôlée, ne pouvait conduire qu'à l'éviction progressive de l'ethnographe de son terrain. Mes enquêtes aiguisaient le sens critique d'opposants politiques potentiels de mes traducteurs, dont l'implication avait définitivement annihilé mes tentatives d'atteindre la neutralité présumée de l'ethnographe, me démontrant combien « l'idée de neutralité du chercheur est l'expression d'une naïveté, car il s'agit d'un rôle construit » (Ghasarian, 2004, p. 15). Ce dernier constat souligne les limites de la neutralité du chercheur enquêtant sur les dispositifs humanitaires, qui, en voulant s'extraire de sa fonction initiale de praticien humanitaire enchâssé dans des enjeux locaux de l'extraversion en s'engageant sur des terrains d'enquêtes sensibles, redevient inéluctablement acteur et objet de nouveaux enjeux, prolongeant et déclinant en d'autres termes les modalités de l'extraversion de l'aide.

#### **IV. EN CONCLUSION**

---

En passant du rôle de chef de mission à celui de doctorant en socio-anthropologie puis à celui de consultant, le jeu de postures « humanitaire-ethnographe-humanitaire » a permis d'explorer de façon différenciée les intrications de normes formelles et informelles qui régulent le ciblage de l'aide alimentaire. La posture de praticien m'avait permis, derrière le formalisme de nos pratiques, de déceler – voire de maîtriser – la part des négociations informelles qui émaillaient nos décisions, mais sans toujours pouvoir ni les analyser, ni les objectiver. En partie intériorisées, et sans autre comparaison que mon strict champ professionnel, la mise en perspective de l'informel à l'échelle du dispositif était limitée. Sans pouvoir sonder ces « angles morts » interprétatifs, je ne disposais que

d'une lecture intuitive, parcellaire et anecdotique de nos pratiques informelles, sans en percevoir leur dimension plus structurante. Une fois du côté du chercheur, situé hors de la sphère formelle et contrainte du praticien, je pouvais glaner méthodiquement les données éparpillées à différents niveaux et instants du dispositif pour les réassembler en une vue d'ensemble. Lorsque je n'avais plus accès à certains espaces formels – tels que les échanges mail ou certaines réunions –, je procédais par recoupement d'informations indirectes auprès de mes informateurs. Enfin, la posture de consultant m'a surtout permis de mesurer combien, pour peser sur les processus décisionnels ou opérationnels, la légitimité d'une recherche ethnographique repose tant sur sa qualité méthodologique que sur son ancrage formel dans ces processus.

En s'inscrivant dans la continuité d'une expérience professionnelle en ONG, l'enquête s'apparente à une « auto-ethnographie » explorant un terrain institutionnel légèrement décalé, une sorte d'ethnographie du « semi-proche ». Le choix du terrain d'enquête, son entrée et sa conduite ont découlé de l'expérience humanitaire préalable à son démarrage. Prolongeant la voie du registre informel institutionnel sur laquelle j'étais déjà engagé, il était balisé par des questionnements à visée prescriptive et opérationnelle. Toutefois, la posture humanitaire a servi à la fois de passeport et de catalyseur d'accès au terrain, équivalent à une période d'apprentissage ethnographique. La posture distanciée de l'ethnographe, la méthodologie d'enquête, d'analyse et d'écriture, et la dynamique de don/contre don ont facilité la redéfinition et l'approfondissement des objets d'enquête. Notamment, le temps long de l'enquête ethnographique fait la différence avec l'urgence chronique de l'action humanitaire, dans la capacité à saisir la dynamique et complexité du terrain, bâtir la confiance auprès des interlocuteurs et permettre une décantation des multiples facettes des objets étudiés. En cours d'enquête, ce sont les « liens forts » entretenus avec une partie des enquêtés, en partie grâce à cette posture distanciée de l'ethnographe mais aussi par des affinités ou des liens entre humanitaires qui m'ont permis d'évoluer dans les interstices informels des institutions. Sur la période de l'enquête, la nature politique de l'intrication entre le formel et l'informel, sous-tendue par les relations de pouvoir inégales, voire autoritaires, au sein de la bureaucratie éthiopienne ou à l'égard des administrés villageois, et l'impossible révélation des non-dits de l'informel ont fini par impacter le maintien de l'ethnographe sur ses terrains. Conduit d'un côté à vider de leur contenu sensible mes restitutions auprès des institutions, certains espaces villageois ne m'étaient plus accessibles, lorsque l'objet même de mes enquêtes et sa verbalisation auprès des villageois par le biais des traducteurs remettait en question ma posture distanciée. Enfin, le retour comme praticien sur d'autres terrains hors d'Éthiopie a permis de comparer les éléments observés et de mettre au jour quelques normes impensées régulant le fonctionnement des institutions humanitaires étirées sur de longues chaînes décisionnelles. Les niveaux hiérarchiques qui s'articulent les uns aux autres, reproduisent les décalages entre formel et



informel, sans que ces derniers ne soient jamais perçus dans leur globalité, ni ne soient jamais explicités collectivement.

Modulé autour de l'ambiguïté parfois volontairement entretenue sur mon rôle de chercheur et/ou d'humanitaire, de la multitude d'assignations qu'ont bien voulu me prêter les enquêtés, et de ma position sur le *continuum* de l'observation participante selon les circonstances de l'enquête, la recherche relève aussi d'un apprentissage de l'articulation de ces jeux de rôle, de l'analyse de leurs effets induits sur les interactions entre les enquêtés et l'enquêteur. En se surajoutant aux assignations de rôles inhérentes aux modalités d'enquête ethnographique, le statut d'humanitaire facilite l'accès et la compréhension des terrains institutionnels en élargissant les champs d'investigation, d'interprétation et d'analyse. La principale difficulté, en partie levée par la méthode et la posture ethnographique – puis par le travail d'écriture – a été de pouvoir opérer un changement de perspective, de rompre avec les présupposés humanitaires et d'aménager une capacité de distanciation avec les terrains institutionnels.

Enfin, par l'absence d'accroche formelle et institutionnelle de mes recherches, j'ai progressivement renoncé à vouloir influencer sur les processus décisionnels des SAP en Éthiopie. En faisant le parallèle avec mon expérience de consultant, l'enquête ethnographique devrait pouvoir s'insérer très en amont dans un cadre formel, en co-construisant la problématique de recherche avec les praticiens et en préparant les modalités de restitution. Si le travail d'enquête suppose, comme le proposent Holmes et Marcus (cité par Mosse, 2011, p. 20) de conduire une « para-ethnographie » des pratiques informelles des professionnels de l'aide, pour rendre compte des formes de pensées « anecdotiques et intuitives » (*id.*) des praticiens capables d'autocritique, il requiert aussi une attention particulière à l'incorporation progressive de ce savoir ethnographique – au même titre que les autres savoirs experts – dans les modalités formelles de prises de décision. Ainsi, les règles du jeu des restitutions, les modalités d'appropriation et de diffusion des résultats d'enquête – voire même leur négociation – deviennent elles aussi des objets d'observation renseignant sur la gouvernance institutionnelle.

## CONCLUSION FINALE

L'hybridation entre les normes de la bureaucratie éthiopienne et les normes humanitaires procèdent d'une fusion de leurs registres techniques, permettant aux institutions et à leurs agents d'ancrer leurs négociations autour des termes techniques de prise en charge des crises alimentaires, les critères et les méthodes d'évaluation. S'inscrivant à la fois dans un historique de collaboration datant des famines des années 1970 et dans une collaboration plus récente d'expérimentation des programmes innovants couplant savoir-faire humanitaires et gestion des politiques publiques, cette fusion permet d'évacuer et de taire les incompatibilités éthiques et politiques entre le régime autoritaire éthiopien et les institutions humanitaires. Les nouveaux SAP de type IPC sont le produit de cette collaboration. Par leur mise en forme technico-scientifique, ces outils perfectionnés légitiment les programmes de l'État développeur engagé à marche forcée sur la voie du développement et de l'éradication du fléau historique des famines, tout en le dotant d'une capacité de maîtriser les crises et ses traitements incontrôlés médiatisés, et de renforcer l'encadrement et le contrôle des populations.

Les croisements des analyses théoriques et des études empiriques de terrain ont permis de valider les différentes hypothèses avancées dans la problématique de départ :

**Sur les jeux de normes :** Nous avons vu que les processus d'hybridation entre les normes humanitaires et normes de la bureaucratie éthiopienne du SAP sont présidés par l'empirisme des normes pratiques partagé par tous les agents, compensant de façon pragmatique les carences des méthodes et des données mobilisées dans l'exercice imposé du ciblage quantifié des besoins en aide alimentaire, et s'inscrivant dans les cycles institutionnels et les cadres de scénarii pré-établis. Ces hybridations relèvent d'une série de micro-négociations renouvelées à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique de l'administration éthiopienne, et d'une mise en forme automatique chiffré escamotant les approximations, l'empirie et le caractère négocié de ces résultats, produisant la confiance nécessaire à tout système expert ou modélisation jouant sur des jeux d'échelles du micro au macro.

**Sur les courtiers :** Les agents « experts » en charge des évaluations du SAP jouent un rôle-clé dans la stabilisation de ces consensus indispensables au maintien du dispositif de l'aide et des relations entre les niveaux décentralisés de l'État fédéral, ainsi qu'entre les agents humanitaires et ceux du gouvernement éthiopien. Renouvelant l'exercice à toutes les étapes des niveaux de la hiérarchie administrative, ils jouent effectivement le rôle de courtiers-experts du développement, en facilitant les consensus par la négociation avec les agents locaux, et en procédant activement à la consolidation de la mise en forme à caractère scientifique du SAP et de leurs justifications, en ignorant ou en taisant la dimension empirique des données et des résultats. Circulant d'un niveau à l'autre, d'une institution

à l'autre, ils participent au lissage des données et à leur adoption par les différentes institutions. De courtiers-experts, ils se transforment en experts du courtage, ayant développé un savoir-faire spécifique dans la négociation auquel s'ajoutent les savoir-faire pragmatique d'élaboration de baselines servant de référence pour leurs négociations, et celui de la mise en forme automatique. Mais leur expertise reste inopérante, dès lors qu'ils sont soumis aux impositions discrètes de la hiérarchie des kadre, devenant de simples messagers du pouvoir, se désistant face aux refus de coopérer ou face aux menaces diffuses des conséquences de leur résistance. En somme, ils contribuent à dépolitiser les enjeux du ciblage de l'aide, de compétition dans la captation de la rente humanitaire entre les différents territoires décentralisés, d'imposition des programmes « top-down » impulsés par le niveau central. Ne restent plus que les enjeux méthodologiques qu'ils traitent par l'empirie. Ils sont agents actifs de l'antipolitic- machine de l'aide internationale, dont ils délaissent, impuissants, les manettes aux kadre du Parti. Enfin, l'incongruité de la traduction automatique des données approximatives en données chiffrées précises est même impensée, faisant partie intégrante de l'acceptation, voire de la soumission au pouvoir hiérarchique.

**Sur les jeux d'échelles :** Ces jeux consécutifs de dépolitisation par les experts-courtiers et de repolitisation par les kadre du Parti ne sont rendus possibles, consistants et durables que grâce à la géométrie spécifique du SAP, son étendue sur des niveaux distants et disjoints, permettant à force de dilution et de mise en forme à devenir complètement illisibles, brouillés, voire même inconcevables. Cette articulation entre les décalages de normes et les jeux d'échelles semble être constitutive de l'équilibre des dispositifs humanitaires étirés sur de longues chaînes décisionnelles. Chaque niveau hiérarchique s'articule aux autres en reproduisant ces décalages entre formel et informel, sans que ces derniers ne soient jamais perçus dans leur globalité, ni ne soient jamais explicités collectivement. Articulés sur des jeux d'échelles institutionnels très étendus, les décalages entre formel/informel, pratique/discours sont facilités par la dispersion géographique des centres décisionnels, rendant difficile de penser ces faits dans leur globalité. Ils font écho avec le constat empirique d'autres contradictions humanitaires, telles que la revendication d'un égalitarisme associatif versus la structure hiérarchique entrepreneuriale (Dauvin et Siméant, 2002) ou l'inégalité entre les statuts d'expatrié et celui de « staff » national (Fassin, 2010) ; le prosaïsme de la bureaucratie de l'aide versus l'imaginaire de la « mission » héroïque humanitaire (Fechter et Hindman, 2011) ou la légitimité collective de la bureaucratie humanitaire fondée sur l'expérience du « terrain » (Fresia, 2009). Par sa structure globale, ce dispositif ne peut échapper à devenir l'objet de ces dynamiques d'apolitisation-repolitisation de l'aide, grâce à l'escamotage des enjeux politiques qu'elle procure, jusqu'à rendre ces jeux inconcevables pour des acteurs extérieurs, voire même en partie impensés par les courtiers eux-mêmes. Ces décalages sont encore accentués par l'inaccessibilité physique, voire même culturelle,

séparant le monde villageois et le monde bureaucratique des experts, où le ciblage de l'aide est un puissant outil de contrôle et d'encadrement des populations villageoises par les *kadre* du Parti.

Enfin, ce travail a privilégié une lecture scalaire de l'articulation des jeux d'acteurs et de normes, permettant de mettre en exergue les différentes caractéristiques des modalités d'extraversion de l'aide alimentaire par le régime éthiopien - procédée très en amont du processus d'attribution de l'aide, de façon intersticielle en occupant les espaces informels de négociations, et répétées à tous les échellons du dispositif bureaucratique. Toutefois, les restitutions ethnographiques, en se centrant principalement sur les chiffres, les critères et les méthodologies ont assez peu donné à voir les parcours individuels des acteurs, leurs logiques ou intérêts insérés dans le tissu institutionnel ou villageois. Elles n'ont pas cherché à approfondir la façon dont les agents et paysans, au travers des négociations et des enjeux chiffrés du SAP, pouvaient aussi mettre en jeu leurs relations avec l'État ou le Parti, avec les ONG et les agences de l'aide, ou encore, avec les notables locaux. Cette dimension aurait certainement contribué à nuancer mes conclusions, et à rendre plus finement compte de l'enchevêtrement des logiques mobilisées dans le façonnage des chiffres et des méthodologies.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES IMPRIMÉS

---

- AALEN Lovise, 2011, *The Politics of Ethnicity in Ethiopia : Actors, Power and Mobilisation under Ethnic Federalism*, Leiden & Boston : Brill, 214 p.
- ABBINK Jon et HAGMANN Tobias, 2013, *Reconfiguring Ethiopia : the Politics of Authoritarian Reform*, Oxon : Routledge, 229 p.
- AGIER Michel, 2008, *Gérer les indésirables : des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris : Flammarion, 329 p.
- AGRIKOLIANSKY Eric, FILLIEULE Olivier et MAYER Nonna (dir.), 2005, *L'altermondialisme en France : la longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris : Flammarion, 370 p.
- AMSELLE Jean-Loup, 1990, *Logiques métisses : anthropologie de l'identité en Afrique et ailleurs*, Paris : Payot, 257 p.
- ARDITI Claude, JANIN Pierre et MARIE Alain (eds), 2011, *La lutte contre l'insécurité alimentaire au Mali : réalités et faux semblants*, Paris : Karthala (Hommes et Sociétés), 384 p.
- ATLANI-DUAULT, Laëtitia, 2005, *Au bonheur des autres : anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris : Armand Colin, 239 p.
- BADO Jean-Paul, 1996, *Médecine coloniale et grandes endémies en Afrique : 1900-1960 .: lèpre, trypanosomiase humaine et onchocercose*, Paris : Karthala, 432 p.
- BALANDIER Georges, 1967, *Anthropologie politique*, Paris : Presses universitaires de France, 244 p.
- BARNARD Chester I., 1938, *The Functions of the Executive*, Cambridge and London : Harvard University Press.
- BARNETT Michael N., 2011, *Empire of Humanity : A History of Humanitarianism*, Ithaca & London : Cornell University Press, 296 p.
- BARRET Christopher B. et MAXWELL Daniel G., 2005, *Food Aid after Fifty Years : Recasting its Role*, London & New York : Routledge, 314 p.
- BENTHALL Jonathan et BELLION-JOURDAN Jérôme, 2003, *The Charitable Crescent : Politics of Aid in the Muslim World*, London & New York : I.B.Tauris, 196 p.

- BIRSCHENK Thomas, CHAUVEAU Jean-Pierre et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, 2000 (dir.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Mayence : APAD ; Paris : Karthala (Hommes et Sociétés), 328 p.
- BLACK Maggie, 1992, *A Cause for Our Time : Oxfam, the First Fifty Years*, Oxford & New York : Oxford University Press, 325 p.
- WEBER Max, *Économie et société*, tome I, Paris : Plon, 1971, p. 336.
- BLAU Peter M., 1955, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago : University of Chicago Press
- BOLTANSKI Luc, 1993, *La souffrance à distance : morale humanitaire, médias et politique*, Paris : Métailié, 287 p.
- BOSSUAT Gérard, 1992, *L'Europe occidentale à l'heure américaine : le plan Marshall et l'unité européenne : 1945-1952*, Bruxelles & Paris : Editions Complexe, 351 p.
- BOUCHET-SAULNIER Françoise, 2006, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris : La Découverte, 587 p.
- BOULANGER Paul-Marie, MICHELS Denis et DE JAEGHER Christophe, 2004, *Systèmes d'information pour la sécurité alimentaire : l'expérience d'AEDES en Afrique*, Paris : l'Harmattan, 304 p.
- BOURDIEU Pierre, 1997, *Méditations pascaliennes*, Paris : Seuil, 316 p.
- BOWKER Geoffrey C. et STAR Susan L., 1999, *Sorting Things Out : Classification and its Consequences*, Cambridge : MIT Press, 377 p.
- BRAUMAN Rony et BACKMAN René, 1996, *Les médias et l'humanitaire*, Paris : CFPJ, 174 p.
- BRAUMAN Rony, 2006, *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire : entretiens avec Catherine Portevin*, Paris : Seuil, 267 p.
- BRAUMAN Rony, 2009a, *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*, Domont : Editions du Cygne, 245 p.
- BRAUMAN Rony, 2009b, *La médecine humanitaire*, Paris : Presses Universitaires de France, 127 p.
- BRUNEL Sylvie, 2002, *Famines en politique*, Paris : Presses de Sciences Po, 129 p.
- BRODIEZ Axelle, 2006, *Le Secours populaire français, 1945-2000 : du communisme à l'humanitaire*, Paris : Presses de Sciences Po, 365 p.
- BUCHANAN-SMITH Margaret et DAVIES Susanna (eds.), 1995, *Famine Early Warning and Response : The Missing Link*, London : IT Publications, 228 p.
- BUIRETTE Patricia et LAGRANGE Philippe, 2008, *Le droit international humanitaire*, Paris : La Découverte, 122 p.

- BURAWOY Michael, BLUM Joseph, SHEBA George et al., 2000, *Global Ethnography: Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*, Berkeley, London & Los Angeles : University of California Press, 392 p.
- BURNIER Michel-Antoine., 2008, *Les 7 vies du docteur Kouchner*, Paris : Xo Editions, 553 p.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 437 p.
- CHAPONNIERE Corinne, 2010, *Henry Dunant : la croix d'un homme*, Paris : Perrin, 519 p.
- CHARENTON Benoît, 2008, *Léopold Bellan : un pionnier de l'humanitaire*, Paris : Le Cherche Midi, 236 p.
- CHERVALIER Benoît et ZIMET Joseph, 2006, *Les Fondations philanthropiques américaines*, Paris : A.F.D.
- CLAPHAM Christopher S., 1969, *Haile-Sellassie's Government*, London & Harlow : Longmans, 208 p.
- CLAPHAM Christopher S., 1988, *Transformation and Continuity in Revolutionary Ethiopia*, Cambridge & New York : Cambridge university press, 300 p.
- COULBORN Rushton (eds), 1956, *Feudalism in History*, Princeton : Princeton University Press, 438 p.
- CLAVANDIER Gaëlle, 2004, *La mort collective : pour une sociologie des catastrophes*, Paris : CNRS Editions, 255 p.
- COCK Emil, 2005, *Le dispositif humanitaire : géopolitique de la générosité*, Paris : l'Harmattan, 176 p.
- CROZIER Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culture*, Paris : Seuil, 382 p.
- CRUMMEY Donald, 2000, *Land and Society in the Christian Kingdom of Ethiopia : From the Thirteenth to the Twentieth Century*, Addis Abeba : Addis Abeba Press, 373 p.
- CYERT Richard M. et MARCH James G., 1992 (2e édition), *A Behavioural Theory of The Firm*, Cambridge & Oxford : Blackwell, 252 p.
- DAUVIN Pascal (dir.), 2009, *La communication des ONG humanitaires*, Paris : Editions Pepper, l'Harmattan, 194 p.
- DAUVIN Pascal et SIMEANT, Johanna, 2002, *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris : Presses de Sciences Po, 444 p.
- DAVIS Mike, 2003, *Génocides tropicaux : catastrophes naturelles et famines coloniales : 1870-1900 : aux origines du sous-développement*, Paris : La Découverte, 479 p.



- DAWIT WOLDE GIORGIS, 1989, *Red Tears. War, Famine and Revolution in Ethiopia*, Trenton, N.J. : The Red Sea Press, 375 p.
- DESSALEGN RAHMATO, 2011, *Land To Investors : Large-Scale Land Transfers in Ethiopia*, FFS Policy Debates Series, 1, Addis Abeba : Forum for social Studies,
- DIEBOLT Evelyne, 2001, *Les femmes dans l'action sanitaire, sociale et culturelle (1901-2001) : les associations face aux institutions*, Paris : Femmes et Associations, 371 p.
- DESROSIERES Alain, 2000, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris : La Découverte, 456 p.
- DESROSIERES Alain, 2008, *L'argument statistique II : Gouverner par les nombres*, Paris : Presses de l'Ecole des mines, 336 p.
- DEVEREUX Stephen, 1993, *Theories of Famine*, New York, London, Toronto : Harvester Wheatsheaf, 208 p.
- DE WAAL Alexander, 1997, *Famine Crimes : Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, London : African rights : The International African Institute ; Oxford : J. Currey ; Bloomington : Indiana university press, 238 p.
- DE WAAL Alexander, 1989, *Famine that Kill : Darfur, Sudan*, Oxford & New York : Oxford University Press, 258 p.
- DONHAM Donald L., 1999, *Marxist Modern : An Ethnographic History of the Ethiopian Revolution*. Berkeley:University of California Press, Oxford: J. Currey, 236 p.
- DONHAM Donald L. et JAMES Wendy (eds), 2002, *The Southern Marches of Imperial Ethiopia : Essays in History and Social Anthropology*, Oxford : James Currey ; Athens : Ohio University Press ; Addis Ababa : Addis Ababa University Press, 308 p.
- DOUGLAS Mary, 1999, *Comment pensent les institutions, suivi de La connaissance de soi ; et Il n'y a pas de don gratuit*, Paris : La Découverte, 218 p.
- DREYFUS Françoise, 2000, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis : XVIII<sup>e</sup> –XX<sup>e</sup> siècles*, Paris : La Découverte, 289 p.
- DUBRULLE Luc, 2008, *Mgr Rodhain et le Secours catholique : une figure sociale de la charité*, Paris : Desclée de Brouwer, 633 p.
- DUPRAT Catherine, 1996, *Usage et pratiques de la philanthropie*, Volume 1, Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 574 p.
- EDKINS Jenny, 2000, *Whose Hunger? Concepts of Famine, Practices of Aid*, Minneapolis & London : University of Minnesota Press, 236 p.
- ELIAS Norbert, 1973, *La Civilisation des mœurs*, Paris : Calmann-Lévy, 342 p.

- ERARD Pascal et MOUNIER Frédéric, 1984, *Les marchés de la faim : l'aide alimentaire en questions*, Paris : La Découverte, 215 p.
- FASSIN Didier, 2010a, *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent*, Paris : Seuil : Gallimard, 358 p.
- FASSIN Didier et BOURDELAIS Patrice (dir.), 2005, *Les constructions de l'intolérable : études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, Paris : La Découverte, 230 p.
- FONTRIER Marc, 1999, *La chute de la junte militaire éthiopienne : 1987-1991 : chroniques de la République populaire et démocratique d'Éthiopie*, Paris : l'Harmattan, 545 p.
- FONTRIER Marc, 2012, *Ethiopie, le choix du fédéralisme ethnique : chroniques du gouvernement de transition : 1991-1995*, Paris : l'Harmattan, 477 p.
- FRESIA Marion, 2009, *Les Mauritaniens réfugiés au Sénégal : une anthropologie critique de l'asile et de l'aide humanitaire*, Paris : l'Harmattan, 379 p.
- FRIEDBERG Erhard, 1997 (2<sup>e</sup> édition), *Le pouvoir et la règle*, Paris : Seuil, 422 p.
- GADO Boureima A., 1993, *Une histoire des famines au Sahel : étude des grandes crises alimentaires : XIX<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles*, Paris : l'Harmattan, 201 p.
- GALLAIS Jean, 1989, *Une Géographie politique de l'Éthiopie : le poids de l'État*, Paris : Fondation Liberté Sans Frontières : Economica, 212 p.
- GEBRU TAREKE, 1991, *Ethiopia. Power and Protest : Peasant Revolts in the Twentieth Century*, London, New York & Melbourne : Cambridge university press, 272 p.
- GHANDOUR Abdel.-Rahman., 2002, *Jihad humanitaire : enquête sur les ONG islamistes*, Paris : Flammarion, 345 p.
- GIDDENS Anthony, 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris : l'Harmattan, 192 p.
- GIDDENS Anthony, 1987 (2<sup>e</sup> édition), *La constitution de la société : éléments de la théorie de la structuration*, Paris : PUF, 474 p.
- GILL Peter, 2010, *Famine and Foreigners : Ethiopia since Live Aid*, Oxford & New York : Oxford University Press, 280 p.
- GOFFMAN Erving, 1991, *Les cadres de l'expérience*, Paris : Editions de Minuit, 573 p.
- GUILLEMOLES Alain, 2002, *Bernard Kouchner : la biographie*, Paris : Bayard, 321 p.
- HACKING Ian, 2002, *L'émergence de la probabilité*, Paris : Seuil, 276 p.
- HARLEY John B., 1995, *Le pouvoir des cartes : Brian Harley et la cartographie. Textes édités par Peter Gould et Antoine Bailly*, Paris : Anthropos, 120 p.
- HAROUEL-BURELOUP Véronique, 1999, *Histoire de la Croix-Rouge*, Paris : PUF, 127 p.
- HENZE Paul. B., 2000, *Histoire de l'Éthiopie : l'œuvre du temps*, Paris : Moulin du Pont, 383 p.

- HERZFELD Michael, 1992, *The Social Production of Indifference : Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*, Cambridge, New York & Melbourne : Cambridge university press, 207 p.
- HIBOU Béatrice, 2012, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris : La Découverte, coll. « Cahiers libres », 223 p.
- HOBLEN Allan, 1973, *Land Tenure among the Amhara of Ethiopia : The Dynamics of Cognatic Descent*, Chicago : University of Chicago Press, 273 p.
- HOWARD William H.E., 1956, *Public Administration in Ethiopia : A Study in Retrospect and Prospect*, Groningen : J.B. Wolters ; New York : G. Loun, 204 p.
- HUTCHINSON John F., 1996, *Champions of Charity: War and the Rise of the Red Cross*, Boulder : Westview press, 448 p.
- HUYGHE François-Bernard, 1991, *La langue de coton*, Paris : R. Laffont, 186 p.
- HOURS Bernard, 1998a, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris : l'Harmattan, 173 p.
- ISRAEL Giorgio, 1996, *La mathématisation du réel : essai sur la modélisation mathématique*, Paris : Seuil, 364 p.
- JEAN François, 1986, *Ethiopie, du bon usage de la famine*, Paris : Médecins Sans Frontières, 102 p.
- KELLER Edmond. J., 1991, *Revolutionary Ethiopia : From Empire to People's Republic*, Bloomington , Indianapolis : Indiana University Press, 307 p.
- LATOUR Bruno, 1996, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris : Seuil, 251 p.
- LAVOINNE Yves, 2002, *L'humanitaire et les médias*, Lyon : Presses universitaires de Lyon, 136 p.
- LE COCONNIER Marie-Laure et POMMIER Bruno, 2009, *L'action humanitaire*, Paris : Presses universitaires de France, 127 p.
- LEFORT René, 1981, *Ethiopie: la révolution hérétique*, Paris: François Maspero, 413 p.
- LE GOFF Jean-Pierre, 2008, *Mai 68, l'héritage impossible*, Paris: La Découverte, 485 p.
- LIAUZU Claude, 1987, *L'enjeu tiers mondiste : débats et combats*, Paris : l'Harmattan. 1987.
- LEWIS David et MOSSE David (eds), 2006, *Development Brokers and Translators : The Ethnography of Aid and Agencies*, Bloomfield CT : Kumarian Press, 251 p.
- LONG Norman, 2001, *Development Sociology : Actors Perspectives*, London & New York : Routledge, 294 p.
- MABILLE François, 2001, *Approches de l'internationalisme catholique*, Paris : l'Harmattan, 241 p.

- MADELEY John, 2002, *Le commerce de la faim : la sécurité alimentaire sacrifiée sur l'autel du libre-échange*, Paris : Editions de l'atelier, 259 p.
- MALTHUS Thomas R., 1989, *An Essay on the Principle of Population* (édité par Flex, Antony), Harmondsworth : Penguin Books, 291 p.
- MARKAKIS John, 2011, *Ethiopia. The Last Two Frontiers*, Woodbridge & Suffolk, Rochester, N.Y. : J. Currey, 383 p.
- MANTEL-NIECKO Joanna, 1980, *The Role of Land Tenure in the System of Ethiopian Imperial Government in Modern Times*, Warszawa : Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 289 p.
- MC CARTHY Kathleen.D., 2003, *American Creed : Philanthropy and the Rise of Civil Society, 1700-1865*, Chicago : The University of Chicago Press.
- MICHELETTI Pierre, 2008, *Humanitaire, S'adapter ou renoncer*, Paris:Marabout,245 p.
- MINEAR Larry, 2002, *The humanitarian Enterprise : Dilemmas and Discoveries*, Bloomfield : Kumarian press, 288 p.
- MOSSE David, 2005 a, *Cultivating Development : an Ethnography of Aid Policy and Practice*, London & Ann Arbor : Pluto Press, 315 p.
- Ò GRÀDA Cormac, 2009, *Famine : A Short History*, Princeton, Oxford : Princeton University Press, 327 p.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre., 1995, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : Karthala ; Marseille : APAD, 221 p.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2008, *La rigueur du qualitatif*, Louvain-La-Neuve : Academia-Bruylant, 365 p.
- ONG Aihwa et COLLIER Stephen J. (eds), 2005, *Global Assemblages : Technology, Policies and Ethics as Anthropological Problems*, Malden : Blackwell, 494 p.
- PANKHURST Richard, 1985, *The History of Famine and Epidemics in Ethiopia Prior to the Twentieth Century*, Addis Abeba : RRC, 120 p.
- PANKHURST Richard, 1990, *An Introduction to the Medical History of Ethiopia*, Trenton, N.J. : Red Sea Press, 288 p.
- PANKHURST Alula et PIGUET François (eds), 2009, *Moving People in Ethiopia : Development, Displacement, and the State*, Woodbridge, Suffolk & Rochester, NY : James Currey, 301 p.
- PATENAUDE Bertrand, 2002, *The Big Show in Boboland : the American Relief Expedition to Soviet Russia in the Famine of 1921*, Standford : Stanford University Press, 817 p.

- PAUSEWANG Siegfried et TRONVOLL Kjetil, AALEN Lovise, 2002, *Ethiopia Since the Derg : A Decade of Democratic Pretension and Performance*, London & New York : Zed Books, 245 p.
- PECH Thierry et PADIS Marc-Olivier, 2004, *Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché*, Paris : Seuil, 95 p.
- PESTRE Dominique et DAHAN Amy (dir.), 2004, *Les sciences pour la guerre : 1940-1960*, Paris : Ecoles des hautes études en sciences sociales, 401 p.
- PILCHER Jeffrey M., 2006, *Food in World History*, London & New York : Routledge, 132 p.
- PORTER Theodore M., 1995, *Trust in Numbers: the Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton : Princeton University Press, 310 p.
- REVET Sandrine, 2007, *Anthropologie d'une catastrophe : les coulées de boues de 1999 au Vénézuéla*, Paris : Presses Sorbonne nouvelle, 361 p.
- ROJOT Jacques, 2005, *Théorie des organisations*, Paris : Eska, 534 p.
- RUBIO Francisco, 2007, *Le droit d'ingérence est-il légitime ?* Grolley : Les Editions de l'Hèbe, 90 p.
- RUBIO Francisco et HURE Christelle, 2010, *Dictionnaire pratique de l'humanitaire*, Paris : Ellipses, 296 p.
- RUFIN J.-C. et RYFMAN P., 2006, « L'Humanitaire », in Gervereau L., *Dictionnaire mondial des images*, Paris : Editions Nouveau monde, pp. 495-498
- RYAVEC Karl W., 2003, *Russian Bureaucracy, Power and Pathology*, London : Rowman and Littlefield Publishers Inc., 283 p.
- RYFMAN Philippe, 1999, *La question humanitaire : histoire, problématique, acteurs et enjeux de l'aide*, Paris : Ellipse, 208 p.
- RYFMAN Philippe, 2008a, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris : La Découverte, 127 p.
- RYFMAN Philippe, 2009, *Les ONG*, Paris : La Découverte, 126 p.
- SAINSAULIEU Renaud, 1987, *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques : Dalloz, 390 p.
- SCHWAB Peter (ed), 1972, *Decision-Making in Ethiopia : A study of the Political Process*, London : C. Hurst, 201 p.
- SCOTT James C., 1976, *The Moral Economy of the Peasant : rebellion and Subsistence in Southern Asia*, New Haven : Yale University Press, 246 p.
- SEN Amartya, 1981, *Poverty and Famine : an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford : Oxford University Press, 257 p.

- SIMEANT Johanna et DAUVIN, Pascal (dir.), 2004, *O.N.G. et humanitaire*, Paris : l'Harmattan, 276 p.
- SIMON Herbert A. et MARCH James G., 1964, *Les Organisations : problèmes psychosociologiques*, Paris : Dunod, 244 p.
- SHORE Chris et WRIGHT Susan, 1997 (eds), *Anthropology of Policy : critical ,Perspectives of Governance and Power*, London & New York : Routledge.
- SØRENSEN Pernille Nagel et SELOME BEKELE, 2009 (eds), « Nice children don't eat a lot of food » : Strained Livelihoods and the Role of Aid in North Wollo, Ethiopia, Addis Abeba : Forum for Social Studies, 238 p.
- SUHRKE Astri et JUMA Monica K. (eds.), 2002, *Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa*, Uppsala : Nordiska Afrikainstitutet, 203 p.
- TAMBIAH Stanley J., 1990, *Magic, Science and Religion in the Scope of Rationality*, Cambridge & New York : Cambridge university press, 187 p.
- THÉVENIN Etienne, 2008, *Ces famines qui ont bouleversé le monde : du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Tours : CLD éditions, 293 p.
- THUILLIER Guy, 1999, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, 344 p.
- TIRUNEH ANDARGACHEW, 1987, *The Ethiopian Revolution, 1974-1987 : a Transformation from an Aristocratic to a Totalitarian Autocracy*, Cambridge & New York : Cambridge university press, 435 p.
- TRONVOLL Kjetil, 2009, *War and the Politics of Identity in Ethiopia : The Making of Enemies and Allies in the Horn of Africa*, Woodbridge & Rochester : J. Currey, 239 p.
- UVIN Peter, 1994, *The International Organization of Hunger*, London & New York : Kega Paul International, 334 p.
- VAUGHAN Sarah et TRONVOLL Kjetil, 2003, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Stockolm : SIDA, 177 p.
- VALLAEYS Anne, 2004, *Médecins Sans Frontières: la biographie*, Paris: Fayard, 764 p.
- VERGÈS Françoise, 2001, *Abolir l'esclavage : une utopie coloniale, les ambiguïtés d'une utopie humanitaire*, Paris : Albin Michel, 229 p.
- WALTER François, 2008, *Catastrophes : une histoire culturelle. XVI<sup>e</sup> - XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris : Seuil, 380 p.
- WEBER Max, 1971, *Économie et société I*, Paris : Plon, 336 p.
- WEBER Max, 1996, *Sociologie des religions*, Paris : Gallimard, 545 p.



- MSF, sous la direction de WEISSMAN Fabrice, 2003, *A l'ombre des guerres justes : l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Paris : Flammarion, 375 p.
- WILL Pierre-Etienne, 1980, *Bureaucratie et famine en Chine au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Haye & New York: Mouton, Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 312 p.
- WHITFIELD Lindsay, 2009, *The Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford : Oxford University Press, 401 p.
- YARED AMARE, 2003, *Destitution in the North-Eastern Highlands of Ethiopia : Community and Household Studies in Wag Hemra and South Wello*, Addis Abeba : Forum for Social Studies, 32 p.
- YOUNG John, 1998, *Peasant Revolution in Ethiopia : The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991*, Cambridge & New York : Cambridge university press, 270 p.

## CHAPITRE DANS UN OUVRAGE IMPRIME

---

- ABRAVANEL Harry, 1983, « Mediatory Myths in the Service of Organizational Ideology », in Pondy L. R., Frost J.F., Morgan G. et al. (eds), *Organizational Symbolism*, XX, pp. 273-293.
- AVVANZINO Pierre, 1997, « Protestantisme et relèvement de l'âme. Travail disciplinaire et philanthrope » in Vincent G. (dir.), *La place des œuvres et des acteurs religieux dans les dispositifs de protection sociale. De la charité à la solidarité*, Paris : l'Harmattan, pp.31-49.
- ALEMAYEHU SEYOUM TAFESSE, DOROSH Paul et SINAFIKEH ASRAT GEMESSA, 2012, « Crop Production in Ethiopia : Regional Patterns and Trends », in Dorosh P. & Rashid S. (eds), *Food and Agriculture in Ethiopia : Progress and Policy Challenge*, Philadelphia : University of Pennsylvania Press, pp.53-83.
- AALEN Lovis, 2012, « A Revival or Tradition ? The Power of Clans and Social Strata in the Woleyta Elections », in Tronvoll K. and Haggmann T. (eds), *Contested Power in Ethiopia, Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.111-135.
- ABBINK Jon, 2002, « Paradoxes of Power and Culture in an Old Periphery Surma : 1974-98 », in James W., Dohnam D.-L., Kurimoto E. & Triulzi A. (dir.), *Remapping Ethiopia : Socialism and After*, Oxford : James Currey, Athens (Ohio) : Ohio University press, pp.155-172.
- ASCHALE DAGNACHEW SIYOUM, 2013, « Household Experiences of Graduation from the PSNP. Implications for Food Security » in Dessalegn Ramatho, Pankhurst A., van Uffelen J.-G., *Food Security, Safety Nets and Social Protection in Ethiopia*, Addis Abeba : Forum for Social Studies, pp.493-514.

- ALLEMANDOU Bernard, 1992, « L'assistance aux enfants à Bordeaux sous l'Ancien Régime » in Gueslin, A. et Guillaume P. (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp.83-96.
- APTHORPE Raymond, 2011, « With Alice in Aidland. A Seriously Satirical Allegory » in Moss D. (ed), *Adventures in Aidland : The Anthropology of Professionals in International Development*, New York & Oxford : Berghahn Books, pp. 199-219.
- ARCE Alberto, 2000, « Creating or Regulating Development. Representing Modernities through Language and Discourse », in Arce A. et Long N. (eds), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, Counter-tendencies and Violence*, London & New York : Routledge, pp.32-51.
- ASSEFA FISEHA, 2006, « Theory Versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism », in Turton D. (eds), *Ethnic Federalism : The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, Oxford : James Currey, pp.131-164.
- ATLANI-DUAULT, Laëtitia., 2009, « L'anthropologie de l'aide humanitaire et du développement. Histoire, enjeux contemporains et perspectives », in Atlani-Duault L. et Vidal L. (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris : Armand Colin, pp. 17-40.
- AUBRUN M., 1992, « Assistance et protection dans les paroisses et à la porte des monastères (XI<sup>e</sup>-XIV<sup>e</sup> siècles) », in Gueslin A. et Guillaume P. (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp. 31-40.
- BAHRU ZEWDE, 2009, « The History of the Red Terror. Contexts and Consequences », in Kjetil T., Charles S. and Girma Alemu Aneme (eds), *The Ethiopian Red Terror Trials*, Woodbridge : James Currey, pp.17-32.
- BARATA Data Bea, 2012, « Family Connections. Inherited Status and Parliamentary Elections in Dawro, Southern Ethiopia », in Kjetil T. and Tobias H. (eds), *Contested Power in Ethiopia, Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.89-109.
- BARRET-DUCROCQ Françoise, 1994, « La mobilisation philanthropique à Londres dans la période victorienne. Une sainte violence », in Bec C. et al. (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris : Economica, pp. 17-28.
- BENTHALL Jonathan, 2007, « Les ambiguïtés du djihad dans la pratique des ONG musulmanes », in Duriez D., Mabilille F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : religions et action internationale*, Paris : L'Harmattan, pp.115-128.
- BENTHALL Jonathan, 2009, « Relief », in Iriye A. et Saunier J.-P. (dir.), *The Palgrave Dictionary of Transnational History. From the Mid 19th Century to the Present Day*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.



- BERGER J., 2007, « Les organisations non gouvernementales religieuses. Quelques pistes de recherche », in Duriez D., Mabile F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : religions et action internationale*, Paris : L'Harmattan, pp.23-40.
- BEZOUNESH TAMRU, 2007, Les villes dans l'espace éthiopien, in Prunier G. (dir.), *L'Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.309-328.
- BEZOUNESH TAMRU et RAISON Jean-Pierre, « L'espace géographique éthiopien. Un monde de fortes densités rurales », in Prunier G. (dir.), *L'Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.09-35
- BLANCHET Karl et MARTIN Boris, 2006, « Quand la diagonale du fou croise l'Axe du mal... », in Blanchet K. et Martin B. (dir.), *Critique de la raison humanitaire, dialogue entre l'humanitaire français et anglo-saxon*, Paris : Le cavalier bleu, pp. 13-18.
- BLUNDO Giorgio, 2000, « Elus locaux et courtiers en développement au Sénégal. Trajectoires politiques, modes de légitimation et stratégies d'alliance », in Bierschenk T., Chauveau J.-P. et Olivier de Sardan J.-P. (dir.), *Les courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Marseille : APAD , Paris : Karthala, pp.71-100.
- BOUILLON Florence, 2005, « Pourquoi accepte-t-on d'être enquêté ? Le contre-don, au cœur de la relation ethnographique », in Bouillon F., Fresia M. et Tallio V. (dir.), *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Paris : Centre d'études africaines, EHESS, pp.75-95.
- CALLON Michel, 2006, « Quatre modèles pour décrire la dynamique de la science », in Akrich M., Callon M. et Latour B., *Sociologie de la traduction*, Paris : Ecole des Mines, pp.201-251.
- CLAPHAM Christopher, 2002 , « Controlling Space in Ethiopia », in James W.Dohnam D.L., Kurimoto E. & Triulzi A. (dir.), *Remapping Ethiopia : Socialism and After*, Oxford : James Currey, Athens (Ohio) : Ohio University press, pp. 9-32.
- CLAPHAM Christopher, 2007, « Hailé Sélassié et son temps », in Prunier G. (dir.), *L'Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.109-132.
- CLARK C.S., 2010, « Preparing for an Uncertain Global Food Supply. A New Food Assistance Convention », in Clapp J. et Cohen M. J. (eds), *The Global Food Crisis. Governance Challenges and Opportunities*, Waterloo, W. Laurier University Press, pp. 95-104.
- COHEN X., 2003, « The European Comparison », in Friedman L.-J. et Mc Garvie M.-D. (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, Cambridge : Cambridge University Press, pp.385-412.
- COLL Jérôme, 2000, « Animateurs et coordinateurs. Les courtiers en développement de Malem-Hodar (Sénégal) », in Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Marseille : APAD, Paris :Karthala, pp.101-123.

- COPANS Jean, 2009, « L'anthropologie de l'aide humanitaire et du développement est bien une anthropologie sociale globale ! », in Atlani-Duault L. et Vidal L. (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris : Armand Colin, pp.11-15.
- CROMBÉ Xavier et JÉZÉQUEL Jean-Hervé, 2007, Introduction. Une catastrophe si naturelle, in Crombé X. et Jézéquel J.-H. (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris : Karthala, pp. 13-27.
- DAB Sandra, 1999, « Bienfaisance et socialisme au tournant du siècle : la Société des visiteurs (1898-1902) », in Topalov C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, pp.219-235.
- DAFT R.L., 1987, « Symbols in Organizations. A Dual-Content Framework for Analysis », in Pondy L.R., Frost P.J., Morgan G. et al. (eds), *Organizational Symbolism*, Greenwich et London, JAI press. pp. 199-206..
- DANDO William A., 2012a, « Famine », in Dando W.A (ed.), *Food and Famine in the 21st Century*. Vol.1, Santa Barbara, Dvere, Oxford : ABC-CLIO, LLC, pp. 139-148.
- DANDO William A., 2012b, « Famines of the Past, in Dando W.A (ed.) *Food and Famine in the 21st Century*, vol.2, Santa Barbara, Dvere, Oxford : ABC.-CLIO, LLC, pp. XV-XXXIV.
- DE BAECQUE Antoine et MELONIO Françoise, 2005, « Lumières et liberté. Les dix-huitième et dix-neuvième siècles », in Rioux J.P. et Sirinelli J.F.(dir.), *Histoire culturelle de la France*, 3, Paris, Editions du Seuil.
- DE GALEMBERT Claire, 2007, « Le CCFD aux prises avec l'islamisme », in Duriez B., Mabilie F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : religions et action internationale*, Paris : L'Harmattan, p.97-107.
- DEKKER Jeoren J.-H., 1994, « Philanthropie et rééducation, XVIIIe-XIXe siècles : le modèle néerlandais », in Bec C. et al. (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVIIIe–XXe siècles)*, Paris : Economica, pp.45-61.
- DEREJE FEYISSA, 2012, « Electoral Politics in the Nuer Cultural Context », in Tronvoll K. and Hagmann T. (eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.31-60.
- DESSALEGN RAHMATO, 1994, « Neither Feast Nor Famine: Problems of Food Security », in Abebe Zegeye and Pausewang S. (eds), *Ethiopia in change : peasantry, nationalism and democracy*, London, New York : British academic press, pp.

- DESSALEGN RAHMATO, 2007, « La pauvreté et la recherche de la sécurité alimentaire », in Gérard Prunier (dir.), *L’Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.285-308.
- DESSALEGN RAHMATO, 2013, « Food Security and Safety Net. Assessments and Challenges », in Dessalegn Ramatho, Pankhurst A., Van Uffelen J.-G., *Food Security, Safety Nets and Social Protection in Ethiopia*, Addis Abeba : Forum for Social Studies, pp.1111-144.
- DESSERTINE D. et FAURE O., 1992, « Assistance traditionnelle publique et assistance nouvelle : coût et financement (1850-1940) », in Gueslin, A. et Guillaume P. (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp.139-151.
- DODIER Nicolas, 2009, « Contributions de Médecins Sans Frontières aux transformations de la médecine transnationale », in Bradol J.-H. et Vidal C. (dir.), *Innovations médicales en situations humanitaires*, Paris, L’Harmattan, pp.173-193.
- DONHAM Donald L., 1986, « Old Abyssinia and the New Ethiopian Empire. Themes in Social History », in Donham D.L. et Wendy J., *The Southern Marches of Imperial Ethiopia : Essays in History and Social Anthropology*, Oxford : James Currey, pp. 3-48.
- DONHAM Donald L. 2002, « The Promise of 1991 Re-shapping the Future and the Past », in James W., Dohnam D.L., Kurimoto E. & Triulzi A. (dir.), *Remapping Ethiopia : Socialism and After*, Oxford : James Currey, Athens (Ohio) : Ohio University press, pp.151-154.
- DONHAM Donald L., 2012, « The 2005 Elections in Maale : A Reassertion of Traditionnal Authority or the Extention of a Nascent Public Sphere », in Tronvoll K. and Hagmann T. (eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp. 251-268.
- DU CLEUZIYOU Yann-Raison, 2011, « Le Secours catholique au forums sociaux. Un engagement mesuré (2001-2009) », in Grannec (dir.), *Les chrétiens dans la mouvance altermondialiste*, Paris : Karthala, pp.89-118.
- DURIEZ Bruno, MABILLE François et ROUSSELET Kathy, 2007, « Introduction », in Duriez D., Mabilille F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles, Religion et action internationale*, Paris : l’Harmattan, pp.9-19.
- EGE S., 2002, « Peasant Participation in Land Reform. The Amhara Land Redistribution of 1997 », in Pausewang S., Tronvoll K. et Aalen L., 2002, *Ethiopia Since the Derg : A Decade of Democratic Pretension and Performance*, London : Zed Books, pp.71-86.
- FASSIN Didier, 2010 b, « Heart of Humaneness: The Moral Economy of Humanitarian Intervention », in Fassin D. et Pandolfi M. (eds), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Military and Humanitarianian Interventions*, New York : Zone Books, pp. 269-293.

- FATH Sébastien, 2007, « Les ONG évangélistes américaines ou les ruses de la Providence », in Duriez B., Mabilie F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : religions et action internationale*, Paris : l'Harmattan, pp.249-262.
- FECHTER Anne-Meike et HINDMAN Heather, 2011, « Introduction », in Fechter A.-M. et Hindman H. (eds), *Inside the Everyday Lives of Development Workers*, Sterling : Kumarian Press, pp.1-20.
- FICQUET Éloi, KRUCZYNSKI Arnaud, PIGUET François et FERRAN Hugo, 2007, « Les peuples d'Éthiopie », in Prunier G. (dir.), *L'Éthiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp. 37-86.
- FLORY M., 1996, « À la recherche d'une définition », in Domestici-met M.-J. (eds), *Aide humanitaire internationale: un consensus conflictuel ?*, Paris: Economica, pp.27-34.
- FOURCADE Marie, 2003, « Les Britanniques en Inde (1858-1947) ou le règne du 'cyniquement correct' », in Ferro M. (dir.), *Le livre noir du colonialisme*, Paris : Robert Laffont, pp.302-350.
- FOURTADO Xavier et SMITH James W., 2009, « Ethiopia. Retaining Sovereignty in Aid Relations », in Whitfield L. (dir.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford : Oxford University Press, pp. 131-155.
- FOXEN Patricia, 2009, « Les réfugiés », in Atlani-Duault L. et Vidal L. (dir.), *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement : Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*, Paris : Armand Colin, pp.41-70.
- FROESCHLE-CHOPARD Marie-Hélène, 1992, « Confréries de dévotion et Protection sociale au XVIIIe siècle », in Gueslin, A. et Guillaume P. (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp.41-50.
- GHASARIAN Christian, 2004, « Introduction. Sur le chemin de l'ethnographie réflexive », in Ghasarian C. (dir.), *De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive, nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux*, Paris : Armand Colin, pp. 5-32.
- GLENZER Kent, 2007, « 'We aren't the World'. La production institutionnelle du succès partiel », in Crombé X. et Jézéquel J.-H. (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris : Karthala, pp.117-144.
- GOUSSET Sandrine, 2004, « Le Rotary International, Une forme délégitimée de l'aide », in Siméant J. et Dauvin P. (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris : l'Harmattan, pp.161-187.
- GRANNEC Christophe, 2011, « Le CCFD et le FSM de Porto Alegre (2001-2005) », in Grannec (dir.), *Les chrétiens dans la mouvance altermondialiste*, Paris : Karthala, pp.45-87.
- GROSS R.-A., 2003, « Giving in America. From charity to philanthropy », in Friedman L.-J. et Mc Garvie M.-D. (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, Cambridge : Cambridge university press, pp.29-47.

- GUESLIN André et GUILLAUME Pierre, 1992, « Introduction », in Gueslin, A. et Guillaume P. (dir.) *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp.13-19.
- HAGMANN Tobias, 2012, « Fishing the Vote in the Somali Region. Clan Holders, Bureaucrats and Party Politics in the 2005 Elections », in Tronvoll K. and Hagmann T. (eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.61-87.
- HOLMES D. et MARCUS G., 2005, « Cultures of Expertise and the Management of Globalisation : Towards a Re-functioning of Ethnography », in Ong A. and Collier S. (eds), *Global Assemblages : Technology, Politics and Ethics as Anthropological Problems*, Oxford : Blackwell, pp.235-252.
- HOPKINS Raymond F., 2010, « Responding to 2008 ‘Food Crisis’: Lessons from the Evolution of the Food Aid Regime », in Clapp J. Et Cohen M.J (eds), *The Global Food Crisis. Governance challenges and opportunities*, Waterloo : W. Laurier University Press, pp. 79-83.
- HOURS Bernard, 1998 b, « ONG et idéologies de la solidarité : du développement à l’humanitaire », in Deler et al. (dir.), *ONG et développement*, Paris : Karthala, pp.33-46.
- JEPPEPERSON Ronald L.,1991, « Institutions, Institutionnal Effects and Institutionalism », in Powell, W.W. et Dimaggio P.J (eds), *The New Institutionalism in Organisational Analysis*, Chicago : The University of Chicago Press.
- JÉZÉQUEL Jean-Hervé, 2007, « D’un consensus à l’autre ? Politiques et pratiques de sécurité alimentaire autour de la crise nigérienne », in Crombé X. et Jézéquel J.H. (dir.), *Niger 2005. Une catastrophe si naturelle*, Paris : Karthala, pp. 31-57.
- KELLER, Edmond J., 2005, « Making and Remaking State and Nation in Ethiopia, in, Ricardo Rene Laremont (ed), *Borders, Nationalism and the African State*, London : Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.82-121.
- KRIPKE G., 2011, « The uses of Crisis. Progress on Implementing US local/regional Procurement of Food Aid », in Clapp J. et Cohen M.J. (eds), *The Global Food Crisis. Governance challenges and opportunities*, Waterloo : W. Laurier University Press, pp. 113-126.
- LEFORT René, 2015a, « The Ethiopian Economy : The Development State vs. The Free Market », in Prunier G. and Ficquet É. (eds), *Understanding Contemporary Ethiopia. Monarchy, Revolution and the Legacy of Meles Zenawi*, London : Hurst & Company, pp.357-394.
- LE MEUR Pierre-Yves, 2000, « Courtage en développement et champ du pouvoir local au Sud-Bénin », in Bierschenk T., Chauveau J.-P. et Olivier de Sardan J.-P. (dir.), *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Marseille : APAD, Paris : Karthala, pp.189-217.

- LONG Norman, 2000, « Exploring local/global Transformations. A view from Anthropology », in Arce A. et Long N. (eds), *Anthropology, Development and Modernities. Exploring Discourses, Counter-tendencies and Violence*, London et New York : Routledge, pp.184-201.
- MAKKI Sami, 2006, « Les ONG anglo-saxonnes entre lutte globale contre le terrorisme et dynamiques néolibérales », in Blanchet K. et Martin B. (dir.), *Critique de la raison humanitaire, dialogue entre l'humanitaire français et anglo-saxon*, Paris : Le cavalier bleu, pp.85-95.
- MAURER Catherine, 1997, « Les organisations caritatives dans l'histoire : l'évolution de Caritas Allemagne de la fin du XIXe siècle jusqu'aux lendemains de la seconde guerre mondiale », in Vincent G. (dir.), *La place des œuvres et des acteurs religieux dans les dispositifs de protection sociale : de la charité à la solidarité*, Paris : l'Harmattan, pp.51-62.
- MEHERET AGENEW, 2002, « Decentralization in Ethiopia : Two Case Studies on Devolution of Power and Responsibilities to Local Government Authorities », in Pausewang P., Tronvoll K., Aalen L.(eds), *Ethiopia Since the Derg : A Decade of Democratic Pretension and Performance*, London : Zed Books, pp.130-146.
- MEHERET AGENEW, 2007, « A Rapid Assessment of Wereda Decentralization in Ethiopia », in Taye Assefa and Tegegne Gebre-Egziabher, *Decentralization in Ethiopia*, Forum for Social Studies : Addis Abeba, pp.69-101.
- OGIEN Albert, 2010, « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », in Jany-Catrice F. et Bardet F. (dir.), « Les politiques de quantification », *Revue française de socio-économie*, 1, 5, pp.19-40.
- LOUIS Meryl R., 1983, « Organizations as Culture-bearing Milieux », in Pondy Louis R., Frost J.F., Morgan G. et al. (eds), *Organizational Symbolism*, pp. 39-65.
- MEYER Dorothée, 2004, « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire », in Siméant J. et Dauvin P. (dir.), *ONG et humanitaire*, Paris : l'Harmattan, pp.139-151.
- MOSSE David, 2005b, « Global Governance and the Ethnography of International Aid », in Mosse D. and Lewis D. (eds), *The Aid Effect : Giving and Governing the International Development*, London : Pluto Press, pp.1-36.
- MOSSE David, 2011, « The Anthropology of Expertise and Professionals in International Development », in David Moss (ed), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, New York & Oxford : Berghahn Books, pp.1-31.
- MÜLLER Birgit, 2013, « Introduction, Lifting the Veil of Harmony. Anthropologists Approach International Organisations », in Müller B. (ed), *The Gloss of Harmony. The Politics of Policy-making in Multilateral Organisations*, London : Pluto Press, pp.1-20.



- MUXEL Anne, 1994, « Jeunes des années quatre-vingt-dix. À la recherche d'une politique 'sans étiquette' », in Perrineau P. (dir.), *L'engagement politique : Déclin ou mutation ?*, Paris : Presses de Sciences Po, pp.239-266.
- NASSIROU Bako-Arifari, 2000, « Dans les interstices de l'État : des courtiers en col blanc. Cadres ressortissants et développement local à Kandi (Nord-Bénin) », in Thomas Bierschenk T., Chauveau J.-P. et Olivier de Sardan J.-P. (dir.), *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Marseille : APAD, Paris : Karthala, pp. 43-70.
- OLLITRAULT Sylvie, 2007, « Le quakerisme, éthique puritaine et esprit du transnational », in Duriez B., Mabilie F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : Religions et action internationale*, Paris : l'Harmattan, pp.171-184.
- PANKHURST Alula, 2002, « Surviving Resettlement in Wellega : The Qeto Experience », in James W., Donham D. L., Kurimoto E. & Triulzi A. (dir.), *Remapping Ethiopia : Socialism and After*, Oxford : James Currey, Athens (Ohio) : Ohio University press, pp.133-150.
- PELLETIER Denis, 2007, « Tiers-mondisme catholique : un héritage incertain », in Duriez B., Mabilie F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : Religions et action internationale*, Paris : l'Harmattan, pp.71-84.
- PESTRE Dominique, 2010, « Penser le régime des techno-sciences en société : production, appropriation, régulations des savoirs et des produits technico-scientifiques », in Le Marec J. (dir.), *Cluster de recherche. Enjeux et représentations de la science, de la technique et de leurs usages, Les études de sciences. Pour une réflexivité institutionnelle*, Paris : Editions des Archives contemporaines, pp.17-42.
- PIGUET François et PANKHURST Alula, 2009, « Migration, Resettlement & Displacement in Ethiopia : A Historical & Spacial Overview », in Alula Pankhurst and François Piguet (eds), *Moving People in Ethiopia, Development, Displacement and the State*, Woodbridge : James Currey, pp.1-22.
- PRUDHOMME Claude, 2007, « De la mission aux ONG de solidarité internationale. Quelle continuité ? », in Duriez B., Mabilie F. et Rousselet K. (dir.), *Les ONG confessionnelles : religions et action internationale*, Paris : L'Harmattan, p.55-69.
- PRUNIER Gérard, 2007, « La révolution éthiopienne et le régime du Derg », in Gérard Prunier (dir.), *L'Éthiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.133-151.
- REDFIELD Peter et BORNSTEIN Erika, 2011, « An Introduction to the Anthropology of Humanitarianism », in Bornstein E. et Redfield P. (eds), *Forces of Compassion. Humanitarianism Between Ethics and Politics*, Santa Fe : School for Advanced Research Press.
- ROSEN C. B., 1980, « The Dynamics of Provincial Administration in Haile Sellasse's Ethiopia. 1930-1974 », in Gerald M. Britain and Ronald Cohen (eds), *Hierarchy and Society :*



*Anthropological Perspectives on Bureaucracy*, Philadelphia : Institute for the Study of Human Issues, pp.89-122.

- ROSENBERG E.-S., 2003, « Missions to the World : Philanthropy Abroad », in Friedman L. J. et Mc Garvie M. D. (dir.), *Charity, Philanthropy, and Civility in American History*, Cambridge : Cambridge University Press, pp.241-251.
- RYFMAN Philippe, 2006, « Les ONG françaises : crises de la maturité et mutations », in Blanchet K. et Martin B. (dir.), *Critique de la Raison Humanitaire*, Paris, Le Cavalier Bleu, pp.21-32.
- RYFMAN Philippe, 2008 b, « L’humanitaire, enfant de Mai ? », in Artières P. et Zancarini-Fournel M. (dir.), *68, une histoire collective (1962-1981)*, Paris : La Découverte, pp.736-745.
- SCHAEFFER Charles, 2012, « ‘We Say They are Neftenya. They We Are OLF’: A Post-Assessment of Ethnicity, Politics and Age-Sets in Oromya », in Tronvoll K. and Hagmann T.(eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.193-219.
- SEAMAN John, 1995, « The International System of Humanitarian Relief in the ‘New World Order’ », in Harriss J. (eds.), *The Politics of Humanitarian Intervention*, London : Pinter, pp.17-31.
- SHIFERAW BEKELE, 2007, « La restauration de l’État Ethiopien sous la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle », in Gérard Prunier (dir.), *L’Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp.89-188.
- SIMEANT Johanna, 2003, « Un humanitaire ‘apolitique’ ? Démarcations, socialisations au politique et espaces de la réalisation de soi », in Lagroye J. (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, pp.163-196.
- SIMEANT Johanna, 2004, « ONG et humanitaire », in Siméant J. et Dauvin P. (dir.), *O.N.G. et humanitaire*, Paris : l’Harmattan, pp. 9-33.
- SLIM Hugo, 2006, « Les radicaux de l’establishment : un aperçu historique des ONG britanniques », in Blanchet K. et Martin B. (dir.), *Critique de la raison humanitaire : dialogue entre l’humanitaire français et anglo-saxon*, Paris : Le Cavalier bleu, pp.33-48.
- STEINER B., 2002, « De la langue de bois à la langue de coton : les mots du pouvoir », in Rist G. (dir.) *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Nouveaux Cahiers de l’IUED, 13, Paris : PUF.
- TEGEGNE GEBRE-EGZIABHER, 2007, « Introduction », in Taye Assefa and Tegegne Gebre-Egziabher, *Decentralization in Ethiopia*, Forum for Social Studies : Addis Abeba, pp.1-7.
- TOPALOV Christian, 1999 a, « Les ‘réformateurs’ et leurs réseaux : enjeux d’un objet de recherche », in Topalov C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle : la nébuleuse réformatrice et*

*ses réseaux en France (1880-1914)*, Paris : Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, pp.11-58.

- TRONVOLL Kjetil, 2012, « The 'New' Ethiopia : Changing Discourses of Democracy », in Kjetil Tronvoll and Tobias Hagmann (eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.269-287.
- TRONVOLL Kjetil et HAGMANN Tobias, 2012, « Traditional Authorities and Multi-Party Elections in Ethiopia », in Kjetil Tronvoll and Tobias Hagmann (eds), *Contested Power in Ethiopia : Traditional Authorities and Multi-Party Elections*, Leiden & Boston : Brill, pp.1-29.
- TUBIANA Jean, 1985, « Le langage de la révolution », in Jean Tubiana, *La révolution éthiopienne comme phénomène de société : essais, témoignages et documents réunis*, Paris : l'Harmattan, pp.101-119.
- VAN UFFELEN Jan-Gerrit, 2013, « From Disaster Response to Predictable Food Security Interventions. Structural Change or Structural Reproduction ? » in Dessalegn Ramatho, Pankhurst A., Van Uffelen J.-G., *Food Security, Safety Nets and Social Protection in Ethiopia*, Addis Abeba : Forum for Social Studies, pp.145-173.
- VAUGHAN, Sarah, 2007, « Le fédéralisme ethnique et la démocratisation depuis 1991 », in Gérard Prunier (dir.), *L'Ethiopie contemporaine*, Addis Abeba : CFEE ; Paris : Karthala, pp 369-395.
- VINCENT C., 1992, « Pratique de l'assistance dans la vie associative professionnelle médiévale : aumônes ou secours mutuels ? », in Gueslin A. et Guillaume P. (dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale*, Paris : Les Editions Ouvrières, pp. 23-30.
- WOLDE TADESSE, 2002, « Evading the Revolutionnary State.The Hor under the Derg » , in James W., Donham D.L., Kurimoto E., Triulzi A., *Remapping Ethiopia : Socialism and After*, Oxford : James Currey, Athens (Ohio) : Ohio University press, pp.37-58.
- YARO G.-J., 1998, « De l'évangélisation des ONG d'inspiration protestante au Burkina Faso », in Deler *et al.* (dir), *ONG et développement*, Paris : Karthala, pp. 143-155.

## ARTICLES DE PERIODIQUES IMPRIMES

---

- AALEN Lovis et TRONVOLL Kjetil, 2008, The 2008 Ethiopian Local Elections. The Return of Electoral Authoritarianism, *African Affairs*, vol.108, n°403, pp.111-120.
- AALEN Lovis et TRONVOLL Kjetil, 2009, The End of Democracy ? Curtailing Political and Civil Rights in Ethiopia, *Review of African Political Economy*, 120, pp.193-207.
- ABBINK Jon, 2006, Discomfiture of Democracy ? The 2005 Election Crisis in Ethiopia and its Aftermath, *African Affairs*, vol.105, n°419, pp. 173-199.

- ABBINK Jon, 2011, « Ethnic-based Federalism and Ethnicity in Ethiopia. Reassessing the Experiment after 20 Years », *Journal of Eastern African Studies*, vol.5, n°4, pp.596-618.
- ABÉLÈS Marc, 1995, « Pour une anthropologie des institutions », *L'Homme*, 35, pp.65-85.
- ALOU Mahamam Tidjani, 2008, La crise alimentaire vue par les médias, *Afrique Contemporaine*, vol.225, n°1, pp.39-74.
- ARMATTE Michel et DAHAN DALMEVICO Amy, 2004, Modèles et modélisation, 1950-2000. Nouvelles pratiques, nouveaux enjeux, *Revue d'histoire des sciences*, vol.57, n°2, pp.243-303.
- ATLANI-DUAULT Laëtitia et DOZON Jean.-Pierre, 2011, Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale, *Ethnologie française*, vol.3, n°41, pp.393-403.
- BACH Jean-Nicolas, 2011, Abyotawi Democracy. Neither Revolutionary nor Democratic, a Critical Review of EPRDF's Conception of Revolutionary Democracy in Post-1991 Ethiopia, *Journal of Eastern African Studies*, vol.5, n°4, pp.641-663.
- BACH Jean-Nicolas, 2016, L'Ethiopie après Meles Zenawi : L'autoritarisme ethnique à bout de souffle ? *Politique Africaine*, 142, pp.5-29.
- BAYART Jean-François, 1999, L'Afrique dans le monde. Une histoire d'extraversion, *Critique Internationale*, 5, pp.97-120.
- BENINI Aldo A., 1997, Uncertainty and Information Flows in Humanitarian Agencies, *Disasters*, vol.21, n°4, pp.335-353.
- BARNETT Michael, 2005, Humanitarianism transformed, *Perspectives on Politics*, 3, pp.723-740.
- BELLION-JOURDAN Jérôme, 1997, L'humanitaire et l'islamisme soudanais. Les organisations Da'wa Islamiya et Islamic African Relief Agency, *Politique Africaine*, 66, pp.61-73.
- BELLION-JOURDAN Jérôme, 2001, Les organisations de secours islamique et l'action humanitaire, *Esprit*, 227, pp.173-186.
- BELLION-JOURDAN Jérôme, 2002, Le médecin, le militant, le combattant : figures contemporaines de l'engagement dans la 'solidarité islamique', *Genèse*, 48, pp.52-76.
- BERTAUX Daniel, LINHART Danièle et LE WITA Beatrix, 1988, Mai 1968 et la formation de générations politiques en France, *Le Mouvement Social*, 143, pp.75-91.
- BONNECASE Vincent, 2010a, Retour sur la famine au Sahel du début des années 1970. La construction d'un savoir en crise, *Politique Africaine*, 119, pp.23-42.
- BONNECASE Vincent, 2010b, Faim et mobilisations sociales au Niger dans les années 1970 et 1980. Une éthique de la subsistance ?, *Genèses*, vol.4, n°81, pp.5-24.

- BONNECASE Vincent, 2012, A quoi servent les indicateurs nutritionnels ? *Cahiers Agriculture*, 21, pp.311-317.
- BRAUMAN Rony, 2009 b, Emotion et action humanitaire, *Etudes*, n°4101, pp.9-19.
- BRIAND Jean-Pierre, CHAPOULIE Jean-Michel et PERETZ Henri, 1979, Les statistiques scolaires comme représentation et comme réalité, *Revue française de sociologie*, vol.20, n°4, pp.669-702.
- BRODIEZ, Axelle, 2009, Entre social et humanitaire : générations militantes à Emmaüs (1949-2009), *Le Mouvement Social*, 227, pp.85-100.
- BRODIEZ Axelle et DUMONS Bruno, 2009, Faire l'histoire de l'humanitaire, *Le Mouvement Social*, 227, pp.3-8.
- CLAY Daniel C., MOLLA Daniel et DEBEBE Habtewold, 1998, Food Aid Targeting in Ethiopia. A Study of Who Needs It and Who Gets It, *Food Policy*, 24, pp.391-409.
- COURADE Georges et HAUBERT Maxime, 1998, Sécurité alimentaire et question agraire. Les risques de libéralisation, *Revue Tiers monde*, vol.39, n°153, pp. 9-24.
- DELCOMBEL, Elsa, 2008, La gestion de la crise alimentaire au Niger vue de l'intérieur, *Afrique Contemporaine*, vol.225, n°1, pp.75-101.
- DENIS, Florence, 1996, Entre mission et développement : une expérience de laïc missionnaire, l'association Ad Lucem (1945-1957), *Le Mouvement Social*, 177, pp.29-47.
- DEREJE FEYISSA, 2011, Aid Negotiation. The Uneasy ' Partnership ' Between EPRDF and the Donors, *Journal of Eastern African Studies*, vol.5, n°4, pp.788-817.
- DESSINGES, Catherine, 2008, Emotions, collectif et lien social : vers une approche sociologique du don humanitaire, *Revue du MAUSS n°32*, Paris : La Découverte MAUSS, pp.203-221.
- DEVEREUX, Stephen et HOWE, Paul, 2004, Famine Intensity and Magnitude Scales. A Proposal for an Instrument Definition of Famine, *Disasters*, vol.24, n°4, pp. 353-372.
- DUFIEF Élise, 2006, Processus électoraux et trajectoires politiques en Éthiopie et en Ouganda, *Afrique Contemporaine*, 253, pp.
- EMMENEGGER, Rony, KENO, Sibilo et HAGMAN, Tobias, 2011, Decentralization to the Household. Extension and Limits of State Power in Rural Oromiya, *Journal of Eastern African Studies*, vol.5, n°4, pp.733-754.
- FIERING N.S, 1976, Irrestible compassion. An aspect of eighteen-century sympathy and humanitarianism”, *Journal of the History of Ideas*, vol.37, n°2, pp.195-218.
- FOUÉRÉ Marie-Aude et MAUPEU Hervé, 2016, Une nouvelle Afrique de l'Est? Introduction thématique, *Afrique Contemporaine*, 253, pp.10-30.

- FRANQUEVILLE, André, 1998, L'aide alimentaire en Bolivie. Quand sonne l'heure du bilan, *Revue Tiers Monde*, vol.39, n°153, pp.45-68.
- GASCON Alain, 2007, Les modifications coercitives du peuplement en Ethiopie : Staline et Pol Pot en Afrique ?, *L'information géographique*, 1, pp.27-45.
- GASCON Alain, 2016, L'Ethiopie des « 15 Glorieuses », moteur de l'Afrique orientale. Entre recherche de leadership et fragilités, *Afrique Contemporaine*, 253, pp.35-46
- GERONIMI Vincent et MAITRE D'HOTEL Elodie, 2012, Les évolutions récentes des cours des matières premières agricoles. Enjeux de développement et de sécurité alimentaire, *Revue Tiers-Monde*, 211, pp.7-11.
- GUILLEBAUD Jean-Claude., 1995, Entre progrès et régression, *Le Débat*, 84, pp.8-11.
- HACKENESCH Christine, 2013, Aid Donor Meets Strategic Partner ? The European Union's and China's Relations with Ethiopia, *Journal of Current Chinese Affairs*, 1, pp.7-36.
- HAGMAN Tobias et ABBINK Jon, 2011, Twenty Years of Revolutionary Democratic Ethiopia, *Journal of Eastern African Studies*, vol. 5, n°4, pp.579-595.
- HAMMOND Laura, 2008, Strategies of Invisibilization. How Ethiopia's Resettlement Programme Hides the Poorest of the Poor, *Journal of Refugee Studies*, vol.21, n°4, pp.517-536.
- HASKELL Thomas L., 1985, Capitalism and the origins of the humanitarian sensibility, *American Historical Review*, vol. 90, n°2, pp.339-361.
- HOPKINS Raymond F.,1992, Reform in the International Food Aid Regim. The Role of Consensual Knowledge, *International Organization*, vol.46, n°1, pp.225-264.
- JACQUEMART Bernard, 2000, Humanitaire : le mot et les concepts en jeu, *Humanitaire*, n°1, pp. 42 – 64.
- JANIN Pierre 2010b, Faim et politique. Mobilisations et instrumentalisations, *Politique Africaine*, 119, pp.5-22.
- JANIN Pierre et DURY Sandrine, 2012, Les nouvelles frontières de la sécurité alimentaire. Une réflexion prospective, *Cahiers Agriculture*, 21, pp.285-292.
- JUHEM Philippe, 2001, La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires, *Mots*, 65, pp. 9-27.
- KARPIK Lucien, 1989, L'économie de la qualité, *Revue française sociologique*, 30, pp.187-210.
- KISSI Edward, 2005, Beneath International Famine Relief in Ethiopia. The United States, Ethiopia and the Debate over Relief Aid, Development Assistance, and Human Rights, *African Studies Review*, vol.48, n°1, pp.111-132.
- KROLL Jean-Christophe, 2002, Politique agricole et échanges internationaux. Dynamique de la régulation en Europe et aux États-Unis, *Mondes en Développement*, vol.30, n°117, pp.65-74.

- LABZAË Mehdi, 2016, Le fédéralisme ethnique au prisme de la formalisation des droits fonciers : le cas de la zone Majang (Gambella), *Politique Africaine*, 142, pp.102-120.
- LABZAË Mehdi, 2015, Les Travailleurs du gouvernement. Encadrement partisan et formes du travail administratif dans l'administration éthiopienne, *Genèses*, vol.1, n°98, pp.89-109.
- LACHENAL Guillaume et TAITHE Bertrand, 2009, Une généalogie missionnaire et coloniale de l'humanitaire : le cas Aujoulat au Cameroun (1935-1973), *Le Mouvement Social*, 227, pp.45-63.
- LATOUR Bruno, 2000, When things strike back. A possible contribution of science studies, *British Journal of Sociology*, vol.5, n°1, pp.105-123.
- LAVIGNE DELVILLE Philippe, 2011, « Pour une anthropologie symétrique entre 'développeurs' et 'développés' », *Cahiers d'études africaines*, 202-203, pp. 491-509.
- LEFEBVRE Jeffrey A., 2012, Choosing Sides in the Horn of Africa. Wikileaks, the Ethiopia Imperative, and American Response to Post-9/11, *Diplomacy & Statecraft*, 23, pp.704-727.
- LEFORT René, 2007, Powers -Mengist-and Peasants in Rural Ethiopia. The May 2005 Elections, *Journal of Modern African Studies*, 45, 2, pp.253-273.
- LEFORT René, 2012, Free Market Economy, 'Development State' and Party-State Hegemony in Ethiopia. The Case of the 'Model Farmers', *The Journal of Modern African Studies*, vol.50, n°4, pp.681-706.
- LEFORT René, 2016, La crise de l'EPRDF " Devenir inclusif ! ", *Politique Africaine*, 142, pp.121-144.
- MABILLE François, 2002. L'action humanitaire comme registre d'intervention de l'Église catholique sur la scène internationale. L'exemple du CCFD, *Genèses*, 48, pp.30-51.
- MALKKI Liisa H., 2007. Professionnalisme, internationalisme, universalisme, *Anthropologie et Sociétés*, vol.31, n°2, pp.45-63.
- MANTZIKOS Ioannis, 2010. U.S. Foreign Policymaking Toward Ethiopia and Somalia (1974-1980), *African Journal of political Science and International Relations*, vol.4, n°6, pp.241-248.
- MAXWELL Daniel, 2002, Why Do Famines Persists ? in The 'New' Famines, *IDS Bulletin*, vol.33, n°4, pp.48-54.
- MEIMON Julien, 2011. Culte du terrain à la rue Monsieur. Les fonctionnaires de la France d'outre-mer et de la coopération, *Afrique Contemporaine*, 235, pp.53-65.
- MOREAU DEFARGES Philippe, 1995, Le Sud éclaté. L'éclatement idéologique et politique : mythes identitaires et poids de l'occidentalisation, *Cahiers Français*, 270, pp.32-38.
- MORIN Chloé, 2011, Le 'pauvre', l'aide et les politiques sociales. Analyse comparée en France et en Grande Bretagne, *Afrique Contemporaine*, 236, pp.109-121.



- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2001, Les trois approches en anthropologie du développement, *Revue Tiers-Monde*, vol. 42, n° 168, pp.729-754.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2007, De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains, *Revue Tiers-Monde*, vol.191, pp.543-497.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2008a, Introduction thématique. La crise alimentaire de 2004-2005 au Niger en contexte, *Afrique Contemporaine*, vol.225, n°1, pp.17-37.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2008b, La crise alimentaire vue d'en bas. Synthèse des recherches menées sur sept sites au Niger », *Afrique Contemporaine*, vol.225, n°1, pp. 217-297.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre., 2011, Aide humanitaire ou aide au développement ? La 'famine' de 2005 au Niger, *Ethnologie française*, vol.3, n°41, pp.415-429.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre et GIOVALUCCHI François, 2009, Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs, *Revue Tiers Monde*, 198, pp.383-406.
- PEROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine, 2009, Du développement à l'humanitaire ou le triomphe de la com', *Revue Tiers Monde*, 200, pp.751-766.
- PRUDHOMME Claude, 1996, De l'aide aux missions à l'action pour le tiers monde : quelle continuité ?, *Le Mouvement Social*, 177, pp.9-27.
- MAC MICHAEL Philipp, 2002, La restructuration globale des systèmes agro-alimentaires, *Mondes en Développement*, vol.30, n°117, pp.45-53.
- MAXWELL Daniel G., 2002, Why Do Famines Persist? A Brief Review of Ethiopia, 1999-2000, *Institute of Development Studies Bulletin*, vol. 33, n°4, pp.48-55.
- MERTON Robert K., 1936, The unanticipated consequences of purposive social action, *American Sociological Review*, 1, pp.894-904.
- MEYER John W. et ROWAN Brian, 1977, Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, pp.340-363.
- MINVIELLE Jean-Paul, 1994, Le Quoi et le Comment de l'information pour la gestion des politiques alimentaires en Afrique, *Revue Canadienne des études africaines*, vol. 28, n°2, pp.236-253.
- MICHIELS Denis, EGG Johny et BLEIN Roger, 2012, La répétition des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger. La rénovation urgente des politiques de sécurité alimentaire, *Cahiers Agriculture*, 21, pp. 302-310.
- PELLETIER Denis, 1996b, De la mission au tiers-mondisme : crise ou mutation d'un modèle d'engagement catholique, *Le Mouvement Social*, 177, pp.3-8.
- PELLETIER Denis, 1996a, 1985-1987 : une crise d'identité du tiers-mondisme catholique ?, *Le Mouvement Social*, 177, pp.89-106.



- PLANEL Sabine, 2005a, Réalités, perceptions et usages des ‘famines vertes’ du Sud éthiopien, *Revue Tiers Monde*, 184, pp.837-859.
- PLANEL Sabine, 2005b, Du centralisme à l’ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l’Ethiopie, *Afrique Contemporaine*, 221, pp.87-105.
- PLANEL Sabine, 2016, Le Development State Éthiopien et les paysans pauvres. Économie politique du développement rural par le bas, *Afrique Contemporaine*, 142, pp.57-76.
- RYFMAN Philippe, 2000, Les Codes de conduite : une ‘normalisation’ de l’aide humanitaire ? *in Faut-il normaliser l’aide humanitaire ?* Humanitaire, enjeux, pratiques, Débats, 1, pp.22-44.
- SAILLANT Francine, RICHARDSON Mary et PAUMIER Marie, 2005, L’humanitaire et les identités. Un regard anthropologique, *Ethnologies*, 27 (2), pp.159-187.
- SAILLANT Francine, 2007, Une anthropologie critique de l’humanitaire, *Anthropologie et Sociétés*, vol. 31, n°2, pp.7-23.
- SEIFUDEIN ADEN, 2012, China in Ethiopia. Diplomacy and Economics of Sino-optimism, *African Studies Review*, vol.55, n°1, pp.143-160.
- SEGERS Kaatje, DESSEIN Joost et HAGBERG Sten et al., Be like Bees – The Politics of Mobilizing Farmers for Development in Tigray, *African Affairs*, vol.108, n°430, pp.91-109.
- SIMEANT Johanna., 2009, Socialisation catholique et biens de salut dans quatre ONG humanitaires françaises, *Le Mouvement Social*, 227, pp.101-122.
- SIMEANT Johanna, 2010, ‘Economie morale’ et protestation – détours africains, *Genèses*, 4, 81, pp.142-160.
- SZCZEPANSKI-HUILLERY Maxime, 2005, ‘L’idéologie tiers-mondiste’. Constructions et usages d’une catégorie intellectuelle en ‘crise’, *Raisons Politiques*, 18, pp.27-48.
- TADESSE TAMRAT, 1988, Process of Ethnic Interaction and Integration History ; The Case of Agaw, *Journal of African History*, 29, pp.5-18.
- TAITHE Bertrand, 2004, Réinventing (French) Universalism: Religion, Humanitarianism and the ‘French doctors’, *Modern & Contemporary France*, vol. 12, n°2, pp.147-158.
- THOMSON Edward P., 1971, The Moral Economy of the English Crowd in Eighteenth Century, *Past & Present*, 50, pp.76-136.
- TRONVOLL Kjetil, 2010, The Ethiopian 2010 Federal and Regional Elections. Re-establishing the One-Party State, *African Affairs*, vol.110, n°438, pp.121-136.
- UVIN Peter, 1992, Regime, Surplus, and Self-Interest. The International Politics of Food Aid, *International Studies Quarterly*, 36, pp.293-312.
- VAUGHAN Sarah, 2011, Revolutionary Democratic State-Building: Party, State and People in the EPRDF’s Ethiopia, *Journal of Eastern African Studies*, vol.5, n°4, pp.619-640.

- VILLANUCCI Alessia et FANTINI Emanuele, 2016, Santé publique, participation communautaire et mobilisation politique en Éthiopie : la Women's Development Army, *Politique Africaine*, 142, pp.77-99.

## ARTICLES ELECTRONIQUES

---

- ARMATTE Michel et DAHAN Dalmedico Amy, 2004, Modèles et modélisations, 1950-2000 : Nouvelles pratiques, nouveaux enjeux, *Revue d'histoire des sciences*, vol. 57, n° 2, pp. 243-303 [http://www.persee.fr/doc/rhs\\_0151-4105\\_2004\\_num\\_57\\_2\\_2214](http://www.persee.fr/doc/rhs_0151-4105_2004_num_57_2_2214)
- BIERSCHENK Thomas et LE MEUR Pierre-Yves (dir.), 1996, Le Développement négocié. Courtiers, savoirs, technologies, bulletins de l'APAD n° 12, Münster, LIT. <https://apad.revues.org/595>
- BRUNEL Sylvie, 2000, Une catastrophe peu naturelle. Famine manipulée en Ogaden, *Le Monde Diplomatique*, Août 2000 <http://www.monde-diplomatique.fr/2000/08/BRUNEL/1933>.
- BRUNEL Sylvie, 2005, Les Nations unies et l'humanitaire: un bilan mitigé, *Politique étrangère*, [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit\\_0032.342X\\_2005\\_num\\_70\\_2\\_1158](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032.342X_2005_num_70_2_1158)
- COLLOVALD Annie, 2001, De la défense des 'pauvres nécessiteux' à l'humanitaire expert. Reconversion et métamorphoses d'une cause politique, *Politix*, vol. 14, n°56, pp.135-161 [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix\\_0295-2319\\_2001\\_num\\_14\\_56\\_1192](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_2001_num_14_56_1192)
- CHINIGÒ Davide et FANTINI Emanuele, Thermidor in Ethiopia ? Agrarian Transformations between Economic Liberalization and the Developmental State, in *EchoGéo*, 31, mis en ligne le 10 avril 2015, consulté le 25 mai 2016. <http://echogeo.revues.org/14141>
- DURY Sandrine, FOUILLEUX Ève et BRICAS Nicolas, 2010, La production de statistiques pour les politiques de sécurité alimentaire. Entre visions du monde et enjeux de pouvoir. Le cas du Mali, *Stateco*, 105, [http://www.dial.prd.fr/dial\\_publications/PDF/stateco/stateco105/duryfouilleux-bricas.pdf](http://www.dial.prd.fr/dial_publications/PDF/stateco/stateco105/duryfouilleux-bricas.pdf).
- FANTINI Emanuele, 2013, Development State, Economic Transformation and Social Diversification in Ethiopia, *Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale*, 163, pp.1-7, [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis\\_163\\_2013.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_163_2013.pdf)
- FRESIA Marion, 2009, Une élite transnationale. La fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations unies aux Réfugiés, *Revue européenne des migrations internationales*, 25/3, mis en ligne le 01 décembre 2012, consulté le 29 janvier 2013, <http://remi.revues.org/4999>.

- GASCON Alain, 2008, Oublier Malthus : Ethiopie, la crise surmontée ?, *Hérodote*, vol.4, n°31, p.73-91. consulté en mai 2016. <https://www.cairn.info/revue-herodote-2008-4-page-73.htm>,
- JANIN Pierre, 2010a, « L'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Cadres politiques et options techniques pour l'action », in Janin *et al.*, *Acteurs stratégiques, cadres normatifs de l'action et régulations des politiques alimentaires au Sahel, Rapport scientifique*, Paris, IRD, CIRAD, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, pp. 9-36, [http://hal.ird.fr/docs/00/52/25/98/PDF/Rapport\\_scientifique\\_final\\_ACI\\_NPP21\\_Politiques\\_alimentaires\\_au\\_Sahel.pdf](http://hal.ird.fr/docs/00/52/25/98/PDF/Rapport_scientifique_final_ACI_NPP21_Politiques_alimentaires_au_Sahel.pdf)
- LAVIGNE DELVILLE Philippe (dir.), 1996, « Le Développement négocié. Courtiers, savoirs, technologies, *Bulletin de l'APAD*, 11, mis en ligne le 25 avril 2007, <https://apad.revues.org/612>
- LE MEUR Pierre-Yves, 1996, « Les courtiers locaux du développement. Synthèse », in Le Développement négocié. Courtiers, savoirs, technologies, *Bulletin de l'APAD*, 12, mis en ligne le 25 avril 2007, <http://apad.revues.org/607>.
- MACÉ Célian, 2016, Ethiopie : la colère réprimée à huis-clos, *Libération*, mis en ligne le 19/08/2016, <http://www.liberation.fr/auteur/684>.
- NEUBERT Dieter, 1996, « The role of local brokers in the development system. Experiences with 'self help projects' in East Africa », in Le Développement négocié. Courtiers, savoirs, technologies, *Bulletin de l'APAD*, 11, mis en ligne le 02 juillet 2007, <http://apad.revues.org/731>.
- NYSSSEN Jan, FRANKL Amaury, POESEN Jean et al., 2015, « Perspectives locales et globales pour la gestion des terres des régions montagneuses du Nord de l'Ethiopie, *EchoGéo*, 31, mis en ligne le 10/04/2015, consulté le 25/05/2016. <http://echogeo.revues.org/14171>
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, 2015, Practical Norms : Informal Regulations within Public Bureaucracies (in Africa and Beyond), 40 p., mis en ligne le 27/07/15, consulté le 30/10/2016, [https://www.researchgate.net/profile/JeanPierre\\_Olivier\\_de\\_Sardan2/publication/280489484\\_Practical\\_norms\\_informal\\_regulations\\_within\\_public\\_bureaucracies\\_in\\_Africa\\_and\\_beyond/links/55b6185508aec0e5f436db50.pdf](https://www.researchgate.net/profile/JeanPierre_Olivier_de_Sardan2/publication/280489484_Practical_norms_informal_regulations_within_public_bureaucracies_in_Africa_and_beyond/links/55b6185508aec0e5f436db50.pdf)
- PLANEL Sabine et BRIDONNEAU Marie, 2015, Glocal Ethiopia : Échelles et repositionnements des pouvoirs. Introduction, *EchoGéo*, 31, mis en ligne le 10/04/2015, consulté le 25/05/ 2016. <http://echogeo.revues.org/14199>
- LEFORT René, 2015b, Armanya : l'oignon, le *masho*, la bonne, le « Koulak » et le prolétaire, *EchoGéo*, 31, mis en ligne le 10/04/ 2015, consulté le 25/05/ 2016. <http://echogeo.revues.org/14161>
- SABATES-WHEELER Rachel et DEVEREUX Stephen, 2010, *Cash Transfers and High Food Prices : Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme*, Brighton : Future Agricultures, 19 p.

<http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/804-cash-transfers-and-high-food-prices-explaining-outcomes-on-ethiopia-s-productive-safety-net-program/file>

- TARDY Thierry, 2000, « Le bilan de dix décennies d'opérations de maintien de la paix », *Politique Etrangère*, 2, pp. 389-402.  
[http://www.persee.fr/doc/polit\\_0032-342x\\_2000\\_num\\_65\\_2\\_4945](http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2000_num_65_2_4945)
- THÉVENOT Laurent, 1986, Les investissements de forme, in Thévenot, L. (ed.), *Conventions économiques*, Paris : Presses Universitaires de France (Cahiers de Centre d'Etude de l'Emploi), pp.21-71, <http://gspm.ehess.fr/docannexe.php?id=556>
- TOURNIER Maurice, 2001, « Humanitaire est-il apolitique de naissance ? », *Mots*, 65, pp. 136-145. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/mots\\_0243-6450\\_2001\\_num\\_65\\_1\\_2492](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/mots_0243-6450_2001_num_65_1_2492)
- BOSCOBOINIK Andrea, 2009, *Le processus catastrophe. Vulnérabilités, discours, réponses*, Zürich. LIT..  
[http://www.academia.edu/1952855/Le\\_processus\\_catastrophe\\_vuln%C3%A9rabilit%C3%A9s\\_discours\\_r%C3%A9ponses](http://www.academia.edu/1952855/Le_processus_catastrophe_vuln%C3%A9rabilit%C3%A9s_discours_r%C3%A9ponses)
- GRÜNEWALD François, 2011a, « Les enseignements de la catastrophe », *Humanitaire* [ en ligne ], 27 janvier 2011, mis en ligne le 19 janvier 2011. URL : <http://humanitaire.revues.org/index892.html>
- GRÜNEWALD François, 2011b, « Catastrophes technologiques et nucléaires, grandes pandémies : les nouvelles frontières de l'humanitaires », *Grotius* [ en ligne ], <http://www.grotius.fr/catastrophes-technologiques-et-nucleaires-grandes-pandemies-les-nouvelles-frontieres-de-l-e2%80%99humanitaire/>
- HAROUEL-BURELOUP Véronique, 2009, « Le droit humanitaire au contact des ONG », *Humanitaire* [ en ligne ], 23 décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010. URL : <http://humanitaire.revues.org/index593.html>
- HERLEMONT-ZORITCHAK Nathalie, 2009, « 'Droit d'ingérence' et droit humanitaire : les faux amis », *Humanitaire* [ en ligne ], 23 décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010. URL : <http://humanitaire.revues.org/index594.html>
- HUMANITAIRE, 2009, « Les ONG, nouvelles gardiennes des Conventions de Genève? », *Humanitaire* [ en ligne ], 23 décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010. URL : <http://humanitaire.revues.org/index591..html>
- RUBIO Francois 2009, « Les paradoxes de l'humanitaire contemporain », *Humanitaire*, 23 décembre 2009, mis en ligne le 01 mars 2010. <http://humanitaire.revues.org/index592.html>
- RYFMAN Philippe, 2009 b, « Vers un 'droit à l'humanitaire' ? », *Humanitaire*, 23 décembre 2009, mis en ligne le 01 février 2010. <http://humanitaire.revues.org/index586.html>

- SIMEANT Johanna, 2001, « Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire », *Mots*, 65, pp.28-50.  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/mots\\_0243-6450\\_2001\\_num\\_65\\_1\\_2485](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/mots_0243-6450_2001_num_65_1_2485)

## RAPPORTS ELECTRONIQUES

---

- AALEN Lovise, 2002, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State : The Ethiopian Experience*, Bergen : Ch Michelsen Institute, 153 p.  
<https://www.cmi.no/publications/file/769-ethnic-federalism-in-a-dominant-party-state.pdf>
- BOUDREAU Tanya, 2009, Solving the Risk Equation. People-centred Disaster Risk Assessment in Ethiopia, 66, Londres, Oversea Development Institute, 31 p.  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/80039B273EDC433F492575F3000A7E51-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/80039B273EDC433F492575F3000A7E51-Full_Report.pdf)
- DARCY James et HOFMAN Charles-Antoine, 2003, *According to Need? Needs assessment and Decision-making in the humanitarian Sector*, HPG Report 15, London, Overseas Development Institute, 76 p. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/285.pdf>
- DE WAAL Alexander, 2000, *Democratic Political Process and the fight against famine*, IDS Working Paper 107, London, Institute of Development Studies, 28 p.  
<https://www.ids.ac.uk/files/Wp107.pdf>
- EUROPAID, 2003, *Evolution du concept européen de sécurité alimentaire*  
[http://europa.eu.int/comm/eropead/projects/foodse/introduction\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/eropead/projects/foodse/introduction_fr.htm)
- FAO 2003, *Les Bilans alimentaires :Manuel*, 96 p.,  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/x9892f/x9892f00.pdf>
- FAO 2012, *The Global Information Early Warning System on Food and Agriculture*,  
[http://www.fao.org/giews/english/giews\\_en.pdf](http://www.fao.org/giews/english/giews_en.pdf)
- FINNERTY L., 2004. *WTO Negotiations Must Maintain Food Aid*. The Voice of Agriculture Views. For the week of August, <http://www.fb.org/views/focus/fo2004/fo0809.html>
- GILLIGAN Daniel O., HODDINOTT John et ALEMAYEHU SEYOUM TAFESSE, 2008, *The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and its Linkages*, Washington : International Food Policy Research Institute, 20 p.  
[https://www.researchgate.net/publication/23778949\\_The\\_impact\\_of\\_Ethiopia%27s\\_Productive\\_Safety\\_Net\\_Programme\\_and\\_its\\_linkages](https://www.researchgate.net/publication/23778949_The_impact_of_Ethiopia%27s_Productive_Safety_Net_Programme_and_its_linkages)

- IATP, 2005, *US Food Aid. Time to Get it Right*, Minneapolis, Institute for Agriculture and Trade Policy, [http://www.iatp.org/files/451\\_2\\_73512.pdf](http://www.iatp.org/files/451_2_73512.pdf)
- ICTSD et ENDA-TIERS MONDE, 2004, Passerelles. Synthèse Mensuelle, Bulletin Electronique, 3, 2. <http://www.ictsd.org/africodev/edition/synthese/04-11-29/lignedefond1.htm>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2008, *Beyond the Fragile Peace Between Ethiopia and Erythrea. Averting New War*, Africa Report 141, consulté le 15/01/2014, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/141-beyond-the-fragile-peace-between-ethiopia-and-eritrea-averting-new-war.aspx>
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2009, *Ethiopia. Ethnic Federalism and its Discontents*, Africa Report n°153, Nairobi, Bruxelles. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/153-ethiopia-ethnic-federalism-and-its-discontents.aspx>.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2013, *Ethiopia. Prospect for Peace in Ogaden*, Africa Report 207, consulté le 15/01/2014, [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/207-ethiopia-prospects-for-peace-in-ogaden.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/horn-of-africa/ethiopia-eritrea/207-ethiopia-prospects-for-peace-in-ogaden.pdf)
- MARCHAL Roland, 2011, *Une « drôle de guerre » : des frontières entre l'Erythrée et l'Ethiopie*, CERISCOPE Frontières, consulté le 18/03/2014, <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part3/une-drole-de-guerre-des-frontieres-entre-lerythree-et-lethiopie>
- MICHIELS Denis et EGG Johnny 2007, *Les politiques de prévention et de gestion des crises alimentaires. Enseignements de la crise du Niger de 2005*, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Paris, IRAM. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport\\_Niger.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Rapport_Niger.pdf)
- OCHA, 2013, *Humanitarian Concern Areas Map*, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/11\\_HS\\_000\\_ETH\\_013013\\_A4.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/11_HS_000_ETH_013013_A4.pdf)
- OMC, 2006, *Documents de référence du Président*, avril-juin 2006, [http://www.wto.org/French/tratop\\_f/agric\\_f/refpapers\\_apr06\\_f.htm](http://www.wto.org/French/tratop_f/agric_f/refpapers_apr06_f.htm)
- OXFAM, 2005, *Food Aid or Hidden Dumping ?* Oxfam Briefing Paper n° 71. [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/Issues/trade/bp71\\_foodaid.htm?ito=1721&itc=0](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/Issues/trade/bp71_foodaid.htm?ito=1721&itc=0)
- PAM 2011, *2011 Food Aid Flows*,
- SCF, 2008, *The Practitioner's Guide to the Household Economy Approach*, 401 p., [http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The\\_Practitioners\\_Guide\\_to\\_HEA\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/The_Practitioners_Guide_to_HEA_1.pdf)
- TEFFT James, MC GUIRE Mark et MAUNDER Nick, 2006, *Planning for the Future. An Assessment of Food Security Early Warning Systems in Sub-Saharan Africa*, Rome, FAO, 39 p. <http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0838e/a0838e00.pdf>

- WEBB Patrick, 2003, Aide alimentaire. Tendances, besoins et défis au 21ème siècle, Rome, Programme Alimentaire Mondial, consulté en 2005, [https://www.researchgate.net/profile/Patrick\\_Webb/publication/255645217\\_Aide\\_alimentaire\\_tendances\\_besoins\\_et\\_defis\\_au\\_21eme\\_siecle/links/5446cd9f0cf2f14fb811cb08.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Patrick_Webb/publication/255645217_Aide_alimentaire_tendances_besoins_et_defis_au_21eme_siecle/links/5446cd9f0cf2f14fb811cb08.pdf?origin=publication_detail)

## COMMUNICATIONS DANS UN CONGRES

---

- BEC, Colette et al., 1994, *Philanthropies et politiques sociales en Europe : XVIII<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles*, actes du colloque, Paris, 27-28 mars 1992, AREPPOS, Paris : Economica, 233p.
- BONNECASE Vincent, 2013, « Les émeutes de la faim vues de Niamey. Projections internationales et répertoires locaux de la colère », communication du colloque du LAM, « Lutter contre la faim en Afrique, Bordeaux, 23-25 janvier 2013, non publié.
- DEVEREUX S., 2000, Besoins d'information et d'institutions adéquates in *Food Insecurity in ACP Countries. Policy and Programme interventions affecting vulnerable groups. Proceedings of CTA seminar*. Leuven, Belgium. 26-30 Août 1998, France : CTA.
- FANTINI Emanuele, 2007, *State formation and capacity in Ethiopia : Between the legacy of a centralised past and the promises of a federalist present*, Pan-European Conference on International Relations, EISA, Turin, 19 p.  
<http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/fantini-state%20formation%20and%20capacity%20in%20Ethiopia-EFantini.pdf>
- GASCON, Alain, 1985, Les réformes agraires (1974-1984), in J.Tubiana, *La révolution éthiopienne comme phénomène de société : essais, témoignages et documents réunis*, Colloque de Paris, 11 mai 1985, organisé par l'Association française pour le développement de la recherche scientifique en Afrique de l'Est, Paris : L'Harmattan, pp.43-61.

## RAPPORTS IMPRIMES

---

- JÉZÉQUEL Jean-Hervé, *Ethiopie 2008 : Chorégraphie d'une « crise »*, Paris : MSF Crash, 59 p. non publié.
- WFP, 1996, *Tackling Hunger in a World Full of Food. Tasks Ahead for Food Aid. The Evolving Nature of Food Aid and Future Needs*, World Food Summit, Rome, WFP.



## TRAVAUX UNIVERSITAIRES

---

- BONNECASE V., 2008, *Pauvreté au Sahel. La construction des savoirs sur les niveaux de vie au Burkina Faso, au Mali et au Niger (1945-1974)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- VAUGHAN Sarah, 2003, *Ethnicity and Power in Ethiopia*, PhD, The University of Edimburgh, <https://www.era.lib.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/605/vaughanphd.pdf;sequence=2>,

## SITES WEB CONSULTÉS

---

- CHARITY COMMISSION, <http://www.charity-commission.gov.uk/>
  - CHARITY NAVIGATOR, <http://www.charitynavigator.org/>
  - COORDINATION SUD, <http://www.coordinationsud.org/>
  - FAO, <http://www.fao.org/home/fr/>
  - FEWS, <https://www.fews.net/>
  - ICVA, <http://www.icva.ch/about.html>
  - INTERACTION, <http://www.interaction.org/>
  - OBSERVATOIRE DE L'ACTION HUMANITAIRE, <http://www.observatoire-humanitaire.org/>
  - RITIMO, <http://www.ritimo.org/>
  - SMIAR, <http://www.fao.org/gIEWS/fr/>
  - VOICE, <http://www.ngovoice.org/>
  - WIKIPEDIA, Aide humanitaire, [http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide\\_humanitaire](http://fr.wikipedia.org/wiki/Aide_humanitaire)
-