



HAL
open science

Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ?

Johny Egg, Ibrahima Bocoum, Malick Ndiaye, . Institut de Recherche Et d'Applications Des Méthodes de Développement

► To cite this version:

Johny Egg, Ibrahima Bocoum, Malick Ndiaye, . Institut de Recherche Et d'Applications Des Méthodes de Développement. Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ?. Journées d'étude 2006 de l'IRAM, Sep 2006, Paris, France. 54 p. hal-02818946

HAL Id: hal-02818946

<https://hal.inrae.fr/hal-02818946>

Submitted on 6 Jun 2020

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.

COMPTE-RENDU DES JOURNEES D'ETUDE 2006 DE L'IRAM
15 -16 Septembre 2006 - FIAP Jean Monnet, Paris

COMPTE-RENDU J.E.

Crise alimentaire 2005 au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ?

Première journée

Johny Egg, Ibrahima Bocoum et Malick Ndiaye

Mai 2007

iram

Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

Sommaire

Introduction à la journée.....	4
Déroulement de la journée	5
Caractérisation de la crise alimentaire 2004-2005 du Niger.....	6
1. Chronologie de la crise	6
2. Caractérisation de la crise	8
3. Caractérisation de la réponse	8
4. Principaux enseignements :	9
Première table ronde : les tendances lourdes d'évolution de l'insécurité alimentaire au Niger.....	11
Deuxième table ronde : Humanitaires et développeurs, des réponses contradictoires ?	26
Troisième table ronde : les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel.....	36
I. L'intensification	36
II. L'intégration régionale	45
Annexe : liste des participants	52

Ce document a été préparé à partir de l'enregistrement des débats et de notes prises pendant la journée. Sans être une retranscription intégrale, il souhaite rendre compte de façon détaillée des propos et réactions des uns et des autres.

Introduction à la journée

Johny Egg (Président de l'Iram)

Le titre de la journée reflète l'interrogation (pour ne pas dire le désarroi) dans laquelle la crise alimentaire du Niger et sa forte médiatisation (cf. dossier de presse) durant l'été 2005 nous a, comme beaucoup d'autres, plongés.

La crise du Niger nous a interpellé dans un premier temps par le décalage entre sa très forte médiatisation, son caractère « non annoncé » et les échos non alarmistes des collègues au Niger. Elle nous a interpellé ensuite parce qu'au delà des problèmes alimentaires, le débat sur la crise mettait en avant l'ensemble des problèmes de développement du Niger. A la veille de ses 50 ans, l'IRAM, marqué par une histoire liée depuis ses débuts au travail au Niger, s'est ainsi senti doublement interpellé par cette crise. Et nous avons décidé, avec d'autres collègues proches, d'en regarder de plus près les causes.

L'opportunité nous en a été donnée par un appel d'offre du MAE¹ sur l'évaluation du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger (DNPGCA)². C'est donc par une entrée « politique publique » que nous avons abordé la crise, en cherchant à comprendre le décalage entre le dispositif national qui était considéré comme relativement expérimenté et la situation de crise dont la gestion lui échappé.

Sans entrer ici dans les détails, la conclusion de l'étude est que le décalage entre le dispositif national et la nature de la crise était lié à un manque d'anticipation des problèmes qui repose sur un manque de considération des changements structurels :

- changements dans les conditions de sécurité alimentaire des populations (affaiblissement des systèmes de vie dans leur capacité à absorber des chocs extérieurs),
- mais aussi changements dans le contexte des politiques (démocratisation, décentralisation, régionalisation, rôle croissant des médias)
- et changement dans les conditions de la réponse (globalisation, standardisation, médiatisation de l'aide humanitaire).

Ces changements posent des questions nouvelles qui ne sont pas suffisamment prises en compte par les acteurs des politiques de prévention et gestion des crises alimentaires et qui vont bien au delà du cas du Niger et des pays du CILSS³.

¹ Ministère des Affaires Etrangères.

² Appelé « le Dispositif » dans la suite du texte.

³ Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel.

C'est pourquoi nous avons décidé d'axer la journée sur ces changements et sur leurs implications pour l'action collective et publique en matière de prévention et gestion des crises alimentaires.

Déroulement de la journée

Les débats sont organisés à partir d'une présentation et de 3 tables rondes.

Matin

Les faits et analyses autour des crises alimentaires du Niger

1. Caractérisation de la crise 2005 du Niger à partir des résultats de l'étude d'évaluation du Dispositif face à la crise de 2004-2005 au Niger
2. Les tendances lourdes de l'évolution de l'insécurité alimentaire (table ronde n°1)

Après-midi :

Actions collectives et publiques : comment faire face ?

3. Humanitaires et développeurs : des réponses contradictoires ? (table ronde n°2)
4. Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel (table ronde n°3 divisée en deux parties portant sur l'intensification et l'intégration régionale)

Avant la présentation du dossier préparatoire⁴ de la journée, **François Doligez** (IRAM) tient à remercier les intervenants pour leur participation, l'équipe de l'IRAM pour la préparation du dossier et la logistique (notamment le secrétariat) et les membres du conseil d'administration qui ont participé à la préparation de la journée.

Il rappelle le souhait de l'équipe IRAM que cette journée permette un dialogue stimulant entre les différents points de vue et donne des perspectives pour de nouveaux débats et collaborations.

⁴ IRAM. 2006. Crises alimentaires au Niger : les politiques de développement dans l'impasse ? Dossier préparatoire journée d'étude du 15 Septembre 2006 à Paris. 76 p.

Caractérisation de la crise alimentaire 2004-2005 du Niger

Intervention de Johnny Egg

L'analyse présentée est tirée de l'évaluation que nous avons menée du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (sur financement du MAE)⁵.

C'est un dispositif de cogestion de la prévention / gestion des crises entre l'Etat et les principaux donateurs, qui repose sur un mécanisme de concertation et la mutualisation de certaines ressources. Le dispositif dispose d'un organe commun, la Commission mixte de concertation, et de plusieurs outils : un comité restreint de concertation (CRC) qui prend les décisions, une cellule de coordination (cellule crise alimentaire, CCA), un système d'alerte précoce (SAP) qui s'appuie sur plusieurs systèmes d'information⁶, l'office des produits vivriers (OPNV) qui gère le stock national de sécurité et fonds d'intervention qui permet de mettre en œuvre d'autres actions. Ce type de dispositif se retrouve dans tous les pays-membres du CILSS sous une forme plus ou moins avancée (notamment au niveau de la cogestion)

Etant donné que la crise a donné lieu à des divergences entre les différents acteurs du Dispositif et à la mise en cause de responsabilités dans les agences / organisations, le CRC a voulu une évaluation externe de l'action du Dispositif durant la crise. Pour comprendre le déroulement de la crise en fonction du jeu des différents acteurs, nous avons commencé par établir une chronologie du processus.

1. Chronologie de la crise

De manière générale, le manque d'anticipation a conduit à des divergence de stratégies des acteurs composant le dispositif.

De juin à septembre 2004 : après des attaques de criquets, les résultats de la lutte anti-acridienne permettent de penser que les risques de déficit sont limités.

D' octobre 2004 à janvier 2005 : le pronostic du SAP se focalise sur le déficit de la production céréalière et les pâturages (gros déficit fourrager annoncé), mais n'anticipe pas les tensions sur les prix et les difficultés d'approvisionnement sur le marché régional (notamment au Nigeria). Il ne prend pas en compte l'érosion des stratégies d'atténuation des crises des ménages et n'intègre pas la malnutrition qui n'est pas suivie.

Un plan d'urgence est mis en place basé sur des ventes de céréales à prix modéré et des actions d'atténuation comprenant banques de céréales et *food for work*. (chantiers de main-d'œuvre). Mais ce plan est handicapé par le faible niveau du stock nationale de sécurité (17.000 t au lieu des 50.000 t. prévues), ce qui implique que des achats de céréales

⁵ L'équipe réunie par l'IRAM était composée de : J. Egg (coordinateur), R Blein, F. Delpeuch, V. Alby-Flores, D. Michiels, T. Voituriez ; ainsi que de M. Konné, O. Touré et M. Diarra (enquêtes terrain).

⁶ Notamment les systèmes d'information sur les marchés agricoles – SIMA- et sur les marchés à bétail – SIMB.

sont nécessaires pour réaliser le programme. De plus, malgré le déficit fourrager, peu de réponses sont ciblées sur les éleveurs.

En Décembre, une requête d'aide alimentaire (78.000 t. de céréales) est transmise aux donateurs. Elle reste sans réponse parce que les donateurs sont occupés par le Tsunami en Asie du Sud-Est et le Darfour en Afrique, mais aussi probablement parce que le signal avait perdu de sa crédibilité suite aux divergences exprimées sur le montant du déficit céréalier.

De février à juin 2005 : le diagnostic apparaît progressivement sous-estimé et fait l'objet de remises en cause. D'une part la forte hausse des prix entraîne des difficultés d'approvisionnement pour les ménages et aussi pour le programme qui n'arrive pas à acheter des céréales au Niger et dans les pays voisins (le Mali et le Burkina Faso ferment leurs frontières). D'autre part des enquêtes commandées par le PAM révèlent de graves problèmes de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans, avec des prévalences de malnutrition aiguë comparables aux situations de guerre et ceci dans les régions de Maradi et Zinder habituellement excédentaires en céréales. MSF⁷ qui enregistre un fort accroissement des entrées dans ses centres de récupération nutritionnelle de Maradi sonne légitimement l'alerte. La révélation de la crise nutritionnelle va être à base de la médiatisation de la crise alimentaire, médiatisation qui va modifier profondément le déroulement de la crise, notamment en déplaçant progressivement le centre de gravité de sa gestion de l'échelle locale et nationale à l'échelle internationale.

En juillet 2005 : les pressions augmentent fortement pour les distributions d'aide alimentaires gratuites. Les événements vont se précipiter avec la rupture d'approvisionnement en céréales (malgré la commande tardive de sorgho en Inde), qui contrecarre le programme du dispositif. Le recours à l'aide d'urgence va être un moyen pour obtenir des céréales plus facilement. Il est déclenché par le changement de stratégie du PAM⁸ en faveur des distributions gratuites d'aide alimentaire, en désaccord avec les autres partenaires du dispositif, ce qui déclenche une crise institutionnelle au sein du dispositif. L'appel des Nations-Unies sera entendu (après la diffusion d'un reportage de la BBC à Maradi téléguidé par le PAM) : 55 millions de dollars sont réunis en quelques jours. Le rôle du dispositif dans la gestion de la crise se réduit.

En août 2005 : on passe aux distributions gratuites généralisées, d'importants moyens sont mobilisés. Les nécessités de la coordination s'imposent au sein du dispositif, mais celle-ci est rendue difficile par l'arrivée d'un grand nombre d'acteurs, notamment de nouvelles ONG.

En novembre 2005 : bien que la nouvelle récolte soit bonne et le bilan fourrager excédentaire, le pronostic donne lieu à débat voire controverse : en s'appuyant sur les bilans céréaliers, le SAP et le CILSS disent que la crise est finie (discours appuyé par le président de la république du Niger) ; alors que les ONG et le PAM disent qu'il y a un risque de poursuite de la crise, voire d'aggravation, en fonction de l'endettement des

⁷ Médecins sans frontières.

⁸ Programme alimentaire mondial.

ménages, de l'épuisement des réserves et de la persistance de la malnutrition. Les données disponibles ne permettaient pas de trancher.

2. Caractérisation de la crise

C'est une crise alimentaire sévère qui résulte d'une combinaison de facteurs conjoncturels et structurels. En premier lieu c'est une crise d'accessibilité sur un fond de déficit d'offre, pas très élevé pour les céréales mais très marqué pour les pâturages. La baisse des prix de cultures de rente (oignon) et du bétail a généré des difficultés supplémentaires.

La crise a été sévère pour tous les ménages vulnérables avec pour dénominateur commun, le choc de la hausse des prix dans un contexte d'économies familiales précarisées. Les éleveurs qui ont opté pour une transhumance longue ont par contre été moins touchés. Les agriculteurs et les agro-pasteurs vulnérables ont intensifié leurs stratégies d'atténuation basées sur (enquêtes région Maradi) : l'exode précoce et prolongé des jeunes, la consommation de feuilles y compris toxiques, la décapitalisation des ressources (vente ou mise en gage de champs, vente de biens propres), le recours à l'entraide dont l'ampleur diminue. Pour les ménages les plus vulnérables, la mise en gage des terres aboutit à une perte des terres (la crise touche différemment les groupes de populations).

C'est aussi une crise nutritionnelle avec des taux de malnutrition infantile aiguë toujours graves et souvent critiques, comme le montera Francis Delpeuch dans son exposé. Mais on ne peut pas faire de liaison directe entre malnutrition et difficultés alimentaires, étant donné les causes multiformes de la malnutrition.

Au total, la crise s'inscrit dans un continuum de dégradation des systèmes de vie des populations vulnérables avec un affaiblissement de la capacité d'absorption des chocs extérieurs par les ménages.

3. Caractérisation de la réponse

La réponse tarde mais parvient finalement à contenir la crise. Il faut distinguer deux temps :

- La stratégie d'atténuation mise en place par le dispositif, premier temps de la réponse, n'a eu que peu d'impact en raison (i) du sous-dimensionnement du plan d'urgence et (ii) de sa sous-réalisation suite aux difficultés d'approvisionnement en céréales.
- Les distributions gratuites à grande échelle. L'intervention d'urgence est un succès opérationnel (plus de 60.000 tonnes de céréales sont distribuées en 2 mois durant la saison des pluies), mais les ambitions de ciblage ont été abandonnées. Le succès est toutefois limité car la période d'intervention est tardive.

La réponse à la crise nutritionnelle a été massive : entre juillet et décembre 2005, plus de 800 centres de récupération nutritionnelle ont été mis en place par 25 ONG et ont accueilli

335.0000 enfants. Mais c'était une réponse ponctuelle. A quelques exceptions près, dont MSF, la plupart des centres ont fermé.

4. Principaux enseignements :

La crise alimentaire au Niger a mis en évidence d'une part les faiblesses intrinsèques du dispositif de prévention et de gestion des crises, d'autre part le décalage important entre le modèle mis en place au Niger (et de manière générale au Sahel) et l'évolution des conditions de la sécurité alimentaire. Cette évolution correspond à un changement de paradigme auquel le dispositif doit impérativement s'adapter.

Ce changement de paradigme se caractérise par les éléments suivants :

- Le schéma type de la crise alimentaire est remis en cause : l'origine de la crise n'est pas liée à un choc dû à la sécheresse ou aux criquets, mais à un processus d'appauvrissement des ménages ruraux, avec des problèmes structurels de malnutrition infantile. Le traitement de la crise nécessite donc des actions curatives et aussi préventives.
- Le rôle du marché régional céréales a changé et ne constitue plus pour le Niger (qui a l'habitude d'importer des céréales du Nigeria surtout) une assurance en cas de crise.
- Les modalités d'alerte et de mobilisation de l'aide ont changé et un grand décalage apparaît entre le mode d'appel à l'aide du dispositif (requête par le canal officiel des ambassades) et celui des humanitaires qui saisissent les médias pour mobiliser l'opinion publique internationale et peser sur les décideurs. La médiatisation est aujourd'hui devenue nécessaire pour renforcer l'efficacité de l'appel, mais elle rend le débat difficile car la priorité donnée au plaidoyer se fait au détriment de l'information. Et quand la médiatisation prend de l'ampleur, elle entraîne un changement d'arène (passage de l'arène locale à l'arène internationale dans la gestion de la crise) difficile à gérer pour les acteurs du dispositif.
- La globalisation de l'aide d'urgence rend le dialogue difficile entre la logique d'assistance humanitaire et la logique de prévention : les acteurs de l'urgence travaillent avec leur propres normes et considèrent les administrations locales comme des entraves alors que le dispositif est basé sur la collaboration avec les administrations locales. La crise du Niger a montré que ce clivage est renforcé par la référence au droit invoqué par les acteurs : *souveraineté alimentaire* versus *droit universel à l'alimentation*. C'est un clivage qu'il faudrait dépasser.
- Il y a un besoin de transparence et de responsabilisation à l'échelle locale : les populations ne peuvent plus être considérées comme des bénéficiaires passifs de l'aide et avec la décentralisation, il y peut être une opportunité d'intégrer la prévention et l'atténuation des crises dans l'agenda des communes

Questions / réponses

Jean-Claude Devèze : est-ce que les ménages urbains ont été touchés par la crise ?

Johnny Egg : il y eu de gros problèmes pour les populations vulnérables des zones rurales. Mais il n'y a pas eu d'exode massif vers les villes. Les populations urbaines ont été principalement touchées par la hausse des prix. Nous n'avons pas étudié davantage la question des populations urbaines.

Jean-Claude Devèze : pourrait-on avoir plus de clarification sur les divergences d'appréciation entre le PAM, l'UE⁹ et la Coopération française ?

Johnny Egg : la question des divergences au sein du dispositif entre les différents bailleurs s'est posée en grande partie par rapport à la conception de l'aide alimentaire. Depuis quelques années l'aide alimentaire au Niger est considéré comme le dernier recours (ce qui était loin d'être le cas avant) et c'est dans ce sens là que l'UE et la France appuient cette politique. La question en débat était de savoir si l'information disponible conduisait à penser qu'il fallait passer au dernier recours. On a invoqué sur cette question le retard du dispositif dans la définition des critères pour les seuils d'intervention, mais la crise a montré que derrière les critères il y a des enjeux politiques et financiers importants.

Henri Josserand : la dynamique croissante de décentralisation et de prise de responsabilité au niveau rural suscite davantage de tensions en période de crise alimentaire où l'aide alimentaire devient un enjeu politique au niveau local.

Agnès Lambert : est-ce que le manque de connaissance du marché régional et le manque de disponibilité d'information sur l'offre des pays côtiers a joué dans la crise ?

Johnny Egg : le manque d'anticipation de la hausse des prix tient au manque d'information sur les pays côtiers. C'est d'autant plus regrettable qu'il y a eu pendant plusieurs années un suivi des échanges entre le Nigeria et les pays voisins (Niger, Bénin, Cameroun, Tchad) dans le cadre d'un programme IRAM /Lares financé par la Coopération française et que le SIM du Niger suivait des marchés du Nord Nigeria. Les systèmes d'information en place au Niger ont manqué de « curiosité », pour aller chercher l'information. Cela renforce l'idée qu'il est important pour le Niger d'avoir un observatoire des échanges avec le Nigeria.

Agnès Lambert : quel a été le rôle de la situation en Côte d'Ivoire ?

Johnny Egg : la crise ivoirienne a joué un rôle important : d'une part elle a limité l'exode sur des marchés rémunérateurs pour la main-d'œuvre nigérienne et d'autre part les populations nigériennes rentrées de Côte d'Ivoire ces dernières années ont pesé sur l'alimentation des ménages.

⁹ Union Européenne.

Première table ronde : les tendances lourdes d'évolution de l'insécurité alimentaire au Niger

Les intervenants :

- **Philippe Jouve** : professeur d'agronomie jusqu'à récemment au CNEARC¹⁰
- **Francis Delpeuch** : Nutritionniste, directeur de recherche à l'IRD¹¹
- **Marie Monimart** : sociologue qui a séjourné pendant 5 ans au Niger où elle a travaillé avec l'ONG CARE (appui à des programmes menés selon l'approche sécurisation des conditions de vie des ménages)
- **André Marty** : sociologue et pastoraliste, chargé de programme à l'IRAM
- **Mahaman Tidjani Alou** : politologue, directeur du LASDEL¹² qui est un laboratoire de recherche en sciences sociales à Niamey.

1ère intervention - Philippe Jouve :

Evolution démographique et dynamiques agraires

L'intervention porte sur les dynamiques agraires, en relation avec l'évolution démographique, et leurs conséquences sur la production agricole et la sécurité alimentaire des ménages.

Au Niger comme dans les autres pays du Sahel, les dynamiques agraires résultent de plusieurs facteurs: l'évolution des politiques économiques, des politiques agricoles, des changements climatiques (descente des isohètes de 100 à 150 km au Sahel entre 1960 et 1990) et de la monétarisation des échanges.

Les caractéristiques démographiques du Niger

Le croît démographique est un facteur très important au Niger (voir l'étude de J-P Guengant et M Banoin¹³). Du début à la fin du XX^e siècle la population du Niger est passée d'environ 1 million à plus de 10 millions d'habitants. La croissance démographique a cependant été limitée dans la première moitié du siècle par les famines et la forte mortalité infantile. Elle s'est accélérée dans la seconde moitié ; le dernier chiffre connu est de 3,6% par an avec une moyenne de 8 enfants par femme . Les causes de la rapide croissance démographique sont la diminution de la mortalité infantile et le taux très élevé de fécondité des femmes. On est très loin de la transition démographique. On vérifie le fait que lorsqu'on est pauvre, la seule richesse que l'on peut avoir ce sont les enfants.

Il y a peu de migrations au Niger (le bilan des flux est presque négatif), le taux de séropositivité est l'un des plus faibles de la région, la croissance urbaine est relativement

¹⁰ Centre national d'études agronomiques des régions chaudes.

¹¹ Institut de recherche pour le développement.

¹² Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local.

¹³ Voir Guengant J.-P. (coord.), Banoin M., 2003.- Dynamique des populations, disponibilités en terres et adaptation des régimes fonciers : le Niger, une étude de cas.- Faculté d'Agronomie, Université Abdou Moumouni de Niamey, Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux (DSCN), Paris, CICRED, FAO, 157 p.

limitée, elle est passée de 6% en 1960 à 16% de nos jours. Par ailleurs 80% des nigériens vivent en milieu rural.

Les conséquences de ces caractéristiques démographiques sur les dynamiques agraires

Ces caractéristiques ont généré une évolution des systèmes de production et de culture. L'augmentation de la population rurale a entraîné une augmentation de la mise en culture des terres au détriment des parcours et des brousses périphériques autour des villages. Alors que dans les anciens systèmes de culture alternaient des périodes longues de jachère avec des périodes courtes de culture (les cultures étant le plus souvent itinérantes), l'augmentation de la pression foncière a entraîné un allongement du temps de culture et une réduction du temps de jachère sans que les agriculteurs n'aient changé leur mode de gestion de la fertilité. C'est ce qui a amorcé la baisse de productivité et la dégradation des terres à l'origine de la crise agraire que connaît le Niger.

Les sols les plus anciennement et actuellement les plus cultivés sont les sols sableux car ils sont bien adaptés à l'aridité et faciles à travailler. Mais ce sont des sols dont la fertilité est très fugace par suite d'une baisse rapide de leur taux de matière organique qui est déjà faible au départ. Sans entretien de leur fertilité on assiste à un effondrement des rendements.

Cette évolution générale se traduit par :

- une augmentation des superficies cultivées (multipliées par 5 au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle),
- une baisse très sensible des rendements,
- une augmentation de la production globale, mais une diminution de la disponibilité par tête,
- et en définitive un déficit vivrier structurel qui pénalise particulièrement les ménages pauvres car pour faire face à leurs besoins de liquidité ces ménages vendent une partie de leur production juste après la récolte et sont contraints ensuite d'acheter des produits vivriers en période de soudure où les prix sont deux à trois fois plus élevés.

En conclusion, on peut dire que l'évolution agraire qu'a connue le Niger au cours des dernières décennies est marquée par le cercle vicieux de la dégradation des terres. Mais certaines observations faites sur le terrain montrent que cette évolution régressive n'est peut être pas irréversible. Après une évolution de type malthusien, on voit les sociétés rurales sahéniennes réagir et faire preuve d'une certaine capacité de résilience en adoptant des pratiques assurant une meilleure gestion des ressources naturelles et une meilleure productivité des terres (Cf. intervention sur l'intensification)

Ceci étant, d'autres évolutions notamment la monétarisation croissante du foncier génèrent des disparités sociales conduisant à une « prolétarianisation » d'une partie de la population.

2^{ème} intervention - André Marty :

La résilience, malgré tout, des systèmes pastoraux

Globalement, malgré les difficultés et les sécheresses, l'élevage pastoral (familial) se maintient, ce qui traduit une capacité certaine de résilience des systèmes pastoraux. Il se maintient parmi les anciens pasteurs mais aussi parmi les agro-pasteurs. Il faut ajouter, par ailleurs, qu'il connaît un fort développement chez des hommes d'affaires fortunés pour qui l'élevage est devenu un placement plus rentable que la banque.

Notons que la mobilité pastorale s'accompagne généralement d'une meilleure préservation des écosystèmes que l'agriculture pluviale. Le constat est particulièrement visible dans les zones pastorales septentrionales proches du désert où la strate arbustive se trouve souvent mieux préservée que dans les zones agricoles qui leur sont voisines.

La première série de difficultés rencontrées par les pasteurs concerne les ressources pastorales :

- La surface des pâturages dans la zone agropastorale (au sud) et dans la zone pastorale (plus au nord) a tendance à se réduire du fait de la progression des zones agricoles. L'élevage est donc de plus en plus confiné dans les aires les plus marginales autour des villages et les plus arides.
- Les pistes de transhumance sont grignotées ce qui complique la circulation du bétail.
- Les résidus de récoltes font l'objet d'une appropriation privative et exclusive par les propriétaires des champs et ne sont plus laissés, comme autrefois, à la vaine pâture.
- La coupe de la paille se développe et elle est exportée vers les villes surtout pendant les périodes et les années de crise.

La seconde difficulté concerne les conditions d'accès aux ressources :

- Non seulement les surfaces cultivées augmentent mais elles se multiplient de façon dispersée au point d'apparaître aux yeux des pasteurs comme de véritables champs-pièges.
- Les anciens puits publics sont, par exemple dans la région de Zinder, de plus en plus appropriés de fait par un petit groupe d'individus au niveau des villages qui font payer l'eau aux transhumants. Le puits devient une source de rente pour des petits groupes locaux ou encore des individus bien placés. Il s'agit d'une véritable discrimination par rapport aux transhumants mais aussi parmi les transhumants.
- Les calendriers agropastoraux qui précisent les dates d'ouverture des champs après récolte pour les troupeaux s'avèrent souvent très tardifs par rapport aux intérêts des éleveurs transhumants.
- Dans les zones pastorales, notamment dans leur partie la plus méridionale, les éleveurs ont du mal à trouver des terroirs d'attache pour y réaliser des puits. Les groupes en place ont tendance à verrouiller l'espace en le rendant difficile d'accès pour les tiers.

- Les occasions de conflits se multiplient : dégâts des champs, violences sur les animaux, etc. En octobre 1991, un village peul a été incendié et assez fréquemment depuis il n'est pas rare d'entendre parler de morts suite à des rixes.

Parmi les tendances lourdes, il faut signaler l'aspiration croissante des éleveurs à disposer de sites de fixation avec des points d'eau et un certain nombre d'infrastructures (écoles, centres de santé, banques de céréales), même s'ils ne sont habités qu'une partie de l'année. Les motivations varient : accès plus facile à l'aide alimentaire et aux soins, scolarisation des enfants, recherche d'une meilleure reconnaissance sociale, économique et politique.

Par ailleurs, il existe une véritable progression des inégalités dans la possession des animaux et dans la capacité à influencer les décisions politiques : d'un côté, des individus très riches et très puissants avec une capacité d'accaparement et d'exclusion et, de l'autre, des pasteurs ou des agropasteurs qui se sont appauvris ces dernières années. Signalons aussi un début d'organisation des éleveurs (dans le cadre des associations pastorales) afin de mieux résoudre un certain nombre de problèmes. Pour beaucoup d'observateurs, le Niger est le pays le plus avancé dans ce domaine au Sahel.

Enfin, concernant la sécurité alimentaire, on peut dire que beaucoup de pasteurs aujourd'hui se trouvent dans une situation très précaire : ainsi dans la région de Zinder, le seuil de viabilité pastorale, estimé généralement à 3 UBT par personne (équivalent à trois bovins vifs de 250 kg), n'est pas atteint dans un grand nombre de familles qui sont sensées ne vivre que de l'élevage. Malgré tout, ces familles déploient des efforts gigantesques pour persévérer dans cette activité.

3^{ème} intervention - Marie Monimart :

Evolution des systèmes de vie des ménages nigériens en zone agricole et agropastorale, la différenciation des trajectoires¹⁴

Les crises répétées érodent les stratégies des plus vulnérables et les trajectoires des ménages tendent à diverger de plus en plus selon leurs degrés de vulnérabilité. A l'intérieur des familles, les femmes sont les plus touchées, mais le tour des jeunes hommes arrive.

Du fait de la pression démographique, le morcellement atteint un point de non retour, les exploitations ne sont plus viables. On assiste à une éviction progressive de certains actifs agricoles dans les familles, surtout les femmes. Les femmes sont exclues de la production agricole : éviction progressive des travaux aux champs et de tout contrôle de la production (par exemple à Maradi, dans une zone irriguée, on assiste à une deuxième génération de femmes qui n'ont jamais semé). L'exclusion se fait aussi sous le couvert de la religion (au travers par exemple des mariages précoces qui perdurent et s'amplifient).

¹⁴ Les constats qui suivent sont tirés d'une expérience de 5 ans dans le cadre des interventions de CARE au Niger (régions de Maradi et Diffa) et d'une étude avec Marthe Diara-Doka pour l'IIED en juin 2006 (régions de Maradi et Diffa).

On assiste au développement d'un sous prolétariat agricole suite à un appauvrissement considérable : des familles ou des communautés entières se retrouvent sans terre. Elles migrent vers d'autres villages et deviennent des prolétaires agricoles. On assiste à une féminisation de la main-d'œuvre agricole qui reçoit un salaire très faible (inférieur à 500 FCFA pour la journée de travail, 300 FCFA pour une grosse demi-journée).

Les ménages vulnérables deviennent de plus en plus dépendants de ressources qui sont de plus en plus inaccessibles en termes de disponibilité dans l'espace et de prix. Quelques fois dans les stratégies de sédentarisation des ménages de pasteurs, les femmes sont complètement éjectées du mode de production pastoral et on constate une certaine féminisation de l'agriculture dans les zones les plus vulnérables, a contrario d'une déféminisation dans d'autres zones.

Concernant la gestion des crises, on n'arrive plus à remplir les greniers pour les raisons mentionnées précédemment mais aussi parce que les stocks sont descendus à 2 mois à peine dans certains ménages, alors qu'il faut tenir pendant douze mois. Il faut donc se débrouiller pour les autres mois ; or, pour cela, il faut avoir de l'argent. Donc plus que les sécheresses et les criquets, ce sont avant tout le manque d'argent et la hausse des prix qui ont vidé les greniers et précipité les difficultés.

Dans la gestion des greniers familiaux (greniers des hommes et greniers des femmes), on observe aussi des changements notoires. On touche de plus en plus tardivement aux greniers des hommes et ce sont les greniers des femmes qui sont sensés tenir le coup. Dans l'agriculture, chez les plus riches, on assiste à une diversification accrue de la production avec le développement des cultures de rente, tandis que les ménages les plus vulnérables se concentrent sur la production de *staple food* avec une baisse de la diversification.

Concernant les changements dans les habitudes alimentaires, la consommation de feuilles devient la règle chez les pauvres et le mil devient un luxe. Quand on commence à manger des feuilles toxiques (ce qui a été le cas en 2005), on peut vraiment parler de famine. Pour arriver à capter l'aide alimentaire, les pasteurs ont recours à la sédentarisation. La stratégie est de faire davantage d'enfants afin de peser démographiquement dans un endroit précis pour bénéficier des distributions et services.

Concernant les changements sociaux, il y a affaiblissement voire disparition des mécanismes d'entraide et de redistribution sociale : les pratiques de valorisation sociale (redistribution fondée sur le mérite « agricole ») sont en train de disparaître même s'il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a eu aucune forme de solidarité durant la crise. Les modèles de réussite sociale qui se développent sont les modèles de riches commerçants, de riches propriétaires de bétail ; ils remplacent les modèles traditionnels de leaders de méritocratie liée à la redistribution.

En conclusion, on peut dire que les ménages nantis restent dans le système de production agricole ou pastoral dominant ; leur position est même renforcée parce qu'ils sont en mesure de saisir les nouvelles opportunités et de diversifier leur production agricole. Par contre, la diversification se réduit chez les pauvres ; les plus vulnérables sont en train d'être éjectés de leur propre système de production : les femmes et les jeunes sont les plus exclus aussi bien dans les systèmes agricoles que pastoraux. On constate une forte réduction de la mobilité des femmes, ce qui ferme les possibilités de revenus alternatifs à l'agriculture. On en arrive à une féminisation de la pauvreté.

4^{ème} intervention - Francis Delpeuch :
Analyse nutritionnelle de la crise 2005

Une des tendances lourdes révélées lors de la crise de 2005 est la marginalisation permanente constatée jusqu'ici de la question nutritionnelle, avec l'argument souvent mis en avant consistant à dire que la question nutritionnelle n'a pas grand-chose à voir avec l'insécurité alimentaire, ce qui n'est pas tout à fait vrai.

En 2005, au Niger c'est toute la population des enfants qui est touchée par le problème nutritionnel. Mais une des questions dont on s'est beaucoup préoccupé est de savoir si la malnutrition a été plus forte que d'habitude et si les zones agricoles ont été épargnées.

Le diagnostic est fait à partir des taux de malnutrition aiguë chez les enfants de 6 mois à 5 ans, c'est-à-dire le rapport poids/taille des enfants comparé à un seuil. Durant la crise, les taux de malnutrition aiguë ont toujours été graves (supérieurs à 10%) et souvent critiques (supérieurs à 15%). Les taux de malnutrition sévère étaient en général supérieurs au seuil d'alerte des urgentistes.

Les enquêtes anthropométriques faites par des ONG internationales sont de bonne qualité, mais leur orientation vers l'urgence et la faible coordination des acteurs nationaux et internationaux limite considérablement leur interprétation.

En janvier 2005 déjà une enquête avait montré à Zinder et Maradi des taux de malnutrition supérieurs à 10% (situation grave) . Ces résultats ont permis de déclencher l'alerte. Par la suite, en août et septembre notamment, dans d'autres régions, on a constaté des taux constamment au dessus de 15%. Pour la malnutrition sévère (avec risque élevé de mortalité) de janvier à septembre 2005, on a toujours été au dessus du seuil d'alerte des urgentistes de 2%.

Les centres de récupération nutritionnelle traitent en priorité les cas de malnutrition les plus sévères, mais il est important d'avoir à l'esprit que c'est toute la population qui est touchée par le problème de malnutrition.

Philippe Jouve nous a dit qu'une des caractéristiques démographiques au Niger ces dernières années est la baisse de la mortalité infantile. Cela est vrai mais le taux de mortalité infantile au Niger reste l'un des plus forts au monde, et la cause directe est la malnutrition. Donc les développeurs devraient s'intéresser à une plus large population touchée par la malnutrition et non à quelques populations cibles.

Concernant la question de savoir si la malnutrition s'est accrue par rapport aux années antérieures, il a été frappant de constater qu'il existe peu d'enquêtes nutritionnelles et de regards critiques sur les données existantes (alors que le suivi des données sur le bétail, notamment les prix, est hebdomadaire !). Les seules comparaisons possibles l'ont été avec les données d'enquête santé de 1992 et les données d'enquête 2001 de l'Unicef¹⁵.

Le principal résultat des enquêtes est qu'il y a une situation de malnutrition critique permanente qui est inacceptable. L'enquête Unicef/DCD de Septembre-Octobre 2005 montre qu'au delà des zones vulnérables, toutes les régions du Niger sont touchées par la malnutrition à des degrés divers. Même Niamey, la capitale n'est pas épargnée (la situation n'est pas critique mais mauvaise). Pour expliquer ce paradoxe apparent de malnutrition permanente et généralisée, il faudrait regarder quelles en sont les causes dans le cadre d'un modèle causal global qui pourrait s'appuyer sur le cadre conceptuel général de l'Unicef (cela permettrait aussi de réconcilier les urgentistes et les développeurs) :

- causes immédiates au niveau individuel (ingéré alimentaire, maladies),
- causes sous-jacentes (sécurité alimentaire des ménages ; soins et attention portés aux femmes et aux enfants, incluant le niveau d'éducation et le statut des femmes ; système de santé et environnement),
- causes fondamentales.

Certains affirment que les causes de la malnutrition sont culturelles et d'autres vont jusqu'à dire que les enfants sont des « variables d'ajustement ». Mais les causes de la malnutrition sont complexes et multifactorielles (intrication de la sécurité alimentaire, de l'environnement social et de la santé). Aujourd'hui, même si on a avancé dans la compréhension des causes, le problème pour l'analyse, la décision et l'action, reste le manque profond de compréhension partagée entre les acteurs clés des déterminants sous-jacents et fondamentaux des malnutritions.

¹⁵ Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

5^{ème} exposé - Mahaman Tidjani Alou :

La gestion de la crise dans le contexte de démocratisation

On perd de vue le fait qu'on est dans un contexte institutionnel politisé qui pose la question de l'autonomie des structures qui interviennent dans la sécurité alimentaire. Généralement ces structures sont portées par des acteurs qui sont situés politiquement et qui obéissent, dans la gestion de l'information et dans le déclenchement des actions, à des logiques qui ne sont pas nécessairement liées à des exigences d'urgence. De plus, il faut mesurer le poids du contexte : dans le cas qui nous préoccupe, des alertes ont été lancées mais les situations de campagnes politiques (élections législatives et présidentielles) ont retardé la mise en scène publique de la question de cette crise.

Au niveau de la gestion de la crise, il ne faut pas perdre de vue non plus les luttes politiques au sommet dans des périodes où les acteurs politiques s'affirment ou se remettent en cause. En l'occurrence, il y a eu des « jeux de mots » autour de *famine* et *crise alimentaire* entre différentes institutions publiques : au sein du cabinet du Premier Ministre, la question de la famine a été clairement posée dans la déclaration de politique générale, alors que l'idée de famine a été totalement récusée quelques mois après au plus haut niveau par le Président de la République, suscitant de ce fait des controverses sur la qualification de la situation.

Il y a aussi un problème lié à la gestion éclatée de la crise. Cela nous renvoie à la question de la gestion de la rente de l'aide. Au-delà de la crise de 2005, la longue période a été une période de distribution de ressources qui pose la question du contrôle de ces ressources et des luttes de captation. On relève une dispersion des acteurs étatiques (cabinet du Premier Ministre, ministère de l'agriculture et autres structures ad hoc mises en place en fonction des besoins). De plus, le Niger n'avait pas connu, depuis fort longtemps, un afflux aussi important d'acteurs extérieurs, déployant des actions diverses, chacun étant porté par un programme, piloté par son siège.

Il est donc intéressant de voir aussi à ce niveau les limites du dispositif mis en place. Bien que le dispositif offre des avantages (parité, mutualisation), on peut dire qu'il n'a pas marché ou tout au moins qu'il a montré ses limites. Il est important aussi de souligner que le dispositif gérait en fait des stocks virtuels : on disposait plus d'un stock d'argent que d'un stock d'aliments (stock de réserves). Aujourd'hui l'office des produits vivriers du Niger (l'OPVN) veut disposer de stocks plus « réels ». Dans la gestion de la crise, les autorités locales étaient mises hors jeu, leur discours classique étant : « *on dit que telle somme d'argent est rentrée au Niger mais nous on a rien vu ou très peu* ». En fait les autorités se sont rendues compte qu'en matière de politique publique elles ne contrôlent pas grand chose. Il y a plusieurs conséquences à cela, notamment : un climat de méfiance vis-à-vis des médias et des ONG et des difficultés d'accès à l'information, l'information publique étant verrouillée.

Enfin, la crise a coïncidé avec la mise en place des communes, avec des acteurs locaux qui ne disposaient pas encore d'infrastructures, de bureaux... La politisation dans la distribution de l'aide est forte et génère des pratiques discriminatoires, même quand on sort du contexte de campagne électorale et d'installation de nouvelles autorités. De plus, les distributions gratuites au niveau local étaient faibles.

Débat de la première table ronde :

Malnutrition, démographie et pauvreté des femmes

Annette Corrèze : j'espère que dans les recherches de solutions futures, la corrélation sera faite entre la situation nutritionnelle et la situation que subissent les femmes. Ayant longtemps travaillé sur le terrain, j'ai pu apprécier l'apport des femmes dans la qualité de l'alimentation assurée à la fois par leur propre production et les revenus qu'elles tirent de diverses activités.

Marie Monimart : quand on parle de féminisation de la pauvreté, il ne s'agit pas simplement de la pauvreté économique, mais c'est aussi la pauvreté de statut et la pauvreté décisionnelle. La pauvreté décisionnelle tend à augmenter pour diverses raisons parmi lesquelles la perte de statut des femmes et la perte de fonctions dans le système de production dominant.

On observe aussi la malnutrition dans les zones de forte production. Pour comprendre cela, il faut regarder les décisions de partage des grains et de nourriture au sein des ménages : le chef de famille est servi en premier (il a la part du lion) et ce qui reste est partagé entre les femmes et les enfants.

Sandrine Dury : les enquêtes que j'ai faites au Nord du Cameroun confirment que le taux de fécondité a augmenté, les femmes font plus d'enfants maintenant qu'il y a 15 ans. Les enquêtes disponibles au Mali fournissent des données sur l'état des budgets des ménages et leur état nutritionnel. En comparant les données de 1989 et de 2001 (bien qu'elles ne soient pas rigoureusement comparables), on voit une dégradation de la sécurité alimentaire des ménages : 70% des ménages sont dessous du seuil de pauvreté alimentaire.

Est-ce qu'il y a eu des choses qui ont changé dans la structure des dépenses des ménages ? Qu'est ce qui coûte le plus cher aujourd'hui : la santé, l'éducation ou les achats d'engrais par exemple ?

Marie Monimart : il y a effectivement une stratégie des femmes en termes de démographie. On voit aussi par exemple l'augmentation ou la généralisation de la polygamie. Faire des enfants est une des meilleures stratégies pour « emmerder » son mari et ses coépouses. L'enfant est un facteur de pouvoir.

Enfin, concernant les dépenses, la part consacrée à l'achat d'aliments est celle qui grève tous les budgets selon les propos des ménages (on décapitalise de plus en plus pour acheter à manger).

Il est important de dissocier la malnutrition et la disponibilité de stocks alimentaires dans les différentes zones. Il y a un problème de perception de la malnutrition par les ménages. Dans le cadre de l'enquête du PAM au Niger il y avait une question sur la perception de la malnutrition par les mères. Il ressort de l'enquête un décalage important entre l'état nutritionnel critique ou sévère des enfants et la lecture de la mère. Donc on peut se demander est-ce que nous créons la malnutrition ou est-ce que nous aidons à lire la malnutrition ?

Il y a eu aussi certaines dérives dans le sens où avoir un enfant malnutri et reconnu comme tel était considéré comme une chance par certaines mères.

Aujourd'hui, le regard des familles par rapport au déni de malnutrition est en train de changer, ce qui donne une petite note d'optimisme. Mais il reste à regarder les réponses : si ça coûte cher d'aller au centre de santé, on n'y va pas et si on est mal reçu, on n'y va pas non plus.

Hélène Barrot : en ce qui concerne les causes de la malnutrition, voir de la crise dans sa globalité, quel est le lien avec l'accès aux soins. Est-ce que la barrière financière et notamment la politique de recouvrements des fonds dans les centres de santé a été un facteur aggravant de la crise ? Et en conséquence, est-ce que la mise en place récemment (juin 2006) d'une politique de gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans et les femmes enceintes est une manière de répondre selon vous à la crise ?

Francis Delpuech : le paradigme dominant au Niger est le suivant : si on n'a pas de déficit céréalier, ou si le déficit est maîtrisable, alors la situation nutritionnelle est bonne. Mais ce qu'on oublie souvent c'est le niveau d'éducation et le statut des femmes, le contrôle sur les ressources, l'accès aux soins, etc.

Sur les questions de soins, il faut revenir à la gratuité. En effet, après l'alimentation, c'est le poste dans le budget des ménages qui semble poser le plus de problèmes.

Agriculture et exclusion des femmes

Philippe Jouve : est-ce qu'en plus de la perte des champs individuels qui leur étaient concédées par leur mari, les femmes ne participent plus aux travaux des champs ? Est-ce qu'il n'y pas une certaine division sexuelle du travail qui persiste, le semi et le désherbage étant par exemple laissés aux femmes ?

Marie Monimart : ça dépend des niveaux d'exclusion. Quand le niveau d'exclusion est total, on a une exclusion de la terre. Quand l'exclusion est partielle, les femmes sont exclues des travaux champêtres. Il y a quatre étapes dans le processus d'exclusion :

- exclusion progressive du contrôle de la production des *gamana* et des travaux champêtres sur les *gamana*,
- petit à petit, on arrive à une exclusion totale,
- en fin de compte des générations de femmes ne savent plus semer,

et les femmes finissent par « se vendre » comme main d'oeuvre à vil prix sur les champs d'autrui quand elles le peuvent.

Pressions sur le foncier et les ressources naturelles

René Billaz : concernant les tendances lourdes, si on ajoute le fait que les troupeaux croissent en effectif au même rythme que les populations, il y a une pression des troupeaux sur les jachères qui est exponentielle, ce qui est un facteur important dans la dégradation des ressources naturelles qui prend des tournures dramatiques. Au Burkina Faso, on en est à 60% de sols dégradés et ce système agricole « va droit dans le mur » à des échéances très brèves.

Philippe Jouve : ces dernières années, la pression foncière, la réduction des terres de parcours dans les zones cultivées et l'introduction de la traction animale dans les exploitations ont entraîné la familiarisation des agriculteurs avec les bovins. En conséquence, les relations de complémentarité qui existaient entre les éleveurs transhumants et les agriculteurs sédentaires est devenue une relation de compétition ce qui explique une partie des conflits qui ont été signalés tout à l'heure.

Il y a donc un changement d'échelle important dans les relations agriculture-élevage éleveurs : passage d'une dimension régionale à une dimension plus restreinte (exploitation, village). Cela a une conséquence très grave sur la gestion des ressources pastorales : en effet si les éleveurs transhumants qui exploitent en saison des pluies les ressources pastorales des zones du nord du Niger, ne peuvent plus trouver des zones de repli pendant la saison sèche dans le Sud par suite du développement des cultures et de l'élevage bovin chez les agriculteurs, leur mode d'élevage est condamné et avec lui la valorisation des vastes territoires pastoraux du nord du Niger. On est là en présence d'un problème de politique agricole qui montre que le développement local a ses limites et que l'aménagement du territoire ne peut se régler seulement à l'échelle du village.

Hubert Boirard : concernant le pastoralisme, quand on écoute les divers propos, on peut se demander si les grandes transhumances existeront toujours dans 20 ans.

André Marty : la question de l'avenir de la mobilité pastorale se posait déjà il y a 30-40 ans à peu près dans les mêmes termes. L'élevage dans ces zones sahéniennes doit être nécessairement mobile et, malgré les difficultés, les hauts et les bas, il continue à l'être, ce qui témoigne d'une capacité certaine de résilience et d'adaptation (voir la 3^{ème} table ronde).

Philippe Jouve : il y a une autre tendance lourde qui mérite d'être signalée. C'est la régression, voir la disparition de l'arachide dans les systèmes de production. Autrefois, l'arachide était la principale culture de rente notamment dans le département de Maradi. C'est à partir de la vente de l'arachide que les populations pouvaient se procurer des ressources monétaires permettant de scolariser les enfants, de se soigner, etc. L'arachide a été en grande partie remplacée par les cultures vivrières comme cultures de vente ce qui fait que la division entre culture de rente et culture vivrière est en partie obsolète mais que les agriculteurs sont contraints de vendre du vivrier pour se procurer de l'argent .

Mahaman Tidjani Alou : le point commun entre les 2 interventions précédentes est le changement dans les modes de production agricoles et pastoraux. La tendance dans l'agriculture est la vente des terres et la constitution de grands ensembles agricoles qui préfigurent peut être la naissance d'ouvriers agricoles. C'est beaucoup plus frappant dans le domaine pastoral, où se développe le commerce à grande échelle qui tue à petit feu l'élevage transhumant.

Tous ces éléments sont des tendances fortes qui ne sont pas nécessairement visibles, mais qui n'en sont pas moins importantes.

Diagnostic et regards sur la crise

David Naudet : je vais essayer de tenir le rôle difficile « d'avocat du diable ». Je ne suis pas au clair avec le diagnostic de cette crise alimentaire et le débat que l'on vient d'avoir ne m'aide guère. Premièrement, le déficit céréalier du Niger est structurel et n'est pas vraiment un élément caractéristique de la crise ; idem pour les prix qui étaient assez similaires avec les prix de la campagne 2001-2002 ; enfin concernant la situation nutritionnelle on est pas non plus dans une crise spectaculaire par rapport à la situation grave qui prévalait déjà il y a 10 ou 15 ans. Donc la caractérisation de la crise n'est pas vraiment claire. Par ailleurs, à l'issue de cette table ronde le constat est accablant et m'inspire deux commentaires :

- En tant qu'observateur, on a une mission d'alerte mais quand cette mission d'alerte ne s'accompagne pas d'une réponse de type politique, elle crée un effet de « victimisation » des populations, ce qui n'est pas un service à leur rendre. En résumé, il faudrait alerter et réfléchir également à des réponses politiques en accompagnement.
- Les tendances lourdes de l'insécurité alimentaire ressortent bien, mais dans ces évolutions qui vont toutes dans le sens de la dégradation, quelle est la part de l'évolution réelle connue par les ménages nigériens et quelle est la part de l'évolution de notre regard ?

J'étais au Niger lors des enquêtes nutritionnelles de 1992 et 2000 et les résultats de ces enquêtes n'étaient pas sortis des milieux professionnels dans lesquels elles étaient traitées. Il faudrait donc voir l'évolution de notre regard dans la compréhension des évolutions.

Philippe Jouve : effectivement il y a une dégradation des milieux, mais il faut tempérer les visions pessimistes. Il y a quand même des signes d'espoir pour l'avenir . J'en vois au moins deux :

- les sociétés sont en train de réagir, notamment en matière de gestion des ressources (résilience, transition agraire, etc.) cf. plus haut,
- il y a un potentiel de production important au Niger sous réserve de mieux gérer la fertilité des sols. Mais une série de contraintes empêchent l'expression de ce potentiel, en particulier il y a un déficit majeur de politique agricole permettant aux agriculteurs de s'approvisionner en intrants et d'avoir des prix rémunérateurs pour leur productions.

Francis Delpeuch : notre regard n'a pas changé. En 2003 par exemple, au Burkina Faso, une enquête démographie - santé a révélé 20% de malnutrition aiguë ; le seuil critique est de 15% et pourtant personne n'a bougé. On peut faire deux hypothèses :

- Les résultats des enquêtes ne sont pas délivrés tout de suite et lorsqu'ils sont disponibles on est plus dans l'actualité. Au Niger ce sont de petites enquêtes à Maradi et Zinder en janvier 2005 commanditées par le PAM qui ont permis de révéler les problèmes nutritionnels (les enquêtes ont été réalisées en janvier et une conférence de presse a été organisée en avril ; un délai aussi court entre la collecte des données et la présentation des résultats est très rare).
Les problèmes nutritionnels ont été également révélés à travers l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge dans les centres de récupération nutritionnelle notamment dans la zone de Maradi (information d'actualité, ce qu'il n'y a jamais, faute de système d'information nutritionnelle permanent).
- Il y a un problème de crédibilité des informations.

Roger Blein : toutes les années la soudure est très violente pour de nombreux ménages au Niger. Pendant la crise 2004-2005, elle a été extrêmement violente pour trois fois plus de ménages qu'en année habituelle. En année habituelle, les mécanismes de prévention des crises (SAP) arrivaient à peu près à juguler globalement les problèmes.

Par ailleurs le problème de la TVA n'a pas été discuté. Le Niger a décidé d'appliquer début 2005 la TVA sur les produits de première nécessité, ce qui a entraîné des manifestations à Niamey (élément nouveau au Niger). Ce n'est pas seulement la communauté internationale qui a changé son regard sur le Niger, mais les nigériens eux-mêmes qui ont changé de comportement.

Mahaman Tidjani Alou : la question du diagnostic des crises est difficile. Pour prendre en compte les changements nutritionnels, de mode de production agricole et pastoral, cela nécessite qu'on comprenne mieux ce qui se passe et cela ne peut se faire rapidement. D'année en année on comprend mieux les situations en fonction des ressources affectées aux travaux d'études et de recherche. La qualité du diagnostic dépendra des efforts de recherche que nous pourrons consacrer à ces sujets.

Philippe Jouve : le mot « crise » désigne une situation particulièrement difficile intervenant à un moment donné. Or la plupart des interventions ont montré que les problèmes liés à la production comme ceux relatifs à la malnutrition sont des problèmes structurels accentués par la variabilité de la production du fait des conditions pluviométriques au Sahel. Il y a donc une réflexion à mener aussi sur le terme adéquat à employer pour qualifier la situation à laquelle est confronté le Niger.

Johnny Egg : deux éléments me paraissent essentiels pour comprendre la crise de 2005 :

- La dégradation effective des stratégies de prévention et d'atténuation des crises des ménages vulnérables. Les marges de manœuvre de ces ménages se sont beaucoup réduites, ils sont toujours en situation limite. Leurs stratégies de survie passent aujourd'hui davantage par le marché. De ce fait, la forte hausse des prix

des céréales en 2005 et la réduction des possibilités d'aller travailler à l'extérieur comme en Côte d'Ivoire, contribuent en grande partie à expliquer la crise.

- On est dans une situation de redéfinition des règles du jeu, de redistribution des cartes dans les politiques de prévention et d'atténuation des crises entre les différents acteurs d'un point de vue local (contexte de démocratisation et de décentralisation) et aussi international (contexte de globalisation de l'aide d'urgence).

Donc il n'y pas simplement un problème de données sur la sécurité alimentaire, il y a aussi la question importante des jeux d'acteurs.

Stocks, aide, souveraineté alimentaire

Jean-Claude Devèze : pour revenir sur les problèmes de sécurité alimentaire et de stockage dans les villages et les familles, est-ce que des actions d'ONG comme Afrique Verte ou d'autres ont eu un impact ?

Le stockage étant davantage lié au système étatique et à l'aide, avec des difficultés comme on l'a vu dans le cas du Niger à s'approvisionner en sorgho par exemple, est ce que cela remet en cause la stratégie de sécurité alimentaire avec la possibilité d'importer rapidement des céréales ?

Est-ce que ce système pose un problème au niveau de la souveraineté alimentaire du Niger, thème qui est au centre du discours de beaucoup de responsables agricoles aujourd'hui ?

Mahaman Tidjani Alou : sur la question de la souveraineté alimentaire, je n'ai pas vraiment de réponse mais il existe une mentalité « assistanciale » très forte au Niger qui est nourrie par ceux qui reçoivent l'aide et par ceux qui la pourvoient.

Rôle des collectivités locales

Damien Descoings : quel est le rôle des communes dans les réponses politiques à la crise ? Est-ce que les maires pourraient être légitimes compte tenu des jeux d'acteurs locaux, des rapports de force avec la chefferie traditionnelle, par exemple pour prendre des initiatives en matière de stockage, de concertation foncière, de lutte contre la spéculation commerciale ? Qui au Niger a la responsabilité ou les moyens à ce niveau là ?

Mahaman Tidjani Alou : il y a eu beaucoup de controverses entre janvier et avril 2005 pour que l'on reconnaisse la réalité d'une crise alimentaire : journalistes révoqués, expulsés, mises en garde assez vigoureuses à l'encontre de ceux qui propagent les mauvaises nouvelles, peur des diplomates et des responsables d'ONG qui ne savent pas trop comment annoncer les nouvelles.

Les communes sont de nouvelles institutions. Elles sont en phase d'apprentissage et s'engagent dans des domaines où l'Etat a failli pendant des décennies. Est-ce que ces communes seront en mesure de remplir tous les rôles qu'on leur assigne ? Je pense que c'est trop tôt pour le dire. Il faut d'abord imposer la légitimité républicaine dans un contexte où c'est la légitimité traditionnelle des chefs qui prévaut. Les élections à elles

seules ne suffisent pas, il faut que les communes et les élus se légitiment par la qualité de leurs actions.

Dynamiques d'accumulation, accaparement

Agnès Lambert : concernant les dynamiques d'accumulation et de différenciation au niveau du bétail et des terres, quelle est la stratégie de la bourgeoisie marchande de Maradi ? Il faudrait faire le lien entre les stratégies de ces gros acteurs, les notabilités traditionnelles locales et les communes.

Mahaman Tidjani Alou : la question de la bourgeoisie marchande de Maradi est une question que l'on sent, mais qui n'est pas apparente. Sur la base d'enquêtes localisées, on voit bien qu'il y a des stratégies d'accaparement de champs familiaux. Elles émergent des propriétaires de domaines qui prennent de l'importance. Ce ne sont d'ailleurs pas que des commerçants, parfois il s'agit de fonctionnaires de Niamey qui possèdent des domaines (parfois par ententes tacites qui ne permettent pas de vérification au cadastre, ni aux impôts). Ce sont des choses qui vont se révéler progressivement.

Dans le domaine de l'élevage, c'est beaucoup plus manifeste, parce qu'il y a des conflits. Quand sur un point d'eau, un éleveur qui possède plus de 1000 têtes et des « 4X4 » avec des gardiens équipés de Kalachnikov et des petits éleveurs qui ont 10 ou 15 têtes se rencontrent, il y a forcément un problème. Les puits sont des infrastructures publiques qui sont en fin de compte privatisées par des éleveurs qui ont des relations avec les politiques et qui ne le cachent pas d'ailleurs.

Solidarité islamique dans la crise

Mahaman Tidjani Alou : l'incidence de la montée de l'islam est une question difficile sur laquelle nous n'avons pas vraiment travaillé. Il y a tout un pan de l'aide alimentaire qui a été géré différemment : dons des pays arabes qui ont été souvent pensés comme l'expression de la solidarité islamique. Leur gestion n'a pas suivi les canaux habituels. Ce sont des aides qui ont été réparties de façon assez équitables (dattes, céréales, etc.).

L'un des événements marquant de la solidarité islamique a été l'atterrissage à Maradi du roi du Maroc. Mais de manière générale, l'islam n'est pas ressorti dans les débats. Peut-être faudrait-il chercher dans les prêches de quartiers ?

Deuxième table ronde : Humanitaires et développeurs, des réponses contradictoires ?

Les intervenants :

- **André Guichaoua**, sociologue, enseignant à l'IEDES Université Paris 1, membre du conseil d'administration de l'IRAM
- **Carole Lambert**, en charge du suivi des programmes de sécurité alimentaire pour ACF (Action Contre la Faim) Espagne
- **Emmanuel Drouhin**, responsable de programme à MSF (Médecin Sans Frontières) Paris
- **Xavier Crombé**, chargé d'études à MSF notamment sur la crise du Niger et ses enseignements
- **Roger Blein** : consultant indépendant, bureau Issala, impliqué dans l'équipe IRAM d'évaluation de la crise, puis dans l'équipe d'évaluation de l'action du PAM durant la crise du Niger
- **Mahaman Tidjani Alou** : politologue, directeur du LASDEL

Introduction à la table ronde - André Guichaoua

Les débats sur les contradictions entre humanitaires et développeurs ont, à mon avis été relancés de manière collective dans la seconde moitié des années 1990, notamment suite aux problèmes dans la région des « grands lacs » en Afrique, par la création du collectif URD (Urgence, Réhabilitation, Développement). Ce collectif réunissait à l'époque beaucoup d'urgentistes notamment la Croix-Rouge, MSF et des structures de développement comme OXFAM.

L'élément le plus intéressant a été la réflexion sur le fameux continuum « urgence-développement » : comment faire en sorte que les actions des uns et des autres se suivent, ne se ressemblent pas forcément et ne se chevauchent pas. Mais cette initiative n'a pas eu véritablement de suite. Même si à l'IRAM on avait lancé sur le Congo-Zaïre des programmes conjoints avec MSF, en fin de compte le naturel a repris, chacun s'est repositionné en fonction de nouvelles distributions des tâches et une division institutionnelle du travail s'est installée, chacun ayant son personnel et ses moyens.

Le champ du développement s'est recentré / replié sur les populations « sans issues », assistées. Vis-à-vis des pays sous assistance tutélaire, les tâches du développeur s'alignent de plus en plus sur les missions classiques du travail social. Cela veut dire que les développeurs se voient concéder les populations dont on ne sait que faire au regard des nouvelles normes qui régissent la libéralisation et la mondialisation. On considère de plus en plus les développeurs comme des travailleurs sociaux et quand le « développement » marche, on considère que c'est grâce au marché.

À mon avis, à la différence des développeurs (qui sont actuellement largement les mal-aimés des systèmes internationaux), les urgentistes ont réussi leur institutionnalisation. Ils apparaissent désormais comme une composante non négligeable du champ des politiques sociales et incontournables sur les questions de nutrition et de malnutrition, etc. Ils se sont placés sur des interventions claires, explicites, valorisées, nobles, coûteuses assurément, mais qui sont censés produire des effets palpables. La nature des interventions a elle aussi été modifiée dans la mesure où la plupart des grands intervenants internationaux sont des structures gérées selon des critères de performance, dont la visibilité et l'action sont relayés par des sièges sociaux ou des délégations implantés dans de très nombreux pays du Nord comme du Sud, etc.

De ce point de vue, dans le repositionnement qui s'est effectué au cours des dix dernières années entre les urgentistes et les développeurs, ma conclusion consiste à dire qu'au-delà des interventions liées à des événements ponctuels (guerres, catastrophes, etc.) la place des urgentistes est désormais à peu près consolidée et de manière durable (pour 20 à 30 ans) autour des questions nutritionnelles et avec des effectifs qui ne cessent d'augmenter. Alors qu'au contraire, la fragilisation du milieu des développeurs « institutionnels » me semble avoir nettement progressée au cours des 10 dernières années. Idéologiquement, on peut débattre des montants d'aide publique à y consacrer, mais on ne discute guère la nécessité de remédier à la malnutrition généralisée, au même titre que l'éducation de base ou les soins de santé primaires se sont imposés depuis deux décades. Il n'en va pas de même du « développement » dans un contexte de libéralisme conquérant.

La question aujourd'hui est : y a-t-il contradiction ? Personnellement je n'en suis pas sûr. En tout cas pas si on pose la question ainsi, car les positionnements respectifs des urgentistes et des développeurs sont désormais nettement différenciés aussi bien au niveau des champs d'intervention que des méthodes, sans qu'il y ait forcément télescopage. Il n'en reste pas moins qu'en permanence, et notamment sur le terrain des politiques agricoles et alimentaires, des interrogations subsistent pour savoir où se place le curseur entre d'un côté des « politiques sociales » et de prise en charge nutritionnelle et de l'autre des interventions de développeurs. C'est en partie autour de la place de ce curseur que l'on va débattre.

1^{ère} intervention : Xavier Crombé

Je voudrais d'abord souligner le paradoxe qui caractérise le débat entre humanitaires et développeurs depuis le début des années 1990 : si le financement et l'espace public des "urgentistes" n'ont cessé de croître au cours des dernières années et ce, largement au détriment de l'aide au développement, le discours des bailleurs, pourtant principaux décideurs dans cette réaffectation de leurs moyens, n'a jamais autant défendu la supériorité du développement sur l'action d'urgence. Après les échecs de la communauté internationale en Bosnie, en Somalie, puis au Rwanda, il est devenu courant, parmi les Etats bailleurs et les Nations unies, de souligner les effets pervers de l'humanitaire et son incapacité à agir sur les causes des crises, notamment des conflits. Hors conflit ou en

situation de post-conflit, c'est la logique d'assistanat dans laquelle l'action d'urgence entretenait les populations qui était dénoncée. Ces critiques ont débouché sur une certaine réhabilitation du développement, crédité d'agir précisément sur les causes des crises et de donner les moyens aux populations du Sud de sortir de leur état de dépendance. La définition des Objectifs du Millenium est venue ainsi consacrer ce retour en grâce du développement. Ce nouveau discours n'a pourtant pas fondamentalement changé les pratiques des bailleurs, les financements les plus importants continuant d'être alloués, en temps de crise, aux organisations humanitaires.

Dans la crise du Niger, la position de MSF est néanmoins particulière. MSF intervenait au Niger de manière ponctuelle depuis une vingtaine d'années, notamment en réponse à des épidémies. C'est suite à une intervention de ce type, en 2001, que MSF décide de s'installer au Niger, non plus en tant qu'urgentiste, mais dans la durée, sur la question de la malnutrition, avec pour objectif de développer un savoir-faire, de tester de nouveaux protocoles et modes de prise en charge. L'idée était que l'expérience et la pratique accumulées dans le contexte stable du Niger nous permettraient à terme de mieux prendre en charge la malnutrition en situation de crise ou de conflit.

Début 2005, MSF ne conteste donc pas le cadre général du développement. Nous sommes bien conscients des problèmes structurels que connaît le pays et nous ne questionnons pas nécessairement les dimensions dites culturelles de la malnutrition. Nous étions de fait à la marge du cadre général du développement, orienté en priorité vers l'agriculture, mais aussi en marge du système de santé nigérien, qui ne disposait d'aucun moyens de traitement ni même de réelle politique vis à vis de la malnutrition.

C'est précisément le fait d'être quasiment les seuls acteurs à apporter une réponse médicale à la malnutrition sévère qui nous a permis de voir, à travers l'augmentation anormale des admissions dans nos centres par rapport aux années antérieures, une situation grave contredite par les seules données agricoles. MSF n'a pas voulu parler de famine en 2005, parce que pour nous la famine correspond à un taux de mortalité important aussi bien chez les enfants que chez les adultes. Malgré tout, nous avons rapidement pensé que la gravité de la situation exigeait des distributions alimentaires gratuites. Ce qui nous a poussé vers une position de confrontation sur les distributions gratuites, c'est le décalage entre la réalité observée dans nos centres, en constante aggravation, et le refus persistant des autorités nigériennes comme des principaux bailleurs de changer une stratégie manifestement inadaptée. Le dernier recours que constituaient les distributions gratuites était devenu un tabou et nous avons jugé cette position dogmatique et inacceptable. C'est donc la réaction à ce blocage qui a été le moteur de l'action publique de MSF et non la revendication d'un droit universel à l'alimentation, qui n'est pas dans notre registre. Un autre élément de conflit a été le choix des sites de distributions gratuites généralisées définis par le PAM, qui excluaient la zone sud des départements de Maradi et de Zinder, alors que pour nous c'était là où le nombre d'enfants malnutris était le plus élevé.

Il est néanmoins important de relever que les "développeurs" opposés à l'approche "humanitaire" défendue par MSF sont pour la plupart les mêmes qui lâchent le dispositif au mois de juillet : le PAM et les bailleurs, notamment la France, optent finalement pour des distributions gratuites et s'associent au court-circuitage de leur partenaire nigérien. De fait, les représentants locaux du PAM et de nombreuses ONG sont supplantés par des coordinateurs d'urgence dépêchés par leurs sièges. L'opposition entre humanitaires et développeurs cache donc des dynamiques de passage d'une position à l'autre.

Pour conclure, je dirai que MSF a sans doute bénéficié, dans la situation spécifique de la crise de 2005 au Niger, d'un "avantage comparatif" par rapport aux développeurs présents dans le pays depuis de nombreuses années : au-delà des moyens financiers et logistiques et de l'attention des médias, qui avaient peu repris nos premiers appels, nous étions peut-être moins dépendants à l'égard des modèles existants et moins sujets au fatalisme et à l'inertie, qui peuvent d'ailleurs frapper tout autant les humanitaires dans les situations de conflit qui se pérennisent.

2^{ème} intervention - Carole Lambert

En 2004 ACF avait un programme de développement au Niger, à Bilma. Et comme tout le monde, nous n'avons pas vu ce qui se passait. Nous avons des informations contradictoires que les équipes sur le terrain avaient du mal à analyser.

ACF a un pied dans le développement et un pied dans l'urgence. Donc pour nous, la distinction entre urgentistes et développeurs ne devrait pas susciter autant de débats. Ce que reprochent en général les développeurs aux urgentistes, c'est que les actions d'urgence créent des dépendances (ce qui, je pense, n'est pas prouvé) et détruisent les mécanismes de développement mis place. Dans le sens contraire, ce que reprochent les urgentistes aux développeurs, c'est la lenteur du rythme d'action. Par exemple, on sait qu'il faudrait intégrer les données nutritionnelles au système d'alerte précoce, mais en septembre 2006, soit deux ans après le début de la crise, les données nutritionnelles ne sont toujours pas prises en compte ou les enquêteurs n'ont pas été formés au recueil de ce type de données sur le terrain et à la remontée de cette information.

Pourtant, il y a des points de rencontre, et c'est sur ces points que nous cherchons à agir au niveau d'ACF. Actuellement la double approche que nous essayons de mettre en oeuvre se situe aussi bien au niveau du traitement de la malnutrition qu'au niveau de la sécurité alimentaire et de l'inclusion des aspects santé et accès à l'eau. Je pense que cette vision globale est l'une des clés pour résoudre les problèmes. Au niveau de la sécurité alimentaire on va être amené à faire des distributions gratuites de semences par exemple (distributions directes sur des bénéficiaires qui sont ciblés en tant que vulnérables). En parallèle on va aussi essayer de commencer à travailler sur des innovations techniques (introduction de variétés améliorées, gestion de production et des stocks après récolte).

Un autre point de rencontre qu'il faudrait essayer de développer, c'est le langage ; par exemple pour la malnutrition, il faudrait savoir si on parle de rapport poids/taille ou de

malnutrition chronique. Il faudrait également arriver à se mettre d'accord sur les seuils à partir desquels on déclenche les actions d'urgence et notamment la gratuité des distributions alimentaires. Si les actions d'urgence sont ponctuelles et bien utilisées, elles ne vont pas aller dans le sens de la dépendance et de la fragilisation des populations (par exemple chez ACF, il y a des actions de *food for work* qui sont ponctuelles).

Ce qui est dommage dans le débat, c'est l'absence du secteur commercial et privé. Pour terminer au niveau d'ACF, il faut noter que nous manquons de financement à long terme qui permettrait le suivi prolongé des populations.

3^{ème} intervention - Emmanuel Drouhin

Les débats ont également été extrêmement durs au sein de MSF, puisque que l'on s'est même accusé de mauvais choix opérationnel.

Pour nous, les priorités aujourd'hui au Niger ne sont pas des priorités d'urgence ou de développement ou de critiques des uns ou des autres. Le cœur du débat est le traitement de la malnutrition infantile (au Niger 190 000 enfants meurent pas an à cause d'une mauvaise nutrition). A MSF, nous avons vécu la crise de 2005 comme une révolution : 63 000 enfants en situation de sévère malnutrition ont été pris en charge dans nos centres (versus 10 000 l'année précédente), ce qui nous paraissait inimaginable avant . Dans ces centres, 95 % des enfants ont été guéris et la mortalité était extrêmement faible. Cela est dû à l'innovation de la recherche avec un nouveau produit au fort pouvoir énergétique : le *Plumpy Nut*.

Le bilan que nous tirons de l'action en 2005 est que la position de MSF vis-à-vis du gouvernement et des acteurs humanitaires (PAM, Unicef) a permis de faire bouger les choses : en juillet 2005, le gouvernement nigérien avec l'accord de la banque mondiale ont changé le protocole et s'est engagé dans l'utilisation du *Plumpy Nut* ainsi que dans la gratuité de l'accès aux soins pour les enfants en dessous de 5 ans.

Il faut souligner que très peu de données médico-nutritionnelles remontaient pendant la crise. Tout était basé sur des systèmes d'évaluation ou de surveillance des marchés et des prix ; tout se passait comme si on considérait que si les gens avaient accès à l'information sur les prix du mil, les enfants ne mourraient pas. Ceci entrainait en contradiction avec notre discours, puisque nous considérions qu'il fallait introduire des données sur le lait ou le lait en poudre pour que les jeunes enfants puissent avoir une bonne nutrition et que le taux de mortalité baisse.

Aujourd'hui, notre opération nous pose beaucoup de problèmes, car si elle est une grande réussite, avec un taux élevé de guérison des enfants, elle n'est pas reproductible par l'État nigérien (l'opération ayant mobilisé 10 millions d'euros sur fonds propres, près de 1 000 employés et 50 cadres expatriés). Cette année 2006, 80.000 enfants sont pris en charge, avec un coût de 130 € par enfant. Aussi avons-nous engagé une démarche de

discussion avec le Ministère de la santé pour leur transférer une partie de nos activités, maintenant que leur protocole semble adapté.

Pour nous, trois points sont essentiels pour le traitement de la malnutrition :

- la simplification du traitement (nous pensons que la mère peut pour partie remplacer le personnel soignant),
- le travail sur la prévention de la malnutrition,
- la baisse des coûts des produits comme le *Plumpy Nut*.

4^{ème} intervention - Roger Blein

La dichotomie humanitaires/développeurs est à mon avis dépassée du fait de la multiplication des intervenants de diverses natures. Quand on parle de l'humanitaire, on pense souvent à MSF alors que le paysage est plus diversifié et est devenu plus complexe aujourd'hui. Et c'est ce qui pose probablement le plus de problèmes.

Les donateurs qui interviennent aujourd'hui dans une crise comme celle du Niger sont très nombreux : un grand nombre d'ONG, les pays arabes voisins, les multiples associations musulmanes ou non, les États du nord du Nigeria qui ont des relations particulières avec certaines localités du Niger, les députés, etc. Les institutions nationales et internationales vont être complètement absorbées par la gestion de ces aides. La multiplication des acteurs pose des problèmes d'équité et de coordination dans la gestion des aides.

Dans la crise du Niger, de nombreuses ONG de développement se sont retrouvées dans l'arène de l'urgence. Plusieurs ont intégré les crises dans leurs programmes de développement et ont défini des stratégies de gestion de l'urgence (par exemple Afrique Verte et CARE). L'objectif de ces ONG est de répondre à l'urgence et de préserver les acquis de leurs programmes structurels.

De la même manière, certaines des ONG urgentistes ont aussi fait évoluer leurs pratiques (par exemple ACF). Ce que je trouve intéressant, c'est qu'une partie des innovations en matière de prévention et de gestion des crises est plutôt venue du monde de l'urgence (par exemple tout ce qui est lié à l'appréciation de la vulnérabilité des ménages, de leurs conditions de vie du point de vue de la sécurité alimentaire).

Par rapport aux agences des Nations Unies, la FAO¹⁶ est censée être une agence de développement et pourtant elle a monté des programmes d'urgence ; le PAM est censé être une agence humanitaire d'urgence et pourtant les agences d'aide lui ont demandé de monter des programmes de développement ; enfin le PNUD¹⁷ avait aussi développé un programme d'urgence.

¹⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture.

¹⁷ Programme des Nations Unies pour le Développement.

Dans la crise du Niger, le principal clivage n'a pas été au niveau du débat entre urgentistes et développeurs, mais au niveau de la mobilisation des moyens : alors que le dispositif de prévention en place ne parvenait pas à réunir les moyens pour endiguer la crise, de gros moyens ont été mobilisés par le canal de l'urgence.

5^{ème} intervention - Mahaman Tidjani Alou

Au fond, au Niger ce débat n'a pas fait sens étant donné que les deux acteurs (humanitaires et développeurs) sont difficilement dissociables, y compris pour les administrateurs qui gèrent l'aide. Ce sont tout simplement des acteurs différents, qui interviennent chacun avec leurs méthodes. Ce débat a eu davantage de sens au sein des agences d'aide qui ont été tout d'un coup délégitimées par l'action d'un certain nombre d'organisations humanitaires (par exemple MSF qui a réussi à instaurer les distributions gratuites).

A l'échelle locale, ce qui est intéressant à mon avis, c'est de savoir comment la crise « s'est révélée ». Au départ, on ne parlait que de Maradi où MSF était présent et que le roi du Maroc a visité. C'est progressivement que la crise a été révélée dans d'autres localités à travers par exemple les discours de députés qui signalaient des situations de crise dans leur localité.

Débat de la deuxième table ronde

Oppositions de points de vue

René Billaz : les épisodes climatiques à risque surviennent au Niger environ une année sur cinq. La situation aura tendance à s'aggraver avec la dégradation des ressources naturelles. La gestion de la crise de 2005 ayant coûté extrêmement cher par rapport à ce qui est dépensé couramment dans le cadre des programmes de développement, on est conduit à penser qu'avec l'équivalent des fonds mobilisés en 2005, on pourrait mettre en place des programmes d'amélioration des conditions de vie des populations.

Autre intervenant : promouvoir les légumineuses locales dans les systèmes de production dans le cadre d'actions à long terme coûterait probablement moins cher et aiderait les paysans. Il faut aider les paysans à avoir des techniques alternatives (dans certaines zones on pourrait doubler voire tripler les productions). La recherche-action est mieux que l'urgence.

Emmanuel Drouhin : ça fait quand même plusieurs dizaines d'années qu'il y a des programmes de développement au Niger. Est-ce qu'il ne faudrait avoir une certaine forme de critique aussi à l'égard de ces des actions là ?

Il faut aussi savoir de quoi on parle. Nous on parle de mortalité des enfants en dessous de cinq ans (98 % des enfants traités sont en dessous de trois ans au Niger). Ces enfants sont sévèrement atteints par la malnutrition, sont entre la vie et la mort, c'est une question

de semaines. De ce point de vue, nous n'avons pas vraiment d'autre choix que de mettre en oeuvre des programmes d'urgence très lourds et qui coûtent très chers.

Les développeurs doivent se poser des questions sur leur incapacité à voir venir la crise, alors qu'ils sont sur le terrain depuis plusieurs années. Nous, les urgentistes, avons diagnostiqué la crise parce que nous avons une vision de laboratoire.

Quand nous posions aux développeurs la question de savoir pourquoi il y avait autant d'enfants malnutris, nous n'avions pas de réponse. On nous disait que c'est structurel, normal, et cela me paraît inquiétant.

Les développeurs doivent mettre en place dans leurs projets des procédures d'évaluation de situations qui peuvent changer et glisser vers des situations d'urgence.

Xavier Crombé : l'humanitaire et le développement ont chacun leurs propres dogmes. L'un des dogmes du développement est d'associer la gratuité à l'assistanat.

Je suis bien d'accord sur le fait que le Niger n'a pas vocation à être traité en urgence. Mais la question qu'il faut se poser c'est pourquoi les financements interviennent seulement quand on mobilise les médias sur une situation d'urgence ? Si autant d'argent a été dépensé en 2005, c'est parce que les années précédentes, la situation de certaines localités, comme Maradi, n'avait pas été prise en compte. On comptait sur le marché pour assurer la régulation des problèmes économiques et sociaux et cette approche, notamment à travers la montée du prix du mil, a montré ses limites de manière dramatique en 2005. De plus, avant 2005, la malnutrition n'était pas considérée comme un problème de santé publique au Niger. La crise de 2005 a donc agit comme un révélateur.

Les mesures de distributions gratuites nous ont semblé nécessaires à un moment donné, lorsqu'il nous est apparu que nous ne pourrions faire face à l'afflux d'enfants sévèrement malnutris si rien n'était fait pour répondre à la pénurie alimentaire qui affectaient les familles. A notre échelle, nous avons distribué de la nourriture aux mères dans nos centres pour qu'elles n'aient pas à choisir entre leur enfant malnutri et leurs responsabilités vis à vis du reste de la famille ainsi que pour réduire le risque que les rations de plumpy nut ne soient partagées entre tous les enfants, au détriment de celui qui en avait le plus besoin.

Carole Lambert : si les stratégies d'atténuation (vente à prix modérés, *food for work*), avaient pu être mise en place au bon moment, peut-être que la situation n'aurait pas pris une telle ampleur. De ce point de vue, nous avons une responsabilité au niveau de la communauté internationale, parce que les premiers appels n'ont pas été entendus.

A ACF nous ne faisons pas que de l'urgence. À un moment donné il faut passer aux distributions gratuites notamment quand les ventes à prix modéré n'atteignent pas les populations visées. En ce moment nous essayons de mettre en place des projets de développement intégrant des questions de santé publique. Mais il faut savoir qu'il y a également du travail à faire au niveau des politiques nationales de santé.

Mahaman Tidjani Alou : on ne peut pas reprocher à MSF et aux urgentistes de manière générale d'avoir mis le doigt sur les problèmes nutritionnels. L'idée souvent avancée est que l'année d'avant on aurait pu se trouver dans la même situation que celle qui a été si médiatisée en 2005.

Jean-Claude Devèze : on est dans un pays difficile pour les développeurs : toutes les critiques qui ont été faites sont valables, mais les développeurs ne sont pas les seuls responsables. De plus, pour faire du développement on a besoin de travailler dans la durée avec différents acteurs (organisations de producteurs, gouvernement, etc.). Or je constate qu'on ne parle jamais d'organisations paysannes et d'organisations de producteurs dans les débats.

Carole Lambert : concernant les organisations de producteurs, il faut signaler qu'en novembre 2006 le réseau régional des organisations de producteurs agricoles (ROPA) organise un forum sur la souveraineté alimentaire à Niamey.

Michel Kaboré : le débat qui confronte les humanitaires aux développeurs n'a pas lieu d'être. Le plus important est de savoir que la situation est difficile et qu'il faut trouver des solutions. La question qu'il faut se poser est de savoir est-ce qu'on peut faire du développement dans une situation de crise nutritionnelle structurelle. Est-ce que dans une telle situation, on peut faire la part des choses entre développement et urgence ? Est-ce qu'il ne faudrait pas intégrer l'État dans les différents processus, notamment dans une logique d'apprentissage ?

Roger Blein : on ne s'en sortira effectivement pas sans débat entre acteurs sur les perspectives de la société nigérienne.

Autre intervenant : la stratégie de développement rural en cours au Niger n'est pas en mesure de répondre aux questions structurelles qui se posent à l'économie et à la société nigérienne pour les vingt prochaines années. À mon avis, il faudrait absolument travailler sur les outils de régulation du marché dans un cadre régional.

Crise alimentaire et gouvernance

Autre intervenant : les informations non cohérentes diffusées par les médias ont été souvent critiquées. Cependant, il faudrait souligner que s'il n'y avait pas les médias pour transmettre l'émotion suscitée par cette crise, les hommes politiques et les décideurs n'auraient pas été incités à financer massivement. Les médias essaient de rendre compte au mieux des situations qu'ils observent, mais c'est aux urgentistes et aux développeurs de communiquer, de collaborer entre eux.

Mahaman Tidjani Alou : la médiatisation a été une bonne chose : le président du FMI est venu au Niger (problème de TVA sur les aliments), M. Douste-Blazy est venu au Niger, le roi du Maroc est venu au Niger. On attendait quelque part des capacités de réponse, mais malheureusement les réponses ont été assez timides.

Marie Monimart : il y a 3 tabous au Niger :

- Le stock national de sécurité : où sont passées les céréales qui auraient dû permettre au SNS de palier les début de la crise ?

- Les commerçants dont nombre d'entre eux ont largement bénéficié de la crise.
- La démographie : le premier Ministre dans son discours de politique a parlé de maîtrise de la croissance démographique. Cela n'a été relayé par personne, par crainte des fondamentalistes et des mouvements des associations musulmanes.

Henri Josserand : le sujet culturel est également tabou. On invoque les aspects culturels dans la zone de Maradi pour expliquer pourquoi il y a tant de malnutrition alors que c'est une zone qui est réputée riche. Mais on se sert d'arguments simplistes. Le « culturel » devient un écran de fumée pour cacher des réalités telles que la concentration de la propriété foncière. En simplifiant à outrance la question culturelle, on la dévalorise en poussant les gens à la rejeter dans les explications de la crise alors qu'elle est aussi très importante.

David Naudet : il y a un certain paradoxe dans cette crise : au départ on n'est pas dans une situation de catastrophe, il n'y pas vraiment d'accidents climatiques et on est dans une démocratie ; et pourtant on a des interventions d'urgence. C'est un cas complètement nouveau et on pourrait l'interpréter comme un échec du développement, comme une prise de territoire des urgentistes, comme une dépossession totale de toutes les institutions et de toutes les médiations en particulier nigériennes. De ce dernier point de vue, on peut lire la crise comme établissant une liaison directe entre le donateur et la victime.

Roger Blein : il me semble que la crise au Niger est une crise de gouvernance à beaucoup de niveaux. Il faut repenser le rôle des institutions et leur articulation. La perspective de régionalisation et de décentralisation ouvre plusieurs voies. Cette perspective est importante y compris dans la gestion de l'action d'urgence et post-urgence (post-urgence consiste à reconstruire les capacités de résilience des ménages à leur niveau d'avant crise).

Xavier Crombé : en 2005, l'État nigérien n'avait pas tout à fait les mains libres dans la gestion de la sécurité alimentaire, le "dispositif" comme les systèmes d'alerte précoce étant intégralement financés par des bailleurs extérieurs. On ne peut pas dire non plus que les politiques d'ajustement structurel aient renforcé l'État nigérien. Alors ne reprochons pas aux humanitaires d'affaiblir l'État nigérien.

Mahaman Tidjani Alou : aujourd'hui on n' a pas l'impression que les volumes d'aide ont considérablement gonflé. Mais on n'a pas l'impression que cela a entraîné une redéfinition des politiques agricoles ou des autres politiques. Le Niger est en pleine stratégie de réduction de la pauvreté en ce moment, mais on n'a pas l'impression que la situation de l'année dernière ait considérablement changé les actions publiques, et cela est plutôt inquiétant.

Carole Lambert : au niveau des enseignements, il y a une grosse prise de conscience qui s'est opérée par rapport aux systèmes de surveillance.

Troisième table ronde : les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel

Cette dernière partie est consacrée à la question : comment améliorer durablement la sécurité alimentaire des différentes catégories de ruraux ? Devant l'étendue de la question, il est proposé de centrer les débats sur deux thèmes : (i) l'intensification de la production agricole et de l'élevage, (ii) la contribution de l'intégration régionale à la sécurité alimentaire. Cette troisième table ronde est donc organisée en deux temps.

I. L'intensification

Les intervenants :

- **François Doligez**, chargé de programme à l'IRAM
- **Alain Felix**, AFD
- **Philippe Jouve** : professeur d'agronomie
- **Bernard Bonnet**, chargé de programme à l'IRAM
- **Marie Monimart** : sociologue

Introduction - François Doligez

Nous allons débattre des perspectives d'intensification durable de la production agricole et pastorale. Quelles sont ces perspectives compte tenu des évolutions démographiques et écologiques ? Et si l'intensification est possible, quelle proportion des actifs agricoles actuels pourrait être concernée par ce processus ? Et quelles seraient les perspectives d'emploi pour ceux qui ne pourront pas trouver une place dans le secteur agro-pastoral ? Autrement dit, quelle peut être la place de l'intensification par rapport aux autres types de réponses à apporter à plus long terme dans d'autres secteurs que le secteur agricole et pastoral.

1^{ère} intervention - Alain Félix :

Un traitement social transitoire face aux faibles perspectives d'intensification

La stratégie de Développement Rural (novembre 2003), qui est le document de référence pour l'agriculture au Niger, se fixe comme priorité l'amélioration de la sécurité alimentaire à partir de l'augmentation de la production nationale. Dans quelle mesure cet objectif peut-il être atteint et quel rôle pour l'APD ?

L'ampleur du problème

Le Niger compte en 2006 environ 13 millions d'habitants dont 10 millions de ruraux (à 66% pauvres¹⁸). Avec un taux de croissance démographique de 3% par an, 1 million de personnes de plus sont à nourrir tous les trois ans (900.000 en milieu rural). Cela implique

¹⁸ Avec un seuil de pauvreté monétaire de 50 000 FCFA/personne/an

qu'il faudrait produire 80.000 t. de céréales supplémentaires chaque année¹⁹ (sans compter le déficit structurel). Avec des rendements moyens de 400 kg/ha pour les céréales en culture pluviale, il faudrait ainsi mettre en culture 200.000 ha supplémentaires par an pour suivre la croissance démographique.

C'est la réponse qui a été apportée jusqu'ici à l'augmentation des besoins et c'est l'ordre de grandeur de l'augmentation des superficies dans les 5 dernières années²⁰. Mais les rendements restent faibles (400 kg/ha pour les mil/sorgho et environ 200kg/ha pour le niébé).

Les perspectives de l'agriculture pluviale

L'agriculture pluviale est avant tout familiale vivrière (54% des superficies en céréales), soumise aux aléas climatiques, pratiquée de manière traditionnelle et sans intrants sur des sols qui ne sont pas favorables à l'intensification.

Les superficies cultivées ont doublé en 25 ans avec une extension sur les terres marginales et une remontée des cultures vers le Nord, alors que, dans le même temps, les isohyètes sont descendus réduisant de moitié les zones de pluviométrie comprise entre 400 et 600 mm et de 80% la zone sahélo-soudanienne où la pluviométrie est supérieure à 600 mm²¹. La saturation des terres, qui ont un minimum de potentialité de production, se traduit par des phénomènes de baisse de fertilité, une augmentation de l'érosion (éolienne notamment) et une réduction continue des rendements.

Aujourd'hui je ne vois pas de solution technique capable d'améliorer rapidement le niveau des rendements en culture pluviale :

- L'utilisation d'intrants chimiques est limitée par la faible capacité de rétention des sols et les risques climatiques. De plus les céréales traditionnelles sont peu réactives à la fumure.
- L'association agriculture - élevage (avec transfert de fertilité) a également des limites (on est loin du paysage agraire de la zone cotonnière du Mali) ;
- Les techniques à faible utilisation d'intrants ne sont pas encore très au point en zone semi-arides.
- Les techniques de récupération des sols et de protection de l'environnement sont très lentes et coûteuses. Si elles constituent, à long terme, la seule possibilité de contrer les processus de désertification en cours, on peut douter qu'elles puissent apporter une réponse à la hauteur des enjeux.

Les perspectives d'irrigation

Dans un pays aride, la solution de l'irrigation pour augmenter les productions et améliorer la sécurité alimentaire apparaît évidente. Un peu trop vite sans doute :

¹⁹ Compte tenu d'un besoin en céréales de 240 kg /an/hab. (source PAM-FAO).

²⁰ De 1999 à 2003, les superficies cultivées sont passées de 11,5 à 12,6 millions d'ha, soit une augmentation de 220 000 ha chaque année.

²¹ La première ne compte plus actuellement que 78.000 km² et la seconde environ 15.000 km².

- Le potentiel irrigable est limité. Il serait de 270.000 ha (aujourd'hui mis en valeur à moins de 20%). La moitié de ce potentiel serait lié à la réalisation du barrage de Kandadji qui renvoie à la répartition des eaux du fleuve Niger (dont les étiages sont parfois très sévères) entre les divers Etats concernés et les diverses utilisations possibles.
- Les zones irrigables sont constituées principalement des bordures du fleuve Niger et des autres vallées (*dallols* et *goulbi*). Ce sont des zones déjà fortement occupées et mise en valeur (d'où un probable problème foncier).
- La grande irrégularité des ressources en eaux rend aléatoire plusieurs cycles de culture par an, en particulier la réussite des productions de contre-saison.
- L'irrigation se fait par pompage, l'eau est coûteuse et risque de ne pas être correctement valorisée par les cultures vivrières de base. Le riz, s'il répond bien à l'irrigation, est très consommateur d'eau et la production locale est peu productive face aux importations. Les productions à haute valeur ajoutée, comme les légumes, sont face à un marché intérieur assez limité.
- Enfin, l'expérience de l'irrigation n'est pas un franc succès au Niger. Une dizaine de milliers d'ha ont été aménagés entre 1966 et 1986 à un coût élevé²². Les aménagements connaissent de grosses difficultés de gestion et d'entretien, difficile à résoudre faute de volonté politique. De plus les superficies distribuées (inférieurs à 0,5 ha par famille) sont insuffisantes pour dégager les excédents nécessaires au financement des entretiens et des intrants. La promotion de la petite irrigation privée (projet BM) ne semble pas, non plus, une réussite²³. La mobilisation des financements internationaux sur ce créneau sera donc difficile. Quand bien même elle se ferait, le rythme des réalisations sera lent, ne concernera que quelques exploitations et ne constituera ni à court, ni à long terme une réponse à la mesure des déficits qui se profilent.

La problématique de l'agriculture au Niger n'est pas de conquérir des marchés où de s'insérer dans le commerce international, mais c'est de survivre et de faire survivre une population dans des conditions difficiles avec des productions aléatoires et des déficits réguliers.

La solution d'un traitement social transitoire

Compte tenu de ce qui précède, l'amélioration de l'autosuffisance alimentaire au sein des exploitations et les surplus commercialisables resteront probablement limités à un petit nombre de familles et resteront aléatoires et irréguliers dans le temps et l'espace. Pour une bonne part de la population, les revenus permettant l'achat d'aliments devront provenir d'autres activités : élevage, foresterie et activités non-agricoles (mais vu le niveau général de la pauvreté, le volume des échanges locaux risque de rester faible et peu attractif).

²² Coût actualisé 2005 : environ 15 000 euros par ha.

²³ Réalisation des objectifs de mise en valeur de 20% dont plus de la moitié concerne d'anciens aménagements.

Un traitement social n'est pas à exclure face à des situations de crise ponctuelles ou durables (on peut considérer que le Niger est une zone défavorisée où le maintien d'une population demande une approche particulière comme dans les zones difficiles en Europe). La distribution de revenu, en échange de travaux à Haute Intensité de main d'œuvre (HIMO) qui peuvent accompagner des opérations de réhabilitations de terres ou de protection de l'environnement, peut entrer dans ce traitement social. C'est un moyen de permettre aux populations les plus faibles ou les plus durement touchées de subsister en attendant de pouvoir augmenter leurs propres productions. L'AFD va, à titre expérimental, financer une opération de ce type confiée à une ONG. Selon les enseignements qui en seront tirés, elle pourra ou non envisager de répliquer ou d'étendre ce genre d'intervention.

2^{ème} intervention - Philippe Jouve :

Les conditions d'une intensification possible des cultures pluviales

L'évolution des systèmes agraires et des systèmes d'exploitation au cours de la deuxième partie du 20^{ème} siècle a conduit à une dégradation des milieux et à une forte baisse de la production et donc des rendements. C'est ce que nous avons appelé le cercle vicieux de la dégradation des terres au Sahel. La question que l'on peut se poser est de savoir comment passer de ce cercle vicieux de dégradation à un cercle vertueux de régénération des terres et à une intensification de l'agriculture ?

Examinons tout d'abord les conditions agronomiques de cette intensification :

La baisse de la productivité des terres sableuses du Sahel (les plus cultivées au Niger) est due à une diminution de leur taux de matière organique. Après quelques années de culture (3 à 4 ans sans restitution), ce taux s'effondre. Si l'on veut enclencher un cercle vertueux de régénération la productivité des terres, il faut remonter ce taux et pour cela incorporer de la biomasse dans les sols. On se trouve alors confronté à une impasse, car produire de la biomasse sur des sols qui n'ont pas de fertilité est difficile. Mais la particularité des sols sableux est que la régénération de leur fertilité peut être rapide et se faire avec des moyens très limités. Avec 50 à 100 unités de fertilisants phospho-azotés par ha, on peut redonner à ces sols une productivité qui permet d'augmenter considérablement les rendements (de 5 à 15 quintaux/ha pour le mil par ex). Malheureusement, la consommation d'engrais au Niger n'a cessé de diminuer depuis les années 80. Ceci étant, l'entretien de la fertilité des sols ne peut se faire avec le seul apport d'engrais minéraux en raison des risques d'acidification des sols ; un complément en fumure organique est nécessaire.

Les conditions socio-économiques de l'intensification

On pourrait se demander si les agriculteurs du Sahel connaissent les voies et moyens de l'intensification et si l'absence d'intensification est due à un manque de vulgarisation. L'observation de la conduite des cultures dans les territoires villageois du département de Maradi montre que, dans les premières auréoles de ces territoires, les

paysans gèrent bien la fertilité des sols grâce au parcage des animaux, à l'apport de fumier et de résidus de cuisine et dans les champs proches si la pluviométrie n'est pas déficitaire les rendements sont corrects. En revanche, au fur et à mesure que l'on s'éloigne des zones d'habitation, les cultures sont de plus en plus extensives et les rendements de plus en plus faibles.

Si les agriculteurs du Niger n'intensifient pas leurs cultures sur l'ensemble de leurs champs, ce n'est pas parce qu'ils ne savent pas le faire, mais c'est parce qu'ils ne peuvent pas le faire et cela à cause de deux handicaps :

- le manque de ressources financières et d'accès au crédit,
- la disparition des structures d'encadrement qui fournissaient auparavant des services aux agriculteurs.

L'environnement économique des agriculteurs s'est dégradé avec le désengagement de l'Etat. Ce désengagement n'a pas été relayé par le développement des organisations professionnelles et des services privés, hormis dans les périmètres irrigués et certaines zones maraîchères où les producteurs sont plus solvables.

Par ailleurs, rappelons que l'intensification est antagoniste au risque. Le risque pour un sahélien est de différente nature :

- risque climatique, lié à la sécheresse. Plus on monte vers le Nord et plus l'aridité s'accroît, plus les systèmes de culture sont extensifs ;
- risque phytosanitaire dus aux parasites et aux criquets ;
- risque économique enfin. C'est le plus contraignant en raison de la fluctuation des prix, en effet les prix s'effondrent quand les récoltes sont bonnes et que les paysans ont des surplus à commercialiser tandis qu'ils flambent en année de disette lorsque les paysans doivent acheter des céréales. Cependant c'est un risque que l'on pourrait réduire avec des politiques publiques de régulation des marchés. Mais la faiblesse des Etats du Sahel et les impératifs de la mondialisation limitent fortement cette possibilité.

La capacité de réaction des agriculteurs

Au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, les agriculteurs ont connu une période de très forte dégradation de leur milieu, comme si la forte croissance démographique intervenue au cours de cette période ne leur avait pas donné le temps d'adapter leurs systèmes de culture aux nouvelles conditions de production et en particulier au changement du rapport population/espace . Mais on observe aujourd'hui, dans certaines régions du Sahel, une réaction des sociétés rurales qui les conduisent à adopter de nouvelles pratiques de gestion de leur milieu. Deux exemples témoignent de cette capacité de résilience :

- l'adoption à grande échelle de la pratique du zaï : pratique de régénération localisée des terres dégradées issue du patrimoine technique des Mossis du Yatenga au Burkina Faso²⁴ ;

²⁴ Pratique qui s'est diffusée spontanément dans les pays voisins à commencer par le Niger où on lui donne le nom de *tassa* dans la région de Tahoua. Cf. le mémoire de Mastère de Théodore Kaboré, CNEARC, Montpellier.

- le « défrichement amélioré » ou la protection des rejets naturels dans les champs que l'on remet en culture après une période de jachère. Cette pratique en grande partie endogène qui conduit à réintroduire l'arbre dans l'espace cultivé, s'est très rapidement diffusée dans de nombreux villages du Niger. Elle a fortement contribué à la revégétalisation de terroirs en voie de désertification.

Ces réactions peuvent être interprétée comme l'amorce d'une phase de transition agraire où l'accroissement de la population après avoir provoqué la dégradation du milieu conduit à une meilleure gestion des ressources et à une régénération de ce même milieu. C'est ce que l'on observe dans la région du Yatenga au Burkina Faso où le retour des migrants de Côte d'Ivoire est entrain de provoquer une amélioration des modes d'exploitation de certains villages dont les sols étaient particulièrement dégradés.

Ces constats nous amènent à réfléchir à de nouvelles stratégies de développement fondées sur la valorisation des capacités des sociétés rurales à réagir face aux problèmes auxquels elles sont confrontés. Mais il ne faut pas se bercer d'illusion, ces capacités endogènes d'innovation pour réelles qu'elles soient ne sont pas suffisantes pour lever l'ensemble des contraintes qui pèsent sur le développement agricole et rural du Niger et des autres pays de la région. A l'image des pays européens qui ont adopté, avec la PAC, une politique de protection de leur agriculture qui a permis son intensification, il est nécessaire de mettre en oeuvre au Sahel de véritables politiques publiques qui créent un environnement favorable à l'intensification en facilitant l'accès aux services qui font cruellement défaut aux paysans et en réduisant les risques économiques qui freinent les investissements que nécessite toute intensification.

3^{ème} intervention - Bernard Bonnet :

La sécurisation de la mobilité pastorale plutôt que l'intensification des systèmes pastoraux

L'intensification des systèmes pastoraux est-elle imaginable ? Par quels moyens ? Dans quelle mesure les actions d'intensification ou, pour le moins, de sécurisation de l'élevage pastoral permettraient-elle de réduire les crises alimentaires ?

L'interdépendance forte entre zones agricoles et zones pastorales au Niger oblige à traiter de manière imbriquée la sécurisation du pastoralisme :

- une part importante des animaux qui exploitent les zones pastorales proviennent des zones agricoles dans lesquelles nombre d'agriculteurs et de commerçants ont accumulé du cheptel, utilisent les savoirs faire de bergers et tirent pleinement part des effets très bénéfiques de la transhumance qui permet un excellent développement des troupeaux sur les pâturages de petites graminées des zones pastorales (pastoralisation des zones agricoles) ;
- l'élevage pastoral représente une activité économique essentielle dans l'économie d'un pays comme le Niger et permet de valoriser très efficacement de vastes étendues sahéennes et sahélo-saharienne (l'élevage est plus performant économiquement et moins néfaste que l'agriculture au-delà de 400 mm de pluviométrie) ;

- pour se maintenir et être viable l'élevage pastoral a besoin d'accéder aux espaces agricoles pendant une large partie de la saison sèche valorisant les résidus de cultures et contribuant de manière essentielle à la fertilisation.

La sécurisation de la mobilité pastorale

Peut-on parler d'intensification après les échecs des modèles développés au cours des trente dernières années ? Il faut plutôt parler de sécuriser la mobilité pastorale. Les modèles de ranching, les modèles de gestion holistiques développés notamment par la Banque Mondiale ont tous prouvé leur inefficacité au Sahel. Seuls se pérennisent les systèmes pastoraux traditionnels, dit archaïques. Ils se sont maintenus et ont fait preuve de capacités d'adaptations aux multiples contraintes externes. Les travaux d'analyse conduits au Niger sur l'économie des systèmes pastoraux ont confirmé la supériorité économique des systèmes d'élevage mobile par rapport aux élevages sédentarisés. Dans la région de Filingué, l'élevage mobile s'est révélé 20% plus productif selon une étude réalisée par la coopération allemande²⁵ (le revenu minimum par actif agricole était de 31 000 FCFA alors que l'élevage mobile fournissait 212 000 FCFA par actif alors que le revenu minimum par actif agricole était de 31 000 FCFA). Du point de vue écologique, les systèmes pastoraux mobiles font preuve d'une adaptation aux ressources fragiles des zones pastorales et dégradent beaucoup moins l'environnement que les systèmes fixes et que la mise en culture des sols.

Les différenciations qui se sont opérées chez les pasteurs au cours des vingt dernières années montrent qu'une nouvelle catégorie d'éleveurs commerçants développe une activité importante autour de l'élevage pastoral. Ces nouveaux acteurs se basent sur les pratiques des pasteurs locaux, mais sécurisent leur système grâce à l'appropriation d'un point d'eau permanent et à l'usage de camions qui permettent de transporter de l'eau sur les pâturages inaccessibles par les autres troupeaux en saison sèche, de déplacer les animaux en cas de sécheresse et les valoriser efficacement du fait de leur bonne insertion au marché (échanges régionaux avec l'Algérie, le Nigeria).

Quand on parle d'intensification de l'élevage pastoral, il s'agit donc bien de développer des actions de sécurisation des systèmes d'élevage mobile. Au vu de nos différentes expériences au Niger, dans les zones pastorales, dans les zones agro-pastorales et en lien avec la décentralisation, la sécurisation du pastoralisme peut contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Pour cela plusieurs axes sont à privilégier :

- Maintenir et développer les services sociaux, éducatifs et sanitaires dans les zones pastorales. L'impératif est d'y maintenir la sécurité et la paix, particulièrement fragiles au cours de ces derniers mois.
- Renforcer la protection des zones pastorales face à la montée des cultures dans les zones fragiles du Nord de la zone intermédiaire.

²⁵ Suivi de troupeaux sédentaires et mobiles pendant 3 ans dans la région de Filingué (350 mm de précipitations) en 1992.

- Appuyer les pasteurs dans la définition de stratégies de valorisation économique plus adaptées aux périodes de crise, par une meilleure information entre éleveurs sur les tactiques et les informations clés sur les pâturages et les marchés.
- Appuyer la sécurisation de la mobilité :
 - par une intervention sur l'ensemble des axes de transhumance en zone agricole et intermédiaire (actions de balisage concerté des tronçons délicats pour les éleveurs, de délimitation et de protection des enclaves pastorales et des aires de repos) ;
 - en renforçant l'influence des pasteurs et la prise en compte des droits d'usage collectifs au niveau des instances foncières (commissions foncières en cours de mise en place) ;
 - en favorisant, avec la décentralisation, la prise en compte de la mobilité au niveau des communes (en appuyant une meilleure connaissance des enjeux pastoraux par les élus et en évitant les replis territoriaux des communes en soutenant des actions intercommunales).

Intervention complémentaire - Marie Monimart

Pour la plupart des familles il n'y plus d'espace pour tout le monde. Quelles sont les alternatives pour favoriser l'accès à la terre avec l'augmentation des familles et du nombre d'enfants par femme ? Où trouver l'argent qui permet l'accès à la production, aux engrais, etc. ?

Il y a la migration qui est une stratégie ordinaire. Mais cette migration sous régionale de proximité est de moins en moins rentable. Elle constitue une stratégie de survie. En effet, on part pour ne pas consommer les stocks des greniers. Il y a également une forte insécurité. Il existe des pistes migratoires qui s'ouvrent sur le Nord vers l'Algérie, la Libye, l'Arabie Saoudite. Mais cette migration coûte cher ; et pour la financer il faut vendre les facteurs de production, notamment les champs et le bétail. Ces facteurs sont souvent bradés ou mis en gage. Ceci fait que les propriétés se concentrent entre les mains des nantis²⁶.

Comme activité génératrice de revenu, les jeunes dans les zones périurbaines développent grâce à des formations (qui sont plus informelles que formelles) de nouvelles techniques d'artisanat (par exemple fabrication de charrue). Pour les femmes les nattes de doumes ne sont presque plus vendues parce qu'elles sont concurrencées par les nattes en plastique. L'artisanat féminin est en chute libre ; par contre l'artisanat masculin se maintient.

Qu'en est-il de l'organisation des populations ? La société civile en zone rurale est moins organisée qu'en zone urbaine. Les femmes sont oubliées et le mode de gestion dans les ménages est la reproduction de toutes ces exclusions.

²⁶ Il existe des femmes qui achètent des dizaines d'hectares.

Débat de la troisième table ronde (1^{ère} partie)

Croissance démographique

Philippe Jouve : ce n'est pas le contrôle des naissances qui va régler le problème démographique du Sahel. On n'est pas pauvre parce que l'on fait des enfants mais on fait des enfants parce que l'on est pauvre. C'est donc le développement qui entraîne la propension à limiter les naissances, les méthodes de contraception ne sont que des moyens, peu efficaces tant qu'il n'existe pas de volonté de limiter les naissances.

En milieu traditionnel les femmes savent en général comment réguler les naissances. Cessons d'imaginer que c'est par des campagnes de régulation ou d'espacement des naissances que l'on va résoudre le problème démographique. On le résoudra en réduisant la pauvreté.

Croissance démographique et agriculture

Alain Félix : (en réponse à une question sur sa proposition de traitement social du Niger) : Je suis inquiet. Dans un pays comme le Niger où les terres disparaissent, la démographie est galopante et les exploitations sont de plus en plus petites, on va vers une impasse totale qui va ressembler à ce que l'on a vu à Haïti ou au Rwanda. Je ne vois pas la solution : il faut que les populations abandonnent l'agriculture mais pour aller où ? A Niamey il n'y a pas de travail. Ce n'est pas un hasard si 80% des Nigériens restent dans les campagnes.

Si la communauté internationale veut que les populations restent au Niger, dans des zones extrêmement difficiles un an sur deux, il faut les prendre en charge. Comment ? D'une part en leur donnant des vivres quand ils en auront besoin, d'autre part en les employant dans des travaux pour stopper l'avancée du désert. Il y a eu de grands projets de régénération de zones dunaires financés par la coopération allemande et la FAO sur de nombreuses années qui ont donné de bons résultats avec l'apparition de végétation. Ce n'est pas sur ces zones que l'on obtiendra des rendements extraordinaires, mais cette phase de régénération constitue le début.

Phillipe Jouve : le terme de « saturation foncière » doit être utilisé avec beaucoup de précaution même dans les situations de forte pression démographique, comme par exemple dans la périphérie de Maradi où la densité de population peut dépasser 100 hab/km², ce qui constitue une charge humaine élevée pour un pays Sahélien. En effet nombreuses sont les régions considérées comme saturées qui ont connu ensuite un accroissement de leur population permis en général par un changement de leur espace économique (cf. le pays Sérér)

Roger Blein : Je suis surpris qu'on envisage les perspectives de ce pays sans parler du Nigeria. L'avenir de l'agriculture est au Nigeria.

Autre intervenant : le Niger échappe à un phénomène commun à la plupart des pays africains où plus de 50% de la population est dans les villes. La croissance de la

population urbaine qui, par ailleurs pose beaucoup de problèmes, peut aussi être une opportunité pour l'agriculture dans la mesure où elle offre un marché. Cette opportunité est exploitable à la condition qu'il y ait un minimum de protection. On peut pas faire l'impasse sur les réflexions de changement de politiques agricoles pour sortir de la situation dans laquelle se trouve ces pays.

Concentration foncière et réduction du nombre d'agriculteurs

Autre intervenant : la perte de terre par les paysans est en marche et va plus vite que les progrès paysans. J'ai observé les premières ventes de terres en pays haoussa dans la région de Gaya en 1962 avec l'introduction de la culture du coton par la CFDT et dans les régions de Douthi également. Mais ce qui est décrit aujourd'hui dans la région de Maradi est hallucinant. Ce sont des villages entiers qui perdent des terres et on ne sauvera pas des paysans quand il n'y en aura plus.

Roger Blein : comparaison n'est pas raison, quand on parle de la PAC il faut soit prendre l'ensemble soit ne rien prendre. La PAC est une protection mais aussi un ensemble de condition de transformation de l'agriculture et surtout un projet de réduction massive du nombre de producteurs. On tient un discours antagoniste dans le Sahel, car on veut à la fois prendre la PAC comme modèle et garder une masse paysanne importante. Qui financera ? La PAC a coûté 40 milliards d'euros. Il faut penser des instruments qui sont à la hauteur des problèmes qu'affrontent les paysans.

Intensification

René Billaz : Il y a un message de développement très fort pour les activités à potentialité immédiate comme le maraîchage. Il faut également signaler qu'il y a un profond besoin de recherche. En effet, ces systèmes de production malgré les efforts vont dans le mur s'il n'y a pas rapidement des alternatives technologiques adaptées à la production.

II. L'intégration régionale

Les intervenants :

- **Johny Egg**
- **Henri Josserand**, économiste, responsable du SMIAR²⁷ à la FAO
- **Benoît Faivre-Dupaigre**, économiste, chargé de programme à l'IRAM
- **Marie-Cécile Thirion**, économiste, chargée de mission MAE

Introduction - Johny EGG

Le Nigeria a toujours joué un rôle vital dans la sécurité alimentaire du Niger en l'approvisionnant en céréales et en lui fournissant un débouché pour ses exportations de

²⁷ Système mondial d'information et d'alerte rapide.

bétail, de niébé et des opportunités de revenus pour sa main d'oeuvre. Or la crise alimentaire 2005 a montré que le marché régional pouvait jouer aussi contre la sécurité alimentaire du Niger. Et elle a ravivé le débat sur la sécurité alimentaire assurée par le marché régional (circulation des vivres) ou par les stocks nationaux (réserves en grains gérés par les offices).

La table ronde est centrée sur deux axes :

- Dans le premier, on prend en compte que le marché régional est aujourd'hui bien intégré, au sens de la circulation de l'information et de la circulation des produits (la situation vécue en 2004-2005 par le Niger ne résulte pas d'une défaillance de marché, au contraire). Et on se demande, compte tenu de l'environnement à risque dans lequel se trouvent les pays sahéliens et compte tenu des moyens de régulation très limités des politiques nationales suite à la libéralisation interne et l'intégration régionale, comment s'assurer que le marché régional joue d'avantage en faveur de la prévention des crises alimentaires des pays déficitaires ? Ce sont les questions de l'amélioration des systèmes d'information, de la réduction des entraves à la circulation des marchandises, du financement du commerce, etc.
- Dans le second, on s'intéresse à la construction de l'espace économique et politique régional et aux modalités d'insertion des agricultures ouest-africaines dans les échanges internationaux, dont on parle beaucoup à la veille de la phase finale des négociations sur les APE. La crise alimentaire du Niger s'impose dans le débat en mettant en évidence que la construction politique régionale n'a pas fonctionné en 2005. En effet, face aux tensions sur le marché, plusieurs pays ont fermé leurs frontières à l'exportation et les institutions régionales n'ont pas réagi, que se soit le CILLS qui s'occupe de sécurité alimentaire ou la CEDEAO et l'UEMOA. Dans ces conditions, comment s'assurer que les politiques d'intégration jouent en faveur de la sécurité alimentaire ?

1ère intervention - Henri Josserand :

Le fonctionnement du marché régional et la sécurité alimentaire du Niger

Comment un pays comme le Niger peut-il se positionner étant donné qu'il est hautement intégré à un pays comme le Nigeria ? Les échanges Niger - Nigeria sont complexes et historiques. Il y a une « courroie de transmission » qui assure la transmission des prix et des incitations du marché. On peut essayer de comprendre le fonctionnement de cette courroie. Mais ce qui est plus important, c'est de chercher à savoir quelles sont les facteurs qui déterminent ce que la courroie va transmettre à partir du pays d'origine.

L'effet prix

Le premier effet est celui des prix. Nous pouvons nous poser deux questions :

- Pourquoi y a-t-il eu fin 2004 un débordement sur le Niger de l'effet prix régional ?

- Dans l'autre sens, quelles sont les conséquences de l'effet prix transmis par la courroie sur un pays comme le Niger

L'effet prix est transmis vers le Niger fin 2004 – début 2005 pour plusieurs raisons. Pas simplement par l'effet classique d'aspiration du Nigeria. Il y avait eu une pénurie de production et une tension sur les marchés de toute la région ouest-africaine qui a contribué à un renchérissement des prix des produits de base dans la région. En plus, le Nigeria a finalement plus ou moins réussi à mettre en œuvre une politique systématique de renchérissement des produits pour encourager la production domestique en particulier du maïs. L'effet prix de toute la région s'est transmis vers le Niger où on a observé en début 2005 un renchérissement des prix par un facteur 3 par rapport à la moyenne.

On peut se demander si le Niger aurait pu gérer un effet prix régional aussi substantiel même avec une année de récolte moyenne et avec un niveau du stock national de sécurité plus élevé ?

L'effet marché

Le deuxième effet est lié à la situation économique issu du phénomène de marché. Dans les zones du Niger mieux arrosées du Sud Maradi et Sud Zinder, on observe que la réponse au marché du Nigeria ne s'est pas traduite par une intensification de la production agricole, mais par un phénomène de concentration et de capitalisation de la propriété foncière pour faire des cultures de rente en réponse à l'incitation du marché régional. Ce n'est pas un hasard si on a observé un doublement des superficies en tabac au Niger. Cela implique que le processus de décapitalisation (perte de champs) des paysans vulnérables continue et est accentué par le phénomène régional. Au lieu de voir la demande effective forte pour des produits du Niger se traduire par un investissement dans la production agricole rentable, on voit au contraire apparaître un phénomène de paupérisation et de prolétariat rural.

Les défis

Dans la politique de prévention d'une crise au Niger, nous avons 4 défis principaux :

- Mieux comprendre pourquoi et comment la crise est arrivée.
- Surmonter l'inertie des systèmes actuels d'information tel que les SAP qui en sont encore à établir une équation entre bilan céréalier et sécurité alimentaire.
- Arriver à débattre des sujets sensibles ou tabous. Au Niger il est difficile de parler dans un forum de politique foncière, en particulier du foncier dans les zones à haute productivité.
- Parvenir à une compréhension commune de ces phénomènes entre le gouvernement du Niger et ses institutions nationales, d'une part, et les intervenants divers tel que les donateurs, les ONG et les institutions des Nations-Unies, d'autre part. 2004-05 est un exemple d'un dialogue de sourd. Il y a eu un cafouillage énorme, le gouvernement du Niger a senti les choses lui échapper. Ce

n'est pas une façon de gérer une crise. Il faut qu'il y ait un cadre commun de compréhension et de planification de la situation avec les différents acteurs. Il n'y a pas eu de réponse des donateurs à la demande d'aide alimentaire faite par le gouvernement fin 2004, parce que l'appel n'a pas été convainquant ; et quand la réponse est arrivée, elle était tardive et désorganisée.

2^{ème} intervention - Benoît Faivre-Dupaigre :
Intégration régionale et sécurité alimentaire

Que proposent les politiques régionales pour améliorer la sécurité alimentaire ? Je propose de traiter la question en regardant ce que disent les textes des politiques régionales et en réfléchissant à la signification économique de la crise pour essayer de sortir les marges de manœuvre qui existent au niveau des institutions régionales.

La sécurité alimentaire dans les politiques régionales

La PAU de l'UEMOA²⁸ est définie ainsi en 2001 : « La politique agricole de l'Union a pour objectif de contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté ». La politique agricole de la CEDEAO²⁹, rédigée en 2005, utilise les mêmes termes que la PAU.

Du point de vue de la prévention ou de la minimisation des crises, les institutions régionales renvoient la balle aux institutions sous-régionales et aux projets existants déjà, en particulier le CILLS. En cela, elles mettent en œuvre le principe de la subsidiarité qui implique qu'on ne pourra faire au niveau régional que ce que l'on ne peut pas mieux faire au niveau national.

Ce qui ressort des documents des politiques agricoles régionales, c'est qu'ils expriment des objectifs d'autosuffisance alimentaire de façon explicite. Il s'agit d'un retour aux années 70. La politique de l'UEMOA dit : « il faut réaliser la sécurité alimentaire en réduisant la dépendance alimentaire de l'Union et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles ». La politique de la CEDEAO vise dans son premier objectif à « assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine et la qualité sanitaire des produits dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région ».

Le rôle du marché

Sur la question de l'amélioration du fonctionnement des marchés, la CEDEAO va plus loin en affichant l'objectif de « réduire la dépendance vis à vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation ». Elle

²⁸ Union économique et monétaire ouest-africaine.

²⁹ Communauté économique de développement des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

dit également que si on n'arrive pas à des accords à l'OMC, on est « légitime pour se protéger contre les distorsions véhiculées par le marché international ».

Comment peut-on interpréter le rôle que le marché pourra avoir sur la réduction de la dépendance alimentaire ? On raisonne à la lumière de la crise au Niger qui est une crise d'accessibilité liée au cercle vicieux et destructeur de l'endettement : les paysans sont obligés de vendre après la récolte et de racheter beaucoup plus cher des céréales au moment de la crise. Le marché peut essayer de rompre ce cercle vicieux, par des politiques de stabilisation des prix qui peuvent avoir un rôle très important dans ces situations de crises. Les documents de politiques régionales agricoles sont des documents cadres et les instruments de gestion des marchés (équivalents des OCM³⁰) devraient être pris en charge par des cadres de concertation. Une des pistes à explorer dans ce contexte est la stabilisation des prix, avec des exemples comme celui de la PAC européenne de soutien à l'exportation et de paiements compensatoires.

Comment mettre en œuvre une PAC en Afrique de l'Ouest ? Des marges de manœuvre existent :

- Au niveau de la définition de politiques de protection moins coûteuses que les politiques de soutien. Le terme protection est de moins en moins tabou en Afrique de l'Ouest. Actuellement, la politique régionale de la CEDEAO se concrétise par un tarif extérieur commun qui est sujet à beaucoup de discussions, ce qui constitue une limite.
- Au niveau de la définition des accords de partenariat économique (APE) entre la CEDEAO et l'Union Européenne et également à l'OMC³¹ qui est en phase de crise existentielle avec le développement de négociations bilatérales qui risquent de s'enclencher. On a à la fois une dynamique de libéralisation accentuée par les APE³² et des replis nationaux à la faveur en particulier de la crise de l'OMC. On peut s'attendre à un durcissement de la position *souverainiste* (le ROPPA³³ organise une rencontre sur ces questions³⁴), position qui apparaît dans le traité de la CEDEAO. Le Cap Vert par exemple veut sortir de la négociation de la CEDEAO à l'OMC. Egalement les ONG du Nord dénoncent les APE. Ainsi, on voit se dessiner une approche de développement agricole beaucoup plus aut centrée que ce n'était le cas il y a cinq ans au moment où la politique agricole de l'UEMOA a été entérinée.

³⁰ Organisations communes de marché.

³¹ Organisation mondiale du Commerce.

³² Accords de partenariat économique entre la CEDEAO et l'Union Européenne.

³³ Réseau des organisations paysanne et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest.

³⁴ Forum sur la sécurité alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006.

3^{ème} intervention – Marie-Cécile Thirion :

L'appui institutionnel et l'appui aux politiques et sécurité alimentaire

L'appui aux politiques de sécurité alimentaire reste l'une des priorités du MAE. La crise du Niger a montré la nécessité de relancer la réflexion sur la sécurité alimentaire sachant que l'agriculture ne peut pas absorber toute la main d'œuvre. Il faut dans ce sens augmenter les capacités de production à la fois de l'agriculture et des autres secteurs et favoriser la création d'emplois. L'espace régional joue un rôle essentiel dans la création d'emplois.

Mais, face à ce constat, on se rend compte aussi que les modalités d'appui à des politiques nationales et régionales de sécurité alimentaire et de développement économique sont souvent restreintes.

Ainsi, pour un pays comme le Niger la politique commerciale est définie au niveau de l'UEMOA ou de la CEDEAO voire de l'OMC. Les grandes lignes des politiques agricoles et de sécurité alimentaire sont aussi définies au niveau régional. Or l'intégration régionale est fragile et est encore régulièrement confrontée à des problèmes de gouvernance. L'UEMOA par exemple a été fortement fragilisée économiquement par la crise que traverse la Côte d'Ivoire mais aussi au niveau du fonctionnement. Le commissaire ivoirien de l'UEMOA a été rappelé d'office par son gouvernement ; la cour de justice de l'UEMOA a dénoncé cette pratique mais la Côte d'Ivoire a refusé de se conformer aux conclusions. Le CILLS est confronté à une situation du même genre suite aux malversations de l'ex-directeur du centre Agrhymet. Le poste ayant été occupé par un cadre mauritanien, la Mauritanie impose un successeur sans respecter les procédures de recrutement. Ces crises durent souvent plusieurs mois, voire quelques années, et fragilisent les institutions. Face à de telles situations, en tant que donateur qui revendiquons une meilleure gouvernance de ces organisations, devons-nous suspendre nos financements, avec le risque de fragiliser encore davantage ces institutions ?

Au niveau des Etats, les instruments de financement des politiques publiques sont restreints. A la fin des années 90, les donateurs avaient opté pour des appuis ciblés sur les OMD³⁵. Force est de constater que ces éléments ne suffisent pas et que le développement économique est un ingrédient indispensable du développement. On reparle désormais de l'importance d'avoir des politiques économiques, des politiques commerciales et des politiques agricoles. Mais les Etats n'ont pas les financements pour de telles politiques. Le risque est donc de voir les donateurs progressivement se retirer des appuis aux OMD (effet de mode) sans pour autant être à même d'appuyer de réelles stratégies économiques s'inscrivant dans le temps. Un des enjeux n'est-il pas d'assurer une cohérence des politiques publiques, qu'elles soient sociales ou économiques, qu'elles soient nationales ou régionales. Enfin, elles doivent prendre en compte la notion de progression et s'inscrire dans le temps.

³⁵ Objectifs du millénaire de réduction de la pauvreté.

Débat de la troisième table ronde (2^{ème} partie)

Gouvernance et médiatisation de la crise

Henri Josserand : Dans un pays comme le Niger le politique est extrêmement sensible à la question de la crise alimentaire parce que les changements de gouvernements sont liés en grande partie à la capacité de gestion des crises alimentaires. Il était difficile pour le gouvernement de dire à travers le ministère des affaires étrangères à la communauté internationale qu'il y a une crise au Niger. Cela voudrait dire dans un certain sens qu'il a failli à la gestion des affaires publiques. A mon avis, le gouvernement avait bien géré la crise jusqu'au printemps 2005, au niveau de la responsabilité de ce que doit faire l'Etat dans un pays comme le Niger.

Il y a un réel besoin d'avoir une compréhension commune des situations de crise alimentaire. Lors de la crise de 2004-2005, le gouvernement s'est senti abandonné et a répondu avec le peu de ressources qu'il avait à sa disposition. C'est pourquoi le gouvernement n'a pas apprécié la vague médiatique autour de la crise qui est survenu bien plus tard après son appel à l'aide internationale.

Mahamane Tidjani : Le refus de médiatisation de la crise par le gouvernement est lié en premier lieu au contexte de la période de campagne politique au Niger.

Politique de prix

Marie Monimart : il faut anticiper l'évolution des prix avec du warrantage après une bonne et une mauvaise récolte pour éviter que les producteurs ne bradent. Les commerçants ont extrêmement profité de la crise de 2004-2005.

Roger Blein : il ne faut pas oublier qu'une grande partie des producteurs du Niger sont en premier lieu des consommateurs qui seraient pénalisés par une politique de protection.

La dimension régionale de l'analyse de la crise

Henri Josserand : L'intégration régionale s'exprime de nombreuses façons. En novembre 2004 la migration a été plus longue, plus lointaine et a eu beaucoup moins de succès parce que beaucoup moins de gens sont revenus au village d'origine après une certaine période. Il y a plusieurs défis pour parvenir à une gestion plus opérationnelle de la dimension régionale. L'échec de l'anticipation de la crise du Niger vient du fait qu'on n'a pas compris que le « petit déficit » de production globale du Niger, combiné avec la tension existante sur les marchés de la région, allait avoir un impact énorme sur les budgets familiaux, en terme d'augmentation des prix, dans un contexte où les ménages avaient des capacités de production bien moindres.

Annexe : liste des participants

Alpha Arlène - *GRET*

Barres Jean-François – *Membre IRAM*

Barres Victoria

Barroy Hélène - *Médecins du monde*

Baudran Emmanuel

Beaudoux Etienne – *Membre IRAM*

Beauval Valentin – *Membre IRAM*

Billaz René – *AVSF – Membre IRAM*

Blein Roger – *Issala – Membre IRAM*

Bocoum Ibrahima - *CIRAD*

Boirard Hubert - *FIDA*

Bonnet Bernard – *Salarié et membre IRAM*

Boulet-Varliette Jacqueline – *Membre IRAM*

Camus Jean - *Secours Catholique Caritas France*

Cohen-Solal David – *Salarié IRAM*

Conte Ghislaine – *Salariée IRAM*

Coronel Célia – *Salariée et membre IRAM*

Corrèze Annette – *Membre IRAM*

Corrèze Jean-Marie – *Membre IRAM*

Coste Jérôme – *Salarié et membre IRAM*

Coste Michèle – *CCFD*

Crombe Xavier - *Médecins Sans Frontières*

David Patrick – *Membre IRAM*

Jaegher Christophe – *AEDES*

de la Croix Dominique – *Membre IRAM*

Delacroix Marie-Christine - *Conseil Général du Val de Marne*

Delpeuch Francis - *IRD*

Demante Marie-Jo – *Salariée et membre IRAM*
Descoings Damien - *Conseil régional de Picardie*
Doligez François – *Salarié et membre IRAM*
Drouhin Emmanuel - *Médecins Sans Frontières*
Dury Sandrine – *CIRAD*
Egg Johny – *INRA – Membre IRAM*
Faivre-Dupaigre Benoît – *Salarié et membre IRAM*
Félix Alain – *AFD*
Fusillier Christian – *Salarié et membre IRAM*
Gaches Pierre
Gentil Dominique – *Membre IRAM*
Glorieux Yves
Goldstein Gilles – *Salarié et membre IRAM*
Gueymard Yves - *Ministère des Affaires Etrangères – Membre IRAM*
Guichaoua André – *IEDES – Membre IRAM*
Halley des Fontaines Damien – *Salarié et membre IRAM*
Houdus Christian - *Eau Vive*
Huchon Jean
Josserand Henri – *FAO*
Jouan Bernard - *Agro Sans Frontières*
Jouve Philippe – *CNEARC*
Kaboré Michel - *CNPADL2 – Burkina Faso*
Lambert Agnès – *Salariée et membre IRAM*
Lambert Carole - *Action contre la faim*
Lapenu Cécile - *CERISE*
Guillou Anne-Marie - *Secours Catholique Caritas France*
LUKELO Aime – *ACF - Niger*
Madignier Christine
Marty André – *Salarié et membre IRAM*

Meisel Nicolas – *AFD*

Merlet Michel – *Membre IRAM*

Michiels Denis

Monimart Marie

Naudet Jean-David - *AFD*

Ndiaye Malick - *INRA*

PICARD Alain - *Secours Catholique CF*

Pommier Denis - *Délégation Union Européenne pour l'Amérique Centrale – Membre IRAM*

Reboul Carine

Ribouet Gilles - *Cités Unies France*

Rigourd Christophe

Sonet Michel - *COTA*

Szantyr Julie - *SIDI*

Tidjani Alou Mahaman - *LASDEL*

Thirion Marie-Cécile – *Ministère des Affaires Etrangères*

Trystram Karine - *Conseil Général du Val de Marne*

Tyminski Isabelle – *Salariée IRAM*

Villain Julie - *Réseau Impact*

Vourch Ann

Wildemann Nicole – *Salariée et membre IRAM*