



Mozambique : de la paix à l'espoir

chronique de la situation alimentaire
d'un pays en pleine reconstruction

Au Mozambique, la Commission européenne est impliquée depuis 1992 dans un ambitieux programme d'appui à la sécurité alimentaire, intégré dans le cadre du processus de réhabilitation de ce pays. Ce programme, original à plus d'un titre, a tant pour but de combler le déficit alimentaire structurel du Mozambique que d'offrir aux populations vulnérables les moyens d'assurer leur sécurité alimentaire...



MOZAMBIQUE : DE LA PAIX A L'ESPOIR

- POINT DE VUE :
Prof. João de Deus Pinheiro, Commissaire européen à l'aide au développement 3
- ENTREVUE :
Dr Pascoal Mocumbi, Premier Ministre de la République du Mozambique 4
- MOZAMBIQUE : UN PAYS DEVASTE PAR LA GUERRE 6
- POURQUOI APPUYER LA SECURITE ALIMENTAIRE AU MOZAMBIQUE ? 9

MOZAMBIQUE : L'INTERVENTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

- VENTE DE DENRÉES ALIMENTAIRES SUR LES MARCHES 10
- POLITIQUE D'ACHATS LOCAUX 12
- STOCK ALIMENTAIRE NATIONAL DE SECURITE 14
- SOUTIEN AUX SYSTEMES D'INFORMATION 16
- PROGRAMME DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLES 19

Concept et coordination générale, textes et traductions, interview et photographies : Philippe Serge DEGERNIER - © PSD
Desktop publishing : Publiset & Associés

COMMISSION EUROPÉENNE
Direction générale du Développement
Unité Sécurité et Aide alimentaire
200, rue de la Loi
B - 1049 BRUXELLES
Tél : +32 2 29 93224
Fax : +32 2 29 93073

Délégation de la CE au Mozambique
Caixa Postal 1306
1214, avenida do Zimbabwe
Maputo - MOZAMBIQUE
Tél : +258 1 490 266
Fax : +258 1 491 866

© EC, Brussels, 1996.

Reproduction is authorised, except for commercial purposes, provided the source is acknowledged.
Printed in Belgium.

POINT DE VUE



Prof. João de Deus Pinheiro
Commissaire aux relations extérieures
avec les Etats ACP et l'Afrique du sud
ainsi que la Convention de Lomé

« Les opérations de sécurité alimentaire sont de plus en plus importantes dans le cadre d'une politique de prévention des conflits. Elles visent à éviter les tensions sociales qui sont sources de conflits. »

La faim, l'insécurité alimentaire et la pauvreté sont depuis plusieurs années au centre de l'attention des politiques et programmes d'aide au développement de l'Union européenne. Depuis l'adoption par la Commission en 1981 d'un plan pour lutter contre la faim dans le monde (le plan Pisani), la sécurité alimentaire a été un objectif central de notre activité.

Mais au cours de ces dix dernières années, la politique d'aide alimentaire a beaucoup évolué. Prenant le pas sur la notion d'autosuffisance alimentaire et sur les politiques axées essentiellement sur l'augmentation de l'offre, le concept de sécurité alimentaire s'est développé depuis le début des années 80.

Il est désormais acquis que l'accès des populations à une alimentation suffisante et permanente ne dépend pas uniquement de la disponibilité d'aliments ou de l'accroissement de la production, mais aussi d'une série de facteurs techniques, écono-

miques, politiques et sociaux articulés selon différents niveaux, du macro-économique au micro-économique. Dans cette optique, il faut souligner l'importance de mettre en place une politique de sécurité alimentaire à long terme aux niveaux régional, national et familial, qui soit attentive aux mutations structurelles récentes.

De plus, il est impératif d'intégrer les actions de sécurité alimentaire dans un environnement politique et économique stable et incitatif. Les opérations de sécurité alimentaire sont de plus en plus importantes dans le cadre d'une politique de prévention des conflits. Elles visent à éviter les tensions sociales qui sont sources de conflits. Elles sont souvent associées aux politiques d'augmentation des revenus les plus bas, de ciblage sur les catégories les plus vulnérables, de valorisation intégrale des ressources disponibles.

Enfin, il est nécessaire de renforcer le lien déjà existant entre développement, réhabilitation, opérations d'urgence et d'aide alimentaire. Le continuum "urgence - réhabilitation - développement" permet plus rapidement la restructuration d'une société complètement désorganisée. Le cas du Mozambique en est un exemple probant.

Prof. João de Deus Pinheiro





ENTREVUE

Dr Pascoal Mocumbi

Premier Ministre de la République du Mozambique

"Dans un futur proche, en plus d'atteindre le niveau désiré de développement agricole, le pays aura aussi la possibilité d'exporter des produits agricoles dans toute la région d'Afrique australe."

FOOD FOR DEVELOPMENT : Monsieur le Premier Ministre. Le Mozambique est en train de se remettre des conséquences de la guerre civile qui s'est terminée il y a trois ans. A la fin de cette guerre, on a estimé à plus de trois millions le nombre de réfugiés et de déplacés qui sont retournés dans leur zone d'origine, c'est-à-dire la campagne. Les soldats démobilisés ont reçu un appui en intrants agricoles pour leur réinsertion dans la vie civile. Et en règle générale, la majeure partie de la population du pays (plus de 85 % à ma connaissance) travaille dans le secteur agricole.

Dès lors, peut-on supposer que la sécurité alimentaire est une des grandes priorités de votre gouvernement ?

S.E. Dr PASCOAL MOCUMBI : Oui, effectivement. La sécurité alimentaire est une des plus grandes priorités de notre gouvernement. Comme vous l'avez dit, plus de 85 % de la population mozambicaine vit du travail agricole.

Actuellement, bien que la plus grande partie des déplacés et réfugiés aient été réinstallés et soient retournés au travail de la terre, la production nationale du pays n'est pas encore suffisante pour couvrir les besoins de toute la population, et plus en particulier des villes.

F.F.D. : Du point de vue de V. Exc., quels seraient les problèmes qui devraient être résolus pour améliorer la situation alimentaire du pays ?

S.E. : Le développement de la production alimentaire est entravé par quatre problèmes cruciaux :

Premièrement, les techniques agricoles traditionnelles utilisées ne permettent pas une exploitation intensive de la terre. Je m'explique. Les paysans cultivent de petites parcelles de terre sans l'aide d'intrants agricoles. Ils utilisent des semences à faible rendement et souvent mal appropriées au type de sol cultivé. Cela a pour conséquence que les paysans ne produisent que juste assez pour leur survie et très rarement à des fins commerciales.



©1992 Magellan GeographixSM Santa Barbara, CA

alimentaire de sécurité constitué au niveau national à partir des achats locaux par la CE est d'une grande utilité en cas de catastrophe naturelle ou de mouvement imprévu de population.

F.F.D. : Dans le futur, y aura-t-il possibilité pour le Mozambique de devenir pays exportateur de produits agricoles dans la région ?

S.E. : Pourquoi pas ? Le Mozambique est un pays qui possède de grandes capacités. Ce qui lui manque, ce sont les stimulants pour surmonter les difficultés du moment. Dois-je vous rappeler que le pays a déjà été exportateur à grande échelle de produits comme le thé, la coprah, le coton, la noix de cajun. Dans un futur proche, en plus d'atteindre le niveau désiré de développement agricole, le pays aura aussi la possibilité d'exporter des produits comme le maïs dans toute l'Afrique australe.

F.F.D. : Infiniment merci, Monsieur le Premier Ministre.

Propos recueillis à Maastricht par Philippe Serge Degernier pour FOOD FOR DEVELOPMENT

Deuxièmement, même lorsqu'il y a des excédents de production (comme parfois dans le nord du pays), l'écoulement de ceux-ci ne se fait que rarement étant donné la faiblesse du réseau commercial existant. Cette faiblesse est aggravée par le bas pouvoir d'achat du paysan.

Troisièmement, le faible réseau de communication ne facilite pas l'accès des paysans au marché, ou du commerçant au paysan. En outre, ce manque de communications conjugué à l'immensité du pays a pour conséquence de rendre excessivement cher le coût de transport des produits alimentaires d'une région à une autre du pays.

Enfin, le phénomène de la sécheresse, qui s'abat avec régularité sur l'Afrique australe, vient affaiblir encore plus notre production agricole nationale.

F.F.D. : A-t-on défini une politique qui vise au développement d'un réseau de communication et de commerce couvrant tout le territoire national ?

S.E. : Oui, nous avons un programme qui vise au développement du réseau de communication sur tout le territoire national. Ce programme s'est concrétisé par la réhabilitation des routes nationales endommagées durant la guerre et par la construction de routes secondaires qui faciliteront l'accès aux différents districts et villages, permettant ainsi l'amélioration du réseau de commercialisation.

F.F.D. : Que pense V. Exc. des actions de développement rural mises en oeuvre par la Commission ? Pensez-vous que ce soit une bonne initiative pour améliorer la situation alimentaire du pays ?

S.E. : Nous appuyons totalement le programme d'achats locaux entrepris par la Commission européenne dans notre pays. Cette action est un bon moyen pour inciter les paysans à produire plus et ainsi garantir leur sécurité alimentaire. Et le stock



MOZAMBIQUE :

un pays dévasté par la guerre

Immense contrée située sur la côte est de l'Afrique australe, face à Madagascar, le Mozambique s'étend sur environ 2.800 kilomètres de long. Sa population, en majorité rurale, est de seulement 16 millions d'habitants vivant sur près de 800.000 km² (20 habitants par km²). Bien que doté de terres fertiles, d'une immense côte poissonneuse, de grandes forêts ainsi que de très intéressantes potentialités énergétiques (hydro-électricité, gaz naturel et charbon), le Mozambique demeure, malgré une forte reprise de l'activité économique durant ces deux dernières années, le pays le plus pauvre au monde et, par conséquent, le plus dépendant de l'aide extérieure. Selon l'OCDE, celle-ci a dernièrement atteint les 98 % du PNB mozambicain.

Ancienne colonie portugaise, le Mozambique obtint son indépendance en juin 1975 après dix années de guerre de libération menées par le Frelimo ("Frente de libertação de Moçambique"). Lorsque celui-ci s'empare du pouvoir, il entend construire un Etat socialiste. Deux ou trois ans plus tard, un mouvement contre-révolutionnaire voit le jour — la Renamo ("Resistência nacional moçambicana"). Pendant seize ans, une guerre civile sans merci s'ensuivit.

Cette guerre causa plus d'un million de morts, près de deux millions de réfugiés dans les pays voisins et plus de trois millions de déplacés à l'intérieur même du pays. Elle plongea le Mozambique dans une catastrophe économique sans précédent (PIB par habitant de 64 US\$). La mortalité infantile y est l'une des plus élevées du monde. Elle y emporte le tiers des enfants de moins de cinq ans. L'insécurité latente et les opérations de regroupement forcé ont contribué au dépeuplement des campagnes — ce qui a accentué les effets de la sécheresse. Les provinces furent isolées car les voies d'accès furent coupées ou rendues peu sûres par la guérilla.

Confrontés à une situation intenable, les protagonistes mozambicains n'eurent finalement pas d'autre choix que d'entamer des pourparlers de paix. Ils aboutirent à un cessez-le-feu effectif en octobre 1992, par la signature de l'"Acordo geral de paz", assorti d'un long processus de reconstruction nationale, de rapatriement, de démobilisation et de démocratisation, devant aboutir à la tenue d'élections multipartites en 1994, le tout sous la houlette des Nations unies (ONUMOZ).

Rien ne distingue ce champ de mines d'une autre clairière si ce n'est ce signal : "Danger Mines !". Il reste encore beaucoup de champs minés au Mozambique, conséquence mortelle d'une guerre civile de seize ans.



FSD ©

Une reconstruction plus que nécessaire

Au sortir de la guerre, les infrastructures économiques étaient complètement désorganisées et le commerce réduit presque à néant dans les campagnes, du fait de la destruction massive du réseau routier (ou de son impraticabilité due aux mines). En outre, plus de 1,7 millions de réfugiés attendaient de pouvoir être rapatriés et il fallait aussi impérativement penser à la réinsertion des trois à quatre millions de déplacés ainsi que des futurs démobilisés dans le tissu socio-économique national. Bref d'un état d'urgence pour fait de guerre, on passait à un processus de réhabilitation pour fait de paix.

La reconstruction du pays pouvait enfin commencer, avec l'aide des bailleurs de fonds internationaux. Pour cela, les autorités mozambicaines se sont lancées dans un programme de réformes économiques (depuis 1987) avec le concours de la Banque mondiale et du FMI afin d'assainir l'économie nationale et aussi contenir l'inflation galopante du "Metical", la monnaie nationale.

Les opérations de rapatriement et de démobilisation, conjuguées à une bonne pluviosité faisant suite à la sévère sécheresse de 1992, provoquèrent d'importants mouvements de population ainsi qu'un redémarrage significatif de la production agricole. En effet, le Mozambique est un pays à vocation largement agricole et l'on considère que 90 % de la population rapatriée et démobilisée est retournée ou retournera au travail de la terre.



PSD©

Refugiés de retour depuis quelques mois déjà dans la région de Beira en train de terminer le toit de leur nouvelle maison. Depuis la signature des accords de paix, il y a beaucoup de reconstruction en cours au Mozambique.

Pour l'aboutissement de ce processus de reconstruction nationale, il est évident que des programmes de soutien et de réhabilitation furent indispensables. Il a fallu donner les moyens aux réfugiés ayant vécu dans des camps pendant de longues années, aux déplacés qui ont tout perdu dans leur fuite de la sécheresse ou de la violence ainsi qu'aux soldats fraîchement démobilisés de se relancer et de s'intégrer dans l'activité de production.



Le stade de l'urgence est dépassé

Près de vingt ans de guerre et d'instabilité ont conduit le Mozambique dans une situation d'insécurité alimentaire, particulièrement aiguë à certains périodes. Au cours des années 80, l'économie, y compris la production et l'écoulement des denrées alimentaires, était à son plus bas niveau. Une famine chronique s'installa dans les campagnes et nécessita l'intervention de nombreuses organisations humanitaires pour limiter les dégâts.

En outre, une forte sécheresse s'abattit sur tout le sous-continent en 1992 — l'année des accords de paix — nécessitant une intervention massive des donateurs internationaux (dont l'Union européenne) jusqu'en 1993. Fort heureusement, la saison suivante bénéficia d'une bonne pluviosité et permit le redémarrage du secteur agricole, et plus spécialement des petites exploitations familiales.

L'aide alimentaire d'urgence, distribuée par les organisations humanitaires, a fortement baissé. De 3,86 millions de bénéficiaires en 1992/93, on est passé à 1,3 millions en 1994/95. Le Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM) prévoit par ailleurs que seulement 600.000 personnes devront bénéficier d'une assistance alimentaire en 1995/96 avant d'être en mesure d'assurer leur autosubsistance. Dès lors, on peut doré et déjà affirmer que l'on ne meurt plus des conséquences de la faim au Mozambique.



Bien qu'il y ait encore des cas de malnutrition comme cet enfant dans la province de Tete, la faim n'est plus une cause de mortalité de nos jours au Mozambique.

Cette amélioration ne veut toutefois pas dire pour autant qu'il n'y a plus de problèmes de sous-nutrition ou encore que le pays soit devenu capable de nourrir toute sa population sans devoir importer de la nourriture. Rien que pour la période 1995/96, dans l'hypothèse d'une récolte de l'ordre de 800.000 tonnes et d'un niveau d'importations commerciales se situant aux alentours de 150.000 tonnes (sans prendre en compte le secteur informel), il reste toujours un manque de 500.000 tonnes à combler...

L'INTERVENTION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pour répondre à l'objectif d'amélioration d'approvisionnement et d'augmentation de la production nationale, la Commission européenne a mis sur pied, dans le cadre de son soutien à la sécurité alimentaire du pays, un programme intégré de réhabilitation qui permette :

1. la couverture partielle du déficit par la vente de céréales sur le marché ;
2. la mise en œuvre d'une politique d'achats locaux incitant à la production et à la création d'un réseau de commercialisation ;
3. la constitution d'un stock alimentaire de sécurité au niveau national pour parer à toute urgence ou catastrophe ;
4. la mise en œuvre d'un programme de distribution de semences et d'outils donnant aux paysans les moyens de réintégrer les circuits de production ;
5. l'assistance financière à des systèmes d'information permettant de pallier aux insuffisances dans le domaine.

Pourquoi appuyer la sécurité alimentaire au Mozambique



L'aide alimentaire de la Communauté européenne (CE) au Mozambique s'inscrit dans le cadre du processus de réhabilitation nationale du pays actuellement en cours. Plus spécifiquement, elle a pour but de soutenir une politique de sécurité alimentaire absolument vitale pour sa population. Bien qu'ayant les potentialités pour devenir autosuffisant et même exportateur de denrées alimentaires, le Mozambique se trouve actuellement dans une situation de déficit alimentaire conjoncturel due principalement aux ravages de près de seize ans de guerre civile ayant surtout touché les campagnes.

Dès lors, appuyer la sécurité alimentaire au Mozambique, c'est non seulement réduire progressivement le déficit alimentaire de ce pays, mais c'est aussi l'aider à atteindre son autosuffisance et ainsi nourrir toute sa population sans aide extérieure.

QU'ENTEND-ON PAR DÉFICIT ALIMENTAIRE ?

C'est la différence qui existe entre le tonnage total nécessaire pour nourrir une population donnée et la production de nourriture nationale du pays visé à laquelle on ajoute les importations commerciales d'aliments et l'aide alimentaire extérieure. Dans le cas du Mozambique, chaque année, depuis la grande sécheresse de 1992, ce "trou" représente entre 300.000 et 500.000 tonnes de céréales.

Cet état des lieux relève du domaine du provisoire. Il est principalement dû à une insuffisance de la production nationale (les terres réellement cultivées du pays ne représentent que 20 à 30 % de la superficie cultivable totale au niveau national), à un réseau de communication en partie détruit ou peu

praticable (ce qui rend difficile l'écoulement de tout surplus de production), et à un système commercial encore peu développé (qui pourrait créer l'incitatif à la production manquant).

Il est important de savoir que dans le cas du Mozambique, ce déficit est dû à une disparité entre le nord (traditionnellement excédentaire) et le sud (crucialement déficitaire). Il y a bien sûr aussi un problème d'approvisionnement des principales villes (Maputo est la région où le prix des céréales est le plus élevé). Mais le drame, c'est qu'étant donné les grandes distances et le très mauvais état du réseau routier, il est très coûteux de "faire descendre" des céréales du nord vers le sud. Et pourtant...

Dans le secteur économique informel, nombre de transporteurs partant de Maputo avec une quelconque cargaison à destination du nord, pour ne pas revenir à vide, redescendent avec un chargement de maïs blanc (la céréale de base au Mozambique). Mieux. Quand les prix du maïs sont vraiment à la hausse, même s'ils ont déjà une cargaison prévue pour redescendre (de la ferraille par exemple) sur la capitale, ils reviennent avec un chargement supplémentaire (de maïs) fixé tant bien que mal sur la charge initiale. Malheureusement, cela ne reste qu'un commerce d'opportunité bien insuffisant pour approvisionner une ville telle que Maputo.



FSD ©

Petit lopin de terre typique du sud pauvre en minéraux sur lequel le paysan essaie de survivre en pratiquant une agriculture traditionnelle sans intrants ni engrais.



VENTE DE DENRÉES ALIMENTAIRES SUR LES MARCHÉS

Réduire le déficit alimentaire, financer
des programmes de sécurité alimentaire

Dans un double souci d'approvisionnement des marchés et de régulation de l'inflation des prix des céréales, la CE a, depuis 1992, octroyé des aides alimentaires au gouvernement mozambicain. Cette aide commerciale a contribué à réduire le déficit alimentaire par la fourniture des marchés des principales villes du pays en céréales. Elle a ainsi touché les couches les plus défavorisées des populations urbaines. Ces donations européennes ont contribué de manière fondamentale à la bonne marche du processus de paix au Mozambique puisqu'à la phase finale des négociations de l'"Acordo geral de paz" a coïncidé l'une des pires sécheresses que le pays ait jamais connu.

Bien que très lourde et délicate comme action à mener, cette aide a systématiquement été vendue sur le marché local et non pas distribuée, afin d'éviter toute perturbation des prix. Déverser gratuitement sur le marché un important stock de céréales aurait pour conséquence une chute dramatique des prix d'achat des produits locaux et mettrait en difficulté nombre de producteurs. L'effet recherché est un certain équilibre dans l'approvisionnement pour un maintien des prix à la consommation à un niveau raisonnable et non une soudaine surabondance plus que néfaste.

Les fonds dégagés par la vente de cette aide sur le marché — les fonds de contrepartie — sont intégrés au budget de l'Etat mozambicain, pour ensuite servir au financement de programmes de développement ayant un lien direct avec la sécurité alimentaire du pays, ce en concertation avec les services de la Commission. Cette intégration de fonds dans le budget de l'Etat a un double avantage. D'une part il permet d'éviter au gouvernement mozambicain l'usage de devises fortes pour l'achat de denrées alimentaires sur le marché international. D'autre part, ces fonds constituent un renforcement du budget de l'Etat.

En 1992, pour soutenir le processus de paix et faire face à la grande sécheresse, la Commission délivra plus de 100.000 tonnes de céréales pour alimenter le marché. Pour la campagne 1995/1996, ce sont 15.000 tonnes de blé et 11.000 tonnes de riz qui seront vendues sur le marché. La valeur totale des fonds de contrepartie qui seront générés par cette vente atteindra les 68 milliards de "Metical" (environ 4.900.000 ECU). Ces capitaux permettront au gouvernement mozambicain de financer divers programmes tels que par exemple le programme conjoint de sécurité alimentaire dans la région d'Inhambane ou encore le programme de soutien logistique aux Directions provinciales du Ministère de l'agriculture (DPA).

INHAMBANE : programme conjoint de développement rural intégré

Dans les districts Homoine et Panda de la province d'Inhambane, dont une grande partie de la population est composée de "regressados", le développement des cultures agricoles — et donc de la sécurité alimentaire — est entravé par de nombreux problèmes. Tout d'abord, la difficulté d'accès de ces régions et aussi le manque de moyens de transport rendent difficile l'approvisionnement en semences et autres intrants agricoles.

Ensuite, les mauvaises conditions climatiques (sécheresse), la faible fertilité des terres ainsi que la rétention précaire des eaux dans les sols empêchent toute augmentation significative de la production agricole. Enfin, par faute de moyens, cette agriculture est toujours pratiquée au stade de la subsistance, ce qui empêche toute amélioration du seuil de sécurité alimentaire de ces populations.

Pour sécuriser la situation alimentaire de ces populations, il a été proposé au gouvernement, en accord avec la CE, de financer un programme conjoint de développement rural qui sera mis en oeuvre par la DPA d'Inhambane avec l'assistance technique de l'ONG française Action NORD/SUD. Le nombre des bénéficiaires directs de ce programme, qui débutera dans le courant de l'année 1996, s'élève à près de 35.000 personnes.

Ce programme de deux ans consistera en la mise en oeuvre de différentes activités intégrées dans le domaine du développement rural afin de relancer la production alimentaire :

- vente de semences par le biais de "maisons agricoles" pour permettre au paysan de recouvrer sa capacité de production
- réintroduction de l'usage de la traction animale afin d'augmenter tant la production que les superficies cultivées et vente à crédit aux paysans de boeufs à cet effet
- promotion de cultures plus résistantes à la sécheresse telles que le sorgho
- creusement de puits pour obtenir de l'eau potable à partir de la nappe phréatique
- installation de pépinières pour la production d'arbres fruitiers et fourragers
- promotion de la production de légumineuses afin d'améliorer le régime alimentaire paysan
- amélioration des techniques de fertilisation des sols et sensibilisation de la population à l'importance de la conservation des sols

Ce projet pilote, d'un montant total équivalent à 600.000 ECU, sera financé à partir des fonds de contrepartie dégagés par la vente de l'aide commerciale communautaire et intégrés au budget de l'Etat. L'utilisation de fonds de contrepartie pour le financement de programmes intégrés de ce type est une innovation. Celle-ci permettra d'associer en étroite collaboration l'administration provinciale ainsi qu'une ONG en vue de la réalisation d'un programme de soutien à la sécurité alimentaire qui réponde réellement aux besoins de la population.

L'introduction de techniques appropriées de conservation de l'environnement est une nécessité. Ici, une pépinière au niveau villageois pour la production d'arbres fruitiers et fourragers.



Femmes s'approvisionnant en eau potable dans un village dans la région de Inhambane. Dans la plupart des cas, il faut forer un puits et installer une pompe de ce type pour obtenir de l'eau propre à la consommation.



P

OLITIQUE D'ACHATS LOCAUX

Stimuler la production agricole, relancer le réseau commercial



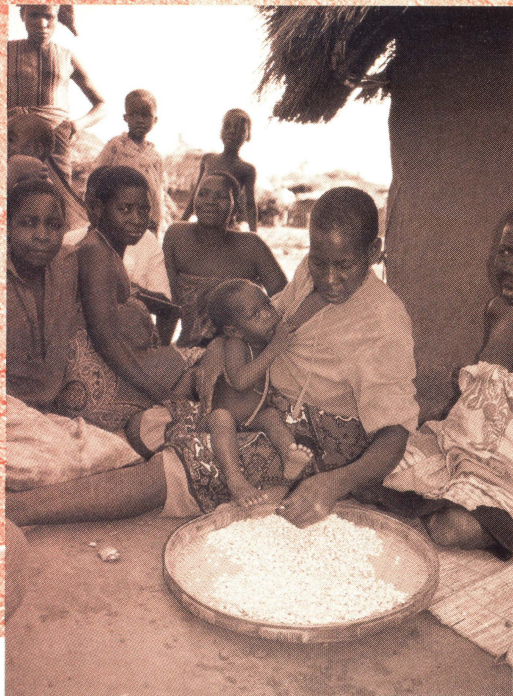
Champ de maïs blanc
après la récolte.

Ce manque d'espace où l'offre et la demande peuvent se rencontrer en matière de production et d'achat de maïs incite souvent le paysan à ne produire que pour la survie de sa famille. Il dégagne un minimum d'excédents afin de se procurer les produits essentiels qu'il est dans l'obligation d'acheter. Produire plus ne l'intéresse pas tant qu'il n'est pas certain de pouvoir écouler sa marchandise sans risque de perte. Cette mentalité, fort compréhensible, ne va pas dans le sens d'une meilleure sécurité alimentaire au niveau familial puisque qu'en cas de catastrophe ou de mauvaises récoltes, le paysan ne peut faire face, n'ayant pas emmagasiné de ressources suffisantes.

Dès lors, pour amener le paysan à produire plus afin d'augmenter son revenu, il importe de lui faciliter l'accès au marché, sans pour autant créer un marché artificiel. Telle est la politique que la CE met en oeuvre par le biais de ses achats locaux. Il fut ainsi déboursé la somme de 1.600.000 ECU en 1994 pour acheter 9.797 tonnes de maïs blanc et 1.657.000 ECU en 1995 pour acheter 8.235 tonnes dans les provinces de Nampula et de Cabo Delgado par le biais d'opérateurs locaux.

Rien que dans la province de Cabo Delgado, de 10.000 fermiers touchés par cette action, on est passé à 28.000 producteurs en trois ans. De plus, les effets en matière d'enrichissement sont visibles en ce sens que dès la première année, certains fermiers purent s'acheter une bicyclette — ce qui représente un enrichissement énorme. Actuellement d'autres en sont à envisager l'achat d'une mobylette.

Cette campagne a ainsi rempli les objectifs fixés puisque le paysan sait qu'il peut écouler ses surplus et donc produire plus, ce qui amène immédiatement une augmentation significative de son revenu. Ces revenus agricoles supplémentaires ont, de surcroît, l'avantage d'attirer une série de petits commerçants, ce qui permet de relancer le réseau commercial agricole et non agricole. En outre, ces achats locaux ont permis la constitution d'un stock de sécurité au niveau national par la CE.



Mère de famille dans un village du nord en train de trier son maïs blanc.

FSD ©

LA CÉRÉALE DE BASE

Le maïs blanc est la céréale de base au Mozambique. Il représente près de 70 % de la production céréalière et il est même cultivé dans les régions peu propices telles que le sud du pays. La plus grande partie de la production de maïs (69 %) provient du nord, le sud étant plus une contrée d'élevage par vocation.

Bien que le régime alimentaire des populations mozambicaines soit diversifié, le manioc (ainsi que le sorgho comme c'est le cas dans la province de Cabo Delgado) est davantage consommé dans certaines provinces du nord que le maïs, qui y est plutôt considéré comme une culture de rente que vivrière. Le maïs fut en fait importé par les Portugais dans les années cinquante en tant que culture de rentes mais, par la suite, devint rapidement une céréale bon marché produite par les populations pour se nourrir. La guerre modifia quelque peu les comportements du paysan qui préféra vite la production des tubercules (manioc par exemple) qui peuvent être stockés en terre, ce qui évitait la destruction ou la réquisition par les combattants.

Cette différence d'appréciation entre le nord (production de maïs) et le sud (consommation de maïs) n'est pas complémentaire au niveau des échanges régionaux. Les excédents de maïs produits dans le nord ne sont pas écoulés systématiquement sur le sud. Etant donné le gigantisme du pays et la pauvreté de son système de communication, il revient moins cher d'importer du maïs d'Afrique du sud pour approvisionner Maputo que d'en acheter dans le nord, sauf en cas de hausse des prix permettant un commerce d'opportunité. En fait, ces excédents du nord partent pour le sud de la Tanzanie et parfois pour le Malawi, voire ne trouvent pas preneur.

LE PRODUCTEUR

Environ 97 % de la production de maïs relève du secteur familial. Le maïs est la céréale pour laquelle le gouvernement a fixé un prix minimum d'achat dans l'idée de garantir un revenu minimum au paysan ; heureuse initiative mais malheureusement entravée par la déficience cruelle du système commercial dans les campagnes dont le petit paysan dépend.

Cette déficience est due à l'absence d'un réseau routier permettant d'atteindre les petits producteurs dégageant des surplus. Le Mozambique ne possède que 30.000 km de routes dont seulement 5.000 km de goudronnées. Pour atteindre une "machamba" (parcelle de terrain cultivée), il faut souvent parcourir pendant des heures entières des kilomètres de piste très peu praticables à l'aide de véhicules tout terrain. Ces voyages usent fortement les véhicules. Dès lors, un commerçant n'est pas forcément prêt à se rendre dans le "mato" (bush) pour récupérer un ou deux sacs de maïs.

Deux conséquences découlent de cette situation. Tout d'abord, le paysan reçoit presque toujours un prix moindre (entre 450 et 600 Metical le kilo) que celui fixé par le gouvernement (850 Metical le kilo) puisqu'il n'est pas en position de choisir à qui vendre. En règle générale, il n'a en face de lui qu'un seul interlocuteur qui se trouve en position de quasi-monopole pour imposer son prix d'achat. Dès lors, le paysan a tendance à se débarrasser à la première occasion de son stock et à vendre le maximum possible, n'étant pas certain de retrouver un autre acheteur avant que son maïs ne commence à se détériorer, pour cause de trop long stockage. En outre, il garde cet ancien réflexe persistant depuis la guerre : vendre avant que sa production ne soit détruite.

Comme dans beaucoup d'autres pays du continent, au Mozambique, la femme a souvent la charge du travail de la terre.



FSD ©

S

STOCK ALIMENTAIRE NATIONAL DE SÉCURITÉ

Pour mieux faire face à toute éventualité

Au sortir de la guerre, le Mozambique, en plus d'être confronté à un déficit alimentaire structurel au niveau national, est entré dans une phase de transition précaire durant laquelle l'approvisionnement en produits alimentaires s'est révélé crucial. Ainsi, afin d'éviter toute rupture dans cet approvisionnement, la CE avait décidé, en 1993, de mettre sur pied un stock de denrées alimentaires dans le pays de l'ordre de près de 30.000 tonnes de maïs blanc et accessible à

tout opérateur justifiant d'un besoin légitime. En 1994, plus de 26.000 tonnes furent allouées pour le renouvellement de ce stock de sécurité.

Un tonnage équivalent a été prévu pour la campagne de 1995/ 1996 et réparti comme suit : 2.000 tonnes de maïs blanc à Pemba, 15.000

tonnes de maïs, 1.246 tonnes de haricots et 750 tonnes d'huile végétale à Beira et 350 tonnes d'huile végétale à Maputo, le tout pour une valeur approximative totale de 6 millions d'ECU.

Sur trois ans, ces stocks ont été principalement constitués à partir des achats locaux effectués dans le pays et, aussi, par le biais d'importations et d'actions triangulaires puisqu'il demeurait difficile de s'approvisionner en totalité à partir de la production nationale. Le stockage (en sac) et la conservation sont assurés en grande partie à Beira par AMI ("Agência marítima internacional", société filiale de la CMB, spécialisée dans le shipping) dans ses entrepôts situés près des infrastructures portuaires de la ville. Le contrôle de la qualité et des mouvements est effectué par une société de monitoring indépendante, SOCOTEC.

La gestion et l'utilisation des stocks sont assurées conjointement par le Département de la sécurité alimentaire du Ministère du commerce mozambicain et la Délégation de la Commission au Mozambique. Ce programme a disposé d'un fonds spécifique pour la gestion et le transport interne, ce qui a rendu plus efficace encore sa réalisation.

QUEL EST L'INTERET D'UNE RESERVE D'UN TEL VOLUME SUR PLACE ?

Il permet de répondre immédiatement à toute crise grave et soudaine dans le pays, là précisément où l'acheminement d'un gros tonnage par bateau prendrait des mois. Une catastrophe naturelle (sécheresse soudaine, cyclone) ou un mouvement précipité de population peut rapidement briser l'équilibre alimentaire très précaire du pays.

Intérieur de l'un des deux grands entrepôts du programme de stock alimentaire de sécurité à Beira.



Contremaître dans les entrepôts d'AMI à Beira en train de vérifier la qualité du maïs stocké.

PSD ©

PSD ©

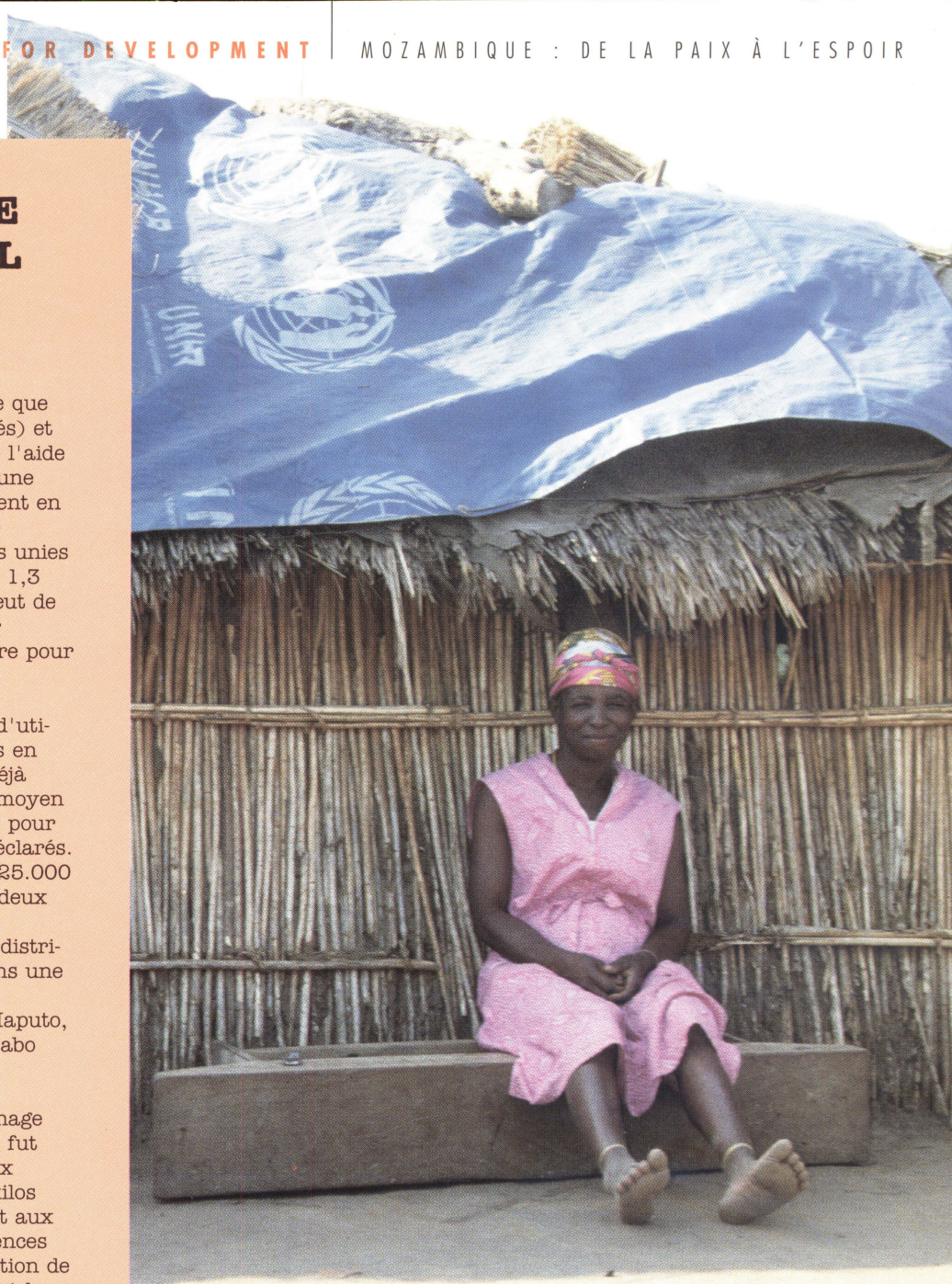
COMMENT CE STOCK FUT-IL UTILISÉ ?

En 1994, une arrivée plus forte que prévue de regressados (rapatriés) et un retard dans les arrivages de l'aide par bateau entraînent presque une rupture dans l'approvisionnement en aide alimentaire du Programme alimentaire mondial des Nations unies (PAM). Devant nourrir environ 1,3 millions de personnes, le PAM eut de toute urgence besoin de trouver 25.000 tonnes d'aide alimentaire pour éviter le pire.

Le PAM fit alors une demande d'utilisation du stock de sécurité mis en place par la CE. Celui-ci étant déjà dans le pays, il représentait le moyen le plus rapide et le plus efficace pour couvrir les nouveaux besoins déclarés. Dès lors, la CE fournit quelque 25.000 tonnes de maïs blanc ainsi que deux millions d'ECU pour financer le transport jusqu'aux centres de distribution. La distribution se fit dans une vingtaine de points principaux répartis dans cinq provinces (Maputo, Sofala, Zambézia, Nampula et Cabo Delgado).

La plus grande partie de ce tonnage (un peu plus de 18.000 tonnes) fut utilisé pour des distributions aux regressados (à raison de 13,5 kilos mensuellement par personne) et aux paysans souffrant des conséquences de la sécheresse, de la prolifération de rats et d'insectes qui détruisirent les récoltes et aussi aux victimes du cyclone Nádia. Le reste fut affecté aux démobilisés, aux travailleurs des "brigades électorales" et à des projets de réhabilitation (projets de "food for work", "school feeding").

Ainsi, le stock de sécurité a prouvé son utilité et son efficacité en dépit des diverses difficultés logistiques. Il a permis une distribution rapide et efficace. Cette aide apportée (en tant que donation) au PAM démontre bien l'utilité d'un tel stock dans un pays en transition comme le Mozambique.



Refugiée revenue au pays dans le nord. Le HCR a eu en charge la grande opération de rapatriement des réfugiés mozambicains dans les pays limitrophes. Suite à un accord inter-agences, le PAM avait pour mission de subvenir à leur alimentation jusqu'aux récoltes de la saison suivante.



Officiel du PAM accompagné d'un des responsables CE de l'aide alimentaire en tournée sur le terrain afin d'évaluer les résultats du programme de distribution de nourriture aux rapatriés.

S

OUTIEN AUX SYSTEMES D'INFORMATION

Connaître la situation du pays pour mieux réagir

Dans un pays aussi grand et aussi peu peuplé que le Mozambique, il est essentiel d'obtenir des informations fiables, par le biais d'un réseau performant de collecte d'informations de base, pour la définition et le développement d'une politique de sécurité alimentaire. Pour utiliser au mieux toutes les possibilités financières et techniques disponibles pour la réhabilitation et le développement du pays, il faut pouvoir maîtriser un ensemble de paramètres nécessaires à la prise de décision.

Des informations telles que le nombre d'habitants, l'état d'approvisionnement des marchés dans les provinces, la situation nutritionnelle et sanitaire des populations à risque, les mouvements de population, l'état et la qualité des récoltes à venir et du cheptel, les stocks de nourriture disponibles dans chaque village, etc., sont indispensables pour l'établissement avec exactitude des besoins alimentaires du pays et pour connaître l'ampleur du déficit alimentaire. D'autres paramètres encore sont nécessaires pour l'établissement d'une politique de sécurité alimentaire au niveau familial car offrir la possibilité au paysan d'augmenter sa capacité de production (et donc ainsi sécuriser son alimentation) demande d'identifier avec soin ses besoins.

Dans le cas du Mozambique, ces informations sont presque inexistantes ou peu fiables étant donné les événements du passé. Elles sont pourtant indispensables tant pour le pays que pour les donateurs.

Actuellement, ce manque d'informations entrave la mise en oeuvre d'une stratégie globale à long terme et confine les acteurs du développement mozambicain à des projets de moyenne envergure sans aucune commune mesure avec les immenses besoins du pays.

Pour arriver à un niveau suffisant d'information, il faudrait élaborer une véritable cartographie du pays pour localiser les populations, les zones de production, les zones et les populations à risque, les flux commerciaux et y greffer des paramètres socio-économiques pour essayer de définir les zones d'interventions prioritaires.

Il existe actuellement plusieurs sources d'informations au Mozambique ; deux systèmes d'information sont financés par la CE : un système d'alerte précoce mis en oeuvre par le Ministère de l'agriculture avec l'appui technique de la FAO et un système d'évaluation de la vulnérabilité nutritionnelle mis en oeuvre par MSF-CIS.

Le système d'alerte rapide de la FAO fonctionne au sein du Ministère de l'agriculture. Il bénéficie d'une structure stable mais dont les moyens sont faibles car, bien que ce ministère possède des antennes dans tout le pays par le biais des directions provinciales de l'agriculture et du réseau d'extensionnistes, la capacité logistique ne suit pas et ne permet pas la récolte approfondie d'informations (raison pour laquelle la CE a décidé d'appuyer logiquement les DPA). Ce système travaille dans une optique macro-économique. Il fournit entre autres choses le niveau du déficit alimentaire du pays.



Bâtiment à Inhambane de la Direction provinciale de l'agriculture et pêches (DPA) dont les infrastructures sont en partie financées par la CE.

Soutien logistique aux extensionnistes

Afin de gérer et de coordonner efficacement sa politique agricole dans le pays, le Ministère de l'agriculture possède dans chaque province une antenne (les Directions provinciales de l'agriculture - DPA) se chargeant de la gestion quotidienne des projets ainsi que de la récolte d'informations par le biais du réseau d'extensionnistes.

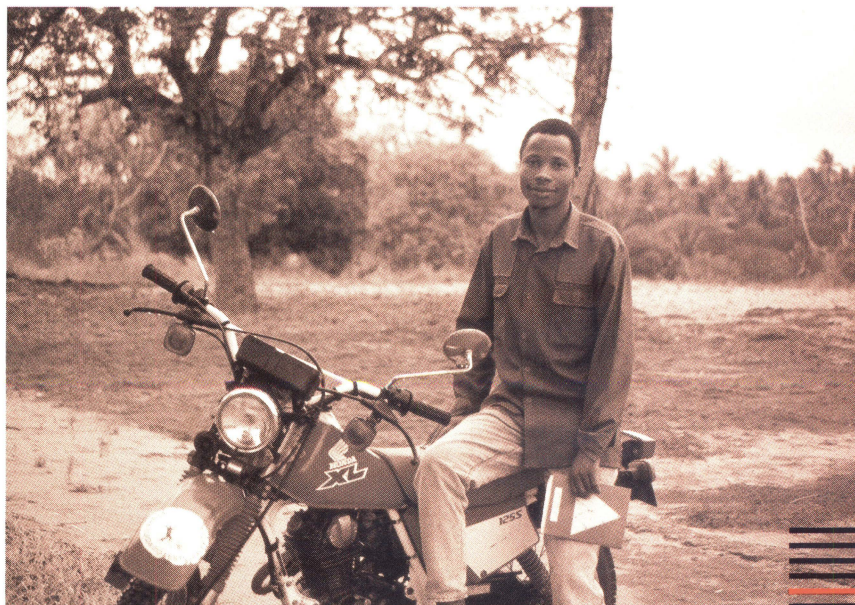
Actuellement ce travail est effectué par trois extensionnistes par district (une province est divisée en plusieurs districts). Ce qui est très peu pour couvrir des surfaces qui sont parfois plus grandes que la Belgique. Plus préoccupant encore, les DPA ne disposent souvent pas du minimum vital en matière logistique pour effectuer ce travail, que ce soit du carburant pour les véhicules, quand tout simplement pas les véhicules eux-mêmes, d'ordinateurs pour encoder l'information en vue de traitement, de fournitures papier parfois, etc.

Considérant ce travail de collecte d'information et d'assistance technique comme vital pour le suivi de la situation intérieure du pays en matière de sécurité alimentaire, le gouvernement a décidé, en accord avec la CE, de financer à concurrence de 50 % le budget des DPA en matière logistique à partir des fonds de contrepartie dégagés par la vente de l'aide commerciale communautaire sur les marchés locaux.

QU'EST-CE QU'UN EXTENSIONNISTE ?

Un extensionniste est une personne de terrain, originaire de la région où il travaille, qui a pour fonction de rester en contact proche avec les paysans afin de collecter le plus d'information possible pour connaître l'état des récoltes à venir et aussi pour conseiller techniquement le paysan. C'est un travail de longue haleine qui demande énormément de motivation car il faut se rendre auprès du paysan pour effectuer des coup de sondes afin de savoir ce qui a été planté, en quelles quantités, etc. C'est à partir de ces informations que le système d'alerte rapide de la FAO détermine chaque année la hauteur du déficit alimentaire du pays.

Extensionniste collectant des informations auprès du paysan. La motocyclette, financée par l'aide extérieure, lui permet de couvrir bien plus facilement la zone qu'il a en charge.



MÉDECINS SANS FRONTIÈRES Consolidated Information System (MSF-CIS)

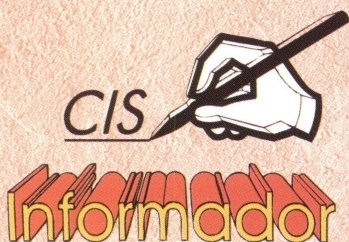
Créé en 1992 à Maputo par les diverses sections de Médecins sans frontières (MSF-France, MSF-Belgique, etc.) qui travaillaient sur le terrain au Mozambique, MSF-CIS est une cellule qui a pour fonction de récolter et d'analyser les informations sur la situation nutritionnelle des populations cibles, afin de pouvoir intervenir rapidement en cas de crise. Comme il y avait une forte demande d'autres organismes désireux de

recevoir plus de renseignements, aux données nutritionnelles, on ajouta rapidement les informations ayant trait aux prix des marchés, à l'agriculture, à l'arrivée de l'aide étrangère, à la santé. Pour la diffusion de ces données et leur analyse, une brochure est éditée chaque mois et envoyée aux partenaires intéressés (tirage initial de 200 exemplaires, près de 1.000 aujourd'hui). L'information est traitée

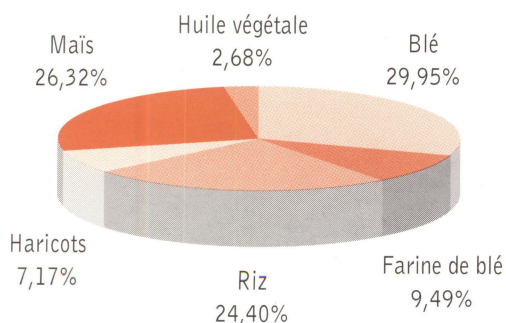
par ordinateur, avec l'aide du logiciel de base de données ACCESS, ce qui permet de faire des recoupements inter-sectoriels très intéressants.

L'originalité du système réside dans le fait que la collecte des renseignements est opérée sur le terrain de manière bénévole par le biais d'ONG, d'associations paroissiales, ainsi qu'au travers du réseau d'extensionnistes du ministère de l'agriculture. Ces associations sont réparties dans presque tout le pays. L'optique d'analyse se situe au niveau de l'agrégat familial. Il est primordial de savoir si la population dans chaque district a les moyens de se nourrir et de subvenir à sa propre subsistance. Bien que la couverture du pays par ce système soit inégale, elle permet de détecter avant que l'on arrive à un seuil critique, les crises éventuelles en indiquant que dans tel ou tel district, les familles éprouvent des difficultés pour se nourrir pour telle ou telle raison.

Financé par la Commission depuis 1992, cette action fait l'objet pour cette année d'un financement de 1.500.000 ECU pour une durée de quinze mois, au titre du budget d'aide alimentaire. Ce nouvel appui de la CE s'accompagne aussi d'un double objectif : celui d'adapter le système à une approche plus large incluant des données socio-économiques sur les niveaux de pauvretés et celui d'intégrer à moyen terme ce système au niveau gouvernemental avec les institutions compétentes — seul moyen de lui assurer une certaine viabilité.



AIDE ALIMENTAIRE CE Programme commercial



PRODUITS	1992 Tonnes	1993 Tonnes	1995 Tonnes	Total Alloué
Blé	28.000	7.500	14.824	50.324
Farine de blé	10.950	5.000	-	15.950
Riz	30.000	-	11.000	41.000
Haricots	12.041	-	-	12.041
Maïs	44.225	-	-	44.225
Huile végétale	3.000	1.500	-	4.500
Total en tonnes	128.216	14.000	25.824	168.040
Total en ECU	24.840.000	3.147.700	5.769.652	33.757.352

PROGRAMME DE DISTRIBUTION D'INTRANTS AGRICOLE



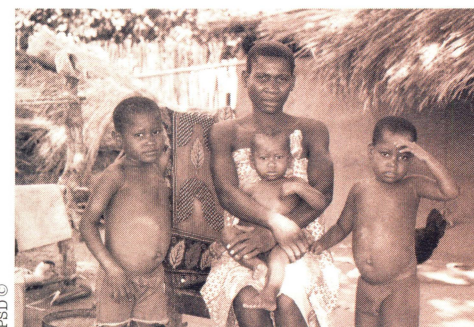
Offrir aux plus vulnérables les moyens de se nourrir

En 1993 et 1994, l'un des soucis majeurs de la Commission a été d'apporter une aide à la réinstallation de la centaine de milliers de réfugiés revenant au Mozambique — les "regressados". Pour cela, il a fallu s'assurer non seulement qu'ils réintègrent les circuits de production économique, mais aussi qu'ils assurent leur sécurité alimentaire en leur offrant la possibilité de recouvrer leur capacité de production.

A cet effet, une distribution de produits alimentaires, de semences et d'outils à ces groupes-cibles a été mise sur pied : 8.000 tonnes de semences prévues pour approvisionner 200.000 familles ainsi que quelques 544.000 outils, le tout pour une valeur de près de 5,4 millions d'ECU. Malgré les problèmes rencontrés au niveau de la distribution (transport insuffisant, mauvais état des routes, etc.), ce programme a quand même constitué un franc succès qui a contribué aux évolutions de la production agricole nationale en 1994 et 1995. Cette distribution s'est effectuée dans le sud et dans le centre du pays (notamment dans la province de Inhambane) par le biais d'ONG (dont l'ONG mozambicaine KULIMA) ainsi que des autorités provinciales compétentes en la matière (DPA).

La distribution de semences et d'outils est un travail de longue haleine car il nécessite l'identification des bénéficiaires potentiels ainsi que parfois un travail de sensibilisation et d'éducation. Dans le cas du Mozambique, cette tâche est rendue particulièrement difficile puisqu'il y a eu énormément de mouvements de population et que les parcelles cultivées sont très dispersées (ce qui allonge encore plus les distances à parcourir).

En fin de compte, cette action a été un élément important dans le programme de sécurité alimentaire de la Commission au Mozambique puisqu'il a permis d'offrir à des milliers de familles de "regressados" la possibilité de recouvrer une capacité de produire et donc de se nourrir.



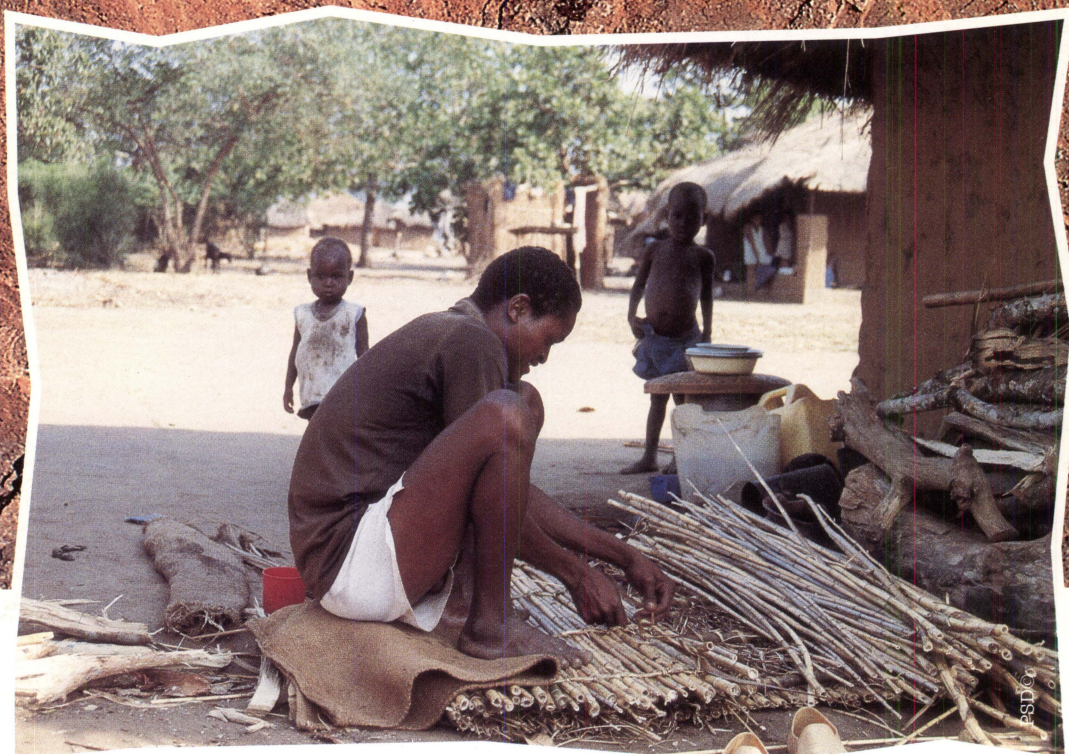
FSD ©

Enfants malnourris suite à la sécheresse.

COORDINATION AU SEIN DE L'UNION

Au sein de l'Union européenne, la CE a entrepris une initiative de coordination avec les différents Etats membres sur le thème de la sécurité alimentaire, afin d'éviter tout chevauchement ou contradiction dans l'élaboration des programmes d'aide. Cette coordination s'est concrétisée par la tenue de réunions entre Etats membres depuis la fin de l'année 1994. En outre, une publication, "SWAP", a été mise à la disposition de tous afin de servir d'enceinte de débats et aussi de permettre la communication des nouveaux projets et programmes entrepris en matière de sécurité alimentaire par chacun.





COMMISSION EUROPÉENNE
Direction générale du Développement
Unité Sécurité et Aide alimentaire
200, rue de la Loi
B - 1049 BRUSSELS
Tél : +32 2 29 93224
Fax : +32 2 29 93073

Délégation de la CE au Mozambique
Caixa Postal 1306
1214, avenida do Zimbabwe
Maputo - MOZAMBIQUE
Tél : +258 1 490 266
Fax : +258 1 491 866